

Allan R. Brewer-Carías

*Reflexiones ante la*  
**ACADEMIA DE  
CIENCIAS POLÍTICAS  
Y SOCIALES**

---

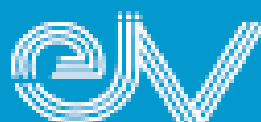
**SOBRE PROCESO POLÍTICO  
Y CONSTITUCIONALISMO**

PRÓLOGO: LUIS UGALDE S.J.

Colección Biblioteca *Allan Brewer-Carías*

---

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la  
Universidad Católica Andrés Bello, N° 8



editorial jurídica venezolana

2021



---

REFLEXIONES ANTE LA ACADEMIA DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES  
SOBRE PROCESO POLÍTICO Y CONSTITUCIONALISMO

**Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello.**

1. Allan R. Brewer-Carías (Editor), *Elecciones y democracia en América Latina: el desafío autoritario-populista*. América Latina: debates sobre la democracia. 80 años de Dieter Nohlen, Coloquio Iberoamericano No. 200, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 11 septiembre 2019, (Prólogo: Armin von Bogdandy), Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello, Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 322.
2. Luis Fraga Pittaluga, *Arbitraje tributario nacional e internacional* (Prólogo: Allan R. Brewer-Carías), Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 168.
3. Rafael Simón Jiménez Tapia y Emilio J. Urbina Mendoza, *El comiso autónomo y la extinción de dominio en la lucha contra la corrupción*, Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 262.
4. José Ignacio Hernández, *Aspectos jurídicos de la crisis humanitaria de migrantes y refugiados en Venezuela*. Documentos fundamentales, Editorial Jurídica Venezolana, 2021, pp. 220.
5. Carlos Reverón Boulton, *Derechos humanos en la literatura y cine venezolano*, Editorial Jurídica Venezolana Caracas 2021, 434 pp.
6. Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones ante las Academias de América Latina. Sobre historia, derecho y constitucionalismo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 378 pp.
7. Allan R. Brewer-Carías, *La demolición de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2021*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 612 pp.
8. Allan R. Brewer-Carías, *Estudios sobre el Estado Comunal o Estado del Poder Popular*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 528 pp.
9. Allan R. Brewer-Carías, *La muerte de una Constitución. La experiencia del proceso constituyente de Venezuela de 1999, desencadenado por unas sentencias de la Corte Suprema de Justicia del 19 de enero de 1999* (Con trabajos de Eduardo Jorge Prats, Alessandro Pace, Georges Liet-Vaux, y de Juan Manuel Raffalli, Ramón Guillermo Avelledo, Víctor Hernández Mendible, Carlos Luis Carrillo Artíles, Ricardo Antela Garrido, Lolymar Hernández Camargo, Michael Núñez Torres y Rafael Estrada Michel, Jaime Grimaldo Lorent, Ricardo Combellas, Jesús María Casal H., Tulio A. Álvarez, Eduardo Piacenza, Carlos García Soto, Gustavo Grau Fortoul, José Ignacio Hernández y Miguel J. Mónaco), Caracas 2021, 690 pp.
10. Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones ante la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Sobre proceso político y constitucionalismo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 614 pp.

Allan R. Brewer-Carías

*Reflexiones*  
*ante la*  
**ACADEMIA DE**  
**CIENCIAS POLÍTICAS**  
**Y SOCIALES**  
**Sobre proceso político y**  
**constitucionalismo**  
**1969-2021**  
**Prólogo: Luis Ugalde S.J.**

*Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías,*  
*Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho,*  
*Universidad Católica Andrés Bello, No. 10*

Editorial Jurídica Venezolana International  
2021

© Allan Brewer-Carías  
Email: [allan@brewercarias.com](mailto:allan@brewercarias.com)  
<http://www.allanbrewercarias.com>  
ISBN: 978-1-63821-566-0  
Editorial Jurídica Venezolana  
Avda. Francisco Solano López, Torre Oasis, P.B., Local 4, Sabana Grande,  
Apartado 17.598 – Caracas, 1015, Venezuela  
Teléfono 762.25.53, 762.38.42. Fax. 763.5239  
Email [fejb@cantv.net](mailto:fejb@cantv.net)  
<http://www.editorialjuridicavenezolana.com.ve>  
Impreso por: Lightning Source, an INGRAM Content company  
para Editorial Jurídica Venezolana International Inc.  
Panamá, República de Panamá.  
Email: [ejvinternational@gmail.com](mailto:ejvinternational@gmail.com)  
Composición y montaje conforme a una diagramación  
por: Francis Gil, en letra Book Antigua 12, Exacto 12, Mancha 18 x 11.5

*A Beatriz, ¡60 años!  
Gracias infinitas por todo,  
por tu amor, por tu ayuda y por tu paciencia  
que me ha permitido hacer y crear;  
y por la familia que, gracias a tu esfuerzo,  
hemos podido construir.*





## CONTENIDO

NOTA DEL AUTOR.....	13
PRÓLOGO, por Luis Ugalde SJ.....	17

### PRIMERA

SOBRE LAS TRASFORMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO.....	23
--	----

### SEGUNDA

SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL. EL PROBLEMA DE LA PARTIDOCRACIA.....	67
--	----

### TERCERA

SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE 1961 y LOS PROBLEMAS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO.....	103
---	-----

### CUARTA

SOBRE LA CRISIS POLÍTICA, DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN.....	147
---	-----

### QUINTA

SOBRE REFLEXIONES SOBRE LA CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO, SUS SALIDAS DEMOCRÁTICAS Y LA CONVOCATORIA A UNA CONSTITUYENTE.....	163
---	-----

**SEXTA**

**SOBRE EL RETO QUE TENEMOS POR DELANTE EN MEDIO DE LA  
CRISIS, CON UN GOBIERNO QUE NO SE MANIFIESTA Y UNA  
IMPRECISA AGENDA CONSTITUYENTE.....223**

**SÉPTIMA**

**SOBRE REFLEXIONES CRÍTICAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE  
VENEZUELA DE 1999.....239**

**OCTAVA**

**SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS LEYES  
HABILITADOS 2001/ 2002.....263**

**NOVENA**

**SOBRE LA PROGRESIVA Y SISTEMÁTICA DEMOLICIÓN  
INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL  
PODER JUDICIAL EN VENEZUELA 1999-2004.....305**

**DÉCIMA**

**SOBRE LA INCONSTITUCIONAL CONVOCATORIA DE UNA  
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE EN 2017 COMO UNA  
MUESTRA MÁS DE DESPRECIO A LA CONSTITUCIÓN.....427**

**DÉCIMA PRIMERA**

**SOBRE REFLEXIONES SOBRE LOS CICLOS POLÍTICOS EN LA  
HISTORIA DE VENEZUELA Y LA "APOPTOSIS" DE UN RÉGIMEN,  
QUE "TIENE SUS DÍAS CONTADOS" .....437**

## DÉCIMA SEGUNDA

SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA REALIZACIÓN DE LAS ILEGÍTIMAS E INCONSTITUCIONALES ELECCIONES PARLAMENTARIAS CONVOCADAS PARA DICIEMBRE DE 2020.....457

## DÉCIMA TERCERA

SOBRE EFECTOS DEL INFORME DE LA MISIÓN INTERNACIONAL INDEPENDIENTE EN EL ESTADO DE DERECHO Y EN LAS ELECCIONES.....479

## DÉCIMA CUARTA

SOBRE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA Y LA LUCHA POR LA AUTONOMÍA Y LA DEMOCRACIA.....495

## DÉCIMA QUINTA

SOBRE EL FALSEAMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO.....521

INDICE GENERAL.....625



## NOTA DEL AUTOR

Este libro recoge mis reflexiones sobre temas relacionados con el proceso político y el constitucionalismo venezolanos, expresadas ante la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en discursos y conferencias dadas en actos y eventos organizados por la misma y en los cuales he participado desde 1969, es decir, desde antes de mi elección e incorporación como Individuo de Número en la Academia en 1978.

Tuve el honor también de haber presidido la Academia en el período 1997-1999, en un momento político importante en nuestra historia reciente, a cuya crisis me referí precisamente en mis discursos al asumir y dejar la Presidencia de la Corporación en 1997 y 1999 y, además, en 1998, al presentar a los candidatos presidenciales cuando fueron invitados por la Academia para que expusieran ante la misma su concepción del Estado.

El libro recoge, además, por su importancia académica y personal, el texto de mi discurso dado al recibir el *Premio Alma Mater UCV 2020*, otorgado por la Asociación de Egresados y Amigos de la Universidad Central de Venezuela, a propuesta de la Academia.

Dichas reflexiones son las siguientes:

La *primera*, sobre *Las transformaciones de la Administración Pública para el desarrollo*, que fue la conferencia dictada en el Ciclo organizado por la Academia sobre “La contribución de los juristas al desarrollo nacional,” el día 29 de mayo de 1968.

La *segunda* sobre *La Reforma del sistema electoral. El problema de la partidocracia*, que fue el texto de la conferencia dictada en el Ciclo organizado por la Academia sobre “La Reforma Electoral,” el día 9 de abril de 1987.

La *tercera* sobre *El Problema de la Reforma Constitucional. La Constitución de 1961 y los problemas del Estado Democrático y Social de Derecho*, que fue el texto de la conferencia dictada en

el “Ciclo sobre Actualidad Constitucional en Venezuela,” organizado por la Academia, el día 25 de mayo de 1992.

La *cuarta* sobre *Crisis Política, Democracia y Descentralización*, que fue el texto de mi Discurso de orden pronunciado en la Sesión Solemne de la Academia, al tomar posesión de la Presidencia de la Corporación, el día 18 de marzo de 1997.

La *quinta* sobre *Reflexiones sobre la crisis del sistema político, sus salidas democráticas y la convocatoria a una Constituyente*, que fue el texto elaborado “A manera de presentación” para el libro que recogió las intervenciones de los Candidatos Presidenciales 1998 en el evento convocado por la Academia para que expusieran su concepción del Estado, realizado entre el 10 y el 18 de agosto de 1998. Se recogen, además, mis notas de Presentación y Despedida respecto de cada uno de los candidatos.

La *sexta* sobre *El reto que nos plantea la crisis: con un gobierno que no se manifiesta y ante una imprecisa agenda constituyente*, que fue el texto del Discurso de orden como Presidente saliente de la Corporación, con motivo de la toma de posesión de la nueva Junta Directiva para el período 1999-2000, el día 7 de agosto de 1999.

La *séptima* sobre “Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999,” que fue el texto de la conferencia que dicté en el “Ciclo de conferencias sobre la Constitución de 1999” organizado por la Academia, el día 11 de mayo de 2000.

La *octava* sobre *Apreciación general sobre los vicios de inconstitucionalidad que afectan los Decretos Leyes Habilitados*,” que fue el texto de base elaborado para la conferencia que dice en el evento sobre “Ley Habilitante del 13-11-2000 y sus Decretos Leyes,” organizado por la Academia, el día 20 de febrero de 2002.

La *novena* sobre *La progresiva y sistemática demolición de la autonomía en independencia del Poder Judicial en Venezuela (1999-2004)*, que fue el texto de base elaborado para la conferencia dictada en el “Ciclo de conferencias organizadas en Homenaje a las Jornadas Domínguez Escobar en su Trigésima Edición,” por la Academia en cooperación con la Universidad Metropolitana, la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Católica Andrés Bello, el día 4 de marzo 2005.

La *décima*, sobre *La inconstitucionalidad de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (Decreto 2830 del 1 de mayo de 2017)*,” fue el texto de la conferencia dictada en la “Jornada sobre la Asamblea Nacional Constituyente: Génesis y perspectivas,” organizada por la Academia, el día 13 de junio de 2017.

La *décima primera*, sobre *Reflexiones sobre los ciclos políticos en la historia de Venezuela y la “apoptosis” del régimen*,” fue el texto de la conferencia dictada en el “Foro sobre el llamado a elecciones por parte de la Asamblea nacional Constituyente,” organizado por la Academia, el día 15 de febrero de 2018.

La *décima segunda*, sobre *Las consecuencias de la realización de las ilegítimas e inconstitucionales elecciones parlamentarias convocadas para diciembre de 2020*, fue el texto de la conferencia dictada en el “Foro sobre Elecciones Parlamentarias. Ilegitimidad e inconstitucionalidad” organizado por la Academia, el día 17 de septiembre de 2020.

La *décima tercera*, sobre *Efectos del Informe de la Misión Internacional independiente en el Estado de derecho y en las elecciones*, fue el texto de la conferencia dictada en el “Foro para analizar el Informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU por la Misión Internacional Independiente,” organizado por la Academia, el día 1 de octubre de 2020.

La *décima cuarta*, sobre *“La Universidad Central de Venezuela y la lucha por la autonomía y la democracia”*, fue el texto de mi Discurso pronunciado en el acto de recepción del “Premio Alma Mater UCV 2020 otorgado por la Asociación de Egresados y Amigos de la Universidad Central de Venezuela,” realizado el 4 de diciembre de 2020. La Academia me hizo el honor de proponer mi nombre al Jurado correspondiente para dicho Premio.

Y la *décima quinta*, sobre *Falseamiento del Estado de derecho*,” fue el texto de base que redacté para la conferencia dada en la *Opening Session del World Jurist Congress Colombia 2021*, organizado por la *World Juris Association*, y las Academia Colombiana de Jurisprudencia y la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, el día 11 de marzo de 2021.

Aparte de las reflexiones anteriores sobre temas relativos al proceso político y al constitucionalismo en el país, den-

tro de mis actividades realizadas ante la Academia están otra serie de reflexiones sobre derecho e historia, que son objeto de otro volumen en esta misma Colección de la Biblioteca que lleva mi nombre en la Universidad Católica Andrés Bello

Termino esta Nota con la expresión de mi profundo agradecimiento al Dr. Luis Ugalde S.J., ex Rector de la Universidad Católica Andrés Bello e Individuo de Número de nuestra Academia de Ciencias Políticas y Sociales, por su sentido y afectuoso Prólogo, que le agradezco en mi nombre y en el de Beatriz, mi esposa; al cual me he tomado la libertad de agregarle como *Post Scriptum* su reciente artículo: “Esperanza creíble” que resume con toda precisión la situación política del momento en el país.

Nueva York, octubre de 2021.



## PRÓLOGO

**Por Luis Ugalde S.J.**

*Individuo de Número de la Academia de Ciencias  
Políticas y Sociales*

Hace unos diez años tuve la suerte de encontrarme familiarmente con Allan y su esposa Beatriz en su apartamento en Nueva York, aprovechando mi paso con motivo de unas conferencias de promoción organizadas por amigos de Fe y Alegría. Conocía la prolífica obra jurídica del Dr. Brewer Carías pero nunca había tenido la oportunidad de hacerle la pregunta que despertaba mi admiración: ¿Cómo hacía Allan para mantener una actividad tan prodigiosa sin perder la calidad de sus aportes jurídicos? ¿Cómo podía desarrollar su vasta labor de publicación jurídica de tanta calidad, reconocida nacional e internacionalmente?

En ese encuentro informal y fraterno comprendí su disciplina de trabajo, incluso de largas horas nocturnas, que ni siquiera el inicuo exilio político había logrado frenar. Valoré lo que puede el talento venezolano estimulado por el sentido de construcción de país y comprensión de sus raíces histórico-jurídicas. Pero en ese ambiente familiar comprendí también que nada de esto hubiera sido posible sin el fiel e inteligente acompañamiento de su esposa Beatriz.

Me alegra mucho saber que este libro -al igual que el otro volumen donde el Dr. Brewer recogiendo sus muy importantes aportes sobre “Derecho e Historia” ante nuestra Academia de Ciencias Políticas y Sociales va a enriquecer la

colección que lleva su nombre en la Biblioteca de la Universidad Católica Andrés Bello.

La UCAB desde su fundación en 1953 ha contado con una Facultad de Derecho muy dinámica, creativa y llena de conciencia y sentido del deber público. Esta Facultad fue pionera dentro de la UCAB con la producción de libros de derecho, incluso cuando todavía no existía la Dirección de Publicaciones. No pocos de sus libros se convirtieron en textos básicos en diversas facultades de derecho del país. Luego la creación del Instituto de Investigaciones Jurídicas le dio una destacada dimensión investigativa a la Facultad de Derecho y ha contado con extraordinarios directores e investigadores. Quiero mencionar de manera excepcional y como homenaje póstumo al recién fallecido y destacado individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales Dr. Alfredo Morles, quien como Decano de la Facultad de Derecho de la UCAB tanto hizo por el desarrollo de este Instituto.

La UCAB desde su comienzo ha compartido con la Universidad Central de Venezuela el aporte de grandes figuras jurídicas que tanto contribuyeron desde la fundación de la Facultad de Derecho con su docencia y luego la han nutrido con la donación de sus bibliotecas jurídicas. El Dr. Brewer Carías - de raíces ignacianas merideñas en su formación- nos ha honrado recientemente con la donación de una inmensa y densa biblioteca constituida por los libros de su propia autoría. Al hacerlo demostró su generosidad excepcional hacia la universidad católica y jesuita y ahora ratifica su apoyo con esta colección que estoy seguro celebrarán y utilizarán los estudiantes y docentes todo el país.

El Rector fundador, el jesuita caraqueño Carlos Guillermo Plaza, en el discurso inaugural de la Universidad Católica en 1953 reconocía la modestia de aquel comienzo humilde, pero al mismo tiempo proyectaba un ambicioso sueño programático, que el tiempo y los logros han avalado. Quiero citar unos párrafos de ese discurso fundacional, pues veo realizado en esta biblioteca del Dr. Brewer lo que entonces era un compromiso institucional sometido a la incertidumbre:

*“Las profesiones se enfocarán con un sentido de realidad nacional, teniendo en cuenta lo que Venezuela necesita, espera o reclama.*

REFLEXIONES ANTE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
SOBRE PROCESO POLÍTICO Y CONSTITUCIONALISMO

*Para ello, daremos especial importancia a instituciones que, como el Centro Etnológico de la Universidad Católica, pongan en directo contacto al alumno con Venezuela. A través del Centro, los estudiantes podrás auscultar el alma recóndita de Venezuela, conocer sus costumbres, familiarizarse con la expresión popular de su cultura, al toque de la realidad, nacerá la sana inquietud de querer contribuir a la superación nacional (...) Compete a la Universidad fomentar en sus alumnos la inquietud científica propia del investigador, iniciarlos en los procedimientos, suministrarles los medios."*

Más adelante, luego de enfatizar otros aspectos de la necesaria investigación científica enfatiza:

*"Pero existe un campo más fecundo: es la misma Venezuela, su pueblo, su historia, su vida. En ese gran laboratorio humano, esa recóndita mina que reclama con urgencia ser excavada en todas direcciones. Aunque parezca paradoja, a Venezuela es menester descubrirla, investigarla y sondearla con el solícito cuidado con que se desgajan filones de áureo metal (...) De su recta comprensión dependerá el inmediato desenvolvimiento de Venezuela. La Universidad brindará especiales facilidades a todos aquellos que quieran adentrarse en el amplio campo de la realidad social, económica, histórica, etnológica y psicológica de nuestro pueblo."*

El derecho es la expresión del esfuerzo nacional en la búsqueda de consolidar el pacto social con reconocimiento de los derechos de cada uno, y la convicción de asumirlos como bien común y como tarea nacional.

Por eso es de tanta importancia recoger los esfuerzos jurídicos nacionales basados en el derecho y no impuestos por la ley del más fuerte.

Estoy seguro de que profesores y estudiantes de todo el país apreciarán este volumen que recoge aportes desde 1968 y abre las puertas al estudio, comprensión y rescate jurídico de esta Venezuela hoy tan amenazada, pero no dominada ni resignada, y específica. Hoy día las bibliotecas vuelan con las alas de la electrónica y la virtualidad sin que las distancias sean obstáculo. Así volarán hoy este volumen y biblioteca de un jurista tan reconocido mundialmente como es el Dr. Allan Brewer Carías.

Al mismo tiempo la publicación que presentamos refuerza la labor que tanto he apreciado en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en su empeño por no evadir las amenazas jurídicas, sino iluminar el camino de la redemocratización y trazar soluciones en esta Venezuela de derecho violado. La Academia expresa con serenidad y firmeza el estudio y la voz de quienes creemos que el futuro justo y libre de Venezuela está en una democracia de reconocimiento y afirmación plural, con un estado de derecho cimentado en la dignidad de toda persona humana, de todo venezolano convertido en ciudadano para juntos lograr el bien común en libertad, solidaridad y justicia. El lector encontrará en este volumen conocimiento y convicciones jurídicas indispensables para la construcción del país.

Felicitaciones y gracias Allan por esto obsequio de tu talento y tenacidad para sortear todas las dificultades, tarea que no hubiera sido posible sin el apoyo y acompañamiento amoroso de Beatriz a lo largo de estos primeros 60 años.

Caracas, agosto de 2021

*Post scriptum: Luis Ugalde S.J. Esperanza creíble"*

Caracas, jueves 16 de septiembre de 2021

La gran mayoría de los venezolanos quisiera tener esperanza de librarse de esta tragedia nacional, pero lamentablemente no ve salidas creíbles ni en el régimen ni en la oposición. Las promesas "revolucionarias" de hace 22 años pronto se volvieron cenizas arrasadas por el saqueo y la corrupción inaudita: muchos años antes de las "sanciones" norteamericanas centenares de miles de millones de dólares fueron robados y malversados por la "revolución," las empresas básicas despojadas y arruinadas, la producción nacional reducida a la cuarta parte, el bolívar convertido en papel despreciable, el trabajo con ingresos de miseria y la Constitución y los derechos humanos sistemáticamente violados. Por eso, casi 6 millones de venezolanos han abandonado este barco con riesgo de ahogarse en las aguas procelosas de la migración. En todas partes se escucha el lamento por la desgracia y ruinas como en Ciudad Guayana que solo provocan lágrimas e indignación. Esta descomposición no puede ser ocultada por

la cínica propaganda del régimen, ni por su represión armada, ni echándole la culpa al "imperio."

Con la sonora derrota electoral de diciembre de 2015 el régimen se asustó, decidió cerrarse a toda elección libre y justa, e impuso el "gendarme necesario" de una constituyente supraconstitucional para eliminar todo resultado electoral y toda decisión que no le conviniera.

*Renacer de la sociedad civil.* No basta criticar a los políticos y decir que no nos sentimos representados por ellos; es imprescindible una nueva conciencia republicana con responsabilidad pública de cada uno con sentido del pacto social para el bien común de todos. Grave sería pasar de los perseguidos, inhabilitados y presos de hoy a la misma receta mañana para los actuales perseguidores. Es necesario crear una sociedad única, plural y con iguales derechos para todos y con todas las capacidades productivas activadas para salir de la pobreza.

Así mismo hay que crear nuevas bases económicas con creciente productividad, pues la abundancia de la renta petrolera estatal, que brotó hace un siglo, está en ruinas.

*Negociación, Elección y Esperanza creíble.* No es cierto que nos falta conciencia de la tragedia nacional, sino una esperanza creíble como fuerza para cambiar. Debajo de las aparentemente apagadas cenizas, hay mucha energía y fuego que solo resurgirán con el soplo de una esperanza que los vuelva a encender; soplo de vida que ya no tiene el régimen y tampoco lo demuestran los líderes democráticos. ¿Cómo transformar en esperanza creíble lo que no parece sino cenizas, desengaño y resignación?

Tenemos dos retos delante: las elecciones regionales de noviembre organizadas por la dictadura con todo tipo de ventajismos para fortalecerse y perpetuarse en el poder y una muy dura y difícil negociación en México entre la dictadura y la Plataforma Unitaria con acompañamiento internacional. Obviamente la dictadura va a ellas para salir vencedora y lograr que le quiten las "sanciones" que la tienen ahogada. Es lo que hay y no basta repudiar esta realidad, hay que transformarla y para ello hay que asumirla y cambiarla.

*Las elecciones presidenciales y parlamentarias libres y justas* son un derecho violado y cuentan con el apoyo internacional de más de un centenar de democracias muy decisivas y signi-

ficativas. El malestar nacional, incluso de millones que fueron chavistas de buena fe, lo invade todo. Por eso nos preguntamos *¿qué podemos hacer para salir de la votación de noviembre con la esperanza creíble incrementada con el despertar de la ciudadanía en todos los niveles y los demócratas más movilizados, organizados, unidos y convencidos de que podemos librarnos de este régimen claramente enemigo de la sociedad venezolana y de sus esperanzas?*

Desde ahora tenemos que empezar a prender la esperanza creíble con el soplo de la unidad con hechos y ejemplos visibles, como el que ha dado Roberto Patiño al declinar sus mejores posibilidades de ser buen candidato a favor de otro, acordado en unidad. Y también manifestar nuestra indignación frente a actitudes divisionistas escandalosas en algunos que se dicen demócratas. Es necesaria la Unión y Acuerdo de Salvación Nacional, incluso entre quienes difieren entre ir a votar o abstenerse. El 21 de noviembre será una buena oportunidad para celebrar algunos triunfos, castigar al régimen, poner al descubierto sus atropellos dictatoriales y también a los partidos y figuras opositoras que bloquean y se oponen a la unidad necesaria; convertir esa votación *en un paso para urgir el cambio con elecciones presidenciales (que se nos deben) y parlamentarias libres y justas e inmediato cambio de modelo económico y concreción de la imprescindible ayuda internacional para la emergencia humanitaria y la reconstrucción económica social*. Al mismo tiempo ver que es imprescindible lograr negociaciones serias que cambien sanciones (salvo delitos que no prescriben) por fomento de inversiones, derechos humanos y recuperar el pacto social para el bien común de todos.

Solo sumando fuerzas hoy enemigas y logrando decisiva solidaridad y apoyos internacionales (más allá de las sanciones económicas) los venezolanos seremos capaces de reconstruir el país y restablecer los derechos humanos y principios democráticos hoy tan violados.

**PRIMERA**  
**Sobre**  
**LAS TRASFORMACIONES DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL**  
**DESARROLLO**

Texto de la conferencia dictada en el Ciclo  
organizado por la misma sobre "*La contribución  
de los juristas al desarrollo nacional,*" el día 29 de  
mayo de 1968\*

**I. INTRODUCCION**

En la actualidad, y desde hace algunos años, en todos los países del mundo se observa la existencia de un anhelo o una aspiración política que busca una reforma o una renovación de las estructuras de la sociedad.

Esta situación no sólo es propia de los países subdesarrollados o del tercer mundo, en los cuales se vienen operando transformaciones en todos los órdenes, principalmente originadas por el contraste que surge entre sus estructuras e instituciones y el desarrollo económico<sup>1</sup>; sino que se observa

---

\* Publicado en la *Revista de Administración Pública*, N° 58, Madrid 1969, pp. 387-420; y en la *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 41, Universidad Central de Venezuela, Caracas, diciembre 1968, pp. 19-64.

<sup>1</sup> Vid. algunos aspectos de ello en los campos jurídicos y económico, en *Les Aspects Juridiques du Développement économique*, Association In-

también, quizás con rasgos más alarmantes, en las sociedades desarrolladas o industriales de nuestro tiempo. Recientemente por ejemplo, hemos visto al General De Gaulle, después de diez años de ejercicio del poder personal en Francia, y frente a la crisis social y política de ese país, apelar a los franceses, mediante un referéndum, para emprender, con los poderes públicos, —ha dicho—, "el cambio, en todos los lugares donde haga falta, de las estructuras estrechas y anticuadas para abrir más ampliamente la ruta a la nueva sangre de Francia."

En todo caso, especialmente después de la segunda guerra mundial, una serie sucesiva de reformas se vienen operando, las cuales han tenido reflejos peculiares en el campo del derecho.<sup>2</sup> De ahí que se hable con tanta insistencia de la reforma agraria, de la reforma de la empresa y de los mecanismos de producción, de la reforma de la educación, y hasta de la reforma administrativa.

Todas esas reformas, todas esas transformaciones deseadas en las estructuras e instituciones políticas, sociales y económicas, tienen evidentemente su origen, en la necesidad de adaptarlas a los cambios operados en las realidades socio-económicas en los últimos años.

Puede decirse que estas transformaciones son de tal naturaleza, que jamás se habían operado en la historia de la humanidad, en un lapso tan corto. La revolución francesa y la revolución industrial, requirieron de muchos años para su consolidación y para hacer sentir sus efectos. La revolución tecnológica de nuestros días en cambio, ha sido tan rápida, que hace perder las perspectivas mismas de lo que será el mundo en los próximos treinta años.

Sin embargo, en la actualidad, y a pesar de todos esos violentos cambios de la realidad socio-económica, la mayoría de los países siguen manipulándola a través de instituciones, estructuras, sistemas y mecanismos decimonónicos. Piénsese sólo por vía de ejemplo, en el Municipio y en la autonomía municipal —instituciones que por inservibles frente a la revo-

---

ternationale des Sciences Juridiques, París 1966; Nguyen Huu Chau, *Structures, institutions et développement économique dans les pays sous-développés*, Paris 1964.

<sup>2</sup> Un magnífico análisis de las transformaciones del derecho en la sociedad cambiante puede verse en Wolfgang Friedmann. *El Derecho en una sociedad en transformación*, México 1966.



lución urbana de nuestros días, es preciso arrinconarlas— y todos los defensores a muerte que aún tiene, y que no se dan cuenta que, quizás, los desaciertos y fracasos de la gestión de los intereses locales en la actualidad, sólo tienen su origen en la defensa a ultranza de un pretendido Municipalismo ya caduco.

Todas esas contradicciones entre la realidad social y económica y las estructuras e instituciones políticas y sociales, se han reflejado con especiales características en la función del Estado. En la actualidad, en todos los países del mundo, inclusive los más capitalistas, el Estado puede considerarse como un Estado intervencionista, en diversos grados de intervención por supuesto.

En este sentido es necesario señalar que ya han pasado los días en que era necesario razonar y justificar la actitud intervencionista del Estado. La intervención estatal es una realidad, y en efecto, en la actualidad, pocos campos o sectores de nuestra vida económica y social escapan de una injerencia del Estado, o al menos, de la presencia del Estado.

Pero lo característico de esta realidad es que es irreversible, por lo que de nada valen —salvo para sembrar confusión— los últimos alaridos que todavía se dan en defensa de un liberalismo tradicional, que no existe, como sistema, en ninguna parte del mundo.

Sin embargo, ante esa realidad del Estado intervencionista, en los hechos, éste pretende seguir gestionando o conformando la realidad económica o la realidad social con los esquemas del Estado liberal-burgués, es decir, sustancialmente, con los esquemas del Estado abstencionista. De ahí las nuevas tendencias —como la de la reciente doctrina alemana— de considerar en la actualidad al Estado no ya como Estado liberal-burgués de derecho sino como Estado social de derecho, y como la de la doctrina anglosajona que ha venido propugnando la noción sustitutiva del *Welfare State*, Estado de bienestar, o Estado benefactor.

## II. LA PROBLEMÁTICA EN LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS

Pero esas contradicciones entre las instituciones políticas y las realidades socio-económicas que dan origen a la necesidad de una transformación de la función del Estado aún

en los sistemas más capitalistas, surgen más patentes y dramáticas en los denominados países subdesarrollados. Todos los efectos de la revolución urbana o de la revolución tecnológica de nuestros días colocan a los países del tercer mundo en una situación aún más angustiosa.

Para darse cuenta de ello, quizás baste comparar nuestra situación con la de los países europeos. Estos temen con cierta base<sup>3</sup> que se ahonde cada vez más, en perjuicio de su futuro desarrollo, si abismo o foso que ya los separa del avance tecnológico y organizativo de los países que en pocos años formarán parte de la llamada sociedad post-industrial y que estará materialmente en manos de las computadoras o de los ordenadores.

Ante esa actitud, realmente que la angustia es total respecto al destino de nuestros países del tercer mundo frente a éstos que formarán la sociedad post-industrial, cuando sólo es ahora, pero con muchos altibajos y muy tímidamente, que nos estamos acercando a la etapa de la sociedad industrial. Ese abismo, amenaza ahondarse en tal forma que no será posible nunca eliminarlo. De ahí el reto del desarrollo, pues este desarrollo nacional es la única vía que nos queda, no para eliminar esas diferencias ya imposibles de borrar, sino para disminuirlas en beneficio de nuestros pueblos.

Pero al hablar de nuestro subdesarrollo tenemos que preguntarnos, realmente sobre qué es el desarrollo, palabra que ya entra casi en el campo de los mitos políticos y económicos.

Ciertamente que con esta palabra nos han invadido los economistas, y por ello, se trataba hasta hace muy poco de una palabra tabú para los juristas. Sin embargo, me parece indispensable hacer alguna incursión en dichos predios, e intentar penetrar ese tabú inexplicable.

Una cosa es cierta y definitiva en este campo: el desarrollo no puede definirse *in abstracto*, no puede definirse genéricamente, sino sólo por comparación. Se trata por tanto de una meta, con variantes, que surge por módulos de comparación con las sociedades industriales o desarrolladas de la actualidad.

Desarrollo en este sentido es sinónimo de progreso, pero

---

<sup>3</sup> Vid. en tal sentido uno de los libros de más reciente actualidad, Jean-Jacques Servan-Schreiber, *El Desafío Americano*, Barcelona 1968.

de progreso comparado con metas ya logradas por otros países. El desarrollo entonces, no es un fin en sí mismo, sino un medio de satisfacer aspiraciones humanas, por lo que en nuestros países, es un medio para la reforma social y no otra cosa precisa la Constitución de Venezuela, en su Preámbulo, al indicar que se ha dictado entre otros propósitos, con el de promover el bienestar general y la seguridad social; de lograr una participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social; y de fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre. Por ello, el mismo texto constitucional establece la obligación para el Estado de promover el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país.

Vemos en dichas declaraciones el reconocimiento claro de nuestro subdesarrollo y la definición de ciertas metas a lograr y que constituyen el desarrollo.

Ahora bien, de acuerdo a ello, y no pudiendo definirse in abstracto nuestra condición de país subdesarrollado, destaquemos los índices que nos clasifican en dicha categoría, como país que hasta ahora no había participado en la revolución industrial.

Nuestra situación de subdesarrollo en líneas generales, entonces, puede caracterizarse por tres aspectos distintos: un aspecto económico, un aspecto social y un aspecto político.<sup>4</sup> Bajo el aspecto económico se caracteriza, en primer lugar, porque tenemos una gran proporción de la población dedicada a las actividades primarias, es decir, agrícolas y de extracción minera, pero con la peculiaridad, de que la producción nacional en esos campos se traduce o en una producción de subsistencia o en una producción de exportación. Ello implica asimismo una situación de escasa industrialización, y algunas veces, una hipertrofia del sector terciario o de servicios, en relación con los otros. En segundo lugar, se caracteriza por la dependencia económica de nuestros países frente al capital extranjero con todas sus consecuencias, inclusive de orden

---

<sup>4</sup> Vid. L. J. Lebret, *Dinámica concreta del desarrollo*, Barcelona 1966, págs. 54 ss.; J. Chi-Yi Chen, *Desarrollo y Planificación*, Caracas 1964, pp. 11 ss.

político, lo que ha conducido a François Perroux a calificar a estos países subdesarrollados simplemente como "naciones aparentes" o que ha conducido con frecuencia a que se les de el calificativo de "países sucursales."<sup>5</sup> El tercer aspecto económico radica en la condición de desempleo o subempleo cada vez más generalizada, debido a la explosión demográfica que no ha sido acompañada por una adecuada expansión económica.

Por otra parte, los aspectos sociales o más bien socio-económicos de nuestro subdesarrollo son, en primer lugar, la enorme desigualdad de ingreso por habitante y por tanto, del nivel de vida de los mismos, que es bajo. De ahí que sea absolutamente exacta la apreciación generalizada de que un país es más pobre cuanto mayor es la diferencia entre ricos y pobres. En segundo lugar, el crecimiento demográfico desmesurado, la subalimentación de una parte importante de la población y la difusión de las enfermedades en masa. En tercer lugar, se caracteriza por el bajo nivel de instrucción y por la ausencia o insuficiencia de cuadros científicos y técnicos, lo que produce una explotación más fácil de los débiles por los más fuertes.

Pero también hay una serie de aspectos políticos que caracterizan nuestro subdesarrollo, entre los cuales se destaca la inestabilidad política y administrativa originada por la lucha partidista por el poder en sí mismo y por la irregular dependencia exterior.

Ahora bien, frente a esa situación angustiosa, que se agudiza y empeora cada vez más, el problema del desarrollo no puede plantearse como un posible medio entre muchos, para superar la etapa preindustrial en que se encuentran la mayoría de los países latinoamericanos. El desarrollo, como instrumento para eliminar la pobreza y elevar el nivel de vida de la población, no puede dejar de realizarse.

Sin embargo, frente a esta necesidad, surge una pregunta ineludible: —Cómo lograr ese desarrollo?

En los países occidentales hoy adelantados o desarrolla-

---

<sup>5</sup> Vid. François Perroux, *L'economie du XXéme Siecle*, París 1961; Oswaldo Sunkel, "Política Nacional de Desarrollo y dependencia extranjera (primera parte)," en *Comercio Exterior*, Tomo XVIII, N° 3, México, marzo 1968, p. 232.

dos, el proceso de desarrollo se llevó a cabo durante un largo o larguísimo período fundamentalmente por empresarios individuales. La actuación del Estado en dichos países tuvo un ámbito restringido, limitándose sus medidas, a veces, a proporcionar solamente facilidades de transporte, pues las decisiones que se adoptaron sólo fueron en base a ideas vagas acerca del progreso general, con frecuencia sin mayor confianza en su éxito. Por ello, en general, el proceso no tuvo ni siguió un ritmo regular, sino que se interrumpió por trastornos y crisis. En muchos aspectos el proceso se hizo a costa de bastante energía desperdiciada, por lo que dicho proceso de desarrollo se ha calificado por Jan Tinbergen, como un proceso de prueba y error.<sup>6</sup>

En base a la forma cómo se llevó a cabo ese proceso, es que W. W. Rostow<sup>7</sup> precisa su secuencia del desarrollo económico, en tres fases: un largo período, de casi un siglo, el que tienen lugar las condiciones previas a lo que él llama el "take-off" es decir el despegue; en segundo lugar, el "despegue" mismo que se produce en dos o tres décadas, y por último, un prolongado período final, en el que el desarrollo es normal y realmente automático.

Sin embargo, el proceso de desarrollo al cual necesariamente deben incorporarse los países latinoamericanos no puede, en ningún caso, ser un proceso lento, por lo que la secuencia de Rostow por lo lenta, quizás nos es inaplicable. Al contrario, si nuestra alternativa es sólo el desarrollo, es decir, prosperar, pero "prosperar en un mundo en el que aumentan la miseria y el hambre" y "en el que ruge cada día más la rebelión"<sup>8</sup> ese objetivo sólo puede lograrse a corto plazo.

Para ello es necesario que ese desarrollo se promueva, pues implica un esfuerzo razonado y consciente del hombre

---

<sup>6</sup> Vid. J. Tinbergen, *La Planeación del Desarrollo*, México 1966, p. 7.

<sup>7</sup> Vid. W. W. Rostow, *The Process of Economic Growth*. Oxford 1953; W. W. Rostow, *The Stage of Economic Growth*, Cambridge 1960; y en particular, W. W. Rostow, "The Take-Off into Self-Sustained Growth," en *Economic Journal* LXVI, 1356, pp. 25 y 48.

<sup>8</sup> Vid. Josué de Castro, "Un Plan para el Tercer Mundo," en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, N° 44, Caracas, agosto 1967, p. 1.

que señala unos objetivos a alcanzar en un determinado lapso. El desarrollo por tanto no es ni puede ser en nuestros países, un proceso espontáneo, sino muy por el contrario, un proceso provocado y dirigido, un proceso planificado.

En este sentido, en todos los países en vías de desarrollo se ha tomado clara conciencia de que en ellos no se repetirá el modelo histórico basado en el libre juego de las fuerzas del mercado que permitió a las naciones hoy industrializadas, en su oportunidad, avanzar lentamente por el camino del desarrollo y bienestar. Por ello, se ha buscado la solución de los problemas a través de un intervencionismo estatal, que lamentablemente hasta ahora ha sido, con frecuencia, esporádico, tímido, débil e inorgánico. Sin embargo, esa muchas veces cara experiencia, ha creado conciencia de la necesidad ineludible de tomar esas decisiones políticas en forma coherente y simultánea, es decir, a través de un plan.<sup>9</sup>

En la actualidad, entonces, están indisolublemente unidos el desarrollo y la planificación, y en el campo económico, el desarrollo económico y la planificación económica. Por supuesto que no es éste el lugar para plantearnos las discusiones de orden filosófico y político que han surgido frente a la posibilidad y a la compatibilidad de la dicotomía de una planificación económica y de la libertad humana. Ello, por lo demás sería completamente inútil y bizantino. Actualmente, la discusión no estriba ya en la necesidad o no de la planificación, sino en su alcance y formas.

En el proceso de desarrollo al que deben incorporarse todos los países latinoamericanos, el papel del Estado por tanto, tiene que ser un papel preponderante. El debe comenzar por precisar una "política de desarrollo" definida, coherente y nacional, a través de la cual<sup>10</sup>: se creen las condiciones favorables al proceso; se familiarice al gobierno mismo y a la comunidad con las potencialidades y ventajas del mismo; se realicen una serie de inversiones básicas; y se tomen las medidas destinadas a facilitar y estimular la actividad y las inversiones privadas orientadas al proceso.

---

<sup>9</sup> Cfr. Sergio Molina y Edgardo Boeninger, "Necesidad y Contenido de la Planificación," en *Mensaje*, N° 123, Santiago de Chile, octubre 1963, p. 601.

<sup>10</sup> Vid. J. Tinbergen, *La Planeación del Desarrollo*, México 1966, p. 7.

De ello resulta por otra parte que el desarrollo no se producirá en países donde la élite del poder político se oponga a ello, o en otras palabras, en países regidos más o menos por una aristocracia económica o terrateniente, con actitudes feudales hondamente enclavadas, opuestas fuertemente a la real industrialización, a la educación popular y al cambio tecnológico.<sup>11</sup> En esos países evidentemente que hay un prerrequisito para un desarrollo económico exitoso: sustituir a los que detentan el poder y por esa vía, promover los cambios estructurales que el desarrollo implica.

### III. LAS TRANSFORMACIONES EN LAS ESTRUCTURAS

La incorporación de nuestros países al desarrollo, tiene grandes repercusiones respecto a la situación estructural existente, pues necesariamente implica una transformación de las estructuras e instituciones políticas, económicas, sociales y culturales.

En este sentido, —y sobre esto no han pensado mucho los que generalmente hablan de desarrollo desde posiciones político-partidistas o netamente empresariales— las consecuencias del proceso de desarrollo no pueden ser calificadas de otra forma que como las de una revolución, y por lo que implica en relación a la dependencia externa actual, de una revolución de independencia.

Es bueno recordar que todavía la revolución, o conforme a la famosa frase, "el fantasma que recorre América Latina"<sup>12</sup>, la sigue recorriendo. De ahí el imperativo de nuestra generación de darle cuerpo y alma al mismo, a través del desarrollo nacional.

He señalado que las consecuencias de la superación del sub-desarrollo o en otras palabras, el paso de un nivel de vida menos humano a un nivel de vida más humano, al costo menos caro posible y al ritmo más rápido posible, implican una revolución que podríamos calificar de revolución del desarrollo.

---

<sup>11</sup> Cfr. Benjamín Higgins, "Existen factores no económicos en el desarrollo económico?," en *Desarrollo Económico*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1965, p. 112.

<sup>12</sup> Vid. Alejandro Maguel, "Génesis de "una situación prerrevolucionaria," en *Mensaje*, N° 123, Santiago de Chile, octubre 1963, p. 496.

Que quede claro, en todo caso, que el término no lo utilizo para espantar burgueses, o para transigir con la moda o para conquistar simpatías marxistas.<sup>13</sup>

Simplemente, lo utilizo porque es el más apropiado para calificar los cambios que se tienen que producir en nuestros países en un futuro cercano, si simplemente observamos las características de las realidades del hombre actual<sup>14</sup>: en primer lugar, una realidad demográfica que se traduce sobre todo en América Latina en que los pobres son y serán cada día más numerosos que los privilegiados, pero no ya en las proporciones del pasado más o menos inmediato; sino en proporciones que sólo una inteligencia y una imaginación enteramente volcadas hacia el futuro serán capaces de concebir. Se trata de una realidad demográfica que dará origen a una nueva faz en América Latina; la faz del pueblo, pobre y abrumadoramente mayoritario.

En segundo lugar, una realidad científico-tecnológica, que ha conducido a que el futuro del mundo en los próximos treinta años sea materialmente impredecible desde el punto de vista de las comunicaciones y del imperio de los ordenadores; y en tercer lugar, una realidad estratificada, por el creciente desnivel y desigualdad entre países desarrollados y países subdesarrollados, y en estos, entre las clases dominantes y las clases inferiores; desigualdades sobre las cuales van tomando conciencia todos los medios sociales, a través de los cada día más avanzados mecanismos de difusión y comunicación.

Este panorama, que originará necesariamente esta revolución del desarrollo, se traduce en el lenguaje corriente, en esos otros términos, ya tan manoseados y de uso tan abusivo, y a los cuales hasta ahora en nuestro país aparentemente no se le ha dado o no se le ha querido dar un real contenido, y que son el "cambio," simplemente, o el "cambio de estructuras" o la "reforma de las estructuras."

A este reformismo, reflejo de una aspiración política generalizada en América Latina, es necesario comenzar por pre-

---

<sup>13</sup> Cfr. "Reformas revolucionarias en América Latina," en *Mensaje* N° 123, Santiago de Chile, octubre 1963, p. 481.

<sup>14</sup> Vid. Roger Vekemans S. J., "La Reforma Social, o la reforma de las reformas," en *Mensaje*. N° 123, Santiago de Chile, octubre 1963, p. 506.



cisarle un real y serio contenido para que no se traduzca simplemente en un método de falsificar la realidad y falsificarnos a nosotros mismos a fin de producir una pura apariencia.

En las líneas que siguen pretendo, en términos muy generales, tratar de precisar un poco, algunos de los contenidos de ese cambio tan anhelado y principalmente, de las consecuencias que un cambio de estructuras origina.

Para ello, debo partir de una premisa fundamental: no puede en nuestros países pretenderse lograr el desarrollo a través de las estructuras tradicionales. La incorporación del país al desarrollo, necesariamente implica, un cambio, una transformación, una reforma de las estructuras sociales, económicas y políticas tradicionales, para que se constituyan en la palanca del desarrollo y no en su freno. Y la posición de nuestros países ante ese imperativo, es encarar definitivamente esas transformaciones o simplemente perecer.

En América Latina, la primera y la más importante estructura a reformar es la estructura social. La reforma social se convierte entonces, en la reforma de las reformas, y tiende a lograr la participación real y efectiva del pueblo en la vida social y política, como protagonista del cambio y del desarrollo. La reforma social implica entonces directamente esa tan repetida frase de la elevación del nivel de vida de la población. Para ello en América Latina es necesario comenzar por la abolición de las actuales clases sociales, de clara raigambre económica. Quizás esta reforma se haga más patente en otros países latinoamericanos. En Venezuela afortunadamente en los últimos años se han venido produciendo cambios sociales de gran significación, pues hemos vivido en una sociedad abierta con vocación pluralista, y que ha dado origen al surgimiento de una todavía incoherente pero amplia clase media.

Sin embargo, la estructura social requiere de muchos ajustes, fundamentalmente por ejemplo, en el campo educacional, pues una de las características de nuestro subdesarrollo es que un grandísimo porcentaje de nuestra población no tiene acceso ni siquiera a la enseñanza primaria y fundamental. La educación, en la comparación entre países desarrollados y subdesarrollados, se convierte entonces no sólo en el primer factor del desarrollo, sino también de expansión económica. Ello lo destaca con cifras impresionantes Jean-Jacques Serban-Schreiber en su ya famoso libro *El Desafío*

*Americano*, y que resume con una cita de un poema de hace veintitrés siglos: "Sí das un pescado a un hombre, se alimentará una vez. Si le enseñas a pescar, se alimentará toda la vida."<sup>15</sup>

De ahí que no sea exagerado afirmar que la base primordial de la adquisición de un alto nivel de vida, radica en el nivel educacional de la población, y este nivel educacional sólo puede lograrse a través de la reforma de la estructura del sistema de la educación, para eliminar el analfabetismo, el ausentismo escolar y la enseñanza muchas veces clasista.

Por otra parte, dentro del mismo campo de la estructura social, debe ampliarse la acción del Estado para la protección y cuidado de diversos sectores de la población que lo necesitan y particularmente de los menores que carecen, permanente o temporalmente, del cuidado de padres y guardianes. El Estado debe entonces asumir la educación, inclusive familiar de los cada vez más numerosos niños y menores que viven — si es que eso puede llamarse vida — en nuestros barrios. Frente al panorama de los menores de los miserables suburbios de las grandes ciudades, es una falacia imperdonable hablar del derecho y deber a la educación y de la libertad de escoger la educación de los hijos. Allí ni hay derecho ni hay libertad, lo que hay es miseria e indigencia.

Por parte, la estructura económica, requiere asimismo de grandes y audaces reformas, para incorporar nuestros países al desarrollo.

Veamos algunos aspectos de la misma: En primer lugar, respecto al estatuto de la propiedad, tal como ahora existe. A pesar de todas las transformaciones que ha sufrido por la incorporación a su esencia de la función social que debe cumplir y por los efectos del desarrollo urbano, por ejemplo, varias reformas se imponen en este terreno: nacionalización y control por el Estado de algunas grandes empresas indispensables al desarrollo, superación de la empresa individualista y participación de los trabajadores en su gestión, planificación del uso de la tierra, etc.

En segundo lugar, la incorporación al desarrollo exige la formación de capitales y su canalización racional y nacional.

---

<sup>15</sup> Vid. Jean-Jacques Serban-Schreiber, *El Desafío Americano*, Barcelona 1988, p. 94.

En este sentido algunas medidas importantes se han tomado en los últimos años y principalmente en materia de seguros, al exigirse que la mayoría absoluta del capital de las empresas sea necesariamente capital venezolano.

El problema debe plantearse también respecto de otras actividades económicas y quizás en materia bancaria, y debe procederse además, a regularse las inversiones extranjeras, para canalizarlas racionalmente en sectores útiles al desarrollo.

Dentro de la reforma de la estructura económica se destaca particularmente además, la reforma de la estructura agraria. Basta en este sentido recordar que la mayor parte de las áreas rurales latinoamericanas, donde se concentra alrededor del 50% de la población del continente, viven todavía al margen de la vida ciudadana, imperando en ellas un paternalismo y un caudillismo local, íntimamente ligados al latifundismo inculto y ocioso. El desarrollo económico de nuestros países, ello es evidente, no debe situarse sólo en la industrialización sino en la actividad agrícola hecha más productiva.

Ciertamente que el concepto de reforma agraria ha sido de los más polémicos en América Latina y en Venezuela en los últimos años, hasta el punto de que muchas veces su ausencia se ha desfigurado, para recubrir, con las mismas palabras, realidades inocuas sin ningún significado de cambio real. Sin embargo, y a pesar de todas sus malas realizaciones, el progreso en ese campo ha sido considerable

Por último, dentro de la reforma de la estructura económica se destaca la necesidad de atenuar la dependencia y la dominación extranjeras, originadas entre otros factores, por la explotación de materias primas, por la importación de bienes de capital y la poca capacidad de compra derivada de la necesaria importación de productos elaborados y aún de bienes de consumo. De ahí la política de industrialización a través de la sustitución de importaciones. Sin embargo, la manipulación de dicha política a través de un esquema proteccionista no planificado, ha producido que en realidad antes de sustituirse las importaciones considerando el valor total de las mismas, lo que se ha realizado en nuestros países es una modificación en la composición de las mismas: ya no se importan bienes de consumo, pero sí productos intermedios, necesarios

ahora debido al tímido proceso de industrialización y que se utilizan para producir aquellos bienes de consumo.<sup>16</sup>

Por otra parte, el proceso se hizo a costos tan elevados derivados del alto proteccionismo arancelario, que no es posible exportar lo que se produce, y en todo caso, el límite de crecimiento está en la dimensión del mercado, que es estrecho e insuficiente en nuestros países. La dependencia económica entonces continúa y posiblemente continuará creciendo, mientras nuestros límites de expansión estén en las fronteras nacionales.

De ahí el camino de la integración económica como fundamento de nuevos moldes para el desarrollo, y que se basa en la formación de un gran mercado que haga posible la producción en gran escala y la especialización económica, actualmente segmentado por compartimientos estancos. Sin embargo, ciertamente, el proceso de integración económica, si no se sabe dirigir, puede contribuir aún más a la "sucursalización" acelerada de la región, a través de la formación de empresas multinacionales extra latinoamericanas, en lugar de contribuir al logro de nuestra real independencia exterior.

En todo caso el proceso de integración económica latinoamericana traerá y está trayendo consecuencias y modificaciones en las estructuras económicas tradicionales de producción. Entre otras cosas, la integración económica producirá por ejemplo la contracción de una serie de actividades económicas en diversos países, al mismo tiempo que la expansión en otros, por la especialización económica que originará la economía de escala. Pero no sólo producirá reformas en las estructuras productivas, sino que la integración económica desde el punto de vista político y jurídico, traerá a América Latina transformaciones aún no evaluadas en su totalidad y que incidirán no sólo sobre el mismo concepto de soberanía y Estados nacionales, sino sobre el propio régimen de los extranjeros; y la incidencia será de tal naturaleza que, materialmente, considero que no será viable el proceso de integración en América Latina, sin pensar paralelamente en una reforma de nuestros sistemas constitucionales, que ciertamente, no

---

<sup>16</sup> Cfr. Braulio Jattar Dotti, *La integración Latinoamericana en el presente*, Caracas 1966, pp. 42 ss.; Leopoldo Díaz Bruzual, "Introducción a la Realidad Económica en Venezuela 68," en *La Realidad Nacional*, Caracas 1968, p. 144.

tienen vocación integracionista.<sup>17</sup>

#### IV. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA TRANSFORMACION DE LAS ESTRUCTURAS

Pero de este ligero e incompleto análisis de algunas de las reformas de estructuras que exigirá el proceso de desarrollo económico en América Latina, surge con absoluta evidencia algo que vislumbramos anteriormente: es absolutamente inimaginable la incorporación al desarrollo y la realización consecuente de una serie de cambios en las estructuras tradicionales, como los señalados, sin una neta, oportuna y enérgica intervención del Estado. Todas esas reformas, hieren en lo vivo a quienes usufructúan del actual estado de cosas, y por ello es lo cierto que utilizarán y utilizan todos los medios a su alcance para rechazarlas o para hacerlas inoperantes. De ahí que sea necesaria la intervención del Estado a fin de que mediante el poder público, las reformas lleguen a hacerse realidad. Ello, sin embargo, no será tarea fácil, pues en América Latina, lo normal es que quienes detentan el poder económico detentan también el poder político.

En todo caso, es conveniente recalcar que en nuestros países, para el enfoque del papel del Estado en el desarrollo, es necesario superar, por anticuados y engañosos, los enfoques tradicionales y dogmáticos del Estado que generalmente se nos quieren imponer y que son los enfoques burgués o marxista, de país-sucursal o de sistema totalitario.<sup>18</sup> Al primero porque hace del Estado un cuerpo político desligado de lo social y le atribuye una función meramente pasiva; el segundo porque hace del Estado un organismo de opresión, aún cuando teóricamente considere que por ser de opresión, debe suprimirse.

La problemática del Estado debe enfocarse entonces, a la luz de nuevos conceptos adecuados a la realidad actual lati-

---

<sup>17</sup> Véase. Allan R. Brewer Carías, *Los problemas constitucionales de la integración Económica Latinoamericana*, Banco Central de Venezuela, Caracas, 1968.

<sup>18</sup> Cfr. Ismael Bustos, "El Estado y las Reformas Revolucionarias," en *Mensaje*. N° 123, Santiago de Chile, octubre 1963, p. 619; Oswaldo Sunkel, "Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Externa, (Segunda Parte)," en *Comercio Exterior*. Tomo XVIII, N° 4, México abril, 1968, p. 333.

noamericana frente al desarrollo nacional: el Estado en este sentido debe convertirse en el agente de las reformas sociales, económicas y políticas exigidas por el desarrollo. Su función debe ser entonces, absolutamente activa, a través de la planificación, pero con un profundo respeto de la dignidad humana. Desarrollo, Reforma de Estructuras, Estado y Planificación son entonces los cuatro elementos fundamentales en el planteamiento político de América Latina. Esto es por otra parte lo que observan los expertos. Raúl Prebisch en este sentido ha señalado claramente que "si se quiere transformar fundamentalmente la estructura económica y social, la planificación es indispensable... Todo esto implica y requiere una clara intervención del Estado... El Estado tiene que intervenir."<sup>19</sup>

El Estado en nuestros países debe ser pues, el agente del desarrollo; y no un agente secundario o de menor cuantía, sino todo lo contrario. Para ello ciertamente que debe comenzar por formular políticas, es decir, por planificar el desarrollo, y debe fortalecerse de manera que pueda llevar a cabo las reformas que ese desarrollo implica. La reforma de estructuras que el desarrollo conlleva por tanto, abarca también las estructuras políticas y administrativas, ya que con las actuales no puede impulsarse aquél definitivamente.

Ciertamente, y ello no debe ocultarse, nuestros países han intentado llevar adelante, desde hace algunos años, una política de desarrollo, la cual, sin embargo, ha carecido de objetivos bien establecidos y quizás, se ha iniciado por fuerza e influencia de presiones mundiales extrañas a ellos, y por la posesión de una serie de recursos básicos y estratégicos. En todo caso, al parecer, el desarrollo de esa política ha sido la intención de algunos dirigentes latinoamericanos y la preocupación constante de algunas oficinas técnicas que operan en la zona. Esa intención y preocupación han tenido sus reflejos, los cuales han contribuido en parte a la realización de las transformaciones operadas en nuestras naciones en los últimos años. La política de industrialización a través de la sustitución de importaciones ya señalada, es el más claro ejemplo de ello.

Sin embargo, y ello es lo que se nos muestra ahora como evidente, la realización y desenvolvimiento de una ver-

---

<sup>19</sup> Vid. Raúl Prebisch, "Planificación y Democracia," en *Mensaje*, N° 115, Santiago de Chile, 1963, pp. 683, 685 y 689.

dadera política de desarrollo económico, con objetivos bien claramente establecidos, no ha sido posible debido a su manipulación mediante instrumentos, esquemas e instituciones políticas y administrativas, que pertenecen casi completamente al siglo pasado, cuando la economía de nuestros países giraba en torno a la "hacienda" como unidad básica, inclusive socio-política.

Sin entrar a considerar si esos instrumentos, en lugar de contribuir al desenvolvimiento armónico político-económico de nuestros países a partir del siglo pasado, no hicieron otra cosa que arraigar fuertemente lo feudal en América Latina, lo que sí resulta ahora como notorio es que no son apropiados para permitir la realización de los imperativos del desarrollo y de la tecnología moderna.

En todo caso, lamentablemente, gran parte de los dirigentes latinoamericanos fueron formados en esos esquemas, y mediante esas instituciones, ya superadas por las nuevas problemáticas de nuestros países, y ello ha contribuido aún más radicalmente a las fallas políticas actuales.

Si mi generación ha podido apreciar por sí sola el cambio de orden económico y social que se ha producido en nuestros países en los últimos quince años, y ha comprendido que los problemas sociales de hoy no pueden ser resueltos ni suficiente ni adecuadamente ni siquiera con los instrumentos e instituciones de la década del cincuenta, resulta verdaderamente incomprensible que muchos de los dirigentes de estos países latinoamericanos todavía sigan pretendiendo dirigirlos con métodos, mecanismos e instituciones decimonónicas, que fueron los que ellos conocieron y a través de los cuales se formaron, y en algunos casos, por fuerza de aspectos políticos internos, añoraron.

En Venezuela, en la hora actual, la conducción del país a través de esas instituciones políticas y administrativas, ha producido un resultado evidente: el descrédito de esos mecanismos e instituciones como consecuencia de una ausencia de decisión política y de mando; es decir, como consecuencia de una vida política vegetativa —exigencia del Estado y nada más—, sin precisión clara de políticas económicas, sociales y administrativas, es decir, de una política de desarrollo nacional; o lo que es peor —como en el caso del reto del desarrollo—, si alguna vez se definió o se pretendió definir políticas,

esas nunca fueron realizadas por ausencia de mecanismos reales y efectivos de decisión. En este sentido, puede decirse que una de las características resaltantes del Estado venezolano en los últimos años ha sido precisamente esa: la ausencia de decisiones políticas, y por tanto, de mando; y como ha dicho Philip Selznich "si falta el mando cuando es necesario, la institución comienza a ir a la deriva, expuesta a las presiones que encuentra en su camino e influida por tendencias oportunistas de poco aliento."<sup>20</sup>

Ahora bien, esa ausencia de decisión política tiene su origen, ciertamente, en diversos factores que se entrecruzan y complementan y que surgen de la contradicción de las realidades actuales con las estructuras e instituciones políticas superadas, que por complicadas y muchas veces inútiles, no sólo carecen de funcionalidad, sino que estorban. Esta apreciación por otra parte tiene validez universal frente a la estructura de la administración, aun cuando surge con mayor evidencia en los países subdesarrollados. Basta recordar aquí las palabras de Édouard Bonnefous, Ministro de la Reforma Administrativa en la IV República Francesa cuando constataba que "en la era del átomo, los servicios públicos han mantenido las grandes líneas de la organización napoleónica y utilizan aún procedimientos de los tiempos de la diligencia," y concluía afirmando que con esa estructura, realmente "es un milagro que la administración continúe asegurando la marcha de los servicios públicos."<sup>21</sup>

Por ello, al pretenderse conducir un Estado contemporáneo subdesarrollado, donde se exigen como señalamos, decisiones políticas ágiles, definidas y muchas veces audaces, mediante mecanismos institucionales que no se corresponden con la realidad económica y social, se produce entonces esa ausencia de decisión.

La estructura del Estado y de la administración entonces, es tan apropiada para los problemas del liberalismo o para la época de la escritura a mano y de los cálculos a tinta, que cuando se pretende tomar una decisión, el proceso de su formación está tan diluido y es tan complicado, que al final del mismo, no resulta decisión alguna, y es que, en esa forma,

---

<sup>20</sup> Vid. Philip Selznick, *El Mando en la Administración (Una Interpretación Sociológica)*, Madrid 1962, p. 38.

<sup>21</sup> Vid. Edouard Bonnefous, *La Reforma Administrativa*, Madrid 1960, p. 12.



no puede haberla.

Pero la crisis institucional de Estado en estos países subdesarrollados además de producir como consecuencia una ausencia de decisión política y de mando, produce una enorme debilidad del poder público frente a las inevitables y muchas veces necesarias presiones de los grupos de intereses de la comunidad. Ciertamente que esas presiones son muchas veces un efectivo mecanismo de control colectivo frente a posibles abusos del Estado. Sin embargo, se tornan nocivas cuando surgen indiscriminadamente ante cualquier actuación estatal que, por ellas, en definitiva se detiene.

En este sentido puede decirse que una política de desarrollo económico con todas las reformas estructurales que implica, cuenta y contará con innumerables enemigos que la analizarán, no bajo el ángulo del beneficio colectivo que puede aportar a la comunidad, sino bajo el ángulo del beneficio que puede o no aportarle a sus intereses particulares. Baste citar aquí un solo ejemplo, relativo a la integración económica latinoamericana entendida ésta como factor de desarrollo. Sobre ella, Bela Balassa, uno de los teóricos de la integración económica, ha señalado con precisión que "en países con costos de producción relativamente altos —es el caso de Venezuela—, los usuarios verán con agrado la integración, pensando en el efecto de reducción de precios; en cambio —y es lo que ha sucedido en nuestro país— lo objetarán los productores que operan con altos costos." Concluye Balassa su apreciación al señalar que "la experiencia sugiere que los intereses de los productores tienen mayor influencia sobre las decisiones gubernamentales; de aquí que esas presiones probablemente tengan un efecto restrictivo en la integración."<sup>22</sup>

Esto, dicho en un libro intitulado *Teoría de la Integración Económica* ha tenido su más reciente aplicación práctica en la actuación venezolana frente al acuerdo de integración subregional del grupo andino. Pero lo grave en esa actuación, ciertamente no fue el que las presiones de los sectores económicos detuvieran la firma del Acuerdo, sino que aparentemente pusieron en evidencia el hecho de que la Administración no había estudiado y tabulado todas las consecuencias que el

---

<sup>22</sup> Vid. Bela Balassa, *Teoría de la Integración Económica*, México 1964, p. 18.

referido Acuerdo traía para nuestra economía, que artificial y todo, es la economía del país. Y sin haber estudiado esas repercusiones, se aprestaba a firmar el referido Acuerdo. De lo contrario, sí todas esas repercusiones estaban analizadas y computadas, no ha debido detenerse la firma del Acuerdo.

Este ejemplo nos muestra claramente la debilidad del sistema: o hay una ausencia de tecnología en los cuadros administrativos, o las estructuras políticas son tan débiles que no resisten la más mínima presión cuando, al contrario, deben estar hechas para resistir presiones que siempre surgirán cuando se busca un interés colectivo, lo cual por esencia implica el sacrificio de intereses privados. En este sentido, entonces, no puede seguirse admitiendo una Administración que lo único que hace, materialmente, es no hacer nada, por no quererle hacer nada a nadie.

## V. LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA ESTATAL

Al contrario, ya hemos destacado cómo es impensable el desarrollo en nuestros países sin una serie de reformas estructurales que debe acometer y dirigir el Estado. Para ello, es evidente, se impone inicialmente una reforma de las estructuras políticas del Estado mismo y de su instrumento inmediato, la Administración, para convertirlos en agentes del desarrollo y no en su obstáculo. Los nuevos cometidos que se imponen al Estado exigen por tanto que éste comience por reestructurarse para hacerles frente. De lo contrario, vendrá el desplome de la estructura tradicional.

El Estado entonces, insistimos, no debe esperar al cambio total de la realidad socio-económica para transformarse, sino que debe adelantarse a esos cambios y transformándose, motorizarlos. Los políticos por su parte, ya que el Estado está en manos de hombres políticos, deben en esa forma asumir el desarrollo.

Antes de analizar las reformas que exige nuestro régimen administrativo, quiero referirme, aunque sea someramente a algunos de los reajustes que requiere nuestro régimen político, para viabilizar el desarrollo. En efecto, la primera de las transformaciones del régimen político está motivada por la necesidad de fortalecimiento del poder. La estructura de la democracia meramente formal como la nuestra, se ideó para contrarrestar las manifestaciones de poder incontrolado del Estado absoluto. En más de siglo y medio el mundo y sus

realidades han cambiado en una forma pasmosa, y sin embargo la estructura de los Estados contemporáneos pretende seguir los esquemas de la democracia revolucionaria de 1789.

En la actualidad, superadas y desde hace muchos años las facetas del Estado absolutista, se impone un reajuste de esos mecanismos de democracia meramente formal. Esos reajustes deben incidir por ejemplo en la necesidad de concentrar el poder cuando está fuertemente atomizado, como en nuestro país. Piénsese por ejemplo en el sistema venezolano de representación de las minorías ante el Parlamento y su contradicción con la elección presidencial. Mientras puede elegirse un Presidente con la mayoría relativa de votos, un treinta por ciento por ejemplo, con ese treinta por ciento nunca se podrá controlar políticamente el Parlamento y por tanto, nunca se podrá gobernar seriamente. La crisis parlamentaria quizás hay que situarla entonces en la composición misma del Parlamento, donde los grupos de presión e intereses, debido a ese mecanismo legal nuestro de representación de las minorías, se encuentran enquistados. Una modificación de la regulación del derecho de representación de las minorías y del porcentaje para la elección presidencial traería también, estoy seguro, una modificación del actual régimen de partidos políticos.

En la actualidad cualquiera puede promover la formación de un partido político porque sabe que con un poco, muy poco de inteligencia, y algo de recursos económicos que le permitan tener acceso a los medios de comunicación de masas, por lo menos, debido a ese sistema de representación de las minorías, obtiene una representación en el Congreso. Un cuerpo deliberante así conformado, así de heterogéneo, ni con la mayor y mejor buena voluntad puede actuar. Y un Poder Ejecutivo que tiene en su frente un ente de esa naturaleza, con las manos atadas, se aburre de la inacción.

En definitiva, el mantenimiento en América Latina de los sistemas políticos actuales que permitan el control más o menos hegemónico de grupos minoritarios cuyo interés es contrapuesto al de la mayoría, significa simplemente un freno concreto y total al cambio social, y aún para que prosperen reformas parciales inclusive de tipo legislativo<sup>23</sup>. El

---

<sup>23</sup> Cfr. Francisco A. Pinto, "La Reforma del Régimen Político," en *Mensaje*, N° 123 Santiago de Chile, octubre 1963, p. 516.

quietismo parlamentario en el campo legislativo de los últimos años lo confirma.

Esta concentración de los mecanismos de poder en el Parlamento debe ir acompañada de otras medidas paralelas, para hacer del sistema algo más real: el establecimiento de consultas populares o referéndums, que se hacen más expeditos por la reducción paralela del número de partidos. En la actualidad, entre el Gobierno y el ciudadano existe un abismo que ni siquiera los partidos logran llenar.

Los gobiernos latinoamericanos, formalmente populares y representativos, terminan, debido al sistema, no representando ni sirviendo al pueblo. Se hace indispensable entonces, integrar al poder a ese alto porcentaje de la población que se mantiene alejado del poder político porque lo confunden con el viciado juego de partidos.

Por otra parte, e insistiendo en la reforma del régimen político, no sólo se requiere un fortalecimiento del poder, aniquilando su actual atomización, sino que se impone su racionalización. La clásica división de poderes de Montesquieu también requiere una puesta al día, y fundamentalmente en lo que se refiere a la ampliación de las facultades de legislación delegada del Poder Ejecutivo frente al Parlamento. Este tiene que comprender, para seguir existiendo y para dejar de ser esa asamblea anárquica e inútil, que su labor es sólo deliberativa y de control, y que en ello debe tecnificarse. En la actualidad, no es exagerado afirmar que la institución parlamentaria, como ha dicho Alberto Lleras, "está llegando a la decrepitud, envuelto en sus solemnes ropajes, enajenado y encarnecido, porque ya sólo él cree en sus poderes y en sus gestos rituales."<sup>24</sup>

## VI. LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Pero en este campo, de nada serviría modificar nuestras instituciones políticas si la acción de un gobierno estable, popular y fuerte fuese debilitada por una administración insuficiente. La reforma de nuestros servicios administrativos por tanto debe ser llevada a efecto, al mismo tiempo que la de nuestras instituciones.

---

<sup>24</sup> Vid. Alberto Lleras, *El Cetro de Caña*, *Revista Visión*, 6/20 de enero de 1967, pág. 19.

En efecto, la administración pública es por esencia, un instrumento de la acción política. Administración y política en este sentido no son conceptos que se contrapongan, sino íntimamente unidos en la acción del Estado, Nada se lograría con reformar el régimen político y fortalecer el poder, si el ejercicio del mismo se viera entrabado por una estructura administrativa de muy dudosa actualidad. Por tanto, el desarrollo y sus consecuentes reformas estructurales, conlleva una reforma instrumental de primera importancia, y esta es la reforma administrativa. Sin reforma administrativa no hay ni puede haber desarrollo, y la reforma administrativa no es otra cosa que "la acción permanente y sistemática de revisión, sustitución o mejoramiento de los órganos administrativos, de su actividad y de los métodos que utilizan,"<sup>25</sup> en virtud de una nueva concepción política del Estado y de su función.

En este sentido es la planificación del desarrollo, la que exige mayores reajustes en las estructuras administrativas, pues éstas deben amoldarse al plan, es decir, es el Plan de Desarrollo el que debe determinar la estructura administrativa adecuada para su ejecución y no viceversa. La reforma administrativa adquiere por tanto en su conexión con el desarrollo, una nueva perspectiva y motivación<sup>26</sup> e inclusive una nueva ética<sup>27</sup>. No se trata simplemente de reducir o estabilizar la burocracia —únicos aspectos que frecuentemente se tratan al hablar de reforma administrativa—, sino de transformar las estructuras de la Administración Pública a través de un proceso complejo y permanente,<sup>28</sup> para hacer posible el desarrollo a través de la planificación, es decir, a través de la formulación y ejecución de las directrices políticas del go-

---

<sup>25</sup> Vid. *La Reforma Administrativa en España*, Memoria de Siete Años de Realizaciones, Madrid 1964, p. 18.

<sup>26</sup> Cfr. José Luis Meilán, "Influencia de la Planificación del Desarrollo en la Administración Pública. Un Programa de Reformas," en *Documentación Administrativa*, N° 100, Madrid 1966, pp. 345 ss.

<sup>27</sup> Cfr. Evangelos John Rizos, "Country Development: The New Ethic of Public Administration," en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XXXI, N° 4, Bruselas 1965, pp. 279 ss.

<sup>28</sup> Cfr. Georges Langrod, "Le rôle nouveau de l'administration publique dans le développement," en *Développement et Civilisations*, N° 29, Paris, marzo 1967 p. 10.

bierno en el ámbito económico-social, durante un cierto período de tiempo.

Esta reforma administrativa para el desarrollo o en otras palabras, esas transformaciones de la administración pública para el desarrollo, en mi criterio deben llevarse a cabo bajo dos ángulos netamente diferenciados: un ángulo estructural y un ángulo funcional. La reforma administrativa abarca entonces dos subclases: una reforma estructural y una reforma funcional.

La reforma estructural debe acometer la revisión y adaptación de la estructura administrativa del Estado desde el punto de vista orgánico y burocrático. Debe proyectarse entonces, no sólo sobre la racional distribución de las funciones públicas entre los distintos entes y órganos administrativos, sino también, sobre los diversos problemas que en la actualidad tiene planteados la administración del personal público o de los servidores del Estado.

La reforma funcional en cambio, debe proveer a la racionalización de los sistemas, métodos y procedimientos de la actividad administrativa; en otras palabras, a la adaptación de los métodos y procedimientos actuales de trabajo de la administración pública a las nuevas técnicas, para lograr una adecuada eficacia y productividad.

Voy a destacar los aspectos más importantes que deben abarcar dichas reformas.

En primer lugar, la reforma estructural. En efecto, la estructura actual de la administración venezolana es el resultado del crecimiento inorgánico de sus instituciones a medida que ellas han asumido nuevas funciones y cometidos. El crecimiento de nuestra administración pública por tanto se ha realizado por un proceso de agregación, lo que ha dado origen con mucha frecuencia, a una duplicidad de funciones. Frente a ese crecimiento inorgánico, se impone como primera medida de reforma, establecer una organización estructural para la administración pública en su conjunto, que evite la duplicidad y dispersión de funciones, y permita, racionalmente, cumplir con los objetivos y cometidos estatales. Por ello, la reforma estructural orgánica debe englobar no sólo al Consejo de Ministros, sino a los niveles superiores de la Administración, a las estructuras ministeriales, a la administración institucional o autónoma y a la administración regional o local.

El desarrollo desmesurado de las necesidades a cubrir por los altos niveles de la administración, ha dado origen a la creación de diversos organismos superiores de la misma, en el campo económico y en el meramente administrativo. Por una parte, la creciente y desordenada intervención del Estado en el campo económico que se observa en los últimos años, ha dado origen a que se provean medios para coordinar las diversas empresas y actividades. Por la otra, la proliferación de órganos administrativos ha dado origen a que surja la preocupación por la reestructuración de la administración y por su tecnificación. Como consecuencia de ello, paralelamente al surgimiento de CORDIPLAN y a la Comisión de Administración Pública, se ha reforzado la posición de la Secretaría de la Presidencia de la República, hasta cierto punto, como organismo coordinador de las actividades administrativas.

Ante todos esos fenómenos, en el análisis de la estructura del Poder Ejecutivo, surge como primer imperativo la reestructuración de sus niveles superiores, para adaptarlos a las necesidades del desarrollo.

En efecto los niveles superiores de la administración que actualmente existen han surgido más como remedios a situaciones urgentes, que como resultado de un plan estructural global. Coinciden en esta forma, un Consejo de Ministros cuyas funciones nunca se han precisado con exactitud, con organismos como CORDIPLAN o la Comisión de Administración Pública, que pretenden ser reflejo de la realidad actual.

La reestructuración de estos niveles superiores de la administración, pretende fundamentalmente, la reafirmación de la primacía del Ejecutivo frente a las otras instituciones políticas, mediante la atribución de poderes y mecanismos que aquél requiere para ejercer eficazmente su tarea en el gobierno y administración modernamente concebidos. Tiende asimismo dicha reestructuración, a precisar los mecanismos de control del Parlamento. En todo caso, la reafirmación del fortalecimiento del Ejecutivo, en esta forma, es condición indispensable para llevar adelante una política de desarrollo, que requiere decisiones firmes, ágiles, definidas, y muchas veces audaces.

En líneas generales, el mecanismo de reestructuración de los niveles superiores de la Administración, debe concreti-

zarse entonces, a través de la creación de diversos organismos adscritos directamente al Presidente de la República, y que serían el organismo para la Planificación, el organismo para la reforma administrativa, y la Secretaría de la Presidencia de la República. Si los lineamientos generales para la conducción de los intereses del Estado deben estar en manos del Presidente de la República, para ello debe contar con la asesoría de organismos claves, que a la vez sean mecanismos de ejecución de las políticas nacionales.

El primero de dichos organismos es el de la planificación, el cual deberá tener a su cargo la elaboración y control de la ejecución de los planes de desarrollo económico y la elaboración y coordinación de los planes de desarrollo físicos y urbanos. Asimismo, le debe corresponder particularmente, la planificación y coordinación de las actividades económicas del Estado.

Este Organismo debe estar dirigido por un ministro sin cartera o un funcionario de categoría similar, y debe tener un nivel inmediatamente interior al Consejo de Ministros y superior a los Ministros, y por supuesto, debe absorber, fortalecer, las funciones actuales de CORDIPLAN.

Además del Organismo del Plan, debe estar también a su mismo nivel, el organismo para la reforma administrativa —sobre el cual insistiré más adelante— dirigido también por un ministro sin cartera, o un funcionario de categoría similar, a quien debe corresponder llevar adelante la reestructuración de las instituciones administrativas, y la tecnificación y perfeccionamiento de los sistemas y procedimientos y del personal público. Este organismo en todo caso, debe absorber también, las funciones de la Comisión de Administración Pública.

La Secretaría de la Presidencia de la República debe estar también a cargo de un ministro sin cartera o funcionario de categoría similar, y debe tener por objeto fundamental, además de canalizar los asuntos oficiales del Presidente, servir de canal de información y comunicación con la opinión pública, llevar la Secretaría del Consejo de Ministros y de las Comisiones Interministeriales. Las funciones de coordinación que actualmente ejerce de hecho, serían precisadas y concretadas a los solos efectos administrativos, conforme a los lineamientos determinados por los organismos indicados anteriormente. La Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República pasaría a la Procuraduría General de la República.



La reestructuración de los niveles superiores de la administración debe abarcar además al Consejo de Ministros, con el objeto de convertirlo en el organismo de primera importancia en la conducción de los intereses nacionales. La reforma fundamental debe incidir en la creación de las Comisiones Interministeriales Permanentes, que funcionen como un Consejo de Ministros reducido, pero con los mismos niveles de decisión que aquél, abarcando sectores fundamentales: desarrollo económico; desarrollo humano y social; transporte y comunicaciones; política y defensa nacional.

Por supuesto que una reestructuración como la señalada contará con varias dificultades. En efecto, entre otros objetivos ella tiende al fortalecimiento del Ejecutivo, pues es la única forma de llevar adelante un sistema de planificación. De ahí que P. M. Gaudemet, al referirse al sistema francés haya señalado "que la continuidad que exige la ejecución de un plan de larga duración explica la declinación del Parlamento, expuesto a las fluctuaciones electorales y a la versatilidad de los partidos, y el fortalecimiento correlativo del Ejecutivo del cual las reglas constitucionales nuevas tienden a asegurar la estabilidad."<sup>29</sup> Las primeras dificultades se encontrarán entonces en el Parlamento; pero éste tiene que acostumbrarse a ejercer los mecanismos de control que tiene y que se le pueden atribuir, y aceptar que esa es la forma moderna de ejercer sus poderes específicos. Además, surgirán dificultades a nivel ministerial, ya que los ministros se encontrarán bajo el nivel del ministro del plan y del ministro para la reforma administrativa, en caso de que a estos se otorgue dicha jerarquía.

En todo caso, la actual estructura de la Constitución venezolana permite implementar la reestructuración de los niveles superiores de la administración en la forma prevista.

Se precisaría, sin embargo, para lograr la reforma totalmente, de una Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional que vendría a sustituir al Estatuto Orgánico de Ministros, aun cuando en definitiva, sería de desear una reforma constitucional que ampliara los poderes de legislación dele-

---

<sup>29</sup> Vid. Paul Marie Gaudemet, "Planificación Económica e Instituciones Políticas Francesas," en *Boletín del Centro de Investigaciones de Derecho Económico*, Universidad Católica de Chile, N° 1, Diciembre 1967, p. 14.

gada al Ejecutivo Nacional, pues hasta cierto punto, ello es indispensable para el cumplimiento cabal de sus fines en el desarrollo del país.

Dentro de la reforma de los niveles superiores de la Administración quiero referirme brevemente a la que incide sobre la reforma administrativa misma, por la creación del organismo encargado de motorizarla. En efecto, la ejecución de todas las actividades de la reforma administrativa, sobre todo las de orden burocrático y funcional, deben quedar bajo la responsabilidad de un organismo del más alto nivel, que cuente con el apoyo de la autoridad de más amplia competencia. De ahí que deba estructurarse dicho organismo para la reforma administrativa, con adscripción directa al Presidente de la República.

El objetivo fundamental de una reforma administrativa incide sobre los servicios y métodos de los ministerios e institutos autónomos, y por tanto, sobre los poderes de decisión de los Ministros y Directores de esas entidades, quienes son los únicos que pueden dar las órdenes necesarias para que sus servicios realicen la reforma; sólo ellos pueden vencer las dudas y exigir la ejecución de sus órdenes. De ahí que sea indispensable colocar al frente de la reforma a un funcionario con rango de Ministro, aunque esa sola jerarquía no es suficiente para poder implementar la reforma, sino que ésta debe hacerse por los poderes del jefe del gobierno. Esto confirma por otra parte, el fracaso de la actual Comisión de Administración Pública, que ha estado a cargo de un funcionario de categoría inferior. Si un ministro sin cartera, por sí solo, no tiene ninguna autoridad sobre el conjunto del gabinete, y sus propuestas correrían el riesgo de chocar contra la autoridad de los ministros, con mucha mayor intensidad se destaca esa ausencia de autoridad y por tanto la imposibilidad de llevar adelante la reforma, si ésta estuviese a cargo de un funcionario de categoría inferior. Por ello, y por cuanto sólo el Presidente de la República ejerce completa autoridad sobre los ministros, es a él a quien corresponde promover la reforma. El problema —aquí también— no es sólo y simplemente de estudios e informes, sino de autoridad, y sólo él puede ejercerla sobre sus ministros. Para ello, debe contar con un organismo especializado, el de la reforma administrativa, a cargo de un alto funcionario con la misma categoría que los otros ministros, y con la misma posibilidad de defender sus propuestas en el Consejo de Ministros.

En todo caso, insisto en que el realizador concreto de la reforma debe ser un ministro sin cartera, es decir, un miembro del Gabinete que no esté encargado de un ministerio, pues sólo así podrá consagrar su tiempo a la labor de reforma que le está confiada. Por otra parte, en esta situación se encuentra en capacidad de convencer a los demás ministros de la necesidad de las reformas, y de apelar en caso de necesidad, a la autoridad del Presidente de la República o del Consejo de Ministros.

En todo caso, aún cuando no se pueda de inmediato reformar y replantear el contenido del Decreto N° 287 de 27 de junio de 1958 por el cual se creó la Comisión de Administración Pública, lo que si es imprescindible es dotar a dicho organismo de la categoría suficiente para que su Director, que podría ser un ministro sin cartera, y formar parte del Gabinete, tenga la autoridad suficiente, a través del Presidente de la República, para que sus propuestas sean realizadas sin mayores trabas. En este sentido es necesario recalcar que sólo la autoridad del Presidente de la República puede ser el motor de una verdadera reforma administrativa.

He señalado que uno de los aspectos de la reforma administrativa estructural debe incidir sobre la creación de Comisiones Interministeriales permanentes. En efecto, el recargado funcionamiento del Consejo de Ministros en los últimos años, debido a la ampliación cada vez más creciente de los cometidos de la administración central, hacen necesario el replanteo de su función específica, y la preocupación por la constitución de dichos Comisiones.

El objetivo fundamental que se persigue con ellas, es que estas Comisiones interministeriales Permanentes, reunirían a los ministros directamente interesados en las materias propias de cada Comisión. Ello no sólo tendría por efecto descargar el trabajo del Consejo de Ministros, sino facilitar el estudio de los problemas y hacer más ágiles las deliberaciones.

En este sentido, es obvio que numerosas materias que ahora van al Consejo de Ministros, no precisan ser conocidas y decididas por el Gabinete en pleno y bastaría con que fueran decididas por una Comisión constituida por los ministros interesados en la materia. Además, estas Comisiones de ministros, son de gran utilidad para la coordinación y preparación de asuntos que afectan a varios ministerios, y que sí de-

ben ser resueltas posteriormente por el Gabinete en pleno, es decir, por el Consejo de Ministros.

En todo caso, la reforma por la cual deben establecerse estas Comisiones Interministeriales Permanentes, debe estar presidida por la idea de la desconcentración de funciones. Es decir, debe procurarse conceder a dichas Comisiones, que actuarían como un Consejo de Ministros reducido, poderes y facultades decisorias para que el Consejo de Ministros no tenga que conocer y resolver necesariamente todos los asuntos. Sin embargo, ello sólo es posible realizarlo mediante su establecimiento por una Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional. Ahora bien, aún cuando no se proceda de inmediato a dictar esa Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, la creación de las Comisiones Interministeriales Permanentes debe ser uno de los primeros pasos a dar por vía de decreto ejecutivo. Las Comisiones Interministeriales así constituidas, y que en todo caso deben ser formadas por los ministros respectivos, y presididas por el Presidente de la República o el Ministro que éste designe, tendrían una labor fundamental de coordinación y preparación de las decisiones del Consejo de Ministros, que así, se vería descargado de deliberar sobre diversos asuntos que sólo interesan a un grupo de Despachos Ministeriales.

Esas Comisiones Interministeriales Permanentes, en todo caso podrían ser los siguientes si se continúa con la estructura ministerial actual; En primer lugar, la Comisión Interministerial Permanente de Economía o de Desarrollo Económico, integrado por los Ministros de Hacienda, Fomento, Agricultura y Cría, y Minas e Hidrocarburos. Podrían formar parte de esta Comisión además, cuando sean convocados, el Ministro de Obras Públicas, el Ministro del Trabajo y el Ministro de Comunicaciones. En segundo lugar, la Comisión Interministerial Permanente de Desarrollo Humano y Social, integrada por los Ministros de Educación, del Trabajo, de Justicia, y de Sanidad y Asistencia Social. Podrían formar parte, además, de ella cuando sean convocados, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Agricultura y Cría y el Ministro de Comunicaciones. En tercer lugar, la Comisión Interministerial Permanente de Transporte y Comunicaciones, integrada por los Ministros de Obras Públicas y de Comunicaciones. Podrían formar parte, además, de esta Comisión, cuando sean convocados, el Ministro de Relaciones Interiores y el Ministro de la Defensa. En cuarto lugar, la Comisión Intermi-

nisterial Permanente de Política y Defensa Nacional, formada por los Ministros de Relaciones Interiores, de la Defensa, y de Relaciones Exteriores, aun cuando podrían formar también parte de ella, cuando sean convocados, el Ministro de Justicia y el Ministro de Comunicaciones.

Además de la integración señalada para las Comisiones Interministeriales Permanentes, el Presidente de la República o el Ministro en quien aquél delegue la presidencia de la Comisión respectiva, pueden convocar a las reuniones de dichas Comisiones al funcionario encargado del Organismo para la Planificación, al funcionario encargado del Organismo para la Reforma Administrativa, y a cualquier otro Ministro.

Por otra parte, la Reforma Estructural Orgánica originada por la planificación del desarrollo, debe incidir sobre la estructura ministerial para readaptarla a las nuevas funciones del Estado. La actual estructura ministerial venezolana, que sustancialmente es la misma de la Administración del siglo pasado, tiene su origen fundamentalmente en el desgajamiento sucesivo de ministerios anteriores. Los actuales ministerios, en esa forma, han surgido por necesidades de división del trabajo dado el aumento progresivo de las actividades estatales, antes que por una racionalización global de las estructuras administrativas.

Ahora bien, la formulación de un plan global del desarrollo económico, hace imprescindible acometer la revisión de las estructuras ministeriales, principalmente aquellas que más directamente están ligadas a la ejecución del plan, para aumentar la eficacia de la Administración Pública, de manera que pueda satisfacer las exigencias del desarrollo. Dicha revisión, invariablemente, conduce al planteamiento de una nueva división de los ministerios y de una redistribución de competencias entre los mismos, para remodelar la administración en grandes bloques según las exigencias de la ejecución del plan. Ello sin embargo, dada la rigidez del actual Estatuto Orgánico de Ministerios, implica la vigencia de la proyectada Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional.

Por ello, y de acuerdo con la distribución de materias y realidades económico-sociales que, a los efectos de estudio de los distintos sectores, haga el plan de desarrollo, puede, como medida a tomar de inmediato, procederse a lograr una efectiva coordinación entre los diversos despachos ministeriales

que tengan que ver con la materia o realidad específica. Esta coordinación debe lograrse a través de las Comisiones Interministeriales Permanentes antes analizadas, y las cuales, en el futuro, pueden dar lugar a una completa reestructuración ministerial que dé origen a un número menor de ministerios con competencias más extensas.

La reestructuración ministerial, por otra parte, debe incidir en la estructura interna de cada Ministerio, buscando una racional distribución de competencias entre las diversas direcciones de los mismos. Esta reestructuración puede hacerse de inmediato por vía reglamentaria, a través de un instrumento que sustituya el viejo Reglamento de la derogada Ley de Ministerios. Dentro de esa reestructuración interna, en todo caso, debe ponerse especial atención a la organización de la segunda jefatura del Ministerio, es decir, de la Dirección General.

La Reforma Estructural orgánica debe incidir también en las actividades de los institutos autónomos y empresas del Estado.

En efecto la creciente intervención del Estado en la vida económica, que caracteriza a la Administración Pública contemporánea y que se origina a partir del fin de la segunda guerra mundial, ha dado origen a la creación o asunción sucesiva de empresas económicas por el Estado, que ciertamente, bien controladas y canalizadas a través de planes, pueden ser un útil instrumento de desarrollo económico.

Actualmente, sin embargo, la intervención activa del Estado en la economía, alcanza grados alarmantes de dispersión y descontrol, originados fundamentalmente por su carácter inorgánico, que materialmente convierten a dichas empresas en un factor entorpecedor del desarrollo, en lugar de ser el primer motor económico de! mismo. Surge la necesidad entonces, de reorganizar las entidades económicas estatales, y de coordinar y controlar su actividad.

La crítica a que se somete con frecuencia la actividad económica del Estado, tiene su razón de ser, principalmente, en la dispersión de dicha actividad y en la ausencia de controles adecuados. El objetivo fundamental de la reforma, debe ser entonces, el reestructurar las formas jurídicas que debe utilizar el Estado para desarrollar esas actividades, y el regular detalladamente, los mecanismos de control necesarios.

La justificación de una reforma de este tipo es evidente, y resulta del hecho de que la legislación que actualmente regula los institutos autónomos y las empresas del Estado es, no sólo fragmentaria e incompleta, pues no abarca la totalidad de los aspectos administrativos, económicos y fiscales que presenta; sino que, además, está atrasada en relación al desarrollo desmesurado que han tenido en los últimos años, por las sucesivas intervenciones de! Estado en la vida económica.

Las bases de una reforma en este campo, en mi criterio, deben incidir sobre las formas jurídicas de las empresas y sobre los controles. En cuanto a las formas jurídicas que el Estado debe utilizar para desarrollar sus actividades económicas, éstas deben agruparse según que tengan o no personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado. Dentro de las primeras se encuentran los institutos autónomos y las sociedades en las que el Estado tenga participación preponderante. Así, por institutos autónomos, debe entenderse a las personas jurídicas de derecho público, especialmente creadas mediante ley conforme a las prescripciones de una Ley Orgánica, con un patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, para realizar regularmente diversas actividades de índole estrictamente administrativa o de carácter industrial o comercial. En cuanto a las sociedades del Estado se deben distinguir dos categorías. Por una parte, las sociedades mercantiles de capital público, entendiéndose por tales a aquellas personas jurídicas de derecho privado, creadas por el Estado, para la realización de actividades industriales o comerciales, siempre que éste sea único accionista o tenga en ellas, una participación superior al 75% del capital social. Asimismo, se deben considerar sociedades mercantiles de capital público, las ya constituidas en las cuales posteriormente el Estado adquiriera una participación superior a la proporción indicada. Por otra parte, están las sociedades mercantiles de economía mixta, entendiéndose por tales a aquellas personas jurídicas de derecho privado constituidas por el Estado o en las que éste participe, conjuntamente con una o más personas naturales o jurídicas de derecho privado, siempre que su participación sea mayoritaria, aun cuando inferior al 75% del capital social, pues de lo contrario, se tratarían de sociedades mercantiles de capital público.

La segunda forma jurídica de las empresas del Estado está configurada por la ausencia de personalidad jurídica propia. En esta categoría deben incluirse los llamados servicios administrativos autónomos sin personalidad jurídica, con dependencia directa de la administración central, pero con autonomía funcional, sobre todo, presupuestaria, que deben realizar diversos cometidos estatales. La proliferación actual de estos servicios, fondos o patrimonios autónomos, sin una debida regulación, constituye una violación de elementales principios de la Hacienda Pública, como son el de la unidad del tesoro y el de la no afectación de ingresos a gastos específicos.

El segundo aspecto que debe abarcar la reforma de la estructura de la gestión económica e institucional del Estado, se refiere a los necesarios mecanismos de control que deben preverse, y que deben abarcar diversos tipos.

El primer mecanismo de control que debe perfeccionarse es el control parlamentario que debe incidir, fundamentalmente, en los aspectos financieros. En esta forma, debe establecerse, por ejemplo, en forma obligatoria, el que vaya como anexo al Proyecto de Ley de Presupuesto del Estado la lista o nomenclatura de las empresas del Estado, y debe perfeccionarse e institucionalizarse la Comisión Parlamentaria para las Empresas del Estado.

En segundo lugar, debe precisarse uniformemente el control administrativo, el cual abarca diversas fases. Ante todo, debe uniformarse el régimen de los actos que deben estar sometidos a control de tutela. Por otra parte, debe precisarse el ámbito del control que debe ejercer sobre las empresas del Estado, el Organismo de la Planificación Estatal, en relación con la ejecución del Plan. La reforma en todo caso debe dejar abierta la posibilidad de atribuir a un solo ente administrativo, las facultades de control de tutela, el cual podría ser un Consejo de Control específico.

La reforma debe detallar, además las modalidades del control que debe ejercer la Contraloría General de la República sobre las empresas públicas; y en cuanto al control previo, es necesario regularizar la situación que actualmente existe, y exigirlo sólo respecto a ciertos actos contractuales de importancia.

La reforma de la estructura administrativa de los institutos autónomos y empresas del Estado también está sometida a diversas dificultades, fundamentalmente de orden legis-



lativo. En efecto, el mayor obstáculo para la reestructuración de los institutos autónomos y empresas del Estado, radica en que la mayoría de ellos están regulados por leyes especiales. Por más que se dicte una Ley Orgánica de Institutos Autónomos y Empresas del Estado, debe en todo caso procederse a reformar las leyes especiales respectivas, reguladoras de los diversos entes. La reestructuración legislativa que se requiere, en todo caso, debe hacerse coordinadamente. Por ello debe procederse por las vías de la legislación delegada en el Consejo de Ministros. Por ello, la solución posible a la implementación de las normas de una Ley Orgánica, está en la previsión de una serie de normas transitorias para hacer efectiva la aplicación de la ley, en las cuales se fije, en primer lugar, los lapsos dentro de los cuales los diversos entes autónomos deben adaptarse a las previsiones de la Ley Orgánica, cuyas normas deben ser de prioritaria aplicación respecto de las normas de las correspondientes leyes especiales de los institutos. En segundo lugar, deben establecerse oportunidades para la entrada en aplicación de ciertas normas, como las de orden contable o presupuestaria, que no podrían aplicarse para los ejercicios en curso para el momento de publicación de la Ley Orgánica. En tercer lugar, deben fijarse cometidos específicos al Ejecutivo para no sólo establecer la clasificación global de las entidades que la Ley Orgánica regule, sino para proponer al Consejo de Ministros, la subsistencia, modificación, fusión o supresión, según los casos, de las entidades señaladas. Ahora bien, en vista de que en los supuestos de los institutos autónomos que se encuentren regulados en esa Ley Orgánica, y que es el más importante desde el punto de vista económico y financiero, la modificación, fusión o supresión de los mismos no podría hacerse sino mediante actos estatales con valor de ley, se debe prever expresamente en la Ley Orgánica, la habilitación legislativa necesaria para que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decretos con valor de Ley, dicte los respectivos Estatutos de los institutos fusionados, modificados o suprimidos. En esa forma, por actos con valor de ley del Poder Ejecutivo, y dado que se trata evidentemente de medidas extraordinarias en materias económica y financiera que requiere el interés público, la reorganización de la administración descentralizada es perfectamente viable. De lo contrario habría que pensar, lo que desde el punto de vista de la dinámica del Estado es

inaceptable por lo lento y complicado del proceso, en la necesidad de reformar legislativamente, según los casos, cada una de las leyes creadoras de los institutos que deban ser modificados, fusionados o suprimidos.

Sin embargo, y prescindiendo de reformas legislativas, la coordinación de las actividades de los institutos autónomos y de las empresas del Estado para su adaptación a un Plan de Desarrollo, puede hacerse de inmediato creándose el Consejo de Institutos Autónomos previsto por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional vigente.

Dicho Consejo de Institutos Autónomos tiene atribuida la facultad de "velar por la coordinación de las funciones propias de dichas entidades, a fin de procurar que el cumplimiento de aquéllas se ajuste a un plan de conjunto que evite la dispersión de sus actividades y de sus gastos." El Consejo de Institutos Autónomos, integrado por los Presidentes o Directores de los Institutos podría estar presidido por un alto funcionario del Organismo para la Planificación a que se ha hecho referencia. Esa sería la mejor garantía de que los institutos autónomos y sus empresas subsidiarias, se ajustarían al Plan de Desarrollo. Por otra parte, así constituido el Consejo, el Organismo para la Planificación podría ejercer un control directo sobre la participación de dichas entidades en la ejecución del Plan.

Otro aspecto fundamental de la reforma estructural orgánica es el referente a la Administración Regional y local.

Un sistema de planificación conlleva necesariamente la idea de la regionalización a los efectos de lograr un desarrollo regional más o menos equilibrado. Se hace imprescindible uniformar entonces las estructuras regionales de la Administración Central, creando zonas similares en los diversos campos, y adaptando la división político-territorial de la República, para crear siete u ocho zonas o regiones en el país.<sup>30</sup> En este campo la terminología cotidiana y económica se ha adelantado en mucho al problema institucional, pues es normal el empleo de las expresiones Centro, Oriente, los Llanos, Zulia, Guayana, Los Andes, y hasta la calificada región Centro-Occidental, para indicar las regiones fundamentales del país. Por supuesto que una regionalización, —que establecido un

---

<sup>30</sup> Vid. Chi-Yi Chen, *Estrategia del Desarrollo Regional, caso de Venezuela*, Caracas, 1967.

sistema de planificación nacional, se hará imprescindible —, conlleva una revisión total de la división político-territorial y materialmente la eliminación de los Estados, como últimos resabios de una federación que siempre fue centralista y que como tal, nunca existió. La división en 20 Estados en esta forma, no responde a ningún criterio racional<sup>31</sup>, sino más bien parecería que se tratase de la irracionalidad premeditada: Piénsese sólo en la situación del Valle de Caracas, una típica unidad geográfica y topográfica, partida en dos por una división político territorial sin sentido.

La regionalización conllevará en todo caso, una readaptación de la Administración local menor, la municipal, a las exigencias del desarrollo.

La estructura municipal actual, reflejo de un municipalismo tradicional, materialmente nunca se ha aplicado, y para darse cuenta de ello basta recordar que las Municipalidades se constituyen en Venezuela a nivel de Distritos y no a nivel de Municipio.

La división político territorial de Estados, Distritos y Municipios, por tanto, nunca ha tenido real vigencia. Por otra parte, la llamada autonomía municipal pierde todo sentido ante los micro municipios o ante los Municipios rurales. En las grandes ciudades, la autonomía municipal también no deja de ser teórica pues como sucede en Caracas, más de la mitad de los gastos municipales son cubiertos por el Poder Central.

Las exigencias cada vez más complicadas de la expansión urbana ya no pueden ser atendidas a nivel estrictamente municipal. Las injerencias del poder central se hacen en esos campos, cada vez más numerosas, por lo que la estructura municipal debe revisarse de manera que el Municipio sea fundamentalmente un nivel inferior de pura ejecución de programas nacionales o regionales con una competencia de autogestión sólo de ciertos programas puramente locales. El urbanismo entonces sí bien constitucionalmente ahora es una competencia municipal; esa competencia no podrá ser ejerci-

---

<sup>31</sup> Cfr. Arístides Calvani, *Instauración de las Estructuras Políticas más favorable para el desarrollo del país*. Documentos Cidal (ed. multigráfica), Caracas 1967, pp. 31 y 32.

da por el ente local, sino con sujeción a unas directivas de planes nacionales y regionales de ordenación territorial.

En todo caso, algunos principios fundamentales deben tenerse en cuenta al reorganizar los niveles municipales, y fundamentalmente, los que tiendan a lograr una mayor participación de las colectividades, y del pueblo, en las decisiones respectivas.

En las grandes ciudades, el logro de esos objetivos debe hacerse a través del establecimiento de un gobierno local a dos niveles, utilizando la fórmula federativa, mediante la creación de Distritos metropolitanos.

En efecto, la Constitución vigente establece que los Municipios podrán ser agrupados en Distritos, lo que en el ámbito metropolitano serían Distritos metropolitanos. En esta forma, además, la Ley Orgánica del Poder Municipal puede establecer que la iniciativa de agrupación esté no sólo a nivel local, sino estatal, regional o nacional

El gobierno local a dos niveles, en todo caso, supondría la creación de un Consejo Metropolitano con competencia en todo el Distrito, y que estaría integrado por representantes de los niveles superiores regional o nacional.

En las grandes ciudades cuya zona urbanizada sólo esté ubicada en uno de los actuales Distritos de los Estados de la República, para el establecimiento del gobierno a dos niveles habría que pensar en el fraccionamiento del Distrito creando autoridades locales a nivel de Municipios y establecer la autoridad metropolitana a nivel del Distrito.

En todo caso, la autoridad a nivel del Distrito Metropolitano tendría competencia para los servicios de interés metropolitano (salubridad, vialidad, transporte, distribución de agua, etc.) y para la ejecución del Plan de Desarrollo Urbanístico, y las diversas autoridades locales integradas (Municipios) tendrían competencia para los servicios estrictamente locales conforme a las directivas de la autoridad metropolitana.

Mientras se logra la reforma de la legislación vigente pueden acudir a mecanismos de cooperación intermunicipal a través de las asociaciones de municipios y de las mancomunidades.

Pero no puedo referirme a la reforma de las estructuras administrativas locales, sin hacer siquiera una ligera mención al problema del área metropolitana de Caracas, Como en toda

gran metrópoli, el problema administrativo fundamental en Caracas es el de la integración de toda su área urbana y zona de influencia, bajo una sola autoridad metropolitana.

En efecto, Caracas no ha escapado al proceso de crecimiento desorbitado que caracteriza a las capitales contemporáneas. Como capital de la República, originalmente se previó su crecimiento dentro de un área —para 1864 extensísima— que configuró el Distrito Federal. Actualmente, sin embargo, la ciudad ha desbordado los límites del Distrito Federal y ha invadido jurisdicciones del Estado Miranda, fundamentalmente, el Distrito Sucre. Por otra parte, desde el punto de vista de la planificación urbanística, el tratamiento de Caracas se realiza desde el punto de vista de un área o zona metropolitana e inclusive, de una región metropolitana dentro de la cual tienen su cabida zonas de expansión urbana futuras, como serían los Valles del Tuy. El crecimiento desmesurado de Caracas en todos los órdenes y la importancia que actualmente tiene como centro del país, exigen la introducción de una serie de reformas a la estructura administrativa de su área metropolitana.

Frente a ello, la primera observación que es necesario retener se refiere al régimen especial que requiere Caracas, como toda capital; y se habla de régimen especial, en relación con el ordinario o común de las demás municipalidades del país. En el caso de Caracas, el régimen especial de capitalidad está configurado por el de un Distrito Federal, dada la particular estructura federal del país. Como en cualquier otra capital, particularmente en un Distrito Federal, lo municipal se encuentra estrechamente unido a lo nacional, en este caso, federal. El hecho de ser la capital el asiento permanente de los poderes nacionales exige que el Poder Federal tenga injerencia en el régimen local de la ciudad. Apartándose del régimen ortodoxo de un Distrito Federal como por ejemplo el de Columbia en Washington, el régimen de Distrito Federal otorgado a Caracas, no elimina completamente la participación de los ciudadanos en la gestión de los intereses locales. De ahí que paralelamente a un Gobernador como autoridad ejecutiva local exista un Concejo Municipal, como cuerpo deliberante y de control, con facultades legislativas locales. Entre ambos organismos se ejerce la autonomía del Municipio del Distrito Federal. El problema radica, sin embargo, en que el Con-

cejo Municipal del Distrito Federal se ha ido atribuyendo paulatinamente facultades ejecutivas, en detrimento de las facultades del Gobernador. Ello ha dado origen al surgimiento de constantes y estériles conflictos entre ambas autoridades, y a la desatención respecto a los problemas locales.<sup>32</sup>

Pero el problema de Caracas no se reduce a la necesidad de reestructurar el régimen del Distrito Federal, sino que abarca fundamentalmente la necesidad de la integración de su área metropolitana.

En efecto, la zona urbana de Caracas, no sólo constituye una unidad geográfica, sino social y económica. La división política que existe en el Valle de Caracas, sólo constituye en la actualidad, una traba para la prestación adecuada de los servicios públicos municipales. Paralelamente a la reestructuración del Distrito Federal es necesario proceder a la integración del área metropolitana de la capital bajo una sola autoridad administrativa, al menos de coordinación.

Frente a la situación anteriormente planteada, la estructura administrativa del área metropolitana de Caracas puede solucionarse a través de dos vías; en primer lugar, anexando el Distrito Sucre del Estado Miranda al Distrito Federal; y en segundo lugar, coordinando administrativamente las jurisdicciones que actúan en el área metropolitana.

La primera solución, o la primera alternativa de reforma, sería la fusión del Distrito Sucre del Estado Miranda al Distrito Federal, a través de un convenio celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Ejecutivo Estadal del Estado Miranda, ratificado por el Senado y la Asamblea Legislativa de dicho Estado, en el cual se convenga en la cesión del territorio del Distrito Sucre.

En esta forma, no sólo se lograría un régimen administrativo único para la ciudad de Caracas y su área metropolitana, sino que adquiriría también sentido el Distrito Federal. Caracas, como capital de un Estado Federal, actualmente está dividida en dos porciones urbanas, una de las cuales está en el Distrito Federal. No puede razonablemente afirmarse ni pensarse que la sede de los poderes nacionales sólo está al oeste de la ciudad, pues ello implica la ruptura de la necesi-

---

<sup>32</sup> Véase Allan R. Brewer Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas 1968.

ria unidad de la misma.

En todo caso, la uniformización del régimen de la ciudad de Caracas como Distrito Federal implicaría la necesaria reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, con el objeto de aclarar en forma precisa, el régimen de gobierno del mismo. Todo Distrito Federal, insistimos, conlleva esencialmente, la intervención del Poder Nacional en la conducción de los intereses locales. La autonomía municipal en un Distrito Federal —y empleo el término a pesar del confusionismo que lo rodea y de la crisis que la revolución urbana ha producido sobre su contenido— está por tanto necesariamente atenuada.

En esta forma, el régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal estaría a cargo, como ahora, de una autoridad ejecutiva designada por el Poder Nacional y de una autoridad legislativa elegida por sufragio. Debe aclararse definitivamente que el Concejo Municipal en el Distrito Federal, no tiene, en absoluto, facultades administrativas, sino solamente de legislación local y de control administrativo y político. En esta forma, se conserva el derecho de los habitantes de la ciudad a intervenir, a través de los Concejales, en el gobierno de la misma, y se mantiene la esencia del Distrito Federal.

La otra alternativa para la solución del problema planteado por la estructura administrativa del área metropolitana de Caracas radica en el mantenimiento de la división del Valle entre dos jurisdicciones logrando su coordinación a través de una ley especial.

En efecto, de continuar la partición del área metropolitana de Caracas entre el Distrito Federal y el Distrito Sucre del Estado Miranda, sería necesario prever mecanismos de integración global y forzosos desde el punto de vista administrativo. No escapa a la observación de cualquiera, lo absurdo que resulta el que la prestación de los servicios públicos urbanos tenga un límite espacial, y el que su continuidad dependa de la variable posición política de los munícipes respectivos. No tiene sentido alguno desde el punto de vista urbano, el que para la prestación de los servicios de distribución de agua y recolección de aguas negras, distribución de energía eléctrica, transporte urbano, aseo urbano, existan dos autoridades distintas en la misma ciudad, y en su caso, sea necesario obtener dos concesiones diferentes. En este campo, sin embargo, el absurdo llega a su más terrible dimensión,

cuando se observa que en lugar de integrar el área metropolitana, se pretende desintegrarla aún más, con la creación de un nuevo Distrito y una nueva Municipalidad en él, como resultado de la proposición que recientemente ha estado discutiendo la Asamblea Legislativa del Estado Miranda.

Ahora bien, para lograr la uniformidad requerida por el área metropolitana, es necesario acudir a una ley especial que coordine la actividad administrativa en la ciudad. El mecanismo de coordinación estaría en mancomunar forzosamente o en federar las dos municipalidades que tienen jurisdicción en el área metropolitana, y establecer una autoridad de coordinación, superior a las autoridades existentes, en el solo ámbito administrativo.

La autoridad de coordinación estaría integrada por representantes calificados de las municipalidades federales, y por representantes del Poder Nacional dado el carácter de capitalidad de la ciudad, y dada la intervención financiera que siempre tiene en las obras de envergadura de Caracas. Esta autoridad de coordinación que sería un Consejo o Comisión Metropolitano el cual estaría presidido por ejemplo, por el Gobernador del Distrito Federal e integrado por los Presidentes de los Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, por el Gobernador del Estado Miranda y por un funcionario designado por el Poder Ejecutivo. Esta autoridad impondría su decisión a las autoridades municipales de las municipalidades federales, y los órganos para hacerlas cumplir serían sus directivos.

La reestructuración administrativa del área metropolitana de Caracas es quizás uno de los aspectos de la reforma que más dificultades puede tener, fundamentalmente de tipo político.

En primer lugar, es bastante difícil pensar que el Estado Miranda vaya a ceder la parte más rica de su territorio, y la que más ingresos tributarios o por situado le produce. Por ello la solución de la fusión del Distrito Sucre al Distrito Federal, es quizás lejana. Por otra parte, políticamente tendrá también enormes dificultades al reformar la Ley Orgánica del Distrito Federal para reforzar la posición del Ejecutivo local y precisar, en sus justos límites, las competencias del Concejo Municipal.

En todo caso, los mecanismos de reestructuración implican, o la elaboración de una ley especial de coordinación del área metropolitana de Caracas o, la reforma de la Ley Orgá-



nica del Distrito Federal. Provisionalmente, sin embargo, puede acudir a mecanismos de cooperación intermunicipal a través de la asociación voluntaria de las Municipalidades o a través de la constitución de mancomunidades para atender determinados servicios que afectan a toda el área.

El otro aspecto de la Reforma Estructural que exige la incorporación al desarrollo es el burocrático, tan trajinado y comentado. No creo que sea necesario insistir mucho en su importancia, aun cuando si es bueno señalar que esa Reforma burocrática, contrariamente a lo que se piensa generalmente, no tiene por objeto simplemente la reducción del personal que presta sus servicios al Estado, sino fundamentalmente, mejorar su rendimiento y eficacia, y por tanto, lograr una mayor productividad en el sector público. Para ello es necesario un correcto sistema de selección y capacitación del personal, y el establecimiento consecuencial de ciertos niveles de remuneración, estabilidad y seguridad social para el mismo.

El segundo aspecto de la Reforma Administrativa que en mi criterio es necesario hacer para motorizar el desarrollo, es el aspecto funcional. La reestructuración orgánica de la administración pública conlleva, necesariamente, la atribución de funciones a esos órganos reestructurados. Por ello, la reforma orgánica y burocrática, por sí solas, no darían lugar a una mayor eficacia o rendimiento administrativo, si no están acompañados de una reforma funcional que tienda a la racionalización de competencias y en su caso, a su delegación, desconcentración o descentralización; y al perfeccionamiento y tecnificación de los procedimientos y métodos incorporando a los mismos los adelantos de la tecnología y mecanización.

## VII. CONCLUSION

Estas son en líneas generales las modalidades que en mi criterio debe revestir una Reforma Administrativa para el desarrollo. La tarea, ciertamente, es impresionante, pero no queda otra alternativa: o reformamos las estructuras políticas y administrativas y nos incorporamos al desarrollo, o no comprendemos la necesidad de esos cambios, y simplemente perecemos.

Hasta aquí hemos visto cómo, si nuestra única alternativa es el desarrollo, la incorporación al mismo exige una serie de reformas estructurales, un cambio, en definitiva, que sólo

pueden llevarse a cabo mediante mecanismos de planificación y con una intervención y conducción de un Estado renovado, renovador y reformista, que debe comenzar por dotarse de un instrumental adecuado para sus nuevas funciones, mediante la reforma de sus estructuras administrativas. La conclusión que de ello puedo sacar surge de los dos extremos del razonamiento: no puede haber desarrollo, no puede haber reformas de estructuras, sin adecuados mecanismos administrativos que las viabilicen.

Esto me hace recordar, para concluir, las frases del gran estadista francés Pierre Mendès-France, en su libro *La República Moderna* cuyo contenido, frente a la reciente crisis institucional y Social de Francia y de su V República, puede ser calificado de profético. Mendès-France decía: "Yo desafío a cualquier hombre político, a cualquier partido, a emprender mañana una auténtica democratización de la enseñanza, a modificar la distribución de la renta en provecho de las clases desfavorecidas, a asegurar el control por el Estado de ciertas posiciones dominantes de la economía, a asegurar, en lo sucesivo, el respeto de las libertades fundamentales y de los derechos del hombre, a hacerse obedecer por un ejército que esté identificado con la Nación..., si los problemas institucionales no han tenido previamente una solución correcta o, lo que es igual, si previamente no se han elegido ¡as palancas que para ello convendría emplear."<sup>33</sup> Estas palabras, frente al panorama del próximo periodo constitucional, hacen que nosotros o mejor dicho, nuestra generación, desafíe a los políticos actuales, y se decida, por sobre ellos, a asumir el reto que tiene planteado desde hace pocos años.

Caracas, 29 de mayo de 1968

---

<sup>33</sup> Vid, Pierre Mendès-France, *La República Moderna*, Madrid 1963, p. 5.

## SEGUNDA

Sobre

### LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL. EL PROBLEMA DE LA PARTIDOCRACIA

Texto de la conferencia dictada en el  
Ciclo sobre la Reforma Electoral organizado  
por la Academia, el día 9 de abril de 1987.\*

#### INTRODUCCIÓN

La manifestación más global de la crisis, y hasta cierto punto, comprensiva de todas sus otras expresiones, es la crisis institucional o la crisis de las instituciones, es decir, la que afecta a las organizaciones fundamentales de nuestra sociedad.

Tenemos todos la rara sensación de que éstas ya no sirven para los fines que motivaron su establecimiento; de que están dando muestras de agotamiento como para servir en el futuro como instrumentos efectivos de avance y progreso, y de que tienen que ser reformadas. Incluso, cualquier encuesta nos evidencia la apreciación generalizada de que las instituciones no funcionan. No funciona el Congreso, la Policía Técnica Judicial, el Correo, los autobuses, el Seguro Social, la

---

\* Publicado en la *Revista Venezolana de Ciencias Políticas*, CEPSAL-Postgrado en Ciencias Políticas, Universidad de Los Andes, N° 1, Mérida, diciembre 1987, pp. 55-75

Universidad, los Concejos Municipales, los Tribunales, los Sindicatos, los partidos políticos, las Asambleas Legislativas, la carrera administrativa, en fin, todo el conjunto de organizaciones básicas de la Sociedad. Y en general, pensamos que ya no funcionarán adecuadamente en el futuro, a menos que un cambio o transformación se produzca en ellas.

En esta forma, tenemos la sensación de que el conjunto de instituciones que conforman el Estado Democrático y la sociedad contemporánea, y que se han desarrollado y moldeado en los últimos seis lustros, ya llegaron a su punto máximo de agotamiento, a su nivel de incompetencia, y de que no sirven para las tareas y retos futuros. De allí la inevitable asociación entre crisis y reforma: la crisis de las instituciones plantea, inevitable e inconscientemente, la necesidad de un cambio, de una transformación, de una reforma de esas instituciones, lo cual con frecuencia se engloba en la expresión "reforma del Estado."

Y esto nos conduce al círculo vicioso de la crisis institucional: la reforma de las instituciones sólo puede hacerse, en un sistema democrático, con el concurso de las propias instituciones, y sus componentes, pues de lo contrario, toda transformación impuesta desde fuera implicaría eliminación de la democracia y su sustitución por la autocracia.

Por tanto, en un sistema democrático sólo las propias instituciones del sistema pueden auto reformarse. Sin embargo, lo grave ya de la crisis institucional, es que ha conducido a la incapacidad de las propias instituciones, incluso, de auto-evaluarse y transformarse. De allí el sentimiento de frustración, también tan generalizado, sobre la crisis y su solución, que resulta del contraste que se evidencia entre lo que plantea y formula el liderazgo político y lo que sucede en la realidad, y de que a pesar de lo que se dice, se decide, se decreta y se legisla, no pasa nada, y todo sigue igual. Lo lamentable de esta situación es que corre el riesgo de convertirse en una frustración sobre la misma capacidad de la democracia para generar sus propios correctivos.

Estamos, por tanto, en un punto de no retorno, que se ha prolongado sólo por la mitigación de la crisis económica y social hasta ahora producida por el ingreso petrolero. Entre tanto, las instituciones no sirven y no servirán en el futuro; sabemos que necesitamos reformarlas, pero también sentimos que las propias instituciones se muestran incapaces de hacerlo.

Crisis, reforma y frustración, son por tanto, los signos característicos del sistema institucional contemporáneo.

Pero ¿quiénes son los responsables de la crisis institucional y cuáles son las salidas?

## **I. LOS RESPONSABLES DE LA CRISIS INSTITUCIONAL: LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Los responsables de la crisis institucional, sin la menor duda y hay que repetirlo una y otra vez, son los partidos políticos, por no haber comprendido que el sistema institucional cuyos líderes fundamentales establecieron en 1958- 1961, no era ni debía ser un sistema permanente e inmutable, sino que respondía a un Proyecto Político concreto: el desarrollar e imponer un régimen democrático en el país latinoamericano que, en 1958, tenía, históricamente hablando, la menor tradición democrática: Venezuela. No entendieron ni aún han entendido que implantada y desarrollada la democracia, como en efecto ha ocurrido en los últimos 30 años, es necesario liberar las propias fuerzas sociales democráticas de un país, ahora, paradójicamente, con una de las más viejas democracias latinoamericanas, para lograr su propio desarrollo político. Por tanto, a los partidos políticos debemos la implantación de la democracia en nuestro país, y el desarrollo de la misma se lo debemos a ellos; pero no por ello dejan de ser, también, los responsables de la crisis institucional, que es una crisis del propio sistema político configurado como una democracia de partidos y un Estado de Partidos.

Esto nos lleva, por supuesto, a tratar de puntualizar con toda brevedad, los pilares fundamentales del sistema institucional establecido a fines de los años cincuenta, a raíz del denominado Pacto de Punto Fijo, producto de la Revolución Democrática de 1958, y los problemas que hoy presenta.

### ***1. La revolución democrática de 1958 y el Pacto de Punto Fijo***

La Revolución Democrática de 1958 condujo al establecimiento de unas reglas de juego del sistema de partidos, peculiares y distintas de las que antes habían existido.

En efecto, a partir de 1958, los partidos políticos que asumieron el control del sistema político, si bien eran los

mismos partidos que habían actuado democráticamente en el trienio 1945-1948, en la nueva etapa asumieron una nueva actitud. La discordia interpartidista al extremo, que caracterizó el proceso político de los años cuarenta, se cambió por un sistema en el cual esa discordia se mantuvo al mínimo, conscientes como estaban sus líderes de que aquella situación, sin duda, había provocado el derrocamiento del Presidente Rómulo Gallegos (1948), por los mismos militares que tres años antes habían llevado a Rómulo Betancourt al poder. Por eso, el mismo Betancourt, al referirse al régimen iniciado en 1958, afirmó que "la discordia interpartidista se mantuvo al mínimo y así revelaron sus conductores que habían aprendido la dura lección que a todos los venezolanos nos dio el despotismo." (Véase R. Betancourt, *La Revolución democrática en Venezuela*, Tomo I, Caracas 1968, pág. 9).

Pero por supuesto, no sólo aprendieron la dura lección del despotismo que se mantuvo durante 10 años, encarnado por la dictadura de Pérez Jiménez, sino que, realmente, quizás lo que más aprendieron fue que la discordia interpartidista al extremo, desarrollada en el trienio 45-48, no podía ser un sistema político sobre el cual podía establecerse una democracia estable y que podía funcionar, porque no estaba fundado en reglas de juego claras que permitieran la participación política. Por tanto, más que la experiencia de la dictadura, lo que motivó a los líderes políticos a instaurar el nuevo régimen, fue la experiencia del fracaso del sistema político establecido a mitades de la década de los cuarenta, que se basó, precisamente, en esa "discordia interpartidista" llevada al máximo, y que no permitió que se estabilizara la democracia. Lo que caracterizó el sistema de partidos de esa época, como lo ha afirmado Juan Carlos Rey "no eran relaciones entre competidores que se respetaban mutuamente, sino entre enemigos jurados que aspiraban a destruirse" (Véase "El sistema de Partidos Venezolanos" en Juan Carlos Rey, *Problemas Socio-Políticos de América Latina*, Caracas 1980, p. 313). Por eso afirmó el mismo Rómulo Betancourt, que en 1958, "los partidos políticos venezolanos, obligados por el despotismo a laborar en la clandestinidad, convinieron en una acción concertada y unida para abrirle a Venezuela caminos hacia el orden democrático" (op. cit., p. 7).

En esta forma, la Revolución Democrática de 1958 tuvo su origen y fundamento en la acción concertada de los partidos fundamentales y sus líderes. De allí que Ramón J. Velás-

que, al comentar la reunión que tuvieron los principales líderes políticos del país en Nueva York, en la primera quincena de 1958, haya señalado que "pasaron revista a la situación política venezolana, analizaron los graves errores y los aciertos del pasado y terminaron por aceptar la tesis de que el porvenir sería suyo, en la medida en que entendieran que el poder político es el producto de alianzas y de acuerdos entre los diversos sectores que integran un país." (Véase, Ramón J. Velásquez, "Aspectos de la Evolución Política de Venezuela en el último medio siglo," en Ramón J. Velásquez y otros, *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia (1926-1976)*, Caracas, 1979, p. 219).

En esta forma, el pacto político que enrumbo el proceso democrático a partir de 1958, buscaba eliminar la hegemonía de cualquiera de los partidos políticos y la exclusión de los otros en el proceso político, así como el establecimiento de un sistema de partidos competitivos pero que se respetaran mutuamente, el cual debía estar comprometido, por sobre todo, al mantenimiento del régimen democrático; y la expresión formal de ese pacto político fue el denominado "Pacto de Punto Fijo" suscrito el 31 de octubre de 1958 entre los líderes de los tres partidos políticos democráticos fundamentales del país. La Constitución de 1961, puede decirse, es el producto directo de aquel pacto, desde el punto de vista de la organización del Estado y su régimen político, y su texto se elaboró, precisamente, bajo la influencia de los principios de unidad, de concordia, de evitar las divergencias interpartidistas y de lograr acuerdos entre partidos que caracterizó al Pacto de Punto Fijo, y que condujo al establecimiento de un cuerpo de normas flexibles, no comprometido definitivamente con ninguna orientación y que sentara las bases de la República de acuerdo al espíritu unitario, dentro de un régimen democrático. La Constitución, en definitiva, configuró un Estado Democrático y Social de Derecho de carácter neutro, que podía ser gobernado por cualquier fuerza política conforme a su propia ideología.

En esta forma, ese denominado "espíritu del 23 de enero" provocó diversos efectos en las regulaciones del texto constitucional sobre nuestro sistema político, que han influido en forma decisiva en la conformación de las instituciones del país. No es nuestra intención, por supuesto, analizar to-

das esas regulaciones, sino referirnos, al hablar de la crisis institucional, a los pilares fundamentales del sistema institucional establecido para lograr la realización del Proyecto Político definido: implantar y mantener la democracia, y que hoy, paradójicamente, están conspirando, precisamente, contra nuestro propio desarrollo institucional futuro. Esos pilares fueron la partidocracia y el centralismo del Estado, cuya interacción ha provocado la consolidación del actual Estado de Partidos.

## *2. La partidocracia o democracia de partidos*

El principal instrumento institucional concebido en los años 1958-1961 para lograr implantar y mantener el régimen democrático, fue la configuración de un sistema de partidos políticos que podemos calificar, sin duda, como un sistema de "Democracia de partidos" o partidocracia, y que es el resultado directo de las reglas de juego que se establecieron en el Pacto de Punto Fijo y que inspiraron, además, el texto constitucional.

En efecto, el sistema de partidos políticos venezolanos tuvo su origen contemporáneo en la década de los cuarenta, período en el cual, como hemos dicho, no era un sistema de relación entre competidores políticos que se respetaban mutuamente, sino que era un sistema de relaciones entre partidos enemigos que aspiraban destruirse unos a otros. No había reglas de juego de cooperación, y la única regla, si se quiere, era la búsqueda de la hegemonía y la destrucción del enemigo. Por eso, se ha dicho que este sistema se configuraba como uno de conflicto entre partidos antagónicos e irreconciliables, que buscaban su mutua eliminación, pues no había aceptación mutua, ni tolerancia. Al contrario, había rechazo y discordia. Por eso, frente a la situación de los años cuarenta, el Pacto de Punto Fijo resulta un acuerdo entre los partidos políticos tendiente a asegurar un mínimo de entendimiento para que el sistema funcionara. Había el convencimiento, a partir de 1958, de que nada se ganaba con volver a establecer un régimen democrático, si no se aseguraba el mantenimiento y el funcionamiento del sistema democrático. Para ello, debía establecerse un sistema conforme al "espíritu del 23 de enero," que asegurara el funcionamiento del mismo y evitara el enfrentamiento y la discordia entre los partidos. Por eso, frente al sistema anterior, de relación entre competidores irreconciliables, se estableció un sistema de cooperación que pu-



diera unir a los partidos frente al enemigo común, identificado en quienes antagonizaban el sistema democrático y la propia Constitución.

En esta forma, las reglas de juego que están en el Pacto de Punto Fijo, de mutuo respeto y tolerancia, son las que se reflejan en la Constitución cuando establece un sistema de partidos que, vinculado al sistema democrático, podemos calificar como lo hemos hecho, como de democracia de partidos. La idea de representatividad política de este sistema, al cual se adapta el sistema electoral, es el de la representatividad de los partidos políticos. En efecto, este sistema se fundamenta en dos elementos previstos en la propia Constitución: por una parte, en que la representatividad democrática es una representatividad por los partidos políticos y a través de ellos; y segundo, en que los partidos políticos acumulan la mayor cuota de participación política.

En efecto, de acuerdo a la Constitución, son los partidos los que básicamente aseguran la representación, entre otros aspectos, por la previsión del principio, luego desarrollado legalmente, de la representación proporcional de las minorías como modo de escrutinio en las elecciones de los cuerpos representativos, pero en grandes circunscripciones electorales mediante listas cerradas y bloqueadas. Este sistema, puede decirse, es el instrumento por excelencia para asegurar el monopolio de la representatividad a través de los partidos, y para la consolidación de este sistema de democracia de partidos.

Ello, sin duda, fue esencial para la implantación de la democracia en los lustros siguientes a 1958; sin embargo, hoy constituye uno de los signos más patentes de la crisis institucional. Desarrollada la democracia, todos queremos modificar y aumentar las bases de la representatividad política, de manera que además de los partidos, los ciudadanos, ahora habituados a la democracia, y con un desarrollo político que los propios partidos contribuyeron a configurar, puedan directamente e incluso, a través de otras sociedades intermedias, obtener representación en los órganos representativos.

Pero además del mecanismo de representatividad por los partidos, nuestra democracia de partidos, como sistema establecido para mantener el régimen democrático, también otorgó a éstos, en el propio texto constitucional, el monopolio de la participación política, al reconocerlos como los instru-

mentos por excelencia para participar en la vida política, y en la conducción de la vida nacional. Ello también era esencial en un país en el cual los partidos precedieron a la democracia: ellos debían asumir el monopolio de la participación, lo que condujo a la preeminencia de los partidos sobre las otras sociedades intermedias: sindicatos, gremios, colegios profesionales, asociaciones vecinales, las cuales, además, se desarrollaron bajo el control de los partidos.

Pero aquí también, desarrollada la democracia, todos queremos modificar y aumentar las bases de la participación política, de manera que además de los partidos políticos, las otras sociedades intermedias, liberadas de su influencia y control total, puedan participar también en la conducción de los intereses nacionales, con autonomía.

En todo caso, el objetivo fundamental del Pacto de Punto Fijo, es decir, el mantenimiento del régimen democrático, a través de un sistema de partidos, o de democracia de partidos, reflejado en los dos aspectos señalados: representatividad a través de los partidos políticos, por el establecimiento del sistema electoral de representación proporcional en grandes circunscripciones mediante listas cerradas y bloqueadas, y participación política a través de los partidos políticos, por su establecimiento expreso en la propia Constitución, ha operado y se ha desarrollado en Venezuela en los últimos 30 años. Así, el control del sistema democrático ha quedado en manos de los partidos políticos, asegurándose el monopolio de la representación democrática y de la participación política. La democracia se le debe, sin duda, a los partidos políticos, pero éstos no sólo son responsables de lo bueno que ha ocurrido en el sistema institucional, sino también de lo malo. Por ello, decimos que los partidos también son responsables de la crisis institucional.

La democracia de partidos fue esencial para el desarrollo del sistema democrático y su mantenimiento a partir de 1958; sin embargo, el sistema ahora ha hecho crisis, por lo que está planteada su revisión, en el sentido de determinar si los partidos políticos deben seguir siendo el único mecanismo de representatividad y de participación o si al contrario, como creemos, la sociedad venezolana ha avanzado lo suficiente, en la vía democrática, como para buscar otros medios de representación y otros mecanismos de participación. En la búsqueda de ello es que está, sin duda, uno de los elementos de

la reforma del Estado que debe llevarse a cabo en el futuro. Sin embargo, es claro, que por el monopolio que los partidos tienen del sistema político y del poder, en definitiva, sólo ellos pueden ser los actores de dichas reformas, renunciando al monopolio y transfiriendo poder a otras sociedades intermedias.

### *3. El Estado Centralizado*

Pero además de la partidocracia, otro de los pilares institucionales concebidos para lograr el mantenimiento del sistema democrático, como resultado de la decisión política unitaria contenida en el Pacto de Punto Fijo y en la Constitución, y además, como refuerzo de los propios partidos, fue el sistema de centralismo de Estado o de Estado centralizado motivado, entre otros aspectos, por el temor al federalismo.

Por supuesto, además de responder a las exigencias del Proyecto Político concreto de 1958-1961, este sistema institucional de Estado centralizado es el resultado de un largo proceso evolutivo de centralización en el cual, si se quiere, ganaron las fuerzas de integración frente a las de disgregación en la estructuración política de la sociedad venezolana. Ese proceso tiene su origen, por supuesto, en todos los problemas originados en el país por el caudillismo, el localismo y el regionalismo que durante el siglo pasado tuvieron tanta repercusión en la vida política venezolana. Lo cierto, en todo caso, es que todavía en nuestra política contemporánea, cuando se habla de federación, algunos evocan las guerras federales; y cuando se busca otorgarle mayor autonomía a las entidades político-territoriales, a los Estados de la Federación, se piensa en la posibilidad del separatismo. Son reminiscencias del siglo pasado, cuya vida política quedó traumatizada, en nombre del federalismo, por el caudillismo. De allí que la opción centralismo-federación, también aparece en la propia Constitución de 1961.

En todo caso, la estructura real del Estado, en 1958, era la centralista, por lo que para no caer en contradicciones estableciendo un real Estado Federal como un sistema democrático, teóricamente, lo exigía, había que regular una forma de Estado, que sin dejar de ser federal fuera centralista. Para lograr esta contradicción, se reconoció que no había descentralización política en el sistema, y que lo federal era una cues-

ción de tradición histórica. Por ello, algunos pensaron en eliminar la federación, y sustituirla por otra forma de descentralización. Sin embargo, era evidente que si había una forma federal tradicional, como forma ideal de descentralización, lo lógico era aprovechar esa forma y darle contenido y no pensar en eliminarla para estructurar una forma nueva de descentralización política. Por otra parte, también resultaba evidente que mantener la federación sólo por razones históricas, sin contenido descentralizador, tampoco tenía sentido.

Frente a ello, y en base a estas dudas y realidades, la opción del Constituyente de 1961 fue por el establecimiento de una contradicción institucional: una federación en un Estado Centralista. Se siguió, así, una tradición contradictoria: el mantener la forma federal y el espíritu federalista que ha acompañado a toda la historia republicana, por una parte; y por la otra, el reaccionar contra la federación, como forma de disgregación, y consolidar un Estado Centralizado, que comenzó a establecerse desde comienzos de siglo, como reacción frente a lo que fue el localismo, el caudillismo y los problemas que ello produjo con las guerras federales y todos los conflictos internos derivados de autonomía local, hasta principios de este siglo. Por ello se llega a esa solución de compromiso contradictorio que está en el texto fundamental: "Estado Federal en los términos consagrados en la Constitución," es decir, una Federación centralizada.

Pero aparte de que esta haya sido la culminación de un proceso histórico evolutivo, sin duda, pensamos que la opción que los partidos políticos erigidos en Constituyentes en 1961 hicieron por un Estado Federal Centralizado, con tendencia, como desiderátum, hacia la descentralización, fue también una opción provocada por la exigencia política del mantenimiento del sistema democrático, como base del Proyecto Político definido a raíz de la Revolución Democrática de 1958.

En efecto, así como se estableció un sistema de democracia de partidos como opción política para mantener el sistema democrático, así también se optó por una forma de Estado Centralizado, como la mejor garantía para mantener ese sistema democrático. Ciertamente que no hubiera sido fácil mantener este sistema en el momento naciente de la República democrática, si se hubiera dado mucha autonomía y libertad a las diversas comunidades político-territoriales de la República: los Estados y Municipios. Por tanto, la opción por el

Estado Centralizado con forma federal, aparte de ser producto de una evolución histórica, fue el producto de una voluntad del liderazgo político como instrumento para mantener el sistema democrático, considerando que la mejor forma de lograr ese objetivo era a través de un sistema de democracia de partidos que operara en un aparato estatal centralizado, controlable desde el centro.

Este Estado centralizado, establecido como reacción contra el federalismo, se ha manifestado básicamente en dos aspectos: en el fortalecimiento del Poder Nacional y el consecuente debilitamiento de los poderes estatales; y en la transitoriedad del régimen municipal.

El primero de dichos aspectos derivados de la reacción contra el federalismo, es decir, el fortalecimiento del Poder Nacional y el debilitamiento de los Poderes de los Estados, por supuesto, también fue el resultado de un proceso evolutivo, que se manifestó básicamente en el sistema de repartición de competencias entre los niveles territoriales nacionales y estatales como consecuencia del sistema de distribución vertical del Poder Público que se adoptó.

En efecto, si se analiza detenidamente la Constitución, se evidencia una ampliación de las competencias nacionales que, materialmente, provoca que el Poder Nacional tenga que ver con todo lo que sucede en el país. Lo que queda en poder de los entes territoriales locales es, realmente, un residuo sin mayor importancia. Por supuesto, este fortalecimiento del Poder Nacional no fue producto del azar, sino que respondió a la búsqueda por consolidar un Estado Centralizado, como condición para implantar e imponer la democracia bajo un sistema de partidocracia, situación luego consolidada en la figura del Estado de Partidos actual producto de la interacción del sistema de partidos (democracia de partidos) y del sistema jurídico político (Estado centralizado). En esta regulación se siguió el mismo esquema conciliatorio adoptado para el establecimiento de otras instituciones en el texto fundamental: permite su desarrollo en la dirección que quiera la conducción política. Así, se estableció un esquema federal con competencias residuales en los Estados, pero con una competencia nacional amplísima y ampliable cuando ello sea así por su índole o naturaleza, que permite centralizar materialmente todo. El esquema centralista que resulta, sin embargo, podría

mitigarse al establecerse la posibilidad expresa de que el Poder Nacional pueda descentralizar, lo cual no ha sucedido jamás. Al contrario, la práctica legislativa, administrativa y política de las últimas tres décadas lo que muestra es una progresiva y constante centralización.

En todo caso, la Constitución reguló una forma de Estado Centralizado con membrete federal, precisa y contradictoriamente como reacción frente al federalismo, y que se caracterizó por el fortalecimiento del Poder Nacional al definirse las competencias nacionales; por el debilitamiento de los Poderes estatales por la inocuidad de los poderes residuales, y por la ausencia de recursos financieros de los Estados y su dependencia frente a los recursos fiscales que provienen del Poder Nacional. Por ello, junto con el proceso de nacionalización o centralización de competencias, y el consecuente vaciamiento de competencias de los Estados, paralelamente se desarrolló un proceso de minimización de competencias tributarias de los Estados, eliminándoseles, materialmente, todo Poder tributario, y compensándoseles esta situación con el establecimiento de un sistema de retribución o de devolución nacional a los Estados de recursos financieros, que adquirió el nombre de "Situado Constitucional" que, sin embargo, materialmente se maneja desde el nivel central.

En todo caso, es evidente que este sistema centralizado que previo la Constitución, como hemos dicho, tuvo una motivación política concreta, aparte de ser el resultado de un proceso evolutivo: consolidar el régimen democrático de partidos, minimizando el desarrollo de poderes políticos locales que en el naciente Estado pudieran conspirar contra el mantenimiento del sistema democrático. Posiblemente si se establece una forma descentralizada de Estado en 1960, no se hubieran podido controlar las fuerzas centrífugas del proceso político, y hubiera sido más difícil consolidar el sistema democrático.

Sin embargo, implantada la democracia en Venezuela y transcurridos 30 años de democracia consolidada, el propio centralismo está dando muestras de ineficiencia, de ahogamiento del propio proceso de desarrollo en el interior del país, y de evidente crisis institucional, que provoca las cíclicas exigencias de descentralización política contemporáneas que se aprecian en diversas manifestaciones políticas.

Pero vinculado al tema de la descentralización política propuesta en 1958, debe señalarse que otro signo del esquema de Estado Centralizado que previo la Constitución de 1961, sin duda, fue la transitoriedad del antiguo régimen municipal. Si hemos dicho que en el texto constitucional se evidencia una tendencia centralizadora y una reacción contra la descentralización y las autonomías locales, evidentemente que ello era contradictorio con el régimen municipal que se regulaba en el Capítulo IV del Título I del mismo Texto Constitucional (Arts. 25 a 34), donde se establecía un Municipio ideal, con amplia autonomía local, como ejemplo de descentralización política, al cual se le otorgaban amplios poderes, tanto en las materias propias de la vida local como en la gestión de los intereses peculiares de la entidad, con importantes poderes tributarios.

La aplicación inmediata de este régimen municipal, sin duda, hubiera sido completamente contradictorio con el esquema de Estado Centralizado que se buscaba establecer, por lo que el Constituyente dejó en suspenso dicho régimen, a través de la Disposición Transitoria Primera, con la cual continuó en aplicación un régimen municipal consolidado bajo la Constitución autocrática de 1953, hasta tanto no se desarrollasen legalmente las nuevas normas constitucionales. De nuevo, aquí se observa el sistema del constituyente de prever y no prever: instituyó un régimen municipal ideal pero impidió su aplicación, por una norma transitoria, lo que equivalió, ni más ni menos, a decir: he aquí el régimen municipal de una democracia nueva, pero por ahora seguirá vigente el esquema municipal de la dictadura.

En esta forma, la Constitución reguló un Municipio inexistente, pues tal como allí se prevé, ni ha existido ni existe en la actualidad. Ciertamente que con 17 años de retraso se sancionó la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, pero en la misma, aparte de desarrollarse principios de organización formal de los Municipios, no se estableció, realmente, el Municipio democrático, como unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, sino que mediante normas transitorias, en 1978 y 1984, en la propia ley se reafirmó la transitoriedad del antiguo régimen de Distritos Municipales. De nuevo nos encontramos aquí la contrariedad consensual de la Constitución, de prever una institución que

la propia Constitución luego impidió aplicar de inmediato, mediante un régimen transitorio.

En definitiva, por las sucesivas transitoriedades, aún no se ha establecido el Municipio previsto en la Constitución. Ese Municipio del que hablan los artículos 25 y siguientes del texto fundamental, no existe, y a lo sumo, lo que todavía seguimos teniendo es algo igual al Distrito autónomo (a pesar de que ahora tenga el nombre de Municipio), siguiendo el esquema centralizante que se estableció en 1904. Es sólo con las previsiones de la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1988, si ellas se ejecutan efectivamente, que podrá crearse el Municipio democrático que la Constitución consagró.

En todo caso, implantada la democracia, otro de los signos evidentes de crisis institucional ha estado en la situación del régimen municipal, configurado lejos de los principios constitucionales, en el cual no ha habido efectiva representatividad ni participación, pues éstas la han monopolizado los partidos; y configurado además, tan alejado del ciudadano y sus organizaciones, que lo hacen materialmente imposible de concretizar.

#### *4. La responsabilidad de la crisis*

Ahora bien, el régimen político establecido en 1958-1961 y que conforma el conjunto de instituciones de la sociedad venezolana, está montado sobre los dos pilares fundamentales señalados: la partidocracia y el centralismo del Estado, que se consideraron esenciales como instrumentos para el logro del Proyecto Político que se generó en la Revolución Democrática de 1958: implantar y mantener la democracia en Venezuela. Para ello había que concentrar el poder en los partidos políticos y en el centro (nivel nacional) del país: los partidos asumieron el monopolio del poder político, a través de la asunción exclusiva de la representatividad, de la participación y del control del aparato Estatal, el cual se centralizó, concentrándose en el ámbito nacional y minimizándose los poderes locales, dando origen al Estado de partidos de la actualidad.

Aquél sistema institucional, sin embargo, ni podría ser ni era concebido como permanente e inmutable; y si bien era esencial para desarrollar el Proyecto Político de implantar la democracia, debía evolucionar con ella. Sin embargo, los partidos políticos y el liderazgo nacional no entendieron la necesidad de los cambios, y al contrario de lo que debió ocurrir,



concentraron y han continuado concentrando mayor poder en los partidos; y han seguido centralizando mayor poder en el nivel nacional. Esta concentración del poder en los partidos y en el centro, y la consolidación consecuencial del Estado de Partidos, en su versión extrema es la principal causa de la crisis institucional, siendo por tanto, los responsables de la crisis, los mismos partidos políticos que, sin duda, han perdido el rumbo, por el agotamiento del Proyecto Político de 1958 y la incapacidad de autoevaluar y transformar el sistema.

## **II. LAS SALIDAS A LA CRISIS INSTITUCIONAL: LA DESPARTIDIZACIÓN Y LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER**

La crisis institucional evidencia, por tanto, una crisis del poder. Ya el monopolio del poder ejercido por los partidos políticos y la injerencia de éstos en todas las instituciones de la sociedad con pretensiones de control, no sólo no se justifica, sino que está revirtiendo en frustración respecto de la propia democracia. La salida de la crisis, en este aspecto, está en el desarrollo de un proceso de despartidización y, por tanto, de apertura del mismo proceso democrático, para lo cual hay que cambiar las bases de la representatividad y promover la participación del ciudadano mediante el desarrollo de otras sociedades intermedias, libradas del control férreo de los partidos políticos. Los partidos políticos, por tanto, tienen que comprender en que ha llegado el momento de compartir el poder, tanto para acelerar el desarrollo político de la sociedad, como para deslastrarse de tanta intervención en asuntos minúsculos que les está impidiendo, realmente, asumir el poder y gobernar.

Pero paralelamente al proceso de despartidización, y como complemento de él, para salir de la crisis institucional está planteada también la descentralización del poder, mediante su transferencia de los niveles centrales y nacionales del Estado, a los niveles político-territoriales hoy olvidados y relegados: los Estados y los Municipios. Sólo distribuyendo verticalmente el poder del centro a la periferia territorial, es que podremos lograr el desarrollo político del país entero y concluir con el espejismo de que Venezuela es Caracas y la actuación política concluye en los niveles del Poder Nacional.

Ha llegado el momento, por tanto, de que nos replanteemos el modelo extremo de Estado de partidos que hemos consolidado. Venezuela vive una crisis institucional, provocada por el acaparamiento del poder por los partidos y por la centralización del poder a nivel nacional, y ella sólo tiene como salida la despartidización y la descentralización.

### *1. La despartidización*

En cuanto a la despartidización, ésta implica, en efecto, el que los partidos políticos aflojen parte del poder que tienen monopolizado en el funcionamiento del régimen democrático, que se manifiesta en el acaparamiento que ejercen de la representatividad y de la participación; y además, implica el cese del control absoluto que ejercen sobre los órganos del Estado.

La salida de la crisis por la despartidización implica, en consecuencia, necesariamente, la realización de reformas tanto en el funcionamiento del régimen democrático, como en el funcionamiento de los órganos del Poder Nacional y de la Administración Pública.

#### **A. La apertura de los partidos y del régimen democrático y la búsqueda de otras vías de representatividad y participación**

La primera de las salidas a la crisis está en el proceso de apertura de los partidos políticos y en la consecuente democratización de la democracia, para superar la crisis de representatividad y participación.

Desde el inicio del período democrático, hemos dicho, los partidos asumieron el monopolio de la representatividad y participación, y el país aceptó ese papel. Sin embargo, ese rol de los partidos políticos en haber intermediado y mediatisado en la representatividad está conduciendo a la búsqueda de nuevas vías de representatividad y participación. De allí el planteamiento de la elección uninominal a nivel local para lograr una mayor vinculación de los elegidos con los electores, y una escogencia directa de los representantes. Ya el ciudadano no se contenta con que los partidos sean sus únicos representantes, ni por supuesto, con que los partidos sean los únicos mecanismos de participación que debe haber en el sistema democrático.

En todo caso, esta búsqueda de mayor representatividad y mayor participación, consecuencia de la despartidiza-

ción, implica sin duda, transformaciones en algunas de las instituciones tradicionales. Aumentar la representatividad inevitablemente implica modificar el sistema electoral, el cual, además, está montado en el esquema de los años cuarenta. Desde esa época, tenemos las mismas circunscripciones electorales, el mismo sistema de votación por listas bloqueadas y cerradas en grandes circunscripciones electorales, y el mismo sistema de escrutinio de representación proporcional puro. Ese esquema fue estructurado en el año 1946, y reestructurado en 1958, y quizás en ese momento, era el adecuado. Sin embargo, en las últimas elecciones de 1983 y 1984, mostró signos de no satisfacer adecuadamente la representatividad.

Por tanto, inevitablemente, si se quiere variar y aumentar la representatividad, hay que acometer la reforma del sistema electoral y hay que cambiar las circunscripciones electorales. El país es otro distinto respecto del de los años cuarenta, incluso, por fuerza de la propia democracia y del propio desarrollo económico, por lo que tenemos que reformular el sistema de las circunscripciones electorales. Si se quiere la despartidización, tenemos que reducir el ámbito territorial de esas circunscripciones, y así aproximar más los elegidos a las comunidades. No se puede lograr realmente una mayor representatividad, si no se reduce el ámbito de esas circunscripciones electorales que hoy están vinculadas a los Estados.

En efecto, la elección de los diputados al Congreso se hace en bloque, por circunscripciones electorales que coinciden con los Estados. Así, por cada Estado, según su población, se vota por una larga lista de diputados al Congreso, que varía entre 2 a 25 diputados en cada entidad. El mismo sistema se aplica para la elección de los diputados a las Asambleas Legislativas, en el sentido de que por cada Estado, según su población, se vota por una larga lista de diputados a las mismas, en un número que varía entre 11 a 23 diputados en cada circunscripción. En cuanto a la elección de los Concejales, también, en un número que varía entre 5 a 17 Concejales, éstos se eligen en bloque mediante un solo voto, por todo el Municipio en el cual funciona cada Concejo.

Ese esquema territorial, en alguna forma, hay que reducirlo, creando nuevas circunscripciones territoriales menores, para que pueda haber una mayor comunicación entre el representante electo y el elector.

Hay también, por supuesto, que variar el sistema de escrutinio, y superar el sistema puro de representación proporcional, montado conforme al llamado sistema d'Hondt que se adoptó a partir de los años cuarenta, y que conduce, cuando se combina con amplísimas circunscripciones electorales y listas cerradas y bloqueadas, a que los únicos que pueden resultar representados sean los partidos. En lugar de dicho sistema, en cambio, hay que plantearse la configuración de un sistema de elección nominal dentro de un esquema de escrutinio plurinominal en pequeñas circunscripciones, o mejor, un sistema de escrutinio de carácter uninominal, particularmente a nivel local. Hasta 1983, para esto último, había una objeción de orden constitucional, pues se argumentaba que la Constitución impedía la elección uninominal a nivel municipal. Aparte de que ello no era correcto, lo cierto es que el problema ya está resuelto por la Enmienda Constitucional N° 2, que autoriza acudir a un sistema de escrutinio distinto en el nivel local, al que existe para el nivel nacional, que es el de representación proporcional.

Pero por supuesto, la sola elección uninominal a nivel local, no resuelve el problema de la representatividad, si se continúa aplicándola al ámbito territorial del viejo Distrito Autónomo, convertido ahora, en Municipio. No sólo la administración local continuaría ineficiente, sino que se agravaría. Por ello, al plantearse la reforma electoral a nivel local, no basta con el solo elemento de la elección uninominal de concejales. Era necesario reformar radicalmente la estructura local y superar el esquema de administración y de gobierno colegiado del ámbito municipal, lo que se ha hecho con la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1988.

Los partidos políticos se convencieron de que no podía seguir admitiéndose como sistema de administración y gobierno local, el que ello se hiciera sólo a través de Concejos Municipales, como órganos colegiados. Era necesario establecer una diferenciación de funciones y lograr que a nivel local existiera una autoridad ejecutiva electa, un Alcalde, y un Concejo Municipal, como órgano deliberante y de control. Sólo ahora, ese Concejo Municipal separado del Alcalde y con funciones sólo legislativas y de control, podría estar integrado por un sistema de elección uninominal.

Pero dentro del funcionamiento del sistema democrático, aparte de la reforma del sistema electoral, el otro aspecto de la

crisis del régimen democrático provocada por la excesiva partidización, que también requiere reformas, es el provocado por la crisis de la participación política. Así como hay una crisis de representatividad, porque cada vez nos sentimos menos representados por el monopolio de esta asumido por los partidos, asimismo también hay una crisis de participación política por su acaparamiento por los partidos. Por ello, para satisfacer las exigencias de participación, también tenemos que pensar en las necesarias reformas de las instituciones.

De nuevo aquí es necesario mencionar, como elemento central para hacer más participativo nuestro sistema democrático, que tenemos que reformar las instituciones regionales y locales. No se podrá realmente establecer una democracia participativa, pensando sólo en las instituciones políticas nacionales. Para que pueda haber democracia participativa, tenemos que hacerla participativa en el único lugar donde ello pueda hacerse políticamente: en los Estados y en el nivel local, en los Municipios, mediante un definido proceso de descentralización política. Para ello, ya sancionada la reforma municipal de 1988, tenemos, que inventar el Municipio con imaginación, partiendo del supuesto de que no existe como tal en Venezuela, ni ha existido, desde principios de siglo. Tenemos, además, que reforzar los vínculos políticos vecinales y lograr que las asociaciones de vecinos, como movimientos sociales urbanos espontáneos, no sean sólo lo que hasta ahora han sido, grupos de presión, sino que podamos convertirlos en instrumentos de gestión local, pues sólo a ese nivel podemos acercar el poder político al ciudadano. Para ello está prevista la nueva figura de las Parroquias, las cuales, si son implementadas con audacia, podrían ser el centro más importante de gestión local participativa.

En definitiva, para que pueda haber participación política, tiene que haber descentralización política, pues aquélla resulta imposible en un Estado centralizado, pero además, los partidos políticos tienen que aflojar parte del poder monopolizado, y abrir paso al desarrollo político de sociedades intermedias con autonomía frente al control partidista. Debe superarse, así, la tutela otrora necesaria y hasta indispensable, de sindicatos, corporaciones profesionales, universidades, y gremios de funcionarios y liberarse a estas instituciones del control partidista centralizado. Así mismo, la estructura de

centralismo democrático de los propios partidos, que está conduciendo a que sea en el nivel central-nacional, incluso, donde se tomen decisiones tales como quiénes deben ser electos presidentes de Concejos Municipales y aun de Comisiones de ciertos Concejos, debe superarse, mediante la reforma interna de los partidos, y permitirse el desarrollo político regional y local de los propios partidos, transfiriéndose el poder de decisión hacia las directivas regionales y locales en el interior del país.

**B. Las reformas de los Poderes Nacionales del Estado y el aflojamiento del control partidista de las instituciones**

Pero la despartidización no sólo está planteada mediante la búsqueda de otras y adicionales vías de representatividad y participación política, no monopolizada por los partidos, y la liberación del control por los partidos de todas las sociedades intermedias y la descentralización del propio poder partidista, sino que también debe conducir al abandono del férreo control partidista sobre los órganos del Estado, en particular del Poder Nacional, que ha originado el actual esquema de Estado de Partidos. Los partidos políticos, en efecto, controlan completamente al Congreso, donde sólo ellos tienen representación; al Poder Judicial, mediante el sometimiento a sus designios y a los de sus representantes, del Consejo de la Judicatura que ha nombrado a los Jueces a dedo; y a la Administración Pública, donde la carrera administrativa es una entelequia que no se aplica. La salida de la crisis institucional, inevitablemente tiene que conducir a la despartidización de estas instituciones, mediante una serie de reformas que, es claro, sólo los partidos políticos pueden acometer en nuestro sistema democrático, y que tienen que incidir en el funcionamiento del Congreso, del Poder Judicial y de la Administración.

Puede decirse que hay consenso político y en la opinión pública en la apreciación de que el Congreso, que tiene funciones legislativas y de control, no siempre legisla y cuando lo hace, lo realiza relativamente mal y que, además, no siempre controla y cuando lleva a cabo sus funciones de control, también lo hace relativamente mal. El Congreso requiere de una profunda reforma y esto se ha venido planteando. A tal efecto, la Enmienda Constitucional N<sup>o</sup> 2 de marzo de 1983 estableció una base para ello que es la creación de la Comi-

sión Legislativa que podría permitir, si funcionara, agilizar el proceso de formación de las leyes y el desarrollo de las tareas legislativas por parte de las Cámaras Legislativas.

Pero sin duda, es necesario que haya una reforma en la composición de los cuerpos asesores del Congreso, a los efectos legislativos y de control. Hasta ahora, en realidad, tenemos el raro caso de un Congreso que pretende legislar y controlar a la Administración, apoyándose sólo en los dictados de sus fracciones parlamentarias y sin contar con los cuerpos asesores permanentes de los mayores niveles de excelencia.

No se puede legislar sólo con el trabajo de alguno que otro diputado o senador que dedique algo de su tiempo a redactar artículos de una ley. Lo mismo sucede con las actividades de control. Nos quejamos los ciudadanos de que ninguna investigación parlamentaria concluye en nada, y no nos percatamos de que en general, no puede ser de otra forma, pues aun cuando no fueran partidistamente orientadas, serían investigaciones mal hechas, porque no hay cuerpos asesores permanentes con niveles de excelencia, que permitan realmente a las Comisiones del Congreso desarrollar su labor. Lo que hay en el Congreso en general, como asesores, son amigos de los partidos o activistas de los mismos, que con extrañas excepciones, conforman un cuerpo burocrático con niveles excelsos de incompetencia.

Por tanto, en el Congreso, debe estructurarse un cuerpo permanente de funcionarios, seleccionados por concurso, que integren un cuerpo de carrera, y que tengan a su cargo la labor de asesorar a los parlamentarios en las labores legislativas y de control. Para ello, los partidos políticos tienen que renunciar a financiar a sus dirigentes medios a través de los cargos de asesorías en el Congreso, o a colocar sus amigos desempleados.

La reforma del Estado motivada por la despartidización también tiene que ser un proceso que debe incidir en el Poder Judicial. Sobre esto, como hemos dicho, puede decirse que también existe una conciencia política fundamental en torno a la necesidad de darle un vuelco total al Poder Judicial.

Hemos estructurado en nuestro país un régimen democrático y estamos orgullosos de nuestra democracia, pero nos hemos olvidado que el pilar fundamental de todo sistema

democrático es la Justicia, y mientras la Justicia no tenga credibilidad, tendremos una falla en los cimientos del sistema mismo. Y tan es así que no tiene credibilidad la Justicia en nuestro país, que hace algunos años llegamos a la situación absurda, conspirativa casi, de que frente a una decisión de la Corte Suprema de Justicia que en cualquier país del mundo desarrollado políticamente se respetaría, fue el propio Congreso el que desconoció la decisión, y en dos semanas reformó una Ley (Ley del Trabajo, 1983) para conspirar contra una decisión de la Corte Suprema. Es decir, ni siquiera el Congreso respeta la Justicia.

Por tanto, uno de los elementos centrales que tiene que formar parte de un programa de reforma del Estado y perfeccionamiento de la democracia, es la reforma del Poder Judicial y el sistema administrativo que lo conforma.

Por ejemplo, el Consejo de la Judicatura ha sido altamente cuestionado por la politización del Poder Judicial que en los últimos años ha provocado y por no haber desarrollado un adecuado sistema de selección de los jueces para protegerlos con la carrera judicial. Al contrario, hemos desarrollado una carrera judicial pero para darle, en muchos casos, estabilidad a la ineficiencia. Los concursos están previstos en la Ley de Carrera Judicial, pero no se han cumplido y, recientemente el cuestionamiento a ese proceder, incluso ha sido formulado hasta por la propia Corte Suprema de Justicia.

En esta forma, la independencia y autonomía de los jueces, que un organismo como el Consejo de la Judicatura podría garantizar de acuerdo al esquema de la Constitución, está distorsionada, pues, dicho ente, lejos de asegurar esa independencia y la autonomía de los jueces, lo que ha hecho es politizar el Poder Judicial, conduciendo a una progresiva pérdida de credibilidad en la Justicia, hasta por parte de los propios sectores políticos.

Por ejemplo, tan ello es así, que cuando se reformuló la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (1982), frente a la partidización y consecuencial politización del Poder Judicial, la Comisión Bicameral optó por proponer que el nombramiento de los jueces de Salvaguarda debía quitársele al Consejo de la Judicatura, porque ese organismo no garantizaba dichos nombramientos fuera de las líneas de partido, y el Congreso, deliberadamente, le asignó el nombramiento de tales jueces a la Corte Suprema de Justicia, porque estimó que el



Supremo Tribunal salvaguardaba más la designación de dichos jueces ante la politización. Hay por tanto, conciencia general en torno a la politización-partidización de la Justicia debido a que el sistema del Consejo de la Judicatura, tal como ha funcionado, ha sido ineficiente y ello tiene que transformarse.

Por supuesto, otras transformaciones son necesarias en el funcionamiento de la Justicia; lograr que la misma sea rápida, efectiva y democrática, mediante una reforma de los procedimientos, cuya normativa hasta hace poco era la de principios de siglo y asegurar a todos el acceso a la justicia y el derecho a la defensa, mediante adecuados mecanismos de asistencia jurídica.

Por último, es evidente que en el campo de la administración pública, las exigencias de la despartidización conllevarán a una reforma en la función pública. Definitivamente, la eficiencia del Estado depende de la eficiencia y revalorización del personal que cumple funciones públicas, y en este campo hay un reto fundamental en el futuro. Tenemos que crear una burocracia en Venezuela y lo decimos en términos precisos pues, en verdad, en Venezuela no tenemos ni hemos tenido una auténtica burocracia. Tenemos un personal al servicio del Estado, que desafortunadamente cambia en su composición básica cada cinco años, con los cambios de gobierno, conspirando contra todo elemental principio de eficacia; y ello conduce a que no tengamos una burocracia como instrumento permanente de gestión, de niveles de excelencia, que pueda conducir efectivamente la acción del Estado. Por supuesto, para crear esa burocracia tenemos que pensar en políticas que hemos sólo desarrollado muy relativamente; la formación, la selección, la estabilidad y la remuneración de ese personal, y los partidos políticos, por sobre todo, deben renunciar al control de la burocracia y a seguir aplicando el sistema del botín.

Por otra parte, después de 18 años de vigencia de la Ley de Carrera Administrativa tenemos que convenir en que la relativa estabilidad lograda, aquí también, como en los jueces, de la ineficiencia, es el peor atentado a la sociedad. Por eso, la propia Ley de Carrera Administrativa tenemos que repensarla para la Venezuela futura, pues sólo cuando formemos gerentes públicos fuera del control férreo de los partidos y cuando responsabilicemos esos gerentes públicos de la gestión de los servicios del Estado, podremos realmente contar

con una administración eficiente. Para ello, insistimos, las políticas de formación y capacitación son claves. No podemos volver a caer en las absurdas decisiones de hace años cuando la "gran política" en Administración Pública (1975) fue la eliminación de la estabilidad (Decreto N<sup>o</sup> 211), la extinción de la Escuela Nacional de Administración Pública y de todos los programas de capacitación en la Administración Pública y hasta la eliminación de la Comisión de Administración Pública que era, en definitiva, la única institución del Estado que tenía posibilidad de imaginar y de investigar en el campo de la Administración Pública.

## *2. La descentralización*

Pero además de la despartidización como salida a la crisis institucional, también está planteada como parte de esa salida, la necesidad de descentralizar el poder y transferirlo a las entidades político-territoriales que componen al Estado. La forma de este, por tanto, debe ser revisada, y debe establecerse, en sustitución del Estado centralizado de la actualidad, un nuevo Federalismo que permita reforzar los niveles estatales, y un nuevo Municipalismo, que permita superar el esquema transitorio de régimen municipal autocrático que aún tenemos al margen de la Constitución.

Gobernar no es centralizar, por lo que incluso bajo el ángulo del Poder Nacional, la revisión de la forma del Estado, debe acompañarse de un proceso de descentralización y desconcentración del Poder Nacional de manera que, por ejemplo, los asuntos nacionales que conciernen a las regiones, se decidan a nivel regional. No hemos logrado todavía desconcentrar regionalmente al Poder central, ni llevar a los niveles políticos estatales, asuntos que sean de ese nivel y que puedan desarrollarse a ese nivel, descentralizando el Poder Nacional. Por tanto, en materia de reforma administrativa, además de las múltiples reformas que requiere la Administración Pública Nacional, debe procederse a descentralizarla territorialmente y desconcentrarla regionalmente, hacia los Estados, en las tareas que puedan cumplirse a ese nivel, reforzando las estructuras de las Gobernaciones de Estado, ahora que sus titulares van a ser electos conforme a la Ley de elección y remoción de los Gobernadores de los Estados de 1988.

Por ejemplo, son muy pocos los países del mundo en los cuales la educación no sea un servicio estatal y municipal. Al

contrario, en Venezuela pretendemos gerenciar la educación desde el nivel central y eso ya está llegando a niveles de ineficiencia completa. Sin embargo, algunos esfuerzos se han hecho para desconcentrar y descentralizar, y entre ellos destacarse que en la Ley para la Ordenación del Territorio de 1983, por ejemplo, por primera vez se les atribuyeron a los Gobernadores funciones directas en materia de control de la aplicación de una ley, en sus jurisdicciones, lo cual, sin embargo, no se ha implementado, básicamente por ignorancia de esta normativa.

En todo caso, para que se pueda desarrollar la democracia participativa de la que tanto hablamos en nuestro país, tenemos que descentralizar el Estado y el poder; y tenemos que crear, en definitiva, un nuevo federalismo y un nuevo municipalismo.

Por tanto, otro aspecto fundamental de la reforma del Estado para la salida de la crisis institucional además de las señaladas reformas políticas en el funcionamiento del régimen democrático para hacerlo más participativo, y más representativo, es el de la necesaria búsqueda de un nuevo federalismo y un nuevo municipalismo.

#### **A. Las reformas en la forma del Estado: el nuevo Federalismo**

En efecto, uno de los grandes programas de reforma del Estado venezolano tiene que diseñarse para lograr que con las transformaciones necesarias en nuestro sistema federal, logremos un nuevo federalismo. Venezuela, como hemos dicho y sucede en casi todos los Estados Federales de América Latina, tiene una estructura contradictoria: formalmente, somos una Federación, establecida en la Constitución, por lo que teóricamente deberíamos tener un esquema descentralizado del poder. Sin embargo, realmente lo que existe es un Estado centralizado, con apoyo en una Administración Pública centralizada, y en un sistema de partidos centralizados y centralizante. Desde el punto de vista de la forma del Estado, como hemos dicho, tenemos una contradicción política, pues nuestra Federación es centralista.

En todo caso, este centralismo político-administrativo del Estado venezolano, ha conducido, por una parte, a la ineficiencia administrativa del aparato global del Estado, y por la otra, a la extinción o degradación de la vida política en el

interior, deteniendo el desarrollo político del país por dentro. Por eso pensamos que para hacerlo políticamente desarrollado, además de los logros en el campo del desarrollo económico y social, tenemos que descentralizar el poder, transfiriéndolo de los niveles centrales a los Estados y a los nuevos Municipios. En esa forma tenemos que convertir a estas entidades en verdaderas entidades políticas, como las denomina la Constitución; "entidades federales," a los Estados, y "entidades políticas primarias y autónomas" a los nuevos Municipios que hay que inventar.

En esta forma, el esfuerzo que debe hacerse hacia el futuro, en el campo de la forma de Estado, tiene que significar el idear e inventar, con imaginación, un nuevo federalismo que pueda hacer más eficiente al Estado y que pueda contribuir a disminuir el paternalismo del Estado nacional. Y descentralizar, en definitiva, es confiar más en la capacidad política de las regiones, de las provincias y de las comunidades para gobernarse a sí mismas; es distribuir verticalmente el poder; es crear, efectivamente, un gobierno regional, un gobierno estatal y un gobierno municipal o local; es transferir competencias y recursos a los Estados y Municipios; en fin, descentralizar es estimular el autogobierno local. Sólo, por ejemplo, cuando establezcamos niveles de gobierno política y administrativamente poderosos en los Estados, mediante una transferencia de competencias nacionales a esos niveles político-territoriales, es que las Asambleas Legislativas comenzarán a tener sentido y a justificarse, y que tendrá sentido y efectividad la elección directa de los Gobernadores del Estado.

Pero además, descentralizar es hacer participar, y, ello sólo puede lograrse, efectivamente, en un régimen democrático. No hay ni puede haber descentralización ni, por supuesto, participación, en los regímenes autoritarios. La democracia es el sistema donde puede haberla.

Dentro de este esquema de búsqueda de un nuevo federalismo, además, tenemos que revisar desde el punto de vista político, las bases del proceso de desarrollo regional que hemos tenido en el país. Pensamos que llegó el momento, hacia el futuro, de darle al desarrollo regional la base política que no ha tenido. El desarrollo regional, en general, ha sido un asunto conducido por el Poder Nacional; así, ha sido Córdoba el que ha creado Oficinas de Planificación en las regiones y ha sido el Poder Nacional el que ha creado Corporaciones de Desarrollo

Regional en ellas. Sin embargo, no debemos olvidar que las Corporaciones de Desarrollo Regional son Institutos Autónomos Nacionales, que dependen del poder central. No son instrumentos de los Estados, ni del poder político local incipiente sino que son instrumentos nacionales. Por tanto, en nuestro criterio, el reto en materia de regionalización está en transformar el esquema de desarrollo regional y lograr que en lugar de ser un mero asunto nacional, comience a ser un problema realmente regional, que debe ser conducido por las instancias políticas de las regiones. Así, cuando tengamos un proceso de desarrollo regional conducido por los Estados de la Federación (sea las regiones con un Estado como el Zulia, o con varios Estados como el resto del país), es decir, cuando comience a ser la regionalización una preocupación de esas nuevas instancias políticas estatales, es que podremos realmente pensar que tendrá futuro político. En cambio, mientras la regionalización sea un asunto nacional y, por tanto, centralista, no tendrá futuro el desarrollo regional.

Por supuesto, para reformular el proceso hay que buscar una conciliación entre el nuevo federalismo que hay que establecer y las escalas regionales, asignándoles la responsabilidad del desarrollo regional a las instituciones políticas y administrativas estatales.

#### **B. Las reformas políticas en los Municipios: el nuevo Municipalismo**

La descentralización del Estado, además, implica la realización de una reforma a nivel local, a los efectos de lograr un Nuevo Municipalismo. De esta manera, la reforma política de la forma del Estado para salir de la crisis institucional, y que plantea la necesidad de la descentralización a nivel estatal y regional, también tiene que ir hacia una profunda reforma del Régimen Municipal, cuyas bases, aún no implementadas, están en la Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1988.

En este campo tenemos que crear, realmente, el gobierno local en nuestro país. Para ello debemos sustituir el esquema territorial del viejo Distrito Autónomo que hoy todavía tenemos, excesiva y deliberadamente alejado del ciudadano como para que no haya participación ni democracia local y al contrario, acercar la autoridad local a las comunida-

des y vecindades para que la estructura local pueda, realmente, servir de instrumento de participación política y además, para que pueda servir de efectivo medio de gobierno y de administración de los intereses locales.

Los Municipios que resultaron de cambiarle el nombre a los Distritos Autónomos hoy, no son ni lo uno ni lo otro; ni son un eficiente nivel para gerenciar los intereses locales, ni son un nivel suficientemente bajo, territorialmente hablando, como para permitir la participación política. Por ello, el reto planteado frente al poder local es, además de crearlo, convertirlo en esas dos cosas: en un instrumento de participación a través del cual podamos realmente hablar de una democracia participativa, que sólo es posible mediante la descentralización y además, hacerlo un eficiente medio de administración y de gobierno de los intereses locales.

Para eso tenemos que estructurar un nuevo Municipio, para lo cual no basta con la elección uninominal ni con la separación de las elecciones. Se requería una profunda reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual, en 1978 y 1984 no había pasado de ser una reforma para que nada cambiara y para que todo permaneciera igual, consolidando el esquema de principios de siglo del Municipio autocrático.

La reforma realizada en 1988, en cambio, si se implementa efectivamente, abre la vía para crear el Nuevo Municipalismo que reclamamos, pues en ella se ha buscado el establecimiento de una nueva base para la existencia de los Municipios; se ha previsto una diversidad de regímenes organizativos de los Municipios en sustitución del uniformismo tradicional; se ha establecido la separación de funciones ejecutivas y legislativas locales, superándose la colegialidad ineficiente y creándose la figura del Alcalde; y se ha buscado el desarrollo de un sistema escalonado de entidades y gobiernos locales, que permita la participación. Faltó, por supuesto, el establecimiento de un nuevo sistema electoral municipal, para sustituir la sola representatividad de los partidos. El Estado de Partidos no lo permitió.

### **III. LA PARTICULAR REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL**

Los sistemas electorales, por supuesto, constituyen una pieza esencial de los regímenes democráticos. Mediante ellos se asegura la elección de los gobernantes, y se actualiza la

idea de la representatividad. En esta forma, se trata de mecanismos políticos para asegurar, como lo dice la Constitución Venezolana, que el pueblo ejerza la soberanía mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público (Art. 49). Los sistemas electorales, por tanto, constituyen mecanismos políticos para asegurar la representatividad política del gobierno, o como también lo dice la Constitución, que el gobierno de la República sea democrático representativo, además de responsable y alternativo (Art. 3°).

Estando condicionados por la idea de la representatividad, puede afirmarse que los sistemas electorales no son buenos o malos en sí mismos; ni son buenos los sistemas electorales porque se hayan aplicado en determinados países con mayor desarrollo político que el nuestro, o porque estén siendo adoptados en otros países; ni son malos porque hayan fracasado en algunos países. Insistimos, los sistemas electorales no son bueno o malos en sí mismos, ni se los puede juzgar en términos abstractos de valor.

Hemos dicho que se trata de mecanismos políticos para asegurar la representatividad democrática o mejor dicho, la idea de la representatividad que el sistema político de un determinado país ha configurado. Por ello, para juzgar las bondades de un sistema electoral y por tanto, para plantearnos la necesidad o no de su reforma, lo que tenemos que plantearnos es si el sistema electoral cumple o no con la idea de la representatividad que tiene el sistema político de un determinado país.

En esta forma, para hablar de la reforma del sistema electoral en Venezuela, lo que realmente tenemos que plantearnos es la cuestión de saber si el sistema electoral que hemos tenido en el país desde 1958, y que hoy tenemos, satisface o no las exigencias de la idea de representatividad que conforma el sistema político, que derivó de la Revolución Democrática de 1958.

Nuestra conclusión a esta cuestión, como hemos indicado, es que el sistema electoral venezolano actual sirve perfecta y adecuadamente a la idea de representatividad que ha conformado nuestro sistema político: la de la partidocracia y la del Estado de Partidos, por lo que realmente, bajo ese ángulo, nuestro sistema electoral no requeriría de reforma alguna. Sin embargo, hemos propugnado desde hace ya varios

lustros, la reforma del sistema electoral; y lo seguimos propugnando. Ello, por supuesto, no deriva de que pensemos en que el sistema electoral no se adopte a la idea de representatividad del actual sistema político de democracia de partidos, sino de la necesidad ineludible que hoy está planteada de cambiar esa idea de representatividad democrática que ha caracterizado nuestro sistema político.

En efecto, replanteando lo dicho anteriormente, puede decirse que el régimen político establecido en 1958-1961 y que conforma el conjunto de instituciones de la sociedad venezolana, está montado sobre los dos pilares fundamentales señalados: la partidocracia y el centralismo del Estado, que se consideraron esenciales como instrumentos para el logro del Proyecto Político que se generó en la Revolución Democrática de 1958: implantar y mantener la democracia en Venezuela. Para ello había que concentrar el poder en los partidos políticos y en el centro (nivel nacional) del país: los partidos asumieron el monopolio del poder político, a través de la asunción exclusiva de la representatividad, de la participación y del control del aparato estatal, el cual se centralizó, concentrándose en el ámbito nacional y minimizándose los poderes locales. De allí el producto: el Estado de Partidos.

Conforme a este sistema, la idea de la representatividad que se concibió fue, entonces, la representatividad democrática a través de los partidos, o lo que es lo mismo, la representatividad de los partidos. Para actualizar esa idea se concibió un sistema electoral que tuviera por objeto actualizarla de la forma más perfecta posible. Por ello, el sistema electoral de representación proporcional por largas listas, cerradas y bloqueadas en grandes circunscripciones electorales.

En efecto, en la Constitución se estableció como principio general que la legislación electoral debía asegurar la representación proporcional, y aquella la reguló, estableciendo la representación proporcional de los partidos políticos y de manera secundaria, de los grupos de electores los cuales, a mediano o corto plazo, terminan por organizarse como partidos políticos. Pero por supuesto, para asegurar la representatividad exclusiva de los partidos, no bastaba la consagración del principio de la representación proporcional, que se opone al principio de escrutinio mayoritario, sino que resultaba indispensable que la elección de los representantes se hiciera mediante listas cerradas y bloqueadas de manera que el elec-



tor no tuviera otra opción que la decidida por los partidos y que la elección se hiciera, además, en grandes circunscripciones electorales, de manera que el control de la selección de los candidatos quedara en las solas manos de los partidos, a través de largas listas de candidatos. Nuestro elector, cuando ha votado para elegir diputados al Congreso, diputados a las Asambleas Legislativas y Concejales a los Concejos Municipales, con un solo voto, ha depositado su preferencia por una larga lista de candidatos, escogidos por los partidos, ubicados en el orden que los partidos han determinado y sin que exista ninguna necesaria vinculación entre los candidatos y las circunscripciones electorales en las cuales fueron postulados.

Este sistema, con esos tres componentes, representación proporcional, mediante largas listas cerradas y bloqueadas, en grandes circunscripciones electorales, así, ha sido el sistema electoral ideal para asegurar el monopolio de la representatividad y participación a los partidos políticos los cuales, incluso, por su configuración centralista democrática, controlan el proceso totalmente desde el centro, en las cúpulas partidistas.

Por tanto, es indudable que el sistema electoral actual satisface a cabalidad la idea de representatividad que se concibió a raíz de la Revolución Democrática de 1958. Es el sistema electoral adecuado para asegurar la representatividad exclusiva de los partidos políticos. Bajo este ángulo, dicho sistema no puede ser juzgado en sí mismo, aisladamente, ni se lo puede criticar abstractamente, sino que lo que debe juzgarse es la propia idea de representatividad que está a la base del sistema de democracia de partidos. Debe aclararse, en todo caso, que esa idea de representatividad exclusiva de los partidos políticos tampoco puede juzgarse en abstracto. Sin duda, como hemos dicho, era la adecuada para la naciente democracia de 1958 y los años subsiguientes, pero vista ahora retrospectivamente hay que concluir en que no podía ni debería ser concebida como una idea permanente e inmutable; y si bien era esencial para desarrollar el Proyecto Político de implantar la democracia, debía evolucionar con ella. Sin embargo, los partidos políticos y el liderazgo nacional no entendieron la necesidad de los cambios, y al contrario de lo que debió ocurrir, concentraron y han continuado concentrando mayor poder; y han continuado centralizando mayor poder a nivel nacional. Para tal fin, el sistema electoral lo han consi-

derado, consecuencialmente, inmutable.

En esta perspectiva, por tanto, la reforma del sistema electoral sólo puede resultar, como consecuencia, del cambio que debe producirse en la idea de representatividad, como consecuencia de un proceso de descentralización política del poder y de descentralización de la propia democracia y de los partidos, para buscar nuevas formas de representatividad y nuevos canales de participación.

En este sentido, dicha reforma debe incidir en el sistema de elección de los Diputados al Congreso Nacional, de los Diputados a las Asambleas Legislativas y de los Concejales miembros de los Concejos Municipales.

En primer lugar, en cuanto a las elecciones de los diputados al Congreso Nacional, en el Proyecto de Ley Orgánica del Sufragio que elaboramos en el Consejo Supremo Electoral en 1969 y que éste sometió a consideración de las Cámaras Legislativas, propusimos la eliminación de las actuales circunscripciones electorales que abarcan las entidades federales, es decir, propusimos la necesidad de reducir las circunscripciones electorales que hoy coinciden con el territorio de los Estados, y en su lugar, propugnamos el establecimiento de circunscripciones electorales ad hoc o distritos electorales, que debían tener un ámbito de población tal, que aplicada la base de población para elegir diputados, permitiera la elección de sólo cuatro o cinco diputados, en cada circunscripción. Esas circunscripciones, conforme a ese límite, podrían estar integradas por los Distritos, Municipios o Parroquias que determinase el Consejo Supremo Electoral. En esta forma, de acuerdo con ese proyecto, por cada circunscripción electoral de las que determinase el Consejo Supremo Electoral, para las elecciones de Diputados, no podrían elegirse más de cuatro o cinco diputados. Decíamos en la Exposición de Motivos del Proyecto, que esa reforma perseguía "la neutralización de los aspectos negativos que el principio de la representación proporcional origina en circunscripciones electorales densamente pobladas, en las cuales, como sucede con la Ley vigente deben elegirse un número considerable de Diputados." (Véase Memoria y Cuenta 1969, Consejo Supremo Electoral, Caracas 1969, p. 74). La reducción del ámbito de las circunscripciones electorales eligiendo un número reducido de cuatro o cinco diputados en cada una de ellas, sin duda, contribuiría a acercar el elegido con el elector y aumentar la representatividad.

Por supuesto, a la reducción de las circunscripciones electorales puede agregarse la reforma propuesta en la discusión pública de los últimos años, de listas abiertas, conforme a las cuales el lector puede, además, mostrar su preferencia dentro de las listas postuladas, cambiando su orden o votando por alguno o algunos de sus integrantes, o puede formular su propia lista, de entre los candidatos de las diversas listas postuladas. Pero debemos advertir que esta propuesta no puede operar en la práctica si no se reducen las circunscripciones electorales de manera que el voto preferencial sólo se ejerza en listas de cuatro o cinco candidatos. De allí lo impracticable de la sola propuesta de votación por listas abiertas, pero sin variar el amplio número de los candidatos derivado de la magnitud de las actuales circunscripciones electorales que ha formulado, en 1988, el partido de gobierno, y que fue rechazada, por inviable, por el propio Consejo Supremo Electoral.

En cuanto a la elección de los Diputados a las Asambleas Legislativas, en el mismo Proyecto de Ley Orgánica del Sufragio de 1969, propusimos sustituir la elección de los mismos, en bloque, por listas en el ámbito de cada Estado, y establecer la elección de los diputados, en circunscripciones coincidentes con cada uno de los Distritos que componían el Estado, en un número de 2 por cada Distrito.

En cuanto a la elección de los miembros de los Concejos Municipales, separando el Alcalde del órgano colegiado, en el mismo Proyecto de Ley Orgánica del Sufragio de 1969 propusimos la elección de los mismos en forma uninominal. Así, desde 1969 y durante los últimos 19 años hemos venido propugnando la elección uninominal de los Concejales, en circunscripciones electorales reducidas, "de manera que los candidatos se tengan que vincular, necesariamente, a la comunidad local que los elige para gestionar los asuntos locales" (Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid 1975, p. 448). Ello mismo lo ratificamos en el Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal que elaboramos a finales de 1983 y que fue presentado con algunas variaciones a la Cámara de Diputados en enero de 1984, en el cual propusimos la elección directa del Alcalde, y la elección de los miembros de los Concejos Municipales en forma uninominal, dividiendo el territorio municipal en tan-

tos distritos electorales como número de concejales debían elegirse, coincidentes con las entidades locales menores que integrasen el Municipio (Art. 40. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público (Labor en el Senado 1983)*, Ediciones del Congreso de la República, Caracas 1984, p. 308 y 248); propuesta que si bien fue acogida formalmente por el principal partido de oposición, no fue incluida en la reforma municipal de 1988. El Estado de Partidos, conducido en ese momento por el Comité Ejecutivo Nacional del partido de gobierno, cuya fracción parlamentaria era mayoritaria en el Congreso, lo impidió.

En todo caso, debe decirse que, para esto último, es decir, para la elección uninominal de Concejales, hasta 1983 había una objeción de orden constitucional, pues se argumentaba que la Constitución impedía la elección uninominal a nivel municipal. Aparte de que ello no era cierto, como se dijo, el problema ya está resuelto por la Enmienda Constitucional N.º 2, que autoriza a acudir a un sistema de escrutinio distinto en el nivel local al que existe para el nivel nacional, que es el de representación proporcional. Por supuesto, no hay duda en que éste sería obligante, si la elección se hiciera en bloque de todos los Concejales en una sola circunscripción electoral plurinominal, pero si ello no se realiza así, sino en circunscripciones uninominales, no es obligante aplicar el principio.

## CONCLUSIÓN

Como hemos señalado, los líderes políticos nacionales y los principales partidos políticos del país, en 1958, formularon el proyecto político contenido en el Pacto de Punto Fijo, tendiente a establecer y mantener el sistema democrático, y a través de la democracia política, propugnar una democracia económica y social. Los postulados básicos de esos objetivos están plasmados en la Constitución de 1961, texto de contenido lo suficientemente flexible, como para haber permitido a los gobiernos que hemos tenido en los últimos 27 años, desarrollar sus postulados programáticos e ideológicos.

Ese proyecto político de 1958, se agotó, pues la democracia política se estableció en el país con bases firmes y los esfuerzos gubernamentales, mal que bien, han buscado desarrollar la democracia económica y social, aún no lograda completamente.

El sistema político basado en la partidocracia y en el centralismo de Estado, es decir, el modelo de Estado de Partidos que contribuyó a desarrollar dicho Proyecto Político está en crisis, por lo que es el momento de formular un nuevo Proyecto Político que continúe con los esfuerzos planteados en 1958 y plasmados en el texto constitucional de 1961, pero con unos nuevos condicionantes ineludibles.

Ese nuevo Proyecto Político tiene que consistir en el perfeccionamiento del sistema democrático mediante la reforma institucional o del Estado, y cuyos programas, en una forma u otra, tienen que implicar la despartidización de las instituciones y la descentralización del Estado. Como hemos señalado, la crisis de las instituciones del Estado Democrático centralizado deriva de la concentración del Poder a nivel central y en los partidos políticos. En consecuencia, reformar esas instituciones y salir de la crisis significa, en primer lugar, redistribuir el poder del centro a los niveles periféricos regionales o locales, mediante un proceso de descentralización territorial; y significa, además, en segundo lugar, la distribución del poder por parte de los partidos políticos, que lo han monopolizado concentradamente, para abrir otros canales y vías de participación política y de representatividad.

Así, es imposible, por ejemplo, reformular el federalismo, hacer eficientes las Asambleas Legislativas, crear un auténtico régimen municipal sin que se descentralice el Poder del centro a los Estados y entidades locales y a la vez, es imposible, por ejemplo, hacer el régimen democrático más representativo y participativo. perfeccionar el funcionamiento del Congreso, reformar la Justicia y la Administración Pública, sin que los partidos aflojen las riendas de conducción absoluta de las instituciones políticas y convengan en despartidizarlas. Por ejemplo, sólo existirá un Poder Judicial autónomo, independiente y con cierta dosis de credibilidad, cuando los partidos políticos renuncian a controlar a los jueces y a la judicatura. Tan simple como eso; ¡y a la vez tan difícil!

Por tanto, la salida de la crisis institucional mediante una reforma del Estado significa pérdida de áreas de poder por parte de los niveles centrales del Estado en beneficio de las regiones o provincias, comunidades y vecindades, a los efectos de lograr su desarrollo político propio; y además, significa pérdida de áreas de poder por parte de los partidos

políticos en beneficio de las propias instituciones, para que puedan desarrollar sus potencialidades con la participación ciudadana. De allí que superar la crisis, es decir, desmontar el centralismo, democratizar la democracia, y hacer eficiente el Estado y sus instituciones en nuestro sistema democrático, sólo puede ser obra de los responsables de la crisis, los partidos políticos, y no un proyecto político a realizarse en contra de ellos.

He allí la gran dificultad de la actual coyuntura y de nuestra generación: embarcar, efectivamente, a los partidos políticos en esta expedición, y convencerlos de que el problema es de sobrevivencia de la propia democracia. Se comprende, por tanto, el pedimento que se formuló en el Mensaje Final de la "Declaración de la Conferencia Episcopal Venezolana" a los 30 años del 23 de enero de 1958:

"a los dirigentes políticos y gobernantes que lleven a la práctica sus afirmaciones verbales de búsqueda de nuevas formas de participación democráticas, haciéndolas realidad antes de que sea tarde" (1988).

## TERCERA

Sobre

### LA CONSTITUCIÓN DE 1961 y LOS PROBLEMAS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO

Texto de la conferencia dictada en el  
"Ciclo Actualidad Constitucional en Vene-  
zuela" organizado por la Academia el día 25  
de mayo de 1992.\*

#### I. EL ESTADO DEMOCRÁTICO, EL ESTADO SOCIAL Y EL ESTADO DE DERECHO

El proceso de constitucionalización derivado de la vigencia de la Constitución no sólo tiene aspectos formales, sino esencialmente sustantivos. Por ello, los proyectistas del Texto afirmaron en la Exposición de Motivos que el mismo "no es una simple Ley Orgánica de Régimen Político, sino la formulación de un esquema conforme al cual debe desenvolverse la vida de un pueblo." De allí que la Constitución, definitivamente tenga la peculiaridad de ser una norma cualitati-

---

\* Publicado en el libro: *La Constitución Nacional, 30 años después*, Anuario Homenaje del Instituto de Derecho Comparado de la Facultad de Derecho al Centenario de la Universidad de Carabobo, Valencia 1992, pp. 193-216.

va, que incorpora al ordenamiento jurídico un sistema de valores esenciales que están a la base del pacto político, y que tienden a configurar un modelo de Estado, que aun cuando no está formalmente definido en el propio texto constitucional como sí lo hacen en cambio, por ejemplo, la Constitución de Bonn de 1949 o la Constitución española de 1978, bien podríamos calificar como Estado democrático y social de Derecho. Si ello es así, como lo creemos, cabría preguntarse, ¿cuál es la realidad de esa configuración? ¿cuáles son las exigencias de su perfeccionamiento? ¿cuáles son los problemas que arrastra, y sus soluciones? Para responder esas preguntas deberíamos, ante todo, intentar conceptualizar ese modelo de Estado de acuerdo con la Constitución<sup>1</sup>.

En primer lugar, el Estado venezolano definido en la Constitución, sin duda, es un Estado democrático. Basta para apreciar esta exigencia constatar que según el Preámbulo, el Texto se dictó con el propósito de “sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la tierra.” El primer valor de nuestro constitucionalismo, por tanto, es la democracia, y el Estado democrático se encuentra formalizado en una serie de principios que desarrolla el Texto Fundamental: el principio de la representatividad republicana, dado que la soberanía reside en el pueblo y la ejerce mediante el sufragio; el principio de la alternabilidad y de la responsabilidad de los gobernantes frente a los ciudadanos; el principio de la distribución vertical del poder y del gobierno en tres niveles territoriales, conformándose el Estado Federal y el régimen municipal; y el principio de la separación orgánica de poderes, en un sistema presidencial de gobierno con sujeción par-

---

<sup>1</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La Constitución de 1961 y los problemas del Estado y Social de Derecho” en *Reflexiones sobre la Constitución (Tres Décadas de vigencia)*, Fundación Procuraduría General de la República, Caracas, 1991, pp. 15 a 38; y en *La Constitución Nacional, 30 años después*, Valencia, 1992, pp. 193 a 216. Véase en general, Ricardo Combellas, “El Estado Social de Derecho y la Constitución Venezolana de 1961” en *COPRE, Fortalecimiento del Estado de Derecho*, Caracas, 1990, pp. 145 a 154; y “El Estado Social de Derecho, la Constitución de 1961 y la Reforma del Estado en Venezuela”, en *COPRE, Constitución y Reforma. Un Proyecto de Estado Social y Democrático de Derecho*, Caracas, 1993, pp. 21 a 109.



lamentaria, y sometido a control judicial. Estas notas configuran, constitucionalmente, al Estado democrático.

Pero además de democrático, el Estado configurado en la Constitución, como otro valor esencial del pacto político es también un Estado social. Por ello, conforme al Preámbulo de la Constitución, ésta también se dictó con el propósito de “mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo y condición social.” El Estado social, por tanto, encuentra concreción, ante todo, en el principio de la igualdad, que además de un derecho fundamental, es el pilar de la actuación del Estado. Pero además, el Estado social se encuentra formalizado en otra serie de principios que orientan constitucionalmente la declaración de los derechos sociales de los individuos, la regulación de deberes genéricos de actuación pública y los postulados rectores de la política social y económica del Estado. Así, hay que recordar, siempre conforme al Preámbulo, que la Constitución se dictó con el propósito de “proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social, lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre.” Estas no son ni pueden ser frases vacías, sin sentido constitucional. Al contrario, cabría preguntarse ¿Qué otra proclama del Estado social, más perfecta y detallada, podríamos encontrar?

Ahora bien, este esquema del Estado social, sin duda, responde a un modelo económico concreto, en el cual si bien se reconoce y garantiza la iniciativa privada y la libertad económica, como base de un sistema que es opuesto al modelo de economía dirigida, el Estado tiene un papel ordenador y conformador de la realidad económica que debe cumplir en vista de realizar la justicia social, en cuyos principios, como lo dice expresamente el texto fundamental, debe fundamentarse el sistema económico. La tarea del Estado, en este esquema del Estado social, por tanto, es procurar o lograr una sociedad más justa, asumiendo obligaciones prestacionales frente a los ciudadanos, y ordenando y regulando la realidad económica y social para el logro de objetivos. Así, el artículo 95 de la Constitución proclama que los fundamentos del régimen económico de la República están en los “principios de justicia

social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la comunidad." Pero el Estado social, como señalamos, deriva también de la declaración de un conjunto de derechos sociales plasmados en la Constitución como derechos fundamentales de los individuos y que además de los clásicos derechos a la salud, a la educación, a la cultura y al trabajo y sus secuelas, se refieren a derechos de protección y promoción social, respecto a la familia, a la maternidad, a la niñez e, incluso, a las sociedades intermedias que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social.

Las normas constitucionales, por tanto, establecen como valor fundamental de la organización política y social del país, la naturaleza democrática y social del Estado, al cual debería responder tanto la legislación como la actuación concreta de sus órganos.

Pero además de democrático y social, el Estado cuyo proyecto- programa está plasmado en la Constitución de 1961, es un *Estado de derecho*, establecido fundamentalmente para garantizar la libertad. Esto implica no sólo el valor esencial que deriva de la Constitución, en cuanto al Estado, en el sentido de su sumisión al derecho, — recordemos la expresión del artículo 117 de la Constitución en el sentido de que son la Constitución y las leyes las que definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio —, sino que el límite jurídico de la actuación del Estado está en los derechos fundamentales de los ciudadanos declarados y reconocidos, que sólo pueden limitarse por Ley.

Pero, además, el Estado de derecho o sometido al derecho implica esencialmente, para que ello tenga efectividad, el derecho de todos a la efectiva tutela judicial respecto de las actuaciones públicas; y en definitiva al derecho de todos a tener acceso a la justicia y a que sus derechos e intereses encuentren protección y satisfacción en los jueces en plano de igualdad. Por ello, conforme al Preámbulo, la Constitución se dictó con el propósito no sólo de mantener la igualdad social, sino también de la igualdad jurídica.

El Estado de derecho, de acuerdo con el texto constitucional, también se encuentra formalizado en una serie de principios que desarrolla su articulado, y entre los cuales están: el principio de la supremacía constitucional, como norma inviolable, a la cual deben someterse todas las actuaciones del

Estado, incluso la propia Ley. De este principio deriva, por una parte, la garantía objetiva de la Constitución que considera nulos y sin valor los actos contrarios a sus disposiciones; y por la otra, el principio de la jerarquía de las normas que integran el ordenamiento jurídico. Además, está el principio de la autoridad de la Ley y de la reserva legal, de manera que toda limitación a la libertad y a los derechos ciudadanos así como toda sanción o contribución impuesta a los mismos, tiene que tener su fuente en una Ley formal; y el principio de la irretroactividad de la Ley, como garantía esencial de la igualdad jurídica. Por último, y lo más importante, la formalización del Estado de derecho está en la estructuración de un Poder Judicial autónomo e independiente, que garantice tanto la tutela judicial de la Constitución y de los propios derechos fundamentales, como el acceso a la justicia, y la efectiva sumisión de los órganos estatales, particularmente de la Administración, al derecho.

Si se analiza la Constitución, por tanto, de su texto y de los principios de su Preámbulo resulta claramente configurado ese modelo de Estado contemporáneo que corresponde a la última etapa de evolución del Estado de derecho, que es el Estado democrático y social de derecho. Pero volvamos a nuestra pregunta inicial: con más de 30 años de vigencia de la Constitución. ¿Cuál es la real efectividad de dicho modelo? ¿Cuáles son los problemas que conforman el Estado y hacia dónde deben apuntar las necesarias e ineludibles soluciones a los mismos? Los valores democráticos, social y jurídico, ciertamente, aún no han terminado de imbuir ni a la sociedad venezolana ni a nuestra organización política. Por ello, la sensación de crisis, de fracaso, de insatisfacción que nos acompaña cuando luego de más de 3 décadas de vigencia se analiza un texto constitucional como el del año 1961, que en nuestra historia política es el que ha tenido el mayor número de años de aplicación.

## II. LOS PROBLEMAS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO

Los primeros problemas que confronta el Estado venezolano y por tanto nuestra sociedad, se refieren a su carácter democrático. A pesar de la formulación constitucional, cabe la pregunta de siempre: ¿hemos realmente estructurar una democracia? y como ésta está, ¿hasta cuándo puede durar sin

transformarse?

La democracia venezolana, lo hemos dicho hasta la saciedad desde ya hace más de quince años, es una democracia que no es realmente representativa donde los gobiernos que la han conducido no han sido realmente responsables. La alternabilidad sin duda, por la dinámica política, ha estado garantizada formalmente en estas tres décadas, pero también tiene sus problemas de efectividad fáctica.

El Estado venezolano por tanto, hoy lo decimos nuevamente, no es realmente un Estado auténticamente democrático que se adapte al modelo definido en la Constitución, ni sus gobiernos han sido realmente representativos, responsables y alternativos, pues sencillamente, lo que hemos configurado en estas tres últimas décadas, es un Estado de partidos, donde los partidos políticos son los únicos canales para el ejercicio de la democracia y los únicos órganos indispensables para la formación de la voluntad estatal, de manera que el Estado funciona sólo porque tiene la decisiva participación de los partidos. Tan intrincada es la interacción y articulación entre el sistema jurídico-político o estatal y el sistema socio-político de partidos, que en el momento actual uno no podría funcionar sin el otro.

Este Estado, sin duda, es democrático, pero de democracia de partidos, lo que lo hace representativo no del pueblo o de las comunidades, sino de los partidos políticos. Por ello, la representatividad democrática no existe en Venezuela sino a través de los partidos, los cuales han mediatizado completamente la relación entre los representados-electores y los representantes-elegidos.

El sistema electoral, a pesar de todas las reformas efectuadas, y lo peor, a pesar de todos los "pactos para la reforma" suscritos entre los partidos, sigue siendo el mismo en su objetivo, que no es otro que lograr la exclusiva representatividad de los partidos políticos, y sólo de ellos, quienes además son los únicos que escogen a los representantes. Nunca, en los 30 años de democrática vigencia de la Constitución, por tanto, ha habido en Venezuela representatividad popular, y al contrario, sólo hemos tenido representatividad de los partidos. Y es evidente que con un sistema electoral de representación proporcional de las minorías aplicado en grandes circunscripciones electorales mediante el sistema de listas en las cuales se eligen a gran número de representantes — sean

dichas listas abiertas o cerradas — nada podrá ser cambiado, salvo que se cambie el sistema mismo.

Por otra parte, ninguna democracia puede ser realmente representativa si no se desarrolla localmente, y al contrario funciona como una democracia centralizada, manejada por partidos centralizados, como ha sucedida tradicionalmente en Venezuela. En este campo, es cierto, algo había comenzado a cambiar: la elección directa de Gobernadores y de Alcaldes llevó a algunas disidencias y a que algunos líderes partidistas locales hubieran mostrado signos de autonomía respecto de las líneas partidistas centralizadas. Pero con algunas disidencias importantes, ello sólo fue momentáneo, pues una vez producida la elección y entrados en ejercicio de sus gobiernos, el peso del centralismo los ha obligado a adaptarse de nuevo a las férreas líneas partidistas.

En todo caso, la reforma fundamental para que la democracia sea realmente representativa del pueblo, ni siquiera ha sido imaginada aún: ella consiste entre otros aspectos, en la multiplicación de los gobiernos locales, de manera que, por ejemplo, en nuestro casi millón de kilómetros de superficie, en lugar de sólo haber los 269 Municipios actuales, haya al menos cuatro o cinco veces más. Municipios, cuyas autoridades colegiadas se elijan por votación uninominal. Ello haría la democracia local realmente representativa, y lo más importante, serviría de escuela para su desarrollo. Por ello, siempre he pensado que las observaciones de Alexis De Tocqueville al describir la democracia en América todavía siguen vigentes. Decía hace 160 años:

“Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia: la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella.”

Pero el Estado de partidos, que ha distorsionado la representatividad popular de la democracia, ha tenido sus efectos trastocadores en los otros principios del Estado democrático que regula la Constitución. Los gobiernos han dejado de ser realmente responsables, pues los partidos se han cuidado de encubrir a los exgobernantes, exonerándolos de culpa o solidarizándose a ciegas con ellos, en definitiva, por los partidos, se ha convertido en un Estado encubridor y alcahuete,

dando pie a la manifestación de todos los signos imaginables de corrupción administrativa. Aquí no hay día en que no se nos informe interfiriendo en la justicia para evitar su enjuiciamiento. El Estado, a los venezolanos de defraudaciones con dineros públicos, o efectuados a través de entidades públicas o semipúblicas, siendo lo asombroso que ya se ha perdido la noción de las cifras. No se trata de fraudes por unos cuantos cientos de miles de bolívares, sino que las noticias de prensa informan que incluso funcionarios de bajo nivel administrativo se apoderan de decenas de millones de bolívares. ¡Y no pasa nada; ¿qué presupuesto público puede alcanzar para satisfacer las actuaciones sociales del Estado?, y ¿para qué? ¿cómo vamos a exigir más servicios de salud o de seguridad personal, si el presupuesto, hasta cierto punto, está diseñado para el despilfarro y el aprovechamiento ilícito de los dineros públicos? ¿No tiene, acaso, la partida secreta del Ministerio de Relaciones Interiores mayor monto que la de la policía de cualquier gran ciudad del país?

La democracia, por tanto, no ha logrado imponer la responsabilidad de los gobernantes, y los gobiernos, además, no han sido realmente "alternativos." Claro que ha habido cambio de gobierno en 30 años, e incluso, alternabilidad entre los dos más importantes partidos políticos en el ejercicio del poder; pero no nos olvidemos que, en general, son los mismos dirigentes políticos que firmaron como senadores y diputados la Constitución de 1961, los que 30 años después, en general, siguen comandando el Estado de Partidos. Incluso más de uno de los que firmaron el a jurídico Decreto N° 369 de la Junta Revolucionaria de Gobierno de 1946, siguen todavía tratando de orientar la conducción de la vida política nacional. Lo cierto es que los partidos políticos; a través de sus oligarquías o cúpulas dirigenciales, se han encargado, con precisión, de que la alternabilidad de los gobiernos no haya hecho mella alguna a la certera continuidad de la conducción política del sistema que han impuesto.

La democracia, por tanto, ni ha sido representativa del pueblo, ni ha hecho de los gobernantes responsables ante el mismo, ni éstos realmente han sido producto de alternabilidad republicana. Y ello, por el sistema de Estado de partidos que hemos construido, el cual, además ha distorsionado el propio funcionamiento de los órganos del Estado, desdibujando un principio tan esencial al mismo Estado, como lo es el de la separación de poderes.

En nuestro Estado de partidos, en efecto, el principio de los frenos y contrapesos, base de la separación orgánica de los poderes, no funciona ni ha funcionado. Las decisiones políticas fundamentales, todos lo sabemos, no se adoptan, en general, en los órganos políticos del Estado, sino que se adoptan en los organismos de dirección de los partidos políticos; y si se trata del partido de gobierno, las mismas, luego de adoptadas en la cúpula partidista, simplemente se ejecutan en las reuniones semanales con el Presidente de la República, para al fin, luego del rito de una reunión del Consejo de Ministros, aparecer plasmadas en Decretos; o se ejecutan, según los casos en la actuación de la respectiva fracción parlamentaria en las Cámaras Legislativas.

En el ámbito legislativo, definitivamente debe decirse, que ninguna decisión de las Cámaras Legislativas venezolanas ha sido ni es producto de la dialéctica parlamentaria ni de discusión alguna que se haya hecho en las Cámaras, ya que incluso, generalmente, los discursos e intervenciones de Senadores o Diputados se hacen para que quede constancia en los diarios de debates, y nada más. Las decisiones parlamentarias, ni más ni menos, son producto de lo que decidan las fracciones parlamentarias, y éstas deciden lo que el órgano directivo del partido resuelva. Por ello, en la casi totalidad de los casos, las decisiones del Congreso carecen de creatividad, por lo que incluso el bicameralismo para la toma de las mismas, ha dejado de tener sentido. Ningún freno ni contrapeso se produce entre las dos Cámaras, y la aprobación de los proyectos por las mismas generalmente no pasa de ser el cumplimiento de un rito que, incluso, se soslaya, con frecuencia declarándose la materia de urgencia.

En todo caso lo más grave de la distorsión que ha producido el esquema del Estado de partidos en el funcionamiento de los órganos del Estado, no es ciertamente la distorsión de frenos o controles entre el Ejecutivo y el Legislativo o entre las Cámaras Legislativas, sino indudablemente, entre estos órganos y los del Poder Judicial. Los tentáculos de los partidos e, incluso, de los propios parlamentarios y de los funcionarios de la Administración, con más que menos frecuencia están llegando a los jueces, los influncian o los amedrentan, trastocándose con ello la garantía fundamental que debe caracterizar el Estado de derecho: el derecho a la tutela

judicial por jueces autónomos e independientes.

El Estado democrático previsto en la Constitución de 1961, por tanto, no existe tal como lo concibió el Texto Fundamental: representativo del pueblo, alternativo, responsable, y sometido a los frenos y contrapesos de la separación de poderes. No significa ello, sin embargo, que no exista un Estado democrático; existe, pero concebido exclusivamente como un Estado de partidos. ¿Es ello lo que queremos? Si es así, nada hay que cambiar. De lo contrario, todo está por hacerse, inclusive, comenzar por educar para la democracia.

### III. LOS PROBLEMAS DEL ESTADO SOCIAL

Pero, en segundo lugar, además de ser un Estado democrático la Constitución regula al Estado venezolano como un Estado social, cuyo objetivo fundamental es satisfacer las necesidades vitales de los individuos, elevar el nivel de vida de la población y lograr la participación de todos en el disfrute de la riqueza, estructurando un régimen económico fundamentado en principios de justicia social.

En 32 años de vigencia de la Constitución, precisamente el período en el cual se ha producido en el país el cambio social más violento de toda su historia, el Estado de partidos no ha sido capaz de estructurar ni de impulsar el Estado social. El más estruendoso fracaso del sistema político venezolano, en todo este período, ha sido en el campo social; y no es que la crisis social sea producto de la aplicación de la política de liberación de la economía que ha venido desarrollando el gobierno en los últimos dos años, ¡No! El problema social venezolano deriva de las malformaciones, de las distorsiones y de los vicios de la política desarrollada por todos los gobiernos durante las últimas tres décadas, que ha conducido a un paulatino deterioro de la calidad de vida del venezolano.

El gasto social en los presupuestos anuales en las últimas décadas no ha respondido a las exigencias de un Estado social cuya misión, como señala el Preámbulo de la Constitución, debía haber sido la promoción del bienestar general y la seguridad social; el logro de la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social; y el fomento del desarrollo de la economía al servicio del hombre.

Nadie discute, por supuesto, que en los presupuestos anuales de las últimas décadas, los porcentajes destinados a



educación y salud no hayan sido importantes. Lo han sido, pero ello evidentemente no ha sido suficiente para el cumplimiento del compromiso esencial del Estado social: la satisfacción de las necesidades básicas y vitales de los individuos, y la distribución de bienes y servicios que permitan la elevación del nivel y calidad de vida de los habitantes del país, aun de los no venezolanos que han venido sin que hubiese habido la más mínima política migratoria-social conducida por el Estado.

Por lo demás, a pesar de la inversión en educación, hoy el signo más evidente de la crisis social deriva de los índices de deserción escolar, derivada de las condiciones de pobreza extrema que se están observando, con el paralelo incremento de los delitos cometidos por menores de edad. Asimismo, a pesar de las inversiones presupuestarias en salud, no sólo los servicios de atención médica del Estado, a pesar de los avances tecnológicos y de las islas de excelencia que pueda haber, son los más deficientes que uno pueda imaginarse en lugar alguno civilizado de la tierra, sino que los indicadores de salud nos muestran graves situaciones nutricionales en la población venezolana y una desaceleración alarmante tanto en el proceso de reducción de la mortalidad infantil como de avance hacia un mejor bienestar infantil. Desde el punto de vista social, Venezuela hoy vive un proceso de desaceleración del progreso de las condiciones de vida del venezolano.

Por ello, hoy sólo podemos decir que el Estado social ha fracasado, o más bien, en 32 años, no ha llegado a ser conformado por el Estado de partidos, a pesar de las bases ideológicas de carácter social que tienen todos los partidos venezolanos, los que han y no han gobernado. La Constitución de 1961 y su compromiso social, en definitiva, a pesar de todo lo que se ha invertido y a veces despilfarrado en el campo social, permanece como letra muerta y la distorsión social ha llegado a los extremos dantescos de mostrarnos, incluso, a una dirigencia sindical acaudalada y acusada de estar comprometida en irregularidades financieras. Se trata, sin duda, de la más sofisticada manifestación de un gran fracaso social, que contrasta con el aumento de la pobreza, el desempleo, la ausencia de una política general de seguridad social que asegure el retiro y una pensión adecuada a los trabajadores; y con el deterioro progresivo de los servicios de asistencia social y de

atención médica.

Pero el modelo de Estado social que prevé la Constitución de 1961, además de los aspectos sustantivos no logrados, presupone también una regulación constitucional del proceso económico, es decir, conlleva la formulación de una “Constitución económica” que establece el estatuto de sus principales protagonistas: por una parte, la iniciativa privada que debe ser protegida; y por la otra, la actuación del propio Estado para impulsar el desarrollo económico del país dentro de un modelo económico de libertad, como opuesto al de economía dirigida, similar al que en la década de los sesenta existía en todos los países occidentales y al cual progresivamente, parecen dirigirse muchos de los países que se conocían como socialistas.

La Constitución así, comienza por garantizar el derecho de todos de dedicarse libremente a las actividades lucrativas de su preferencia, aun cuando sometido a las limitaciones que se establezcan por ley formal, destacándose el principio de la reserva legal; pero atribuyendo al Estado además del poder regulador y de control, facultades para actuar en el campo económico, incluso en forma exclusiva, mediante la reserva de servicios o explotaciones de interés público. En esa relación, ciertamente, la Constitución establece la suficiente flexibilidad —siempre dentro del mismo modelo— para que la participación del sector público en la economía pueda aumentar o disminuir de acuerdo con las políticas gubernamentales. Conforme a ello, los 32 años de vigencia del Texto Constitucional, han mostrado el juego de dicha flexibilidad al punto, incluso, de haberse realizado importantes nacionalizaciones como la del hierro y del petróleo, dentro del marco constitucional.

Sin embargo, desde el punto de vista formal y conceptual, el modelo económico de libertad limitable sólo por Ley formal que establece la Constitución, en las tres primeras décadas de vigencia de la Constitución no estuvo realmente nunca en vigencia. Recordemos una vez más que el 23 de enero de 1961 se expidió el Decreto 455, publicado en la *Gaceta Oficial* del 24 de enero mediante el cual se restringió en todo el territorio nacional la garantía de la libertad económica prevista en el artículo 96, la garantía de la libertad económica prevista en el artículo 96, garantía que no es otra que la que asegura que las limitaciones a dicha libertad sólo pueden establecerse por ley formal. Lo grave es que dicha restricción

hasta 1991 estuvo vigente y ningún gobierno se atrevió a revocarla, pues nada más cómodo y arbitrario para gobernar la economía, que esa absurda cláusula abierta y general que se formuló en el Decreto N° 455, y que no resistió el más elemental análisis para, incluso, quedar en evidencia la inconstitucionalidad originaria que tenía.

En efecto, de acuerdo a la Constitución, la restricción de garantías constitucionales es un acto serio, que todavía los gobernantes no han sabido dictar. No lo supo el Gobierno en 1961, pero tampoco lo supo el Gobierno en 1989, cuando en febrero se suspendieron en la forma más descabellada posible, derechos y garantías, sin aplicarse las técnicas más elementales del derecho constitucional. Pues bien, hay que recordar que nuestra Constitución no admite la restricción, in genere de garantías constitucionales como la que contenía el Decreto N° 455, que lo que hizo, en realidad, fue convertir en legislador económico al Presidente de la República. Ello resulta comprobado de la constatación de que más del 80% de las medidas económicas importantes adoptadas en el país, entre 1961 y 1971 fueron dictadas o reformadas a través de Decretos-Leyes, vía restricción de la libertad económica.

La Constitución de 1961, en realidad, permite la restricción de las libertades, y la consecuente ampliación de los poderes legislativos del Ejecutivo, pero no en general, sino que la restricción debe producirse cada vez que el Presidente de la República, por razones de urgencia, necesite dictar una regulación económica, soslayando la reserva legal. Por ello se prevé en el Texto Fundamental, que el Decreto de restricción debe ser sometido al Congreso. Sin embargo, con la restricción general de la garantía de la libertad económica desde 1961 hasta 1991, en la práctica se distorsionó la propia Constitución, al excluirse la participación del Congreso en el control de las medidas de emergencia adoptadas por el Ejecutivo, violentándose así la Constitución económica.

Era hora, por tanto, de restablecer la garantía económica. Bastaba para ello un solo Decreto, sin que su emisión afectase las disposiciones dictadas con anterioridad. Por supuesto, ello sólo ha tenido una consecuencia política: el Presidente de la República, en el futuro, podrá restringir cuantas veces quiera tal garantía y dictar las medidas legislativas que crea convenientes, pero en cada caso tendrá que someter estos ac-

tos a la consideración de las Cámaras Legislativas dentro de los 10 días siguientes a su publicación. He allí la consecuencia de restablecer la plena vigencia de la Constitución.

Como vemos, por tanto, el Estado social que prevé la Constitución, aún no se ha implementado por las fallas de la política social de los últimos años; y la Constitución económica del mismo, en los primeros treinta años de vigencia de la Constitución, no había entrado plenamente en vigencia:

#### IV. LOS PROBLEMAS DEL ESTADO DE DERECHO

En tercer lugar, además de ser, el Estado venezolano, conforme a la Constitución, un Estado democrático y social, es también un Estado de derecho, conforme a la más liberal de las tradiciones del Estado moderno.

En este aspecto, el modelo constitucional, a pesar de todos los avances formales y en aspectos específicos relativos a la sumisión al derecho por parte de los funcionarios públicos, ciertamente, aún no se ha consolidado. Tenemos un Estado de Derecho a medias, parcial o truncado, particularmente por los problemas que presentan quienes pueden garantizarlo: los órganos de control.

En efecto, el modelo de Estado de derecho, en el esquema de la Constitución, está montado, en primer lugar, en la declaración constitucional de los derechos y libertades, fundamentándose todo el sistema en el reconocimiento de la dignidad humana, como valor esencial de la organización política y social. De allí que la Constitución se haya dictado, como lo afirma el Preámbulo, tanto para "amparar la dignidad humana" como para "asegurar los derechos, y la dignidad de los ciudadanos"; y que el artículo 50 de la Constitución afirme que "la enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella" de manera que "la falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos."

Pero evidentemente, no basta que se declaren los derechos y garantías, ni basta, que se garantice en forma objetiva su vigencia, al declararse constitucionalmente como nulos los actos del Poder Público que los violen o menoscaben (Art. 46), para que éstos tengan efectiva vigencia. Es necesario, para ello, que el Estado y la sociedad asuman como valor esen-

cial, la existencia de los mismos. Lamentablemente ello aún no es así, a pesar de los 30 años de democracia, y por ejemplo, un valor tan esencial como es la vida misma, todavía no es un valor social que lleve a que se considere que debe ser sagrada y religiosamente respetada, por inviolable. Al contrario, los funcionarios y los individuos las violan a mansalva: allí está la mancha indeleble del desprecio a la vida que marcó a la población de El Amparo, y a tantos otros operativos policiales y militares desarrollados en nombre de la democracia; y allí están las reseñas diarias que nos muestran delincuentes que cotidianamente la menosprecian, cometiendo los crímenes más abyectos, donde se mata inmisericordemente y con una degradación humana que asombra y aterroriza. La pregunta angustiada es siempre la misma. ¿De dónde habrán salido esos monstruos? y la respuesta, lamentablemente, parece no ser otra: no son extraterrestres, la mayoría son nacidos y criados en estas tierras y en estos tiempos. Son un subproducto de nuestra sociedad en crisis.

Si la vida misma, no aparece como un valor esencial y respetable, ¿qué podemos esperar, en definitiva, de todos los demás derechos constitucionales? Si tienen efectividad, a veces, ello casi hay que considerarlo que es por milagro, pero no porque sea producto de la plena y consciente aceptación del Estado de derecho.

El problema está, en todo caso, no en la falla de las declaraciones formales de los derechos, sino en los mecanismos de control y tutela respecto de los mismos, que no han llegado a consolidarse definitivamente. No tenemos un acabado Estado de derecho, en definitiva, porque las Cámaras Legislativas en ejercicio del control político que les corresponde constitucionalmente, no controlan las violaciones de los derechos producidas por el Ejecutivo; no tenemos un pleno Estado de derecho porque el órgano de control por excelencia de la vigencia de los derechos humanos, como es la Fiscalía General de la República, no ha asumido plenamente su rol contralor correspondiente a un verdadero Ombudsman; en fin, no tenemos un completo Estado de derecho porque no existen las bases para el efectivo ejercicio de una tutela judicial de los derechos fundamentales, por las fallas y problemas del Poder Judicial.

El derecho y la justicia no son valores abstractos. Como lo señaló Lord Denning, uno de los más destacados jueces ingleses del mundo contemporáneo:

“Cuando uno se mete en el camino de la justicia debe recordarse que hay dos grandes objetivos que han de alcanzarse: uno es lograr que las leyes sean justas; otro que las mismas deben ser justamente administradas. Ambos son importantes, pero de los dos, el más importante es que las leyes deben ser justamente administradas. Nada se logra teniendo leyes justas si las mismas son administradas injustamente por malos jueces o por abogados corruptos. Un país no puede tolerar por mucho tiempo un sistema legal que no asegure juicios justos.”

He allí nuestro problema; nuestro principal problema institucional que impide que el Estado de derecho impere en el país; se trata ni más ni menos, que el problema del Poder Judicial.

En efecto, en cualquier Estado democrático, el Poder Judicial es el instrumento de control de los poderes Ejecutivo y Legislativo, principio base del Estado de Derecho; es el garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos; y es el instrumento de la sociedad para la resolución de conflictos entre los individuos, de manera que éstos no se hagan justicia por sí mismos.

Por tanto, si el Poder Judicial no es un adecuado instrumento de control del Ejecutivo y del Legislador; si no garantiza adecuadamente los derechos fundamentales, y no sirve de instrumento de resolución de conflictos, la base del sistema social no existiría, ni se podría hablar de Estado de derecho ni de democracia.

Nosotros tenemos un Estado de derecho a medias: sin duda, hemos desarrollado efectivos mecanismos para ejercer la tutela judicial de la sumisión de los órganos del Estado al derecho, a través de los mecanismos de justicia constitucional y de justicia contencioso-administrativa y hemos instituido la acción de amparo, cuya efectividad probada, en la protección de los derechos fundamentales, ha venido a paliar los graves problemas de desprotección derivados de la lentitud y proceduralización de la justicia. Sin embargo, no todos tienen acceso a la justicia ni el Estado asegura a todos la adecuada asistencia jurídica para el ejercicio del derecho a la tutela ju-

dicial. ¿De qué sirve, entonces, el control judicial de legalidad y constitucionalidad de los actos de los órganos de los Poderes Públicos, si muy pocos tienen acceso a los mismos? En este aspecto, si bien el Estado de derecho funciona, existe sólo para algunos: la mayoría ni siquiera ha oído hablar de ello.

Y en ese aspecto del control de legalidad no debe dejarse de mencionar el rol de la Procuraduría General de la República en los juicios de nulidad, que en mi criterio se ha venido paulatinamente distorsionando: ser abogado del Estado no implica el deber de encubrir y defender a ultranza ilegalidades y arbitrariedades, particularmente si los problemas debatidos no tienen contenido patrimonial y son de mero derecho. La Procuraduría debe retomar su rol de asesor jurídico del Estado, y cuando sus órganos han cometido ilegalidades —lo que no es infrecuente— debe advertírsele, decírsele y denunciarlo, y no necesariamente defender lo indefendible. El asesor jurídico por lealtad al derecho, debe decir la verdad legal, aun cuando no le convenga al cliente, y si éste es el Estado, su abogado, que es la Procuraduría, debe decirle qué es o no es legal, incluso en juicio. Flaco servicio se le hace al Estado de derecho dictaminando o argumentando en defensa de ilegalidades.

Pero en definitiva, el problema del Poder Judicial no está en el área de la justicia constitucional o contencioso-administrativa donde afortunadamente cumple su papel de contralor de la constitucionalidad y legalidad de las actuaciones del Estado; el problema está en el campo de la resolución de conflictos en la jurisdicción ordinaria y especial y en los procesos penales. Allí podríamos decir que la justicia, sola, está acabando con la República, que se nos está desmoronando ante nuestros ojos, siendo el principal responsable de dicho deterioro el Estado de Partidos, que no ha sabido garantizar ni la autonomía ni la independencia de los jueces.

En un Estado de derecho, los jueces deben ser ante todo independientes, en el sentido de un sometimiento, en forma alguna, a los otros poderes del Estado: el Legislativo y el Ejecutivo. Para garantizar esta independencia la Constitución previó la creación del Consejo de la Judicatura, órgano con autonomía funcional al que correspondería el nombramiento y remoción de los jueces y el manejo presupuestario de los tribunales. Sin embargo, los veinte años de funcionamiento de este órgano, a

lo que han conducido, en la práctica, es a la conformación de una nueva forma de dependencia del Poder Judicial. Ciertamente se atenuó la dependencia formal que antaño tenía el Poder Judicial respecto del Ejecutivo, pero de ello se pasó a la dependencia de los partidos políticos, gracias al Estado de Partidos, siendo su instrumento el mismo Consejo de la Judicatura. Destaquemos que después de 20 años de creación de este órgano, todavía el Consejo anuncia que este año, 1993 será "el año de los concursos de oposición," lo que significa que éstos no se han institucionalizado, en el país, como todos lo sabemos. Así, la reforma de 1970 cambió la forma de dependencia, al punto de que la hizo multiforme, con lo cual la independencia de los jueces se hizo más lejana, produciéndose una degradación de la Judicatura por su extrema politización y por la todavía ausente carrera judicial. Lo más grave de esta situación es que con el poder del Consejo de remover o destituir a los jueces, ello ha originado otra forma de dependencia de los mismos, precisamente respecto de dicho organismo. Basta para constatar esta grave situación al recordar la frecuencia con que en los últimos años el Consejo de la Judicatura ha destituido jueces, no precisamente por razones disciplinarias, sino por haber adoptado decisiones que no eran del agrado del Consejo o de alguno de sus miembros o de quienes, desde el Ejecutivo, presionaron al Consejo. El Consejo de la Judicatura, así, ha tendido a actuar como agente de otros intereses, interfiriendo en la administración de justicia, como una especie de entidad revisora del fondo de las decisiones judiciales, lo que no tiene sentido alguno.

Pero a la nueva forma de dependencia del Poder Judicial, se suma su mediatización o carencia de autonomía. Esta, como nota especial de la correcta administración de justicia, implica que el juez para adoptar su decisión, sólo está sujeto a la Constitución y a las leyes de manera que no debe tener otro condicionamiento que la legalidad. En contraste, sin embargo, en nuestro país, los jueces se encuentran condicionados para la toma de decisiones por todas las presiones imaginables sin que exista protección efectiva alguna en el ejercicio de sus funciones. En nuestro país, y ello lo sabemos, todo el mundo se da el lujo de criticar, presionar y amedrentar a los jueces; y lo peor es que también ello lo hacen los funcionarios públicos. La situación la resumía la Federación de Asociaciones de Jueces de Venezuela y la Asociación de Jueces del Distrito Federal y Estado Miranda, con motivo de celebrar el "Día del Juez" en di-



ciembre de 1987, al afirmar en un aviso de prensa: “Criticar a los jueces parece hoy en día un deporte favorito.”

Esta situación, sin duda, adquiere carecieres de tragedia nacional, pues no es infrecuente que a la hora de sentenciar, los jueces, más que pensar en aplicar la ley, tengan que estar pendientes en la reacción que su decisión podrá provocar en el gobierno de turno, en algunos parlamentarios, o en algunos miembros del Consejo de la Judicatura, en los grupos de presión interesados, en algunos periodistas que en la opinión ya han sentenciado, o en los partidos políticos. Por tanto, o definitivamente protegemos a los jueces para garantizar su autonomía, o la luz que proyecta la sombra del Estado de Derecho se terminaría por extinguir y de aquél ni la sombra quedará.

A la base de toda esta situación, en todo caso está el hecho lamentable de que a pesar de las tres décadas de vigencia de la Constitución, la justicia y el derecho no han llegado a ser un valor fundamental de la vida social. La mayoría de la población — así lo dicen las encuestas — no cree en la justicia, y el derecho como conjunto de reglas que rigen las relaciones sociales, no se respeta en forma absoluta. La viveza criolla es el signo de la a juridicidad y los valores que difunden los medios de comunicación, son los más alejados al respeto de la Ley. En todo caso, una democracia que no se base en el imperio de la Ley, que no imponga el gobierno por la Ley y no por los hombres, es una democracia a medias, como la que tenemos.

Aquí, de nuevo, debemos señalar que si ese es el Estado de derecho que queremos, parcial y a medias, nada tenemos que hacer, pues todo está hecho. De lo contrario, si queremos estructurar un verdadero Estado de derecho hay que cambiarlo todo y una política fundamental de los gobiernos tendría que ser erigir el imperio de la Ley en el valor más importante de la vida social. Hoy no lo es.

En nuestra historia política, sin duda, el que un texto constitucional haya llegado a cumplir 32 años de vigencia, es un hecho - destacado que hay que celebrar. Ello significa que en ese período no ha habido rupturas formales del hilo constitucional, como fue nuestra tradición hasta 1961. Significa, además, en nuestro caso, que durante tres décadas consecutivas hemos vivido bajo un régimen democrático — el primero en nuestra historia — aun cuando de democracia de partidos.

Este esquema, que hoy criticamos, sin duda, y hay que reconocerlo, era el que había que establecer en 1958. En ese momento, estimamos que sólo un sistema de Estado centralizado y de centralismo democrático de partidos era el que podía ser el instrumento para implantar la democracia en un país como el nuestro, que no había tenido hasta ese momento ninguna experiencia democrática, salvo el incipiente ensayo de comienzos de la década de los cuarenta, truncado por la Revolución de octubre de 1945.

Por tanto, es claro, que es al esquema institucional del Estado de partidos que debemos la implantación de la democracia en el país. Esto hay que reconocerlo. Sin embargo, lo que los partidos políticos no entendieron, y por ello, son los responsables de la crisis institucional actual, fue que el sistema institucional establecido a partir de 1958, no era ni debía ser un sistema permanente e inmutable, sino que respondía al Proyecto político concreto del momento: el desarrollar un régimen democrático en un país donde no había tradición democrática. Los partidos no entendieron ni aún han entendido que implantada y desarrollada la democracia, como ha sucedido en los últimos 30 años, se imponía formular otro Proyecto político, basado sin duda en dos pilares contrarios a los del Estado centralizado de partidos: la descentralización política y la despartidización de la sociedad; y que tuviera por objeto concretizar el modelo de Estado democrático y social que regula la Constitución de 1961.

Esta, sin duda, tiene que ser la tarea futura e inmediata, pues en cualquier momento podrá ya ser demasiado tarde.

## **V. LA CRISIS DEL ESTADO CENTRALIZADO DE PARTIDOS DESARROLLADO EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1961**

La manifestación más global de la crisis, y hasta cierto punto, comprensiva de todas sus otras expresiones, es la crisis institucional o la crisis de las instituciones, es decir, la que afecta a las organizaciones fundamentales de nuestra sociedad. Existía la rara sensación de que éstas ya no servían para los fines que motivaron su establecimiento; de que estaban dando muestras de agotamiento como para servir en el futuro como instrumentos efectivos de avance y progreso, y de que tenían que ser reformadas. Incluso, cualquier encuesta evidenciaba la apreciación generalizada de que las instituciones

no funcionaban. No funcionaba el Congreso, los Servicios Públicos, los Tribunales, los Sindicatos, los Partidos Políticos, las Asambleas Legislativas, en fin todo el conjunto de organizaciones básicas de la Sociedad. Y en general, se pensaba que no funcionarían adecuadamente en el futuro, a menos que un cambio o transformación se produjese en ellas.

En esta forma, teníamos la sensación de que el conjunto de instituciones que conformaban el Estado Democrático y Social de Derecho, y que se había desarrollado y moldeado en los últimos seis lustros, habían llegado a su punto máximo de agotamiento, a su nivel de incompetencia y de que no servían para las tareas y retos futuros. De allí la inevitable asociación entre crisis y reforma: la crisis de las instituciones planteaba, inevitable e inconscientemente, la necesidad de un cambio, de una transformación, de una reforma de esas instituciones, lo cual con frecuencia se englobó en la expresión "reforma del Estado."

Esto conducía al círculo vicioso de la crisis institucional: la reforma de las instituciones sólo podía hacerse, en un sistema democrático, con el concurso de las propias instituciones, y sus componentes, pues de lo contrario, toda transformación impuesta desde fuera implicaría eliminación de la democracia y su sustitución por la autocracia.

Por tanto, en un sistema democrático sólo las propias instituciones del sistema pueden auto reformarse. Sin embargo, lo grave de; la crisis institucional, era que había conducido a la incapacidad de las propias instituciones, incluso, de autoevaluarse y transformarse. De allí el sentimiento de frustración, también tan generalizado, sobre la crisis y su solución, y que resultaba del contraste que se evidenciaba entre lo que planteaba y formulaba el liderazgo político y lo que sucedía en la realidad, y de que a pesar de lo que se decía, se decidía, se decretaba y se legislaba, no pasaba nada, y todo seguía igual. Lo lamentable de esta situación era que corría el riesgo de convertirse en una frustración sobre la misma capacidad de la democracia para generar sus propios correctivos.

Estábamos a finales de los ochenta, por tanto, en un punto de no retorno, que se prolongaba sólo por la mitigación de la crisis económica y social producida por el ingreso petrolero. Entre tanto, las instituciones no servían y no servirían en el futuro; sabíamos que necesitábamos reformarlas, pero también sentíamos que las propias instituciones se mostraban

incapaces de hacerlo.

Crisis, reforma y frustración, eran por tanto, los signos característicos del sistema institucional a fines de los ochenta e inicios de los noventa.

Pero, nos preguntábamos en 1985 ¿quiénes son los responsables de la crisis institucional y cuáles son las salidas? <sup>2</sup>

**1. Los responsables de la crisis institucional: los partidos políticos**

Los responsables de la crisis institucional, sin la menor duda y había que repetirlo una y otra vez, eran los partidos políticos, por no haber comprendido que el sistema institucional cuyos líderes fundamentales establecieron en 1958-1961, no era ni debía ser un sistema permanente e inmutable, sino que respondía a un Proyecto Político concreto: el desarrollar e imponer un régimen democrático en el país latinoamericano que, en 1958, tenía históricamente hablando, la menos tradición democrática: Venezuela. No entendieron ni habían entendido que implantada y desarrollada la democracia, como en efecto ocurrió en las últimas décadas, era necesario liberar las propias fuerzas sociales democráticas de un país, ahora, paradójicamente, con una de las más viejas democracias latinoamericanas, para lograr su propio desarrollo político. Por tanto, a los partidos políticos debíamos la implantación de la democracia en nuestro país, y el desarrollo de la misma se lo debíamos a ellos; pero, no por ello dejaban de ser, también, los responsables de la crisis institucional, que era una crisis del propio sistema político.

Esto exigía, por supuesto, tratar de puntualizar los pilares fundamentales del sistema institucional establecido a fines de los años cincuenta, a raíz del denominado Pacto de Punto Fijo, producto de la Revolución Democrática de 1958, y los problemas que presentaba. Estos pilares fundamentales del sistema institucional establecido para lograr la realización del Proyecto Político definido (implantar y mantener la democracia) y que, paradójicamente, eran los que estaban

---

<sup>2</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, "La crisis de las instituciones: responsables. y salidas" en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 64. Caracas, 1985, pp. 130 a 155. Véase lo expuesto en pp. 448 y ss. de este Tomo I

### **A. La partidocracia o democracia de partidos**

Hemos señalado que el principal instrumento institucional concebido en los años 1958-1961 para lograr implantar y mantener el régimen democrático, fue la configuración de un sistema de partidos políticos que podemos calificar, sin duda, como un sistema de "democracia de partidos" o partidocracia, y que es el resultado directo de las reglas de juego que se establecieron en el *Pacto de Punto Fijo* y que inspiraron, además, el texto constitucional.

Para asegurar el funcionamiento del sistema, desde la década de los cuarenta ha funcionado un sistema electoral conforme al cual los partidos aseguraron la representación, entre otros aspectos, por la previsión del principio, luego desarrollado legalmente, de la representación proporcional de las minorías como modo de escrutinio en las elecciones de los cuerpos representativos, pero en grandes circunscripciones electorales mediante listas cerradas y bloqueadas. Este sistema hemos dicho, es el instrumento por excelencia para asegurar el monopolio de la representatividad a través de los partidos, y para la consolidación de este sistema de democracia de partidos.

Ello, sin duda, fue esencial para la implantación de la democracia en los lustros siguientes a 1958; sin embargo, luego constituyó uno de los signos más patentes de la crisis institucional. Desarrollada la democracia, resultaba necesario modificar y aumentar las bases de la representatividad política, de manera que además de los partidos, los ciudadanos, habituados a la democracia, y con un desarrollo político que los propios partidos contribuyeron a configurar, pudieran directamente e incluso, a través de otras sociedades intermedias, obtener representación de los órganos representativos.

Pero además del mecanismo de representatividad por los partidos, la democracia de partidos, como sistema establecido para mantener el régimen democrático, también otorgó a estos, en el propio texto constitucional, el monopolio de la participación política, al reconocerlos como los instrumentos por excelencia para participar en la vida política, y en la conducción de la vida nacional. Ello también era esencial en un país en el cual los partidos precedieron a la democracia: ellos debían asumir el monopolio de la participación, lo que condujo a la preeminencia de los partidos sobre las otras socie-

dades intermedias; sindicatos, gremios, colegios profesionales, asociaciones vecinales, las cuales, además, se desarrollaron bajo el control de los partidos.

Pero aquí también, desarrollada la democracia, resultaba necesario modificar y aumentar las bases de la participación política, de manera que además de los partidos políticos, las otras sociedades intermedias, liberadas de su influencia y control total, pudieran participar también en la conducción de los intereses nacionales, con autonomía.

La democracia de partidos fue esencial para el desarrollo del sistema democrático y su mantenimiento a partir de 1958; sin embargo, el sistema treinta años después, había hecho crisis, por lo que era indispensable su revisión, en el sentido de determinar si los partidos políticos debían seguir siendo el único mecanismo de representatividad y de participación o si al contrario, la sociedad venezolana había avanzado lo suficiente, en la vía democrática, como para buscar otros medios de representación y otros mecanismos de participación. En la búsqueda de ello es que estuvo, sin duda, uno de los elementos de la reforma del Estado que se planteó hacia fines de los ochenta. Sin embargo, era claro, por el monopolio que los partidos tenían del sistema político y del poder, en definitiva, sólo ellos podían ser los actores de dichas reformas, renunciando al monopolio y transfiriendo poder a otras -sociedades intermedias. Con la elección de Gobernadores y las reformas al federalismo y municipalismo en 1989, y las reformas electorales dando cabida a la uninominalidad, esas reformas comenzaron.

### **B. El Estado Centralizado**

Pero además de la partidocracia, también hemos señalado que otro de los pilares institucionales concebidos para lograr el mantenimiento del sistema democrático, como resultado de la decisión política unitaria contenida en el *Pacto de Punto Fijo* y en la Constitución, y además, como refuerzo de los propios partidos, fue el sistema de centralismo de Estado o de Estado centralizado motivado, entre otros aspectos, por el temor al federalismo.

Por supuesto, además de responder a las exigencias del Proyecto Político concreto de 1598-1961, el sistema institucional de Estado centralizado fue el resultado de un largo proceso evolutivo de centralización en el cual, si se quiere, ganaron las fuerzas de integración frente a las de disgregación en la

estructuración política de la sociedad venezolana.

En todo caso, la estructura real del Estado, en 1958, era la centralista, por lo que para no caer en contradicciones estableciendo un real Estado Federal como un sistema democrático, teóricamente, lo exigía, había que regular una forma de Estado, que sin dejar de ser federal fuera centralista. Para lograr esta contradicción, se reconoció que no había descentralización política en el sistema, y que lo federal era una cuestión de tradición histórica. Por ello, algunos pensaron en eliminar la federación, y sustituirla por otra forma de descentralización. Sin embargo, era evidente que, si había una forma federal tradicional, como forma ideal de descentralización, lo lógico era aprovechar esa forma y darle contenido y no pensar en eliminarla para estructurar una forma nueva de descentralización política. Por otra parte, también resultaba evidente que mantener la federación sólo por razones históricas, sin contenido descentralizador, tampoco tenía sentido.

Frente a ello, como se ha señalado, y en base a estas dudas y realidades, la opción del Constituyente de 1961 fue por el establecimiento de una contradicción institucional: una federación en un Estado Centralista, en el cual se reforzó el Poder Nacional frente a los Poderes Estadales.

Por supuesto, este fortalecimiento del Poder Nacional no fue producto del azar, sino que respondió a la búsqueda por consolidar un Estado Centralizado, como condición para implantar e imponer la democracia bajo un sistema de partidocracia. En esta regulación se siguió el mismo sistema conciliatorio adoptado para el establecimiento de otras instituciones en el texto fundamental: permite su desarrollo en la dirección que quiera la conducción política. Así, se estableció un esquema federal con competencias residuales en los Estados, pero con una competencia nacional amplísima y ampliable cuando ello fuera así por su índole o naturaleza, que permitía centralizar materialmente todo. El esquema centralista que resultaba sin embargo, podía mitigarse al establecerse la posibilidad expresa de que el Poder Nacional pudiera descentralizar, lo cual sólo sucedió en 1989. Antes la práctica legislativa y política de las últimas décadas lo que mostraban era una progresiva y constante centralización.

En todo caso, era evidente que este sistema centralizado que previo la Constitución como hemos dicho, tuvo una mo-

tivación política concreta, aparte de ser el resultado de un proceso evolutivo: consolidar el régimen democrático de partidos, minimizando el desarrollo de poderes políticos locales que en el naciente Estado pudieran conspirar contra el mantenimiento del sistema democrático. Posiblemente si se hubiere establecido una forma de Estado descentralizado en 1960, no se hubieran podido controlar las fuerzas centrífugas del proceso político, y hubiera sido más difícil consolidar el sistema democrático.

Sin embargo, implantada la democracia en Venezuela y transcurridos 30 años de democracia consolidada, el propio centralismo estaba dando muestras de ineficiencia, de abocamiento del propio proceso de desarrollo en el interior del país, y de evidente crisis institucional, que provocó la aparición de exigencias de descentralización política que podían apreciarse en diversas manifestaciones políticas. Ello condujo a la sanción de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989.

Pero vinculado al tema de la descentralización política pospuesta en 1958, debe señalarse que otro signo del esquema de Estado Centralizado que previo la Constitución de 1961, sin duda fue la transitoriedad del antiguo régimen municipal. Si hemos dicho que en el texto constitucional se evidenció una tendencia centralizadora y una reacción contra la descentralización y las autonomías locales, evidentemente que ello era contradictorio con el régimen municipal que se regulaba en el Capítulo IV del Título I del mismo Texto Constitucional (Arts. 25 a 34, ) donde se establecía un Municipio ideal, con amplia autonomía local, como ejemplo de descentralización política, al cual se le otorgaban amplios poderes tanto en las materias propias de la vida local como en la gestión de los intereses peculiares de la entidad, con importantes poderes tributarios.

La aplicación inmediata de este régimen municipal, sin duda, hubiera sido completamente contradictorio con el esquema de Estado Centralizado que se buscaba establecer, por lo que el Constituyente dejó en suspenso dicho régimen, a través de la Disposición Transitoria Primera, con la cual continuó en aplicación un régimen municipal consolidado bajo la Constitución autocrítica de 1953, hasta tanto no se desarrollasen legalmente las nuevas normas constitucionales. De nuevo, aquí se observa el sistema del contribuyente de prever y



no prever: instituyó un régimen municipal ideal pero impidió su aplicación, por una norma transitoria, lo que equivalió, ni más ni menos, a decir: he aquí el régimen municipal de una democracia nueva, pero por ahora seguirá vigente el esquema municipal de la dictadura.

En esta forma, la Constitución reguló un Municipio inexistente, pues tal como allí sólo puede decirse que comenzó a existir en 1989. Ciertamente que con 17 años de retraso se sancionó la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, pero en la misma, aparte de desarrollarse principios de organización formal de los Municipios, no se estableció, realmente, el Municipio democrático, como unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, sino que mediante normas transitorias, en 1978 y 1984, en la propia ley se reafirmó la transitoriedad del antiguo régimen de Distritos Municipales. De nuevo nos encontramos aquí la contrariedad consensual de la Constitución, de prever una institución que la propia Constitución luego impide aplicar de inmediato, mediante un régimen transitorio.

En definitiva, luego de las sucesivas transitoriedades, sólo ha sido a partir de 1990 que se ha establecido el Municipio previsto en la Constitución. Ese Municipio del que hablan los artículos 25 y siguientes del texto fundamental, solo se ha regulado en 1989, sustituyendo efectivamente al Distrito autónomo, creado conforme al esquema centralizante que se estableció en 1904.

Por ello, implantada la democracia, otro de los signos evidentes de crisis institucional estaba en la situación del régimen municipal, lejos de los principios constitucionales, en el cual no había efectiva representatividad ni participación, pues éstas las monopolizaban los partidos, y configurado tan alejado del ciudadano y sus organizaciones que la hacían materialmente imposible.

### **C. La responsabilidad de la crisis**

Ahora bien, el régimen político establecido en 1958-1961 y que conformaban el conjunto de instituciones de la sociedad venezolana, a finales de los ochenta y comienzos de los noventa estaba montado sobre los dos pilares fundamentales señalados: la partidocracia y el centralismo del Estado, que se consideraron esenciales como instrumentos para el logro del

Proyecto Político que se generó en la Revolución Democrática de 1958: implantar y mantener la democracia en Venezuela. Para ello había que concentrar el poder en los partidos políticos y en el centro (nivel nacional) del país: los partidos asumieron el monopolio del poder político, a través de la asunción exclusiva de la representatividad, de la participación y del control del aparato estatal, el cual se centralizó, concentrándose en el ámbito nacional y minimizándose los poderes locales.

Este sistema institucional, sin embargo, ni era ni podría ser concebido como permanente e inmutable; y si bien fue esencial para desarrollar el Proyecto Político de implantar la democracia, debía evolucionar con ella. Sin embargo, los partidos políticos y el liderazgo nacional no entendieron la necesidad de los cambios, y al contrario de lo que debió ocurrir, concentraron y continuaron concentrando mayor poder en los partidos; y continuaron centralizando mayor poder en el nivel nacional. Esta concentración del poder en los partidos y en el centro, a fines de los ochenta, fue la principal causa de la crisis institucional, siendo por tanto los responsables de la crisis, los mismos partidos políticos que, sin duda, habían perdido el rumbo, por el agotamiento del Proyecto Político de 1958 y la incapacidad de autoevaluar y transformar el sistema.

## 2. *Las salidas a la crisis institucional: la despartidización y la distribución del poder*

La crisis institucional evidenciaba, por tanto, una crisis del poder. El monopolio del poder ejercido por los partidos políticos y la injerencia de éstos en todas las instituciones de la sociedad con pretensiones de control, no sólo no se justificaba, sino que estaba revirtiendo en frustración respecto de la propia democracia. La salida de la crisis, en este aspecto, estaba en el desarrollo de un proceso despartidización y, por tanto, de apertura del mismo proceso democrático, para lo cual había que cambiar las bases de la representatividad y promover la participación del ciudadano mediante el desarrollo de otras sociedades intermedias, libradas del control férreo de los partidos políticos. Los partidos políticos por tanto, tenían que comprender en que había llegado el momento de compartir el poder, tanto para acelerar el desarrollo político de la sociedad, como para deslastrarse de tanta intervención en asuntos minúsculos que les estaba impidiendo, realmente, asumir el poder y gobernar.

Pero paralelamente al proceso de despartidización, y como complemento de él, para salir de las crisis institucional estaba planteada también la descentralización del poder, mediante su transferencia de los niveles centrales y nacionales del Estado, a los niveles político-territoriales olvidados y relegados, los Estados y los Municipios. Sólo distribuyendo verticalmente el poder del centro a la periferia territorial, era que podíamos lograr el desarrollo político del país entero y concluir con el espejismo de que Venezuela era Caracas y su actuación política concluía en los niveles del Poder Nacional.

La crisis institucional, provocada por el acaparamiento del poder por los partidos y por la descentralización del poder a nivel nacional, por tanto, sólo tenía como salida la despartidización y la descentralización.

#### *A. La despartidización*

En cuanto a la despartidización esto implicaba, en efecto, el que los partidos políticos aflojasen parte del poder que tenían monopolizado en el funcionamiento del régimen democrático, que se manifestaba en el acaparamiento que ejercían de la representatividad y de la participación; y además, implicaba el cese del control absoluto que ejercían sobre los órganos del Estado.

La salida de la crisis por la despartidización implicaba, en consecuencia, necesariamente, la realización de reformas tanto en el funcionamiento del régimen democrático, como en el funcionamiento de los órganos del Poder Nacional y de la Administración Pública.

##### *a. La apertura de los partidos y del régimen democrático y la búsqueda de otras vías de representatividad y participación*

La primera de las salidas a la crisis estaba en el proceso de apertura de los partidos políticos y en la consecuente democratización de la democracia, para superar la crisis de representatividad y participación.

Desde el inicio del período democrático, hemos dicho, los partidos asumieron el monopolio de la representatividad y participación, y el país aceptó ese papel. Sin embargo, ese rol de los partidos políticos en haber intermediado y mediado en la representatividad, condujo a la búsqueda de nue-

vas vías de representatividad y participación. De allí el planteamiento de la elección uninominal de los representantes al Congreso, Asambleas Legislativas, y Concejos Municipales que ha estado en el centro de la discusión en los últimos años, para lograr una mayor vinculación de los elegidos con los electores, y una escogencia directa de los representantes. Ya el ciudadano no se contentaba con que los partidos sean sus únicos representantes, ni por supuesto, con que los partidos sean los únicos mecanismos de participación que debe haber en el sistema democrático.

En todo caso, esta búsqueda de mayor representatividad y mayor participación, consecuencia de la despartidización, implicaba sin duda, duda, transformaciones en algunas de las instituciones tradicionales. Aumentar la representatividad inevitablemente implicaba modificar el sistema electoral, el cual además, estaba montado en el esquema de los años cuarenta. Desde esa época, teníamos las mismas circunscripciones electorales, el mismo sistema de votación por listas bloqueadas y cerradas en grandes circunscripciones electorales, y el mismo sistema de escrutinio por representación proporcional puro. Ese esquema fue estructurado en el año 1946, y reestructurado en 1958, y quizás en ese momento, era el adecuado. Sin embargo, ya en las elecciones de 1983 y 1984, había mostrado signos de no satisfacer adecuadamente la representatividad.

Por tanto, inevitablemente, si se quería variar y aumentar la representatividad, había que acometer la reforma del sistema electoral y había que reducir las circunscripciones electorales. El país era otro distinto respecto del de los años cuarenta, incluso, por fuerza de la propia democracia y del propio desarrollo económico, por lo que teníamos que reformular el sistema de las circunscripciones electorales. Si se quería la despartidización, teníamos que reducir el ámbito territorial de esas circunscripciones, y así aproximar más los elegidos a las comunidades. No se podía lograr realmente una mayor representatividad, si no se reducía el ámbito de esas circunscripciones electorales vinculadas a los Estados. Ese esquema territorial en alguna forma había que reducirlo, para que pudiera haber una mayor comunicación entre el representante y el elector.

Había también, por supuesto, que variar el sistema de escrutinio, y superar el sistema puro de representación pro-

porcional, montado conforme al llamado sistema d'Hondt que se adoptó a partir de los años cuarenta, y que conducía, cuando se combina con amplísimas circunscripciones electorales y listas cerradas y bloqueadas, a que los únicos que pueden resultar representados sean los partidos. En lugar de dicho sistema, en cambio, había que plantearse o la configuración de un sistema de elección nominal dentro de un esquema de escrutinio de carácter uninominal, particularmente a nivel local. Hasta 1983, para esto último, había una objeción de orden constitucional, pues se argumentaba que la Constitución impedía la elección uninominal a nivel municipal. Aparte de que ello no era correcto, lo cierto es que el problema ya estaba resuelto por la Enmienda Constitucional N° 2, que autorizó a acudir a un sistema de escrutinio distinto en el nivel local, al que existe para el nivel nacional, que es el de representación proporcional.

Pero, por supuesto, la sola elección uninominal a nivel local, no resolvía el problema de la representatividad, si se continuaba aplicándola al ámbito territorial del Distrito Autónomo. No sólo la administración local continuaría ineficiente, sino que se agravaría. Por ello, al plantearse la reforma electoral a nivel local, no se podía quedar en el solo elemento de la elección uninominal de concejales. Era necesario reformar radicalmente la estructura local y superar el esquema de administración y de gobierno colegiado del ámbito municipal, lo que se inició a partir de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989.

Es decir, no se podía seguir admitiendo como sistema de administración y gobierno local, el que ello se hiciera sólo a través de Concejos Municipales, como órganos colegiados. Era necesario establecer una diferenciación de funciones y lograr que a nivel local existiera una diferenciación de funciones y lograr que a nivel local existiera una autoridad ejecutiva electa, un Alcalde, y un Concejo Municipal, como órgano deliberante y de control. Sólo así, ese Concejo Municipal separado del Alcalde y con funciones sólo legislativas y de control, podía estar integrado por un sistema de elección uninominal.

Pero dentro del funcionamiento del sistema democrático, aparte de la reforma del sistema electoral, el otro aspecto de la crisis del régimen democrático provocado por la excesiva partidización, que también requería reformas, era el pro-

vocado por la crisis de la participación política. Así como había una crisis de representatividad, porque cada vez nos sentíamos menos representados por el monopolio de la misma asumido por los partidos, asimismo también había una crisis de participación política por su acaparamiento por los partidos. Por ello, para satisfacer las exigencias de participación, también debía pensarse en las necesarias reformas de las instituciones.

De nuevo aquí era necesario mencionar, como elemento central para hacer más participativo nuestro sistema democrático, que teníamos que reformar las instituciones regionales y locales. No podría realmente establecer una democracia participativa, pensando sólo en las instituciones políticas nacionales. Para que pueda haber democracia participativa, tenemos que hacerla participativa en el único lugar donde ello pueda hacerse políticamente en los Estados y en el nivel local, en los Municipios, mediante un definido proceso de descentralización política. Para ello, teníamos, que inventar el Municipio con imaginación, partiendo del supuesto de que no existía como tal en Venezuela, ni había existido, desde principios de siglo. Teníamos, además, que reforzar los vínculos políticos vecinales y lograr que las asociaciones de vecinos, como movimientos sociales urbanos espontáneos, no sean sólo lo que habían sido (grupos de presión) sino que pudiéramos convertirlas en instrumentos de gestión local, pues sólo a ese nivel podíamos acercar el poder ciudadano. De allí la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en 1989 y la creación de las Parroquias.

En definitiva, para que pudiera haber participación política, tenía que haber descentralización política, pues aquélla resultaba imposible en un Estado centralizado. Pero además, los partidos políticos tenían que aflojar parte del poder monopolizado, y abrir paso al desarrollo político de sociedades intermedias con autonomía frente al control partidista. Debía superarse, así, la tutela otrora necesaria y hasta indispensable, de sindicatos, corporaciones profesionales, universidades, y gremios de funcionarios y liberarse a estas instituciones del control partidista centralizado. Asimismo, la estructura de centralismo democrático de los propios partidos, que había conducido a que ese nivel central-nacional, incluso, se tomaran decisiones tales como quienes debían ser electos presidentes de Concejos Municipales y aun de comisiones de ciertos Concejos; debía superarse, mediante la reforma interna de

los partidos, y permitirse el desarrollo político regional y local de los propios partidos, transfiriéndose el poder de decisión hacia las directivas regionales y locales en el interior del país. La creación de la figura de los Alcaldes en 1989, contribuyó a este cambio.

*b. Las reformas de los Poderes Nacionales del Estado y el aflojamiento del control partidista de las instituciones*

Pero la despartidización no sólo estaba planteada mediante la búsqueda de otras y adicionales vías de representatividad y participación política, no monopolizada por los partidos, y la liberación del control por los partidos de todas las sociedades intermedias y la descentralización del propio poder partidista, sino que también debía conducir al abandono del férreo control partidista sobre los órganos del Estado, en particular del Poder Nacional, que estaban sumidos también en la crisis institucional. Los partidos políticos, en efecto, controlaban completamente al Congreso, donde sólo ellos tenían representación; al Poder Judicial, mediante el sometimiento a sus designios y a los de sus representantes del Consejo de la Judicatura que había nombrado a los Jueces a dedo; y a la Administración Pública, donde la carrera administrativa era una entelequia que no se aplicaba. La salida de la crisis institucional, inevitablemente tenía que conducir a la despartidización de estas instituciones, mediante una serie de reformas que, es claro, sólo los partidos políticos podían acometer en nuestro sistema democrático, y que tenían que incidir en el funcionamiento del Congreso, del Poder Judicial y de la Administración.

Puede decirse que había consenso político y en la opinión pública en la apreciación de que el Congreso, que tiene funciones legislativas y de control, no siempre legislaba y cuando lo hacía, lo realizaba relativamente mal y que además, no siempre controlaba y cuando llevaba a cabo sus funciones de control, también lo hacía relativamente mal. El Congreso también requería de una profunda reforma y esto se había venido planteando. A tal efecto, la Enmienda Constitucional N° 2, de marzo de 1983, estableció una base para ello que fue la creación de la Comisión Legislativa que podría permitir, agilizar el proceso de formación de las leyes y el

desarrollo de las tareas legislativas por parte de las Cámaras Legislativas.

Pero sin duda todavía es necesario que haya una reforma en la composición de los cuerpos asesores del Congreso, a los efectos legislativos y de control. Hasta fines de los ochenta, en realidad teníamos el raro caso de un Congreso que pretendía legislar y controlar a la Administración, sin contar con los cuerpos asesores permanentes de los mayores niveles de excelencia. Con la creación de la Oficina de Asesoría Jurídica del Congreso se comenzó a corregir esta situación.

No se puede legislar sólo con el trabajo de alguno que otro diputado o senador que dedique algo de su tiempo a redactar artículos de una ley. Lo mismo sucede con las actividades de control. Nos quejamos los ciudadanos de que ninguna investigación parlamentaria concluye en nada, y nos percatamos de que en general, no puede ser de otra forma, pues son investigaciones mal hechas, porque no hay cuerpos asesores permanentes con niveles de excelencia, que permiten realmente a las Comisiones del Congreso, desarrollar su labor. Lo que ha habido en el Congreso en general, como asesores, han sido amigos de los partidos o activistas de los mismos, que salvo extrañas excepciones, conforman un cuerpo burocrático con niveles excelsos de incompetencia.

Por tanto, en el Congreso, se debe estructurar en un cuerpo permanente de funcionarios, seleccionados por concurso, que integren un cuerpo de carrera, y que tengan a su cargo la labor de asesorar a los parlamentarios en las labores legislativas y de control. Para ello, los partidos políticos tienen que renunciar a financiar á sus dirigentes medios a través de los cargos de asesorías en el Congreso, o a colocar sus amigos desempleados.

La reforma del Estado motivada por la despartidización también tiene que ser un proceso que debe incidir en el Poder Judicial. Sobre todo, también existe una conciencia política fundamental en torno a la necesidad de darle un vuelco total al Poder Judicial.

Hemos estructurado en nuestro país un régimen democrático, pero nos hemos olvidado que el pilar fundamental de todo sistema democrático es la Justicia, y mientras la Justicia no tenga credibilidad, tendremos una falla en los cimientos del sistema mismo. Por tanto, uno de los elementos centrales que tiene que formar parte de un programa de reforma del Estado



y perfeccionamiento de la democracia, es la reforma del Poder Judicial y el sistema administrativo que lo conforma.

A fines de los años ochenta había sido altamente cuestionado el Consejo de la Judicatura por la politización que había provocado, en los últimos años del Poder Judicial y por no haber desarrollado un adecuado sistema de selección de los jueces para protegerlos con la carrera judicial. Al contrario, se había desarrollado una carrera judicial pero para darle, en muchos casos, estabilidad a la ineficiencia. Los concursos estaban previstos en la Ley de Carrera Judicial, pero no se habían cumplido y hasta el cuestionamiento a ese proceder se había formulado por la propia Corte Suprema de Justicia.

En esta forma, la independencia y autonomía de los jueces, que un organismo como el Consejo de la Judicatura podía garantizar de acuerdo con el esquema de la Constitución, estaba distorsionada, pues dicho ente, lejos de asegurar esa independencia y la autonomía de los jueces, lo que había hecho era politizar el Poder Judicial, conduciendo a una progresiva pérdida de credibilidad en la Justicia, hasta por parte de los propios sectores políticos.

Por ejemplo, tan ello era así, que cuando se formuló la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (1982), frente a la partidización y consecuencial politización del Poder Judicial, la Comisión Bicameral optó por proponer que el nombramiento de los jueces de Salvaguarda debía quitársele al Consejo de la Judicatura, porque ese organismo no garantizaba dichos nombramientos fuera de las líneas del partido, y el Congreso, deliberadamente, le asignó el nombramiento de tales jueces a la Corte Suprema de Justicia, porque estimó que el Supremo Tribunal salvaguardaba más la designación de dichos jueces ante la politización. Ha habido por tanto, conciencia general en torno a la politización y partidización de la Justicia debido a que el sistema del Consejo de la Judicatura, tal como ha funcionado, ha sido ineficiente y ello tiene que transformarse.

Por supuesto, otras transformaciones eran necesarias en el funcionamiento de la Justicia; lograr que la misma sea rápida, efectiva y democrática, mediante una reforma de los procedimientos, y asegurar a todos el acceso a la justicia y el derecho a la defensa, mediante adecuados mecanismos de asistencia jurídica.

Por último, es evidente que en el campo de la administración pública, las exigencias de la despartidización conllevarán a una reforma en la función pública. Definitivamente, la eficiencia del Estado depende de la eficiencia y revalorización del personal que cumple funciones públicas, y en este campo hay un reto fundamental en el futuro. Tenemos que crear una burocracia en Venezuela y lo decimos en términos precisos pues, en verdad, en Venezuela no tenemos ni hemos tenido una auténtica burocracia. Tenemos un personal al servicio del Estado, que desafortunadamente ha cambiado en su composición básica cada cinco años, con los cambios de gobierno, conspirando contra todo elemental principio de eficacia; y ello conduce a que no hayamos tenido una burocracia como instrumento permanente de gestión, de niveles de excelencia, que pueda conducir efectivamente a la acción del Estado. Por supuesto, para crear esa burocracia, tenemos que pensar en políticas que hemos sólo desarrollado muy relativamente; la formación, la selección, la estabilidad y la remuneración de ese personal, y los partidos políticos, por sobre todo, deben renunciar al control de la burocracia y a seguir aplicando el sistema del botín.

Por otra parte, después de 20 años de vigencia de la Ley de Carrera Administrativa, tenemos que convenir en que la relativa estabilidad lograda, aquí también, como en los jueces, de la ineficiencia, es el peor atentado a la sociedad. Por eso, la propia Ley de Carrera Administrativa tenemos que repensarla para la Venezuela futura, pues sólo cuando formemos gerentes públicos fuera del control férreo de los partidos y cuando responsabilicemos esos gerentes públicos de la gestión de los servicios del Estado, podremos realmente contar con una administración eficiente. Para ello, insistimos, las políticas de formación y capacitación son claves. No podemos volver a caer en las absurdas decisiones de hace años cuando la "gran política" en Administración Pública (1975) fue la extinción de la Escuela Nacional de Administración Pública y de todos los programas de capacitación en la Administración Pública que era, en definitiva, la única institución del Estado que tenía posibilidad de imaginar y de investigar en el campo de la Administración Pública.

#### **B. La descentralización**

Pero además de la despartidización como salida a la crisis institucional, también estaba planteada como parte de esa

salida la necesidad de descentralizar el poder y transferirlo a las entidades político-territoriales que componen al Estado. La forma de éste, por tanto, debía ser revisada, y debía establecerse en sustitución del Estado centralizado de la actualidad un nuevo federalismo que permitiera reforzar los niveles estatales, y un nuevo municipalismo, que permitiera superar el esquema transitorio de régimen municipal autocrático que aún tenemos al margen de la Constitución.

Gobernar no es centralizar, por lo que incluso bajo el ángulo del Poder Nacional, la revisión de la forma del Estado, debía acompañarse de un proceso de descentralización y desconcentración del Poder Nacional de manera que, por ejemplo, los asuntos nacionales que concernieran a las regiones, se decidieran a nivel regional. A principios de los noventa no hemos logrado todavía desconcentrar regionalmente al Poder central, ni llevar a los niveles políticos estatales, asuntos que sean de ese nivel y que puedan desarrollarse a ese nivel, descentralizando el Poder Nacional. Por tanto, en materia de reforma administrativa, además de las múltiples reformas que requiere la Administración Pública Nacional, debe procederse a descentralizarla territorialmente y desconcentrarla regionalmente, hacia los Estados, en las tareas que puedan cumplirse a ese nivel, reforzando las estructuras de las Gobernaciones de Estado. Con la elección directa de Gobernadores y la sanción de la Ley Orgánica de Descentralización de 1989, se comenzó a darle un vuelco total a este esquema centralista.

Lo cierto es que son muy pocos los países del mundo en los cuales por ejemplo, la salud o la educación, no sean un servicio estatal y municipal. Sin embargo, en Venezuela hemos pretendido gerenciar la salud y la educación desde el nivel central y eso ya ha llegado a niveles de ineficiencia completa. Sin embargo, antes de la Ley de Descentralización de 1989, algunos esfuerzos se habían hecho para desconcentrar y descentralizar, y entre ellos destacarse que en la Ley para la Ordenación del Territorio de 1983, por ejemplo, por primera vez se le atribuyeron a los Gobernadores funciones directas en materia de control de la aplicación de una ley, en sus jurisdicciones, lo cual, sin embargo, no se implementó adecuadamente por ignorancia de esta normativa.

En todo caso, para que se pudiera desarrollar la democracia participativa de la que tanto hemos hablado en nuestro

país, teníamos que descentralizar el Estado y el poder; y teníamos que crear, en definitiva, un nuevo federalismo y un nuevo municipalismo. Las bases para ello se han echado a partir de 1989, para la necesaria búsqueda de un nuevo federalismo y un nuevo municipalismo.

*a. Las reformas en la forma del Estado: el nuevo federalismo*

En efecto, uno de los grandes programas de reforma del Estado venezolano tiende a lograr que, con las transformaciones necesarias en nuestro sistema federal, alcancemos un nuevo federalismo. Venezuela, como hemos dicho y sucede en casi todos los Estados Federales de América Latina, tiene una estructura contradictoria: formalmente, somos una Federación, establecida en la Constitución, por lo que teóricamente deberíamos tener un esquema descentralizado del poder. Sin embargo, realmente lo que ha existido es un Estado centralizado, con apoyo en una Administración Pública centralizada, y en un sistema de partidos centralizados y centralizante. Desde el punto de vista de la forma del Estado, como hemos dicho, hemos tenido una contradicción política, pues nuestra Federación ha sido centralista.

En todo caso, este centralismo político-administrativo del Estado venezolano, ha conducido, por una parte, a la ineficiencia administrativa del aparato global de la vida política en el interior, deteniendo el desarrollo político del país por dentro. Por eso planteamos que para desarrollar políticamente al Estado, además de los logros en el campo del desarrollo económico y social teníamos que descentralizar el poder, transfiriéndolo de los niveles centrales a los Estados y a los nuevos Municipios. En esa forma teníamos que convertir a estas entidades, en verdaderas entidades políticas, como las denomina la Constitución: “entidades federales,” a los Estados, y “entidades políticas primarias y autónomas” a los nuevos Municipios que hay que inventar.

En esta forma, el esfuerzo que debía hacerse hacia el futuro, en el campo de la forma del Estado, tenía que significar el idear e inventar, con imaginación, un nuevo federalismo que pudiera hacer más eficiente al Estado y que pudiera contribuir a disminuir el paternalismo del Estado nacional. Y descentralizar, en definitiva, es confiar más en la capacidad política de las regiones, de las provincias y de las comunida-

des para gobernarse a sí mismas; es distribuir verticalmente el poder; es crear, efectivamente, un gobierno regional, un gobierno estatal y un gobierno municipal o local; es transferir competencias y recursos a los Estados y Municipios; en fin, descentralizar es estimular el autogobierno local. Sólo, por ejemplo, cuando establezcamos niveles de gobierno política y administrativamente poderosos en los Estados, mediante una transferencia político-territorial, es que las Asambleas Legislativas comenzarán a tener sentido y a justificarse, y que podrá plantearse la necesaria elección de los gobernadores de Estado. Todo ello se inició con la elección de Gobernadores de 1989 y la sanción de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público del mismo año.

Pero además, descentralizar es hacer participar, y ello sólo puede lograrse, efectivamente, en un régimen democrático. No hay ni puede haber descentralización ni, por supuesto, participación en los regímenes autoritarios. La democracia es el sistema donde puede haberla.

Dentro de este esquema de búsqueda de un nuevo federalismo, además, tenemos que revisar desde el punto de vista político, las bases del proceso de desarrollo regional que hemos tenido en el país. Pensamos que llegó el momento, hacia el futuro, de darle al desarrollo regional la base política que no ha tenido. El desarrollo regional, en general, ha sido un asunto conducido por el Poder Nacional; así, ha sido Cordiplan el que ha creado Oficinas de Planificación en las regiones y ha sido el Poder Nacional el que ha creado Corporaciones de Desarrollo Regional en ellas. Sin embargo, no debemos olvidar que las Corporaciones de Desarrollo Regional son Institutos Autónomos Nacionales, que dependen del poder central. No son instrumentos de los Estados, ni del poder político local incipiente, sino que son instrumentos nacionales. Por tanto, en nuestro criterio el reto en materia de regionalización está en transformar el esquema de desarrollo regional y lograr que en lugar de ser un mero asunto nacional, comience a ser un problema realmente regional, que sean conducidos por las instancias políticas de las regiones. Así, cuando tengamos un proceso de desarrollo regional conducido por los Estados de la Federación (sea las regiones con un Estado como el Zulia, o con varios Estados, como el resto del país), es decir, cuando comience a ser

la regionalización una preocupación de esas nuevas instancias políticas estatales, es que podremos realmente pensar que tendrá futuro político. En cambio, mientras la regionalización sea un asunto nacional y, por tanto, centralista, no tendrá futuro el desarrollo regional.

Por supuesto, para reformular el proceso, hay que buscar una conciliación entre el nuevo federalismo y las escalas regionales, asignándole la responsabilidad del desarrollo regional a las instituciones políticas y administrativas estatales.

*b. Las reformas políticas en los Municipios; El nuevo municipalismo*

La descentralización del Estado, además, implicaba la realización de una profunda reforma a nivel local, a los efectos de lograr un nuevo municipalismo. De esta manera, la reforma política de la forma del Estado para salir de la crisis constitucional, y que planteaba la necesidad de la descentralización a nivel estatal y regional, también tenía que ir hacia una profunda reforma del Régimen Municipal.

En este campo, teníamos que crear, realmente, el gobierno local en nuestro país. Para ello debimos sustituir el Distrito Autónomo que teníamos desde 1904, excesiva y deliberadamente alejado del ciudadano como para que no hubiera participación, ni democracia local, y al contrario, acercar la autoridad local a las comunidades y vecindades para que pudiera realmente, la estructura local, servir de instrumento de participación política y además, para que pudiera servir de efectivo medio de gobierno y de administración de los intereses locales. El Distrito Autónomo hasta 1989 no era ni lo uno ni lo otro; ni era un eficiente nivel para gerenciar los intereses locales, ni era un nivel suficientemente bajo territorialmente hablando, como para permitir la participación política. Por ello, el reto planteado frente al poder local era, además de crearlo, convertirlo en esas dos cosas: en un instrumento de participación a través del cual pudiéramos realmente hablar de una democracia participativa, que sólo es posible mediante la descentralización y además, hacerlo un eficiente medio de administración y de gobierno de los intereses locales.

Para eso teníamos que estructurar un nuevo Municipio, para lo cual no bastaba con la elección uninominal, ni con la separación de las elecciones, sino que se requería una pro-

funda reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual, en 1978 y 1984, no había pasado de ser una reforma para que nada cambiara y para que todo permaneciera igual, consolidando el esquema de principios del siglo del Municipio autocrático.

Por ello, a fines de los ochenta planteamos que la reforma de régimen local, para lograr un nuevo municipalismo y superar la crisis municipal tenía que partir de al menos, cinco medidas que era necesario adoptar en el futuro: el establecimiento de una nueva base para la existencia de los Municipios; la previsión de una dispersión de regímenes organizativos de los Municipios en sustitución del uniformismo tradicional; la separación de funciones ejecutivas y legislativas locales, superándose la colegialidad ineficiente tradicional y creándose la figura del Alcalde; el establecimiento de un nuevo sistema electoral municipal, para sustituir la sola representatividad de los partidos; y el desarrollo de un sistema escalonado de entidades y gobiernos locales, que permitiera la participación. Todo ello se incluyó en la reforma de la ley de 1989.

### *3. La necesaria reforma del Estado*

Como hemos señalado, los líderes políticos nacionales y los principales partidos políticos del país, en 1958, formularon el proyecto político contenido en el Pacto de Punto Fijo, tendiente a establecer y mantener el sistema democrático, y a través de la democracia política, propugnar una democracia económica y social. Los postulados básicos de esos objetivos están plasmados en la Constitución de 1961, texto de contenido lo suficientemente flexible, como para haber permitido a los gobiernos que hemos tenido en los últimos años, desarrollar sus postulados programáticos e ideológicos.

Ese proyecto político de 1958, se agotó, pues la democracia política se estableció en el país, con bases firmes, y los esfuerzos gubernamentales, mal que bien, han buscado desarrollar la democracia económica y social, aún no lograda completamente.

El sistema político basado en la partidocracia y en el centralismo de Estado, que contribuyó a desarrollar dicho Proyecto Político, ha estado en crisis, por lo que a principios de los años noventa, estábamos en el momento de formular un nuevo Proyecto Político, que continuara con los esfuerzos

planteados en 1958 y plasmados en el texto constitucional de 1961, pero con unos nuevos condicionantes ineludibles.

Ese nuevo Proyecto Político tiene que consistir en el perfeccionamiento del sistema democrático, mediante la reforma institucional o del Estado, y cuyos programas, en una forma u otra, tienen que implicar la despartidización de las instituciones y la descentralización del Estado. Como hemos señalado, la crisis de las instituciones del Estado Democrático centralizado derivan de la concentración del Poder a nivel central y en los partidos políticos. En consecuencia, reformar esas instituciones y salir de la crisis significa en primer lugar, redistribuir el poder del centro a los niveles periféricos regionales o locales, mediante un proceso de descentralización territorial; y significa, además, en segundo lugar, la distribución del poder por parte de los partidos políticos, que lo han monopolizado concentradamente, para abrir otros canales y vías de participación política y de representatividad.<sup>3</sup>

Así, es imposible por ejemplo, reformular el federalismo, hacer eficientes las Asambleas Legislativas, crear un auténtico régimen municipal sin que se descentralice el Poder del centro a los Estados y entidades locales y a la vez, es imposible, por ejemplo, hacer el régimen democrático más representativo y participativo, perfeccionar el funcionamiento del Congreso, reformar la Justicia y la Administración Pública, sin que los partidos aflojen las riendas de conducción absoluta de las instituciones políticas y convengan en despartidizarlas. Por ejemplo, sólo existirá un Poder Judicial autónomo, independiente y con cierta dosis de credibilidad, cuando los partidos políticos renuncien a controlar a los jueces y a la judicatura. Tan simple como eso; ¡y a la vez tan difícil!

Por tanto, la salida de la crisis institucional mediante una reforma del Estado significa pérdida de áreas de poder por parte de los niveles centrales del Estado en beneficio de las regiones, provincias, comunidades y vecindades a los efectos de lograr su desarrollo político propio: y además sig-

---

<sup>3</sup> Véase sobre el tema las publicaciones de la Comisión Presidencial para la *Reforma del Estado*, sobre Reforma del Estado. En particular, *Reformas para el Cambio Político*, Caracas, 1993; *Fortalecimiento del Estado de Derecho*, Caracas, 1990; *Un Proyecto de Estado Social y Democrático de Derecho*, Caracas, 1993; y *Una Contribución para el Ciudadano*, Caracas, 1994



REFLEXIONES ANTE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES SOBRE  
PROCESO POLÍTICO Y CONSTITUCIONALISMO

nifica pérdida de áreas de poder por parte de los partidos políticos en beneficio de las propias instituciones, para que puedan desarrollar sus potencialidades con la participación ciudadana. De allí que superar la crisis, es decir, desmontar el centralismo, democratizar la democracia, y hacer eficiente el Estado y sus instituciones en nuestro sistema democrático, sólo puede ser obra de los responsables de la crisis, los partidos políticos, y no un proyecto político a realizarse en contra de ellos.

De allí la gran dificultad de la actual coyuntura y de nuestra generación: embarcar, efectivamente, a los partidos políticos en esta expedición y convencerlos de que el problema es de sobrevivencia de la propia democracia.



## CUARTA

Sobre

### CRISIS POLÍTICA, DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN

Texto del discurso de orden en la Sesión Solemne de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, al tomar posesión de la Presidencia de la Corporación, Caracas, 18 de marzo de 1997\*

Tengo que comenzar esas palabras con al menos cuatro agradecimientos.

El primero es, en nombre de toda la Academia, a la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó por la labor que desplegó al frente de la Junta Directiva saliente durante los dos últimos años. Dedicó tiempo y mucho esfuerzo a los proyectos que propugnó y a las iniciativas que tuvo, como hemos constatado de su informe. Todo su empeño en la reconstrucción de la Biblioteca, sin duda marcará a la Institución por mucho tiempo. Gracias, Hildegard, en nombre de todos.

El segundo agradecimiento es a todos los Individuos de

---

\* Publicado en en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 134

Número de la Corporación quienes, por votación unánime y en aclamación, eligieron a los miembros de la nueva Junta Directiva integrada, además de por quien les habla, por los académicos José Luis Aguilar Gorrondona, José Melich Orsini, Gustavo Planchart Manrique, Alfredo Morles Hernández y Pascual Venegas Filardo. Para todos nosotros es un gran honor que se nos haya encomendado la dirección de esta Corporación Pública.

El tercer agradecimiento es al Ministro de Educación, Antonio Luis Cárdenas, por su presencia en esta sesión solemne que preside, por derecho propio, de acuerdo a nuestros Estatutos. Todos los universitarios del país, pienso, además, tenemos que agradecerle a Ud. su posición en defensa de la autonomía universitaria frente al uniformismo, al gremialismo y al grupalismo que se ha apoderado de la Universidad y que tanto daño le ha hecho. Los venezolanos ya estamos hartos del populismo que niega toda posibilidad de reconocer, premiar y estimular la excelencia, por lo que tenemos que saludar los esfuerzos que se hacen para eliminar la homologación entre las Universidades que no son otra cosa que el instrumento para dar a los mejores el mismo tratamiento que se da a los más incapaces. Siga, Sr. Ministro, en la línea que se ha trazado, y que en estos momentos de crisis general no perjudicarán a la Universidad, que hay que rehacerla casi toda.

Pero hay, por supuesto, un cuarto agradecimiento y es el mío personal a los miembros de la Academia; presidir esta Institución es un grandísimo honor para mi, pues de entre todos lo académicos soy el menor, tanto en saber, en edad, como en derecho, pues de muchos de ellos he sido alumno o he aprendido en sus libros.

En la nueva Junta Directiva dos de sus miembros fueron mis profesores: el primero en el tiempo fue Pascual Venegas Filardo, quien en sus clases de geografía económica me enseñó a Venezuela por dentro; y luego, en la Universidad, Gustavo Planchart Manrique fue quien me marcó en el primer año de la carrera de derecho — hace ya cuarenta años mi querido Gustavo —, en la senda del derecho público.

Aún cuando daban clases en mi época de estudiante, no tuve el privilegio de tener como profesores ni a José Luis Aguilar Gorrondona ni a José Melich Orsini, pero estudié el derecho civil por lo que en esa época fue el embrión de sus

libros. En mi época de estudiante aún no daba clases Alfredo Morles Hernández, pero ya en mi ejercicio profesional mucho he tenido que consultar su obra escrita de derecho mercantil.

Presidir esta Junta directiva integrada por profesores y amigos, por tanto, me honra, pero me compromete aún más.

Esta institución es una Corporación de derecho público no estatal, lo que significa que si bien es una persona jurídica de derecho público, sin embargo, no está integrada a la organización general del Estado, ni está sometida a control alguno de tutela de parte de sus órganos. Goza, por tanto, de autonomía y en tal carácter es que ejerce sus atribuciones en el campo de las ciencias políticas y sociales, definidas en la Ley de su Creación de 1915.

Su rol, por supuesto, varía de acuerdo con la situación de las instituciones políticas y jurídicas del país. En momentos de crisis institucional y de vacío en el liderazgo como los que vive actualmente el país, se comprenderá, por tanto, cuánto tiene que decir y hacer esta Academia.

El país, en efecto, está patas arriba. Unos pocos dirigentes de unos gremios tienen a medio millón de alumnos universitarios sin clases; los escribientes de los tribunales paralizan la justicia cuando quieren, un expresidente, con procesos penales prescritos, se da el lujo de pretender ser el gran elector en el Congreso; un condenado por fraude bancario en el exterior confiesa — como todo el país lo sabía desde que se campeaba por Caracas — que había financiado a todos los partidos y a todos candidatos, pero no pasa nada y con el silencio se pretende que los venezolanos nos habituemos a la corrupción; un Gobernador se da el lujo de prohibir la circulación de bienes importados en su Estado, y el Poder Central no reacciona; otro Gobernador pretende que no se aplique la ley al anularse unas votaciones, desconociendo la esencia del Estado de derecho que radica en la generalidad de la Ley; en fin, constatamos como una gran ciudad como Caracas se la moviliza libremente con rumores y cartas astrológicas.

Como lo diría Humberto Eco, ni más ni menos tenemos un país en el que institucionalmente “los ciegos guían a otros ciegos y los despeñan en los abismos; los pájaros se arrojan antes de haber echado a volar; los asnos tocan la lira; los bueyes bailan; los perros huyen de las liebres y los cier-

vos cazan leones” .

Asumir la Presidencia de la Corporación en esta época, por tanto, estoy consciente, además de un gran honor, es una tremenda responsabilidad que procuraré atender siempre dentro de los parámetros que nos fija la Ley.

En ese contexto, Udes. comprenderán que, al asumir esta alta y destacada función, no podría dejar de referirme al proceso de cambio político que se ha venido operando en el país, consecuencia del proceso de democratización, y que por no tocar sus instituciones, amenaza con convertirse en un proceso de desilusión democrática. El país de los sesenta que vio consolidarse a la democracia, nada tiene que ver con la Venezuela actual, pero pretendemos seguir manejándola y conduciéndola con los mismos métodos, el mismo liderazgo, los mismos partidos y las mismas trampas. Todos los índices imaginables nos muestran el abismo que nos separa de aquella época, pero retengamos uno sólo, de orden académico, para constatarlo: hace 40 años solo teníamos 20.000 alumnos repartidos en 9 Instituciones de Educación Superior; hoy tenemos más de medio millón de alumnos en 107 Instituciones.

El país cambió y políticamente se democratizó; pero para que siga siendo democrático, inevitablemente tiene que descentralizarse, es decir, el poder tiene que distribuirse efectivamente hacia los niveles territoriales de los Estados y Municipios. En todo caso, no puede sorprender, que me refiera a este tema, a cuyo estudio he dedicado las últimas dos décadas. La descentralización, como proceso político, no es un ensayo de laboratorio de teóricos o analistas políticos; es una consecuencia inevitable de la democracia, y una condición para su sobrevivencia, tal y como ha sucedido en todos los países democráticos occidentales. En esto, como en tantas cosas, los venezolanos no estamos inventado la pólvora ni el agua tibia.

El proceso se ha dado en absolutamente todas las democracias occidentales contemporáneas, es decir, las que se consolidaron después de la Segunda Guerra Mundial. Antes eran otras democracias; tan otras, que el Nacional-Socialismo y el Fascismo asumieron el poder por vía electiva, y los Parlamentos que controlaron fueron los artífices de las más grandes atrocidades contra el ser humano. Por ello hablo de la democracia contemporánea, que nada tiene que ver, salvo el nombre, con la democracia de la primera mitad del presente Siglo

cuando el hombre y sus derechos esenciales no eran ni fueron el centro para la construcción de los sistemas políticos.

Ha sido precisamente el proceso de democratización de los países occidentales a partir de fines de la década de los cuarenta, por tanto, el que ha llevado a la exigencia de la descentralización política, pues esta, ciertamente, no se plantea ni se ha planteado jamás en las autocracias. No hay, no ha habido, no puede haber una autocracia descentralizada. El instrumento por excelencia de las autocracias ha sido el centralismo.

En el caso de Venezuela, la democratización, como proceso político impuesto por los partidos a partir de 1945, y luego, desde 1958, produjo sus frutos: se implantó y se estableció en un país que, en ese momento, era el que menos tradición democrática tenía en América; y ello, a pesar de que la democracia no haya sido, precisamente, el sistema interno de los partidos. El resultado fue que los venezolanos nos acostumbramos a la democracia, hecho que no han entendido los partidos, cuyo liderazgo sigue pensando como si la democracia estuviese en el lejano estadio de su implantación y mantenimiento propio de la década de los sesenta.

Ha sido, precisamente, el arraigo de la democracia lo que ha provocado la exigencia de descentralización. Más y mejor democracia genera la necesidad de participación; y para participar hay que acercar el poder al ciudadano, es decir, llevar el Poder a las comunidades, vecindades, municipalidades y regiones; y la única forma, de acercar el Poder al ciudadano, es descentralizándolo.

Venezuela está viviendo hoy, por tanto, la necesidad de la descentralización como una consecuencia de la democratización y como una fórmula de sobrevivencia de la propia democracia; pero los venezolanos aún no llegamos a entenderlo así. El gobierno central tiene su propia visión del proceso y se habla de los peligros de la desintegración nacional; y las fuerzas centrífugas en la distribución del Poder en los Estados y Municipios, comienzan a tener su propia dinámica y a cometer desafueros.

Tenemos un esquema formal ideal para canalizar la necesidad democrática de la descentralización política, que es la Federación, por lo cual no tenemos por qué "inventar" fór-

mulas regionales, como sucedió en Europa. Descentralizar, en una Federación Centralizada como la nuestra, no es otra cosa que reformular el federalismo, pero la propia palabra sigue espantando al liderazgo tradicional.

Pero, así como hablar de democracia contemporánea exige que la deslindemos a las democracias de la primera mitad de este Siglo, hablar de Federación como consecuencia de la democratización contemporánea, exige que la deslindemos de la Federación del Siglo pasado, con sus discusiones, realidades y sus fantasmas.

Nuestra historia política, en todo caso, ha estado signada por la polémica centralismo-federación. La forma federal fue el esquema político adoptado en la configuración de la República autónoma e independiente en 1811; y en 1863, con el triunfo de la República Federal; por supuesto con sus propias realidades vinculadas al país rural, disgregado, incomunicado, despoblado, analfabeta, endeudado y paupérrimo que teníamos.

Por ello aquella fórmula nada tiene que ver con la Venezuela contemporánea, que con otras realidades busca incorporarse, democráticamente, a las nuevas posibilidades del Siglo XXI.

La Federación del Siglo pasado fue una cosa y la Federación que pueda hacerse realidad en estos tiempos es otra, pues otras son sus motivaciones y otro es el país que tenemos.

Cuando Venezuela nació políticamente como Estado Federal, no podía haber sido de otra forma, pues al momento de la Independencia las Provincias que conformaron el nuevo Estado, en un extensísimo territorio, constituían entidades políticas altamente descentralizadas que para poder ser unidas requerían de la forma federal que recién había sido inventada en la organización de los Estados Unidos de Norteamérica.

No hay que olvidar que, en la historia del constitucionalismo moderno, la Federación, como forma del Estado, fue un producto de la Revolución iniciada a partir de 1776 en las Colonias inglesas en Norteamérica. Ante la imposibilidad de adoptar para la organización del naciente Estado el esquema político contra el cual se luchaba, y que estaba basado en el principio monárquico y en la soberanía del Parlamento; los constituyentes norteamericanos, con el objeto de lograr unir los nuevos Estados que surgían de la independencia de antiguas Colonias y que comenzaban a dotarse de su propia forma de gobierno — hecho



único en la historia —, tuvieron que “inventar” una nueva forma de Estado que no tenía precedentes en Europa y que sin menoscabar las autonomías políticas de las antiguas Colonias, las uniera en una sola organización nacional federal.

Surgió así, la Federación, como forma de Estado contrapuesta a la del Estado Unitario. Esta última fue la fórmula adoptada en el constitucionalismo europeo después de la Revolución Francesa; en cambio, el Estado Federal fue la fórmula adoptada en los Estados Unidos de Norteamérica y en los grandes Estados Hispanoamericanos, como Venezuela, México, Argentina y Brasil, donde siempre ha existido; no habiendo dejado de ensayarse en otros, como en Colombia, y en los Estados centroamericanos.

Por tanto, si nuestros próceres se inspiraron en esa fórmula no fue por *necio* espíritu imitativo, ni puede considerarse a la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 1811, como alguna vez se ha dicho, como “una copia bastarda de instituciones extranjeras,” sin arraigo. Al contrario, en el constitucionalismo de principios del Siglo XIX, los nacientes Estados latinoamericanos con gran extensión territorial, como el nuestro, tampoco tenían otra alternativa de organización constitucional que la de escoger, entre la Monarquía centralizada o la República Federal, para unir lo que nunca había estado realmente unido, como eran las Provincias coloniales, cuyas relaciones entre sí además, en general, habían sido de conflictos.

No es justo, por tanto, el que se haya achacado el llamado fracaso de la Primera República que originó la guerra de Independencia, a la fórmula federal adoptada. Esa fue la conocida tesis del Libertador quien en su Discurso de Angostura (1819), luego de calificar el sistema federal como “una anarquía regularizada” y abogar por la adopción del “centralismo y la reunión de todos los Estados de Venezuela en una República sola e indivisible,” llegó a decir que hubiera sido mejor “para la América adoptar el Corán que el gobierno de los Estados Unidos, aunque es el mejor del mundo.”

Lo cierto es que la Primera República cayó en medio del centralismo más extremo, incluso militar, en las manos de la Dictadura del Generalísimo Francisco de Miranda. Sin embargo, la discusión política posterior hasta la víspera del Congreso de Angostura giró en torno al discurso de si como país estábamos o no preparados para adoptar las institucio-

nes federales —el mismo que envuelve esa famosa frase contemporánea de “no somos suizos” —, para pretender esconder y excusar nuestros propios fracasos y errores.

Pero la Federación, a pesar de la tesis del Libertador y de su fracaso no sólo de estructurar un Estado unitario en Venezuela, sino en los territorios de lo que hoy son Venezuela, Colombia, Panamá y Ecuador, todos unidos en la República de Colombia entre 1821-1830; de nuevo fue el centro de la discusión al momento de reconfigurarse, en 1830, el Estado autónomo separado de la Gran Colombia, precisamente por obra de los “partidos” territoriales federales que siguieron presionando, tanto en Colombia como en Venezuela, contra el unitarismo, y que no dejaron a Bolívar bajar tranquilo al sepulcro. La separación, sin duda, fue obra de los federalistas venezolanos, pero en la forma del nuevo Estado el Congreso Constituyente de 1830 prefirió una “forma mixta que participa de central y federal.”

Cuando se perdió el balance entre las fuerzas centrífugas y centrípetas del Poder a favor del Poder Central con la reforma constitucional de 1857, estallaron las fuerzas regionales y luego de una devastadora guerra civil se tuvo que adoptar, entonces, en la Asamblea Constituyente de 1864, la Federación como forma del Estado.

El triunfo de la Federación y la actuación del gobierno federal de Antonio Guzmán Blanco, con sus “Conferencias de Plenipotenciarios de los Estados,” no hizo desaparecer la discusión de si la forma federal era o no la adecuada para el país y si éste estaba o no preparado para ella. Así, en 1887, López Méndez decía:

“bajo el nombre de federales hemos permanecido siendo centralistas, apegados a los juicios y a los abusos de este sistema; y nadie tiene derecho para decir que la federación ha sido infructuosa porque la federación, en lo que más la recomienda, no se ha practicado hasta ahora.”

Antonio Locadio Guzmán, uno de los artífices del cambio político de mitades del siglo pasado, y padre del mismo Guzmán Blanco bajo cuyo gobierno funcionó políticamente la Federación montada sobre el caudillismo regional, en una de las grandes y más destacadas mentiras políticas de la historia del país, llegó a afirmar, en 1867, que la Federación sólo había sido un pretexto para hacer la oposición al partido constitucional, diciendo:

“No sé de dónde han sacado que el pueblo de Venezuela le tenga amor a la Federación, cuando no sabe ni lo que esta palabra significa. Esa idea salió de mí y de otros que nos dijimos: supuesto que toda revolución necesita bandera, ya que la Convención de Valencia no quiso bautizar la Constitución con el nombre de Federal, invoquemos nosotros esa idea; ¡porque si los contrarios, señores, hubieran dicho Federación, nosotros habiéramos dicho Centralismo!”

Pero el proceso político de la segunda mitad del Siglo pasado no fue un juego de palabras, ni siquiera porque así lo haya dicho uno sus actores; la Federación fue una realidad, por supuesto, con toda la carga del país devastado de esas décadas. Guzmán Blanco había reducido los 20 Estados Federados iniciales a nueve grandes entidades federales, cada cual manejada por los caudillos regionales a los cuales asoció en el Poder. El restablecimiento de aquellos originales 20 Estados a finales del Siglo pasado fue el momento en el cual la Federación entró en su crisis definitiva, al punto de que el levantamiento de Cipriano Castro, que dió al traste con el Estado Federal, tuvo por motivo inicial, contradictoriamente, la defensa de la autonomía de los Estados.

El triunfo de la Revolución Liberal Restauradora en 1899, condujo a la constitución de la tercera de las grandes Asambleas Constituyentes de la historia político venezolana, además de las de 1830 y 1864, la de 1901, muchas veces ignorada. En ella, de nuevo, se debatió ampliamente el tema federal, pero su decisión fue la adopción de la forma centralista de Estado con membrete federal, que ha regido en el país hasta nuestros días.

Con ese cambio político radical, el Estado Centralizado y Autocrático se consolidó en el país durante la primera mitad de este Siglo, y a Juan Vicente Gómez y sus seguidores debemos, sin duda, la consolidación efectiva del Estado Nacional. Cuando llegó el momento de sustituir la autocracia por la democracia en 1945, el centralismo como forma de Estado con membrete federal, continuó siendo la fórmula adoptada, lo que se ratificó en 1961 y en ese momento, ciertamente, no podía haber sido de otra forma. No había suficiente democracia para adoptar una fórmula de descentralización del poder, y si bien en la Constitución se siguió hablando de

Estado Federal, como lo ha dicho uno de los más destacados miembros de esta Academia el Dr. Tulio Chiossone: “el sistema federal sólo ha existido como principio en la Constitución de papel.”

En todo caso, el sistema de Estado Democrático Centralizado de Partidos con membrete federal, instaurado desde los años cuarenta, se agotó, por lo que el Proyecto Político de la generación que lo implantó concluyó. La función, señores, terminó; y está a punto de comenzar en el país un nuevo ciclo histórico-político, con un nuevo proyecto político, a cargo de una nueva generación. Lo único es que si queremos que el mismo sea democrático, tiene que estar montado sobre el principio de la descentralización política, y para ello el liderazgo tradicional lo que no puede es caer en el mismo error histórico de no entender la obra realizada e impedir el cambio, como le ocurrió en su momento al respectivo liderazgo, invariablemente, al fin de los tres grandes ciclos históricos precedentes: en la víspera de la Guerra Federal; en la víspera de la Revolución Liberal Restauradora, y en la víspera de la Revolución de Octubre de 1945. Estamos en una situación similar, y la única forma de evitar el derrumbe del sistema democrático es que el liderazgo entienda que tiene que perfeccionarlo efectivamente, mediante la descentralización política. De lo contrario, corremos el riesgo de que al levantarse el telón, la nueva función, precisamente no nos guste porque nos oprima.

No olvidemos que el proceso de descentralización política se inició precipitadamente y a la carrera en el país, en 1989, como consecuencia de la crisis de la democracia, que afloró con la rebelión de muchedumbres inorgánicas del 27 de febrero, a los pocos días de la toma de posesión del Presidente Carlos Andrés Pérez.

Puede decirse que la democracia existe hoy, en Venezuela, porque el liderazgo tuvo que dar esa respuesta a la crisis del Estado Centralizado de Partidos que se había agudizado en forma incontenible a finales de los ochenta. Así, hubo que aprobar a la carrera la Ley de Elección de Gobernadores, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley Orgánica de Descentralización, y a la Ley relativa a los períodos de los Poderes Públicos de Estados y Municipios. No tengo dudas en considerar que sin esas reformas de 1989, es decir, sin el inicio de la descentralización política, hoy no tendríamos de-

mocracia.

Pero iniciadas las reformas y aparentemente calmada la crisis, el mismo liderazgo ha abandonado el proceso y a pesar de que la crisis de las instituciones, en general, se ha ido agudizando, al punto de que hoy muy poca gente cree en ninguna de ellas: ni en el Congreso, ni en el Poder Judicial, ni en el Gobierno, ni en la Policía; la reforma política más importante para impedir que la democracia se nos escape, se ha detenido e, incluso, vamos en regresión.

Lo que es claro es que la descentralización política, como proceso de distribución territorial del Poder, no puede dejarse a la sola conducción de las exigencias políticas regionales y locales, sino que requiere de una voluntad y compromisos políticos del Estado Nacional por descentralizarse.

La descentralización, en realidad, es un asunto del Poder Nacional; quien se descentraliza y transfiere poderes que ha progresivamente acumulado, hacia los niveles territoriales inferiores, es el Estado Nacional. Por ello, no tiene sentido la política de abandono del proceso por los niveles centrales del Poder como está sucediendo actualmente en el país, convirtiendo el proceso en una caricatura que esta originando un trágico peligro para la democracia y una anarquía en el sector público. De esta situación, el único culpable es el liderazgo nacional que conduce el Estado desde el Gobierno, desde el Congreso y desde los Partidos Políticos, y que simplemente no entiende ni los cambios en curso ni su significado.

Los Gobernadores y Alcaldes ya ni siquiera tienen interlocutor válido en el Gobierno nacional, y han tenido que atrincherarse en especies de sindicatos, como son las Asociaciones de Gobernadores y Alcaldes, cuando el Poder Central lo que tenía que haber hecho es establecer verdaderas instancias intergubernamentales con los gobernantes estatales y municipales, para el diálogo, la conciliación y la concertación, por supuesto, de funcionamiento más complejo que las de la sola imposición. El proceso, por tanto, va a la deriva y el Congreso y el liderazgo de los partidos políticos, no están entendiendo la esencia del mismo, como lo demuestran las leyes sancionadas en la materia en los últimos años; desprestigiándose y deformándose peligrosamente el proceso.

Primero fue la reforma de la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, promovida en el Congreso con la sola motivación de la obtención de más recursos para los Estados y Municipios, trampa en la cual cayeron los Gobernadores, y completada con otras desafortunadas objeciones presidenciales. La consecuencia fue que allí se eliminó toda idea de participación de las entidades territoriales en el Impuesto Nacional a las Ventas; se desligó la obtención de recursos a transferencias efectivas de competencias y poderes; y se eliminó el carácter intergubernamental del Fondo, quedando como un fondo nacional, especie de piñata que no manejan los Estados y Municipios, pero a la cual le dan palos sin orden ni concierto.

Luego vino la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, que además de haberse sancionado bajo la insólita amenaza del Gobernador del más importante Estado Petrolero, de parar al Estado si no se la sancionaba; no se vincula a la efectiva asunción de competencias por los Estados beneficiarios de las asignaciones, algunos de los cuales, en contraste, son lo que menos comprometidos han estado con los logros de la descentralización.

Después, vino la Ley Orgánica que fija los Emolumentos de los funcionarios de los Estados y Municipios, propuesta por uno de los partidos de gobierno, y que no sólo contraría abiertamente la descentralización política, sino que viola la autonomía de Estados y Municipios garantizada en los artículos 16, 25 y 29 de la Constitución, y transgrede, además, directamente, tanto el artículo 229 del Texto Fundamental que regula el Situado Constitucional, como el texto de la Enmienda N° 2 a la Constitución. En fin, como lo he dicho en otra oportunidad, el Congreso con esta Ley batió un récord: además de estar mal redactada y tener errores gramaticales a granel, nunca, en tan pocos artículos se habían visto tantas violaciones constitucionales. Lo peor es que las desviaciones que han habido en materia de remuneraciones desproporcionadas de funcionarios locales, no se corrigen con garrotazos del Poder Central como el propinado con esta Ley; y en esto, por supuesto, los partidos que todo lo controlan y han controlado, ni se dan por enterados.

Pero además, en la convocatoria a las Sesiones Extraordinarias del Congreso recién clausuradas, se nos amenazó con la discusión del proyecto de Ley que coordina las Juris-

dicciones del Área Metropolitana de Caracas presentada por el Ejecutivo Nacional, de alto contenido centralista, pues en lugar de plantear la solución que existe en toda las Áreas Metropolitanas del mundo, hartamente ensayada y exitosa, de gobierno municipal a dos niveles, especie de federación de municipios, formula una propuesta de Alcalde Mayor que ofende la autonomía municipal.

Por su parte, el Presidente de la Comisión de Desarrollo Regional de la Cámara de Diputados y otros diputados han anunciado la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización para “corregir las fallas del proceso.” Las fallas que puedan existir — y las hay — no se “corrigen” con leyes si nadie quiere aplicarlas, y más bien una reforma de la Ley Orgánica lo que puede originar es el colapso del proceso, y con él, de la democracia. Por lo demás, no hay que olvidar que la Ley Orgánica de Descentralización, en virtud de lo previsto en el artículo 137 de la Constitución, es una ley que tiene rango constitucional, pues modificó el sistema de distribución territorial del Poder. La Constitución, así, previó tres procedimientos para su modificación: la Reforma General, las Enmiendas y la prevista en el artículo 137 en materia de descentralización. Una vez sancionada esa Ley, el Congreso, mediante legislación ordinaria, no puede revertir la distribución de competencias aprobada en 1989. Para ello si sería necesario una Enmienda Constitucional.

Por último, el Presidente de la Comisión que estudia la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio y de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, nos ha anunciado recientemente que buscarán restringir la posibilidad de creación de nuevos Municipios. Entonces nadie entiende nada: si queremos democracia participativa, para ello tenemos que llevarla a todo el país, y donde ella se ejerce es precisamente a nivel local. Nos escandalizamos porque tenemos algo más de 300 Municipios, pero no nos damos cuenta de que donde hay democracia, es porque, precisamente, hay muchos Municipios: en Francia, solamente, hay 40.000 Comunas a pesar de que tiene un territorio bastante más pequeño que el nuestro.

En todo caso, ha sido la desatención del liderazgo nacional hacia lo que está ocurriendo en los Estados del País, lo que ha llevado al extremo aberrante manifestando en el ilegal espectáculo de la repetición de votaciones como consecuencia

de anulaciones de mesas electorales. La Ley Orgánica del Sufragio dice que si se produce la anulación de votaciones en Mesas Electorales en número de votos que pueda afectar la elección de un Gobernador o de un Alcalde, debe realizarse una nueva elección. Y una “nueva elección,” señores, en castellano, es una nueva elección, es decir, nueva convocatoria, nuevo registro electoral, — pues algunos electores, con el tiempo, mueren y otros llegan a la edad de votar —; nuevas postulaciones de nuevos candidatos — pues algunos que lo fueron ya no quieren participar y hay otros ciudadanos si pueden pretender ejercer su derecho pasivo al sufragio —; e, incluso, nuevas alianzas políticas, pues con el transcurso del tiempo, entre la elección inicial y la nueva elección, varían las preferencias.

Al contrario, el Consejo Supremo Electoral ha pretendido paralizar el tiempo y con las anulaciones de mesas electorales en algunos Estados, como ha sucedido en los últimos años, y este año en el Estado Bolívar, y se anuncia que debe suceder en el Estado Zulia; se ordena repetir votaciones en las Mesas anuladas, sólo en esas, con los mismos electores anteriores y los mismos candidatos y alianzas, como si nada hubiese pasado, convirtiéndose así en grandes electores solo a un puñado de votantes. Ello es contrario a la Ley y se configura como una caricatura electoral, que los partidos políticos, desde el organismo que manejan y controlan, han conformado a su gusto variado y circunstancial.

En medio de todo esto, el Gobernador del Estado Portuguesa prohíbe la circulación de maíz importado por el Estado y el año pasado el Gobernador del Estado Zulia hizo lo mismo respecto de la leche importada. Y ¿dónde está la acción del Poder Nacional de haber llevado a juicio esos actos inconstitucionales? La Federación Norteamericana se consolidó con más de cien años de juicios intergubernamentales que dieron origen a la “cláusula de comercio” y de los “poderes implícitos” que establecen los fundamentos de las relaciones entre el Poder Federal y los Estados. Nosotros pretendemos arreglar las diferencias politiquando y con la técnica del garrrote o del desprestigio del proceso.

Todo este panorama nos sitúa en la realidad actual: ante la desilusión democrática necesitamos cambiar todo esto; necesitamos una nueva revolución democrática; el país entero lo reclama, pero nadie hace caso. Al contrario, el liderazgo ubicado en el Ejecutivo, en el Congreso, y en los Partidos Políti-



cos, con sus actuaciones, va por otro lado y quizás sin quererlo, está conspirando contra la propia democracia, al no entender o no querer entender la magnitud de la crisis y de los cambios institucionales que su solución está exigiendo.

Frente a esto cada quien tiene que asumir su responsabilidad, desde su propia actividad cotidiana. Así, desde la Presidencia de la Academia, como lo dice la Ley de su Creación, pondremos todo nuestro empeño en propender el desarrollo y progreso de las ciencias políticas y sociales en el país, entre otros aspectos, en lo que concierne al funcionamiento y organización del Estado; y ello, con los instrumentos que la Ley nos da: la palabra escrita y hablada, mediante documentos y ciclos de conferencias. No es ello tarea fácil, por supuesto, en un cuerpo como este, uno de cuyos miembros ha sido y es Presidente de la República; otro fue Contralor General de la República; otro fue Fiscal General de la República; 5 han sido Cancilleres; 4 han dirigido el Ministerio de Justicia; dos han sido Ministros de Educación; dos más han tenido a su cargo otras Carteras Ministeriales; 11 han sido Embajadores de la República; 2 han presidido la Corte Suprema de Justicia y otros 6 han sido Magistrados de la misma; 2 han sido Gobernadores de Estado; uno ha presidido el Consejo Supremo Electoral; y 28 son Profesores Universitarios titulares.

Por ello, permítanme concluir con las mismas palabras de mi profesor de derecho administrativo especial, distinguido miembro de esta Academia, Tomás Polanco Alcántara, cuando tomó posesión de la Presidencia hace diez años. Para conciliar tantos destacados intelectuales y hombres públicos, decía:

“se comprenderá, por tanto, la ecuanimidad y la bondadosa prudencia de que han hecho gala mis antecesores en el cargo y pido a Dios que me permita sucederlos, sin incurrir en posiciones que impidan a la Academia cumplir sus elevadas funciones.”

Y agrego yo, sin tampoco impedir que con la libertad académica a la cual nos hemos habituado durante más de tres décadas de docencia e investigación, podamos manifestar franca y directamente nuestro criterio. Que así sea.

Muchas gracias a todos por acompañarnos en este acto.

Caracas, 18 marzo de 1997



## QUINTA

Sobre

### REFLEXIONES SOBRE LA CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO, SUS SALIDAS DEMOCRÁTICAS Y LA CONVOCATORIA A UNA CONSTITUYENTE

Texto elaborado para la Presentación del libro que recogió las intervenciones de los Candidatos Presidenciales 1998 en el Ciclo de Exposiciones de los Candidatos Presidenciales 1998 sobre su concepción del Estado, organizado por la Academia entre el 10 y el 18 de agosto de 1998.\*

#### I. EL CICLO DE EXPOSICIONES

Este libro recoge las exposiciones que los Candidatos Presidenciales en el actual proceso electoral de 1998, hicieron en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales al inicio de la Campaña Electoral, entre los días 10 y 18 de agosto de 1998.

Conforme a la Ley que la rige, de 30 de junio de 1924, la Academia de Ciencias Políticas y Sociales tiene entre sus atribuciones el "propender al desarrollo y progreso de las ciencias políticas y sociales en general" (art. 3, Ord. 1°); por ello, y particularmente por el actual momento de crisis política que vive el país, entendimos que un aporte de la Academia para situar el debate electoral en aspectos fundamentales de la re-

---

\* Publicado en el libro: *Los Candidatos Presidenciales ante la Academia. Ciclo de Exposiciones 10-18 Agosto 1998*, Serie Eventos N° 12, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1998, pp. 9-66.

forma política era invitar a los Candidatos Presidenciales a exponer ante los Académicos sus diversos planteamientos. En esta forma, la Academia acogió nuestra propuesta, a la cual se sumó la Academia de Ciencias Económicas.

Las Jornadas se realizaron en el Palacio de las Academias, en la sede la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, con todo el orden académico exigido y la presencia de numeroso público. El evento, además, fue seguido con mucho interés por los medios de comunicación social. Ello contribuyó a que los planteamientos de los diversos Candidatos Presidenciales salieran del recinto de la Academia, y llegaran libremente al ciudadano. Como añadidura, se constató que las Academias tienen que tener presencia en el país, como Corporaciones públicas a su servicio.

El evento fue organizado a comienzos del mes de julio de 1998; por ello, los invitados fueron los Candidatos Presidenciales que para aquél momento ya estaban en campaña: Senador Luis Alfaro Uceró, Teniente Coronel (R) Licenciado Hugo Chávez Frías, Licenciado Claudio Fermín, Licenciada Irene Sáez Conde, Licenciado Enrique Salas Römer, Almirante (R) Radamés Muñoz León y Doctor Miguel Rodríguez.

## II. LA CRISIS TERMINAL DEL SISTEMA POLÍTICO

Sin que se hubiese planificado, las exposiciones de los Candidatos Presidenciales estuvieron precedidas por el Discurso de Orden que me correspondió leer en la Sesión Solemne de todas las Academias Nacionales, organizada por la Comisión Presidencial del V Centenario de Venezuela que dirige el Presidente Ramón J. Velázquez, el 7 de agosto de 1998, que titulé *Cinco Siglos de Historia y un País en Crisis*; en el cual expuse lo que en mi criterio constituyen las líneas centrales de la situación política que vive el país, configurada por una grave crisis por la que transitamos desde hace 10 años y que no se logra superar; más bien se agrava, sin que se perciban salidas viables para la futura gobernabilidad de la democracia. Es una crisis del sistema político en su conjunto, que

---

\* Véase 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, 120 págs. Buena parte de las páginas de esta *Presentación* siguen lo expuesto en el último Capítulo de dicho libro (págs. 95 a 117).

no se lo dejó evolucionar, y al cual la mayoría, con razón, quiere cambiar.

Se trata, en definitiva, de la crisis terminal del sistema político que fue instaurado a partir de los años cuarenta, y que, montado sobre un esquema de Estado Centralizado de Partidos, tuvo como proyecto político la implantación de la democracia en el país de América Latina que para entonces era el que menos tradición democrática tenía. Ahora, cuarenta años después de la Revolución democrática de 1958 y cincuenta años después del fin del primer ensayo democrático en 1948, en Venezuela tenemos una de las democracias más viejas de América Latina, pero ante el asombro de otros países latinoamericanos que nos la envidian, es de las que tiene menos prestigio en nuestro propio país. Lamentablemente, la crisis del sistema político de partidos se la ha querido confundir con una supuesta crisis de la democracia como régimen político, contribuyendo a su desprestigio. Pero esta no es la que está en crisis, pues régimen político democrático no es lo mismo que sistema político de Estado de Partidos, que si es el que está en crisis.

El proyecto político ideado por el liderazgo que asumió el poder a partir de los años cuarenta y, luego a partir de 1958, indudablemente que se desarrolló y el país se democratizó. El problema es que ese mismo liderazgo y los partidos políticos que contribuyeron a la consolidación y mantenimiento de la democracia, décadas después no llegaron a entender la obra que habían realizado y todavía aún muchos no la entienden.

Los venezolanos nos habituamos a la democracia y la gran mayoría de los votantes en las próximas elecciones de 1998 habrán nacido en democracia. Tan habituados estamos a ella que nos parece natural el disfrute de la libertad sin que el riesgo de perderla sea motivo de particular preocupación. Pensamos que tiene que cambiar, pero no sabemos cómo; y el liderazgo político encargado de orientar no comprendió que, para continuar y sobrevivir, la democracia tenía que perfeccionarse, y al contrario, ha seguido tratando de conducir al país como si aún estuviésemos en la etapa inicial de la democratización.

Esta incompreensión es, precisamente, la que nos ha conducido a esta crisis histórica, terminal, donde un cambio

inevitable se avecina, querámoslo o no; tal y como ocurrió a mitades del siglo pasado en la víspera de la Revolución Federal, cuando finalizó la etapa del Estado independiente semi centralizado; como sucedió a fines del mismo siglo pasado, en la víspera de la Revolución Liberal Restauradora, con el fin del período del Estado Federal liberal; y como también ocurrió hace 50 años en la víspera de la Revolución de Octubre, con el fin de la era del Estado Autocrático Centralizado. En cada uno de esos fines de períodos políticos se puede apreciar, históricamente, el mismo signo de agotamiento del proyecto político y del liderazgo que lo desarrolló. La incompreensión de lo hecho y, a pesar de todas las advertencias, de la necesidad de renovar y transformar el sistema, fue lo que contribuyó, en cada caso, a su deterioro final y a su colapso.

Lamentablemente, en el actual momento histórico estamos en una situación algo similar, con una crisis institucional global, pues la mayoría no sólo no cree ni confía en el Congreso, ni en el Poder Judicial, ni en la Administración Pública, ni en las fuerzas de seguridad ciudadana, sino que tampoco cree ni confía en los partidos políticos, ni en las sociedades intermedias que éstos penetraron y controlaron, como los sindicatos, los colegios profesionales y los gremios. Y además, en medio de una de las crisis económicas más agudas del Estado petrolero, en la cual, sin conciencia alguna de lo que significa, la gente pide más como si la riqueza petrolera fuera inagotable, y como si no se hubiera comprobado que el modelo de repartir esa riqueza dadivosa, ha sido no sólo una fuente de corrupción, sino una de las causas de la crisis por la que estamos ahora atravesando. Lo lamentable es que todo este desprestigio institucional del aparato del Estado y de las organizaciones políticas y sociales; en definitiva, de la forma de gobernar, está arrastrando a la propia democracia, a la cual se asocia con la corrupción y con la ineficiencia. Y así han comenzado a surgir cantos de sirenas autoritarios que se han querido apoderar hasta del nombre de Bolívar y de la Patria, opacando las propias virtudes de la democracia, sin que haya habido reacción alguna ni siquiera de los medios de comunicación, que serían los primeros interesados en preservar la democracia para la sobrevivencia de la libertad de expresión.

La mayoría, sin embargo, quiere cambios radicales, pero contrariamente a cualquier autoritarismo, en libertad; por ello, esa mayoría, que quiere en fin que la gobiernen, no llega a tomar conciencia de que la libertad puede quedar perdida si

la conducción de aquellos cambios totales cae en manos de un liderazgo antidemocrático. Por ello, el verdadero dilema que tenemos los venezolanos hoy, es cómo lograr los cambios inevitables, indispensables y necesarios que vienen, en libertad y, por tanto, sin perder la democracia que no es, precisamente, la culpable del deterioro ni está en su destrucción el camino para la reconstrucción de la Nación.

Lo que dijo el Presidente Yeltsin en julio de 1998 al poner fin al tiempo de la que se creía la Revolución más definitiva que conoció la historia moderna, con ocasión del sepelio de los restos de Romanov, debería repicarle en el oído a toda la humanidad para siempre, como una de las más amargas lecciones,

"Que los intentos de cambiar la vida mediante la violencia están condenados al fracaso."

### **III. LA CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO EN 1945 Y EL INICIO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO CENTRALIZADO DE PARTIDOS**

En todo caso, no es la primera vez en nuestra historia que un sistema político está en una crisis terminal como esta; la última vez fue la que originó la Revolución de Octubre de 1945.

En efecto, no debemos olvidar que con motivo de la muerte de Gómez, a partir de 1936, puede decirse que indudablemente comenzó el surgimiento de una nueva Venezuela, no sólo desde el punto de vista político, sino también desde el punto de vista económico y social, precisamente en virtud de los efectos de la explotación petrolera. En esos años la movilidad social se había acentuado; el antiguo campesino se había convertido en obrero petrolero y las ciudades comenzaron a ser progresivamente invadidas por todo tipo de buscadores de oportunidades que el campo no daba, iniciándose el proceso de marginalización de nuestras ciudades, tan característico de la Venezuela contemporánea. La riqueza fue más fácil y a veces gratuita, quedando desvinculada del trabajo productivo. El petróleo así enriqueció, pero también impidió que se llegara a implantar al trabajo como valor productivo de la sociedad, precisamente cuando el mundo vivía la más extraordinaria de las revoluciones industriales y se hubiera podido construir la etapa de despegue del desarrollo de nuestro país.

Ciertamente, a partir de 1936 resurgió paulatinamente el ejercicio de los derechos políticos y de las libertades públicas inexistentes cuando Gómez, y se inició la marcha del país en el campo demográfico, social y cultural que se había paralizado durante un cuarto de Siglo; pero ello ocurrió en un país que continuaba atrasado, ignorante de lo que sucedía en el mundo y abiertamente saqueado por inversionistas extranjeros con sus aliados criollos.

Con la reforma constitucional de 1936, promulgada por Eleazar López Contreras, se inició el lento proceso de transición de la autocracia a la democracia, siendo el período de López testigo del nacimiento de los movimientos obreros y de masas y de las organizaciones que desembocaron en los partidos políticos contemporáneos y cuyo inicio estuvo en los movimientos estudiantiles de 1928. En 1941, en plena II Guerra Mundial, a López lo sucedió Isaías Medina Angarita, su Ministro de Guerra y Marina como López antes lo había sido de Gómez, hecho que si bien significó en cierta medida la repetición dinástica del gomecismo, no detuvo, sino más bien alentó la continuación de la apertura democrática.

Pero ya en la Venezuela de 1945 esa tímida apertura no era suficiente. A pesar de las importantísimas reformas legales que Medina realizó para ordenar la explotación petrolera y minera y hacer que las concesionarias pagasen impuestos; y a pesar de existir ya un país más abierto al mundo en la víspera del inicio de la democratización contemporánea provocada por el fin de la II Guerra Mundial, el liderazgo medinista no supo interpretar la necesidad de una sucesión presidencial mediante sufragio universal y directo. Lamentablemente, de nuevo, aquí también como tantas veces antes en la historia, la incomprensión del momento político engeguenció al liderazgo perdido en tratar de imponer un candidato de origen andino para su elección por el Congreso, ante la sombra de López Contreras que amenazaba con su propia candidatura.

La Revolución de Octubre de 1945, provocada por la confusión candidatural generada por el liderazgo andino, de nuevo llevó a los militares al poder con una mediatización temporal, sin embargo, por el apoyo que le dió el partido Acción Democrática a la Revolución, que hizo gobierno a sus líderes.

No es el momento de juzgar a la Revolución de Octubre; en realidad tenemos cincuenta años juzgándola y en todo caso, ya quedó en la historia. Lo importante a destacar es que



seguramente se habría evitado si no es por la miopía política del liderazgo del lopecismo y del medinismo, es decir, de los sucesores del régimen de Gómez, en entender lo que habían hecho y logrado en sólo una década, entre 1935 y 1945. Para esta fecha, fin de la II Guerra Mundial, ciertamente que ya estaban en otro país totalmente distinto al que había dejado el dictador a su muerte, tanto desde el punto de vista político como social y económico. Ellos lo habían cambiado todo al comenzar e impulsar la apertura democrática; pero a la hora en que esta podía conducirlos a perder el control del poder, se cegaron en cuanto a la senda que debían continuar. Fueron incapaces de comprender y reconocer, desde el punto de vista democrático, que la extraordinaria obra que habían realizado de abrir el país a la democracia requería de un paso más que permitiera la abierta participación electoral de los partidos de masas que bajo su ala se habían constituido, con el riesgo, por supuesto, de que estos pudieran ganar la elección. Ese era quizás el precio que tenían que pagar por la continuación del proceso democrático. Reformaron la Constitución en abril de 1945, pero no fueron capaces de establecer la elección directa para la elección presidencial, ni el voto femenino salvo para las elecciones municipales, y seis meses después de la flameante reforma constitucional, les salió el lobo materializado en la Revolución de Octubre, con la bandera de establecer el sufragio universal y directo, enarbolada por el partido Acción Democrática.

La incompreensión del liderazgo de lo ocurrido en la década que siguió a la muerte de Gómez, puede decirse que hizo inevitable la Revolución para hacer lo que aquél no había entendido como indispensable: terminar de implantar la democracia mediante el sufragio universal, directo y secreto. Ello, por supuesto, podía acabar democráticamente con la hegemonía del liderazgo andino, lo que en efecto ocurrió en el mediano plazo, pero mediante un golpe militar, con todas las arbitrariedades, injusticias y abusos que acompañarían a un gobierno originado en un hecho de fuerza.

Las generaciones y el liderazgo político tienen la obligación de entender, en momentos de crisis, cual es el precio que hay que pagar para el mantenimiento de la paz, y en nuestro caso actual, para el perfeccionamiento de la democracia. Ese fue el reto que tuvieron en 1945; y es el que hoy mismo tenemos.

En 1945 no quisimos identificarlo y se inició en Venezuela el cuarto de los grandes ciclos políticos de la época Republicana. El Estado Centralizado Autocrático de la primera mitad del Siglo XX comenzó a ser sustituido por el Estado Centralizado Democrático que encontró su marco constitucional en la Asamblea Constituyente de 1946, una de nuestras grandes Constituyentes, que sancionó la Constitución de 1947. Su texto es, básicamente, el mismo que el de la vigente Constitución de 1961 la cual, sin embargo, se dictó sobre una base política democrática que no existía en 1946: la del pluralismo. La diferencia abismal que existe entre una y otra, por tanto, no radica en el texto mismo de la Constitución que es casi igual, sino en su base política: en la Constituyente de 1946 no estaban presentes todos los actores políticos, pues el medinismo estuvo ausente; en el Congreso de 1961, en cambio, si estaban todos los actores políticos de manera que la Constitución respondió a un consenso o pacto para la democracia, sin exclusiones.

#### **IV. LA RECONSTITUCIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO CON EL PACTO DE PUNTO FIJO EN 1958, LA CRISIS DEL ESTADO DE PARTIDOS Y LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA COMO REMEDIO TEMPORAL A LA CRISIS**

Lamentablemente fue necesaria una década de dictadura militar para que los venezolanos que se habían definido como proyecto político el implantar a juro la democracia en Venezuela, con Rómulo Betancourt a la cabeza, se dieran cuenta que la democracia no podía ni puede funcionar sobre la base de la hegemonía de un partido único o casi único sobre todos los otros, ni con exclusiones, sino que tiene que tener como soporte el pluralismo partidista y de ideas, donde el diálogo, la tolerancia, la negociación y la conciliación sean instrumentos de acción. El Pacto de Punto Fijo de 1958, firmado por los líderes políticos de los tres partidos fundamentales, Acción Democrática, Copei y Unión Republicana Democrática, fue el producto más depurado de la dolorosa experiencia del militarismo de los años cincuenta, precisamente con el objeto de implantar la democracia, dando sus frutos plenos en las décadas posteriores.

En esa tarea los partidos políticos asumieron el papel protagónico; por eso el Estado que comenzó a desarrollarse en 1958 fue un Estado Democrático Centralizado de Partidos;

y tuvieron un extraordinario éxito: la democracia se implantó en Venezuela; pero lamentablemente, de Estado de Partidos se pasó a Partidocracia, pues los partidos se olvidaron que eran instrumentos para la democracia y no su finalidad.

Asumieron el monopolio de la participación y de la representatividad en todos los niveles del Estado y de las sociedades intermedias, lo que sin duda había sido necesario en el propio inicio del proceso. Pero con el transcurrir de los años se olvidaron abrir el cerco que tendieron para controlarlo y permitir que la democracia corriera más libremente. Y al final del último período constitucional de la década de los ochenta, la crisis del sistema se nos vino encima cuando el centro del poder político definitivamente se ubicó afuera del Gobierno y del aparato del Estado, en la cúpula del Partido que en ese momento dominaba el Ejecutivo Nacional, el Congreso y todos los cuerpos deliberantes representativos; que había nombrado como Gobernadores de Estado incluso a sus Secretarios Generales regionales, y que designaba hasta los Presidentes de cada uno de los Concejos Municipales del país. El gobierno del Partido Acción Democrática durante la presidencia de Jaime Lusinchi, sin duda, ha sido el peor de los gobiernos de la democracia, no porque todos los otros hayan sido mejores en sus ejecutorias, sino porque hizo todo lo contrario de lo que reclamaban las más de dos décadas de democracia que teníamos cuando se instaló, que era la apertura frente a la autocracia partidista que se había desarrollado y la previsión de nuevos canales de participación y representatividad. Fue el Gobierno donde más se habló de reforma del Estado para precisamente no hacer nada en ese campo, sino todo lo contrario, pues en ese período de gobierno fue que apareció la Partidocracia con todo su espanto autocrático. Afortunadamente, al menos, de esa época quedaron los estudios de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

El Caracazo de febrero de 1989, a escasos quince días de la toma de posesión del nuevo Presidente electo por segunda vez, Carlos Andrés Pérez, fue el signo trágico del comienzo de la crisis del sistema de Estado de Partidos, seguido de los dos intentos militaristas de golpe de Estado de febrero y noviembre de 1992, los cuales, además de atentatorios contra la Constitución costaron centenares de vidas. Sin embargo, asombrosamente hoy el partido Movimiento al Socialismo los

califica como una "conducta democrática" de los militares para expresar su descontento. Estos podrán estar arrepentidos de la intentona golpista, pero de que no fue democrática no hay duda, sobre todo si se releen los proyectos de Decretos que planeaban dictar.

En la historia, todos los acontecimientos tienen sus raíces en un proceso que siempre viene germinando desde mucho antes y finalmente brotan, a veces en la forma violenta, trágica o dramática de una revolución o de una guerra. La crisis del sistema político establecido en 1958 para operar la democracia que hoy tenemos, y que desde hace años nos angustia, precisamente tiene sus raíces en las décadas anteriores de democratización. Y si todavía hoy tenemos democracia, diez años después del afloramiento de la crisis, sólo se debe a los remedios inmediatos de terapia intensiva, pero incompletos, que se le suministraron al sistema al inicio del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, con el comienzo del proceso de descentralización política, mediante la revisión constitucional que se hizo con la elección directa de Gobernadores y el inicio de la transferencia de competencias nacionales a los Estados, reformándose el viejo y dormido esquema federal.

Y en el futuro, no tengo la menor duda, en este país seguirá habiendo democracia sólo en tanto en cuanto seamos capaces de entender que una vez que quedó consolidada, tiene que efectivamente descentralizarse, es decir, se hace necesario acercarla más al ciudadano, para que pueda participar en ella; y esto sólo puede lograrse llevando el Poder cerca de las comunidades, organizaciones o regiones; es decir, descentralizando el Poder. Sin descentralización efectiva del Poder la democracia, en el futuro, no podrá sobrevivir.

La experiencia universal, por otra parte, nos enseña que no hay democracia occidental consolidada después de la Segunda Guerra Mundial, que no se haya descentralizado. Es un fenómeno universal producto de la democratización, que ha llegado a convertirse en condición para su sobrevivencia. Por ello es por lo que no existen autocracias descentralizadas.

Pero sin duda, aquí, a pesar de todas las advertencias, las reformas en tal sentido las iniciamos demasiado tarde, sin anticiparnos a la crisis como hay que hacerlo, y más bien en medio de ella. Hoy por hoy, por tanto, la crisis de la democracia, de su consolidación y afianzamiento, ya no se puede solucionar con una simple reforma constitucional, sino

abriendo efectivamente nuevos canales de representatividad y participación democrática para llenar el vacío que nos ha dejado el deterioro de los partidos políticos tradicionales y que de nuevo han colocado al país en una orfandad política; participación que por supuesto, ya no puede ser la del pueblo armado en milicias que originó el caudillismo del siglo pasado, y sobre lo cual más de uno esta soñando. Al contrario, el reto que tenemos los venezolanos es el de formular un nuevo proyecto político democrático que sustituya el Estado Centralizado de Partidos por un Estado Descentralizado Participativo.

## **V. LA CRISIS POLITICA DE 1992 Y LA PROPUESTA DE LA CONSTITUYENTE**

Con toda la frecuencia imaginable decimos que en nuestro país, simplemente, no tenemos Estado de Derecho; en verdad casi no lo tenemos, pero para reconstruirlo no basta con reformar unos artículos de la Constitución, ni con decretar la disolución del Congreso y la destitución de todos los jueces, ni con llenar de militares o exmilitares los cargos ejecutivos. Así no se logra crear el Estado que necesitamos para entrar al Siglo XXI. En esa forma, ni de la noche a la mañana ni por Decreto se puede organizar un gobierno que efectivamente gobierne; una Administración Pública eficiente que preste los servicios públicos necesarios a satisfacción de los usuarios convertidos en contribuyentes productivos; en esa forma no se establece una efectiva Administración de Justicia que la imparta rápida e independientemente, ni se crea un Congreso que efectivamente legisle y controle. La tarea de hacer o rehacer el Estado es la tarea de al menos una generación, para lo cual en democracia no hay otra forma de lograrlo que no sea sino mediante un acuerdo político de largo alcance, que la verdad es que ya no lo pueden hacer como en otros tiempos, los líderes de unos cuantos partidos políticos cada vez más deteriorados, pues ahora habría que incluir a muchos otros nuevos actores políticos.

Es decir, el asunto ahora es mucho más complejo, por lo que para resolver la crisis de esta segunda transición democrática en la cual nos encontramos, en mi criterio, no tenemos otra salida en el futuro que realizar un proceso de reconstitución democrática del sistema político, convocando democráticamente a una Asamblea Constituyente; y por supuesto, no por-

que ahora la hayan descubierto y la propongan algunos candidatos presidenciales, sino porque en la historia constitucional en un momento de crisis terminal de gobernabilidad y de pérdida de legitimación del Poder, no hay otra forma de reconstituir al Estado y al sistema político que no sea mediante una convocatoria al pueblo. La idea de la Asamblea Constituyente, por tanto, no es ni puede ser una propuesta partidaria de uno u otro candidato presidencial, pues pertenece a todos.

En la Venezuela actual, esta idea de la convocatoria a una Constituyente la planteó el denominado Frente Patriótico y el Grupo de Estudios Constitucionales hace más de seis años, y en particular, a las pocas semanas del intento de golpe militarista que motorizó el entonces Teniente Coronel Hugo Chávez Frías contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez y, gústele o no, contra la Constitución y la democracia. El planteamiento lo formulé un mes después de ese acontecimiento en el Aula Magna de la Universidad de Los Andes, en Mérida, en una Asamblea convocada precisamente para tratar el tema; y fue objeto de debate público durante los meses subsiguientes. En ese tiempo no sólo la sugirió el Consejo Consultivo designado por el Presidente Pérez a raíz del golpe, sino que llegó a ser incluido en el Proyecto de Reforma General de la Constitución que motorizó el Presidente Caldera en el Congreso.

En concreto, el 1º de marzo de 1992, a menos de un mes del intento de golpe de estado militarista del 4 de febrero de ese año, señalamos en el diario *El Nacional*, al periodista Elías García Navas (pág. D-2), lo siguiente:

*La democracia en Venezuela ha perdido legitimidad. El sistema político ha degenerado en una democracia de partidos, y el Estado es un Estado de partidos, donde estos han sido los únicos electores, mediatizando la voluntad popular. Ello ha provocado, en 30 años, la crisis institucional actual que nos coloca ante una disyuntiva final corroborada por los acontecimientos del 4F: o reconstituimos la legitimidad democrática o simplemente la democracia desaparece.*

*Para reconstituir la democracia no hay otra salida que llamar al pueblo. El liderazgo político, para salvar la democracia, necesariamente debe apelar al pueblo y el pueblo -políticamente hablando- no es otro que el cuerpo de electores. La conformación inmediata del pueblo como constituyente es la única salida a la crisis de la democracia, para lo cual hay que convocar y designar*

*una Asamblea Constituyente.*

*Una Asamblea Constituyente o se forma al margen de la Constitución o se constituye conforme a ella. No hay otra alternativa. Al margen de la Constitución sería producto de un golpe de estado, y estamos a tiempo de evitarlo y reconstituir la democracia, mediante un pacto político constituyente, conforme a la Constitución.*

*En Colombia, a pesar de que la Constitución no lo preveía, se aprovechó la elección presidencial de mayo de 1990 para proponer al pueblo elector una consulta sobre la necesidad de una Asamblea Constituyente, debido a la grave crisis de legitimidad democrática y de violencia del país. Se trató de una especie de referéndum no autorizado por la Constitución; una especie de "golpe de estado" electoralmente formulado que desembocó en la elección, siete meses después, de una Asamblea Constituyente, que luego sancionó una nueva Constitución en julio del 91, acordando la cesación del Congreso. En ese proceso colombiano debe recordarse que el presidente Gaviria asumió el liderazgo de la reforma constitucional.*

*En Venezuela, la situación es distinta. La Constitución prevé la salida, y esa es la de la reforma constitucional. Pero hay que advertir que de lo que se trata es de hacer una sola y certera reforma para prever la Asamblea Constituyente, por lo que debemos olvidarnos de los aislados y acumulados proyectos de enmienda que la Comisión Bicameral Especial ha venido elaborando en conciliábulos parlamentarios y partidistas, sin consulta popular.*

*Lo que interesa es darle legitimidad al sistema y para ello, conforme al artículo 246 de la Constitución, debe proponerse la inmediata reforma de la Carta Magna que permita la convocatoria de una Asamblea Constituyente.*

*De acuerdo con la Constitución, la iniciativa de una reforma sólo puede partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, por tanto, incluso si insensatamente algún partido no estuviese de acuerdo, el resto del espectro político -que ya se ha manifestado- podría tomar la iniciativa. En mi criterio, como el Presidente de la República parece que si comienza a darse realmente cuenta de la grave situación que atravesamos y de la precariedad de la sustentación de la democracia, él debería asumir el liderazgo del proceso y proponer formalmente la reforma.*

*También podría partir de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas, en acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea. Esta vía, por supuesto, es demasiado larga y complicada.*

*En todo caso, el papel del Congreso debe ser asumir la iniciativa de la reforma por todos los medios, porque conforme a la Constitución sólo el Congreso, que es la representatividad popular, puede salvar precisamente esa representatividad, es decir, la democracia misma.*

*Los pasos para la Constituyente serían los siguientes: una vez que una tercera parte de los miembros del Congreso asuma la iniciativa de la reforma, corresponde al Presidente del Congreso convocar a las Cámaras a una sesión conjunta con tres días de anticipación -por lo menos- para que se pronuncie sobre la procedencia de la reforma, teniendo que ser admitida la iniciativa por el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros.*

*En este momento, en la realidad política venezolana y conforme al cuadro político actual, los partidos tendrán que manifestar por última vez si quieren o no salvar la democracia. En mi criterio, la única vía de salvación es con la convocatoria inmediata al pueblo de la Asamblea Constituyente.*

*Una vez admitida la iniciativa, el proyecto respectivo debe discutirse de acuerdo con el procedimiento ordinario de formación de las leyes, o sea, discusión en ambas Cámaras, y una vez que el proyecto sea aprobado debe someterse a referéndum en la oportunidad que fijen las Cámaras para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma.*

*Este procedimiento podría realizarse muy rápidamente, incluso en semanas. Lo único que se requiere es decisión política y liderazgo en la reforma, y que los partidos se den cuenta de que no es una enmienda más, sino un problema de sobrevivencia de la democracia. O se convoca al pueblo o desaparece la democracia.*

*En el caso concreto que se llegase a aprobar la reforma propuesta, debe preverse que el voto que se formule en el referéndum, que apruebe la reforma, debería pronunciarse también sobre la convocatoria de la Asamblea Constituyente, de manera que con una sola consulta popular se apruebe la reforma de la Constitución y se convoque la Asamblea Constituyente. Así, podría ser electa este mismo año, en cuestión de meses, si los partidos políticos, se dan cuenta de que no queda mucho tiempo.*

*Esa Asamblea Constituyente tendría a su cargo en un*



*tiempo perentorio no mayor de un año, sancionar una nueva Constitución. Debe concebirse como la depositaria de la soberanía popular y representar al pueblo en su conjunto. Por ello tiene que establecerse que sus miembros deben actuar individualmente, según su conciencia y no estar ligados por mandatos expresos o instrucciones de ningún género. Por ello debe establecerse que no pueden ser candidatos a la Constituyente quienes al momento de la elección sean diputados o senadores.*

*El número de miembros de una Asamblea Constituyente no debería ser excesivo. Podría por ejemplo, pensarse en 80 miembros, de los cuales 50 podrían ser electos uninominalmente, dividiéndose al país en 50 circunscripciones electorales, lo que en líneas generales significa dos constituyentistas por cada Estado y en los más populosos un número mayor. 25 miembros, por ejemplo, podrían ser electos por listas nacionales candidateados por partidos y grupos de electores de constitución más flexible.*

*También podrían presentarse candidatos individuales con respaldo de un número determinado de electores. En un esquema como el mencionado, además de los 50 uninominalmente elegidos y de los 25 por listas, la Asamblea podría tener otros 5 miembros designados por ella misma, incluyendo personalidades que no hubiesen sido candidatos y sean considerados representativos de la vida nacional.*

*Al instalarse la Constituyente, la misma no suspende el funcionamiento de los órganos del Poder Público, pero en la nueva Constitución que se apruebe podría establecer todas las disposiciones transitorias que se juzgue conveniente, aunque afecte el funcionamiento de dichos órganos, pudiendo aprobar el cese del ejercicio de sus cargos e incluso podría convocar a unas elecciones anticipadas*

## **VI. LA NUEVA NECESIDAD DE RECONSTITUIR EL SISTEMA POLÍTICO Y LA IDEA DE LA CONSTITUYENTE**

Los venezolanos somos muy dados a olvidar la historia, incluso la reciente. Los mismos motivos que nos llevaron a proponer en 1992 la necesidad de una consulta popular sobre la Constituyente son los que ahora, agravados, nos llevan a pensar que ésta es inevitable para reconstituir el sistema político y el Estado.

El reto que hoy tenemos los venezolanos entonces, es darnos cuenta definitivamente de cuál es la disyuntiva real que tenemos planteada: o convocamos democráticamente la Constituyente para reconstituir el sistema político en ejercicio de nuestros propios derechos democráticos, o nos la van a convocar quizás después de conculcárnoslos por algún tiempo o por ahora, que siempre es un tiempo impreciso por arbitrario.

La fórmula legal para llegar a ella, de la cual carecíamos en 1992, está ahora en el referéndum consultivo que regula la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, que atribuye la decisión para convocarlo al Presidente de la República en Consejo de Ministros; a las Cámaras Legislativas en sesión conjunta o a un grupo equivalente al 10% de los electores.

De nuevo nos encontramos en la situación de que está en manos de los Poderes del Estado la decisión para que en las próximas elecciones de diciembre se incluya o no una tercera tarjeta para efectuar la consulta sobre el tema de la convocatoria a una Constituyente y salgamos de una vez del asunto en forma democrática, de manera que si el voto es afirmativo, como lo sería según lo que informan las encuestas, el Congreso que elegiremos en noviembre tendría como tarea inmediata prioritaria, por mandato popular, no por un acuerdo de partidos o por una propuesta política aislada, proceder a la reforma de la Constitución para regular la Constituyente y así poder convocarla constitucionalmente.

En esta situación de crisis terminal no hay que temerle a una Constituyente convocada democráticamente, es decir, no hay que temerle a la democracia, siempre que tengamos claro que su sola convocatoria y funcionamiento no va a acabar con los problemas del país; a lo que tenemos que temerle es a la incompreensión del liderazgo político sobre lo que está ocurriendo.

En todo caso, lo que sí debemos evitar es que se proceda a su convocatoria sin previsión constitucional, como algunos han anunciado; y que de golpe resucitemos otra Revolución Legalista como la de fines del siglo pasado que tuvo su origen, precisamente, en una reforma constitucional hecha irregularmente.

Una Asamblea Constituyente en estos tiempos en momentos de crisis política generalizada, no es otra cosa que un mecanismo democrático para formular un proyecto de país,

como lo fueron las grandes Constituyentes de 1811, 1830, 1864, 1901 y 1947, pero con la diferencia de que aquellas fueron el resultado de una ruptura política y no el mecanismo para evitarla. En estos tiempos de crisis de la democracia, una Constituyente es para que las fuerzas políticas puedan llegar democráticamente a un consenso sobre ese proyecto de país. Por eso lo importante es que la democracia la asuma como cosa propia, por supuesto con el riesgo para el liderazgo de poder perder el control del poder que los partidos tradicionales han tenido durante 40 años. Ese, quizás, es el precio que hay que pagar para que la democracia continúe. Identificarlo es la tarea histórica que tenemos por delante.

La Constituyente así planteada, por supuesto, no es para destruir ni para excluir como también se ha venido sugiriendo por algunos, pues para establecer cualquier forma de autocracia o de autoritarismo no es necesario Constituyente alguna, más bien sería un estorbo y un enredo.

La conclusión de la crisis terminal en la cual nos encontramos, por tanto, hoy por hoy, no es otra que reconstituir el sistema político para lo cual no sólo debe seguir siendo democrático, sino ser más democrático. Esto, en realidad, debieron haberlo asumido en su momento los partidos políticos; no lo hicieron ni lo han hecho hasta ahora; pero si quieren salvar la democracia tendrán que hacerlo en un futuro próximo.

En cierta forma el país lo que está reclamando hoy a los partidos políticos, es lo que en su momento los líderes históricos de Acción Democrática le reclamaron al medinismo en los inicios de los años cuarenta: más democracia; pero lamentablemente hoy los partidos tradicionales tienen el mismo grado de incomprensión de lo que en este país ha ocurrido, precisamente a causa de ellos, que es la democratización. Esta incomprensión ha llevado al deterioro de los partidos, y con ello al vacío de poder y de liderazgo que actualmente tenemos.

Hoy por hoy, por ello, realmente ninguna de las opciones electorales presentadas podría considerarse como un salto al vacío, todas son producto de la crisis que ciertamente nos ha conducido a un vacío político, entre otros factores porque los partidos de gobierno y oposición, particularmente durante los últimos cinco largos años, no entendieron lo que en este país estaba ocurriendo, pues los reclamos de más democracia se vienen planteando desde mucho atrás.

Pero el problema, como señalamos, hoy es más grave de lo que nos imaginamos y quizás ya sea tarde para muchas de las decisiones que se debieron adoptar hace 10 años o más. La crisis llegó a su etapa terminal, y lo peor que podemos hacer es que el sentimiento de culpa nos ciegue y los deseos que tengamos los confundamos con realidades que no son.

## VII. LA NECESIDAD DE UN NUEVO ACUERDO, PACTO O CONSENSO PARA ASEGURAR LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

En tal sentido, y aparte de la legítima tarea de cada candidato y de cada partido en presentar en estas elecciones una cara o máscara propia y distinta para buscar votos, lo que si es necesario es que tengamos claro que en la situación actual, ninguno de los candidatos ni partidos aisladamente parece estar en capacidad de asegurar la gobernabilidad democrática después de las elecciones, pues probablemente ningún partido llegue a obtener la mayoría parlamentaria, y aunque así fuera, ello no sería suficiente; precisamente en un año en el que el nuevo gobierno tendrá que enfrentarse a una de las más grandes crisis económicas que hemos tenido en los últimos años, que deriva de la caída de los precios del petróleo. No es ya la crisis financiera interna la que va a agobiar al Estado, sino la crisis global del propio Estado petrolero.

Y ella, que va aparejada a la crisis política como siempre ha sucedido en la historia, sólo puede enfrentarse con un acuerdo que garantice la gobernabilidad.

De eso precisamente se trata la democracia: de acuerdos, de consenso, de disidencias, de discusiones y de soluciones concertadas o votadas. Me espantó leer en meses pasados todos los epítetos inimaginables que salieron de las cuevas y trincheras políticas, cuando el Profesor Luis Castro Leiva planteó en el Congreso este mismo problema de la gobernabilidad, y de la necesidad de un acuerdo político futuro para asegurar la gobernabilidad democrática. Lo insólito es que si no lo hay, lo que vamos a perder es la propia democracia y quizás a ello están apuntando unos cuantos, utilizando, por cierto, a muchos ingenuos.

Un acuerdo que asegure la gobernabilidad, por supuesto, conlleva el pago de un precio por la paz y la democracia por parte de cada uno de los que quieran que éstas continúen. No es que estemos planteando la disyuntiva electoral en tér-

menos de democracia o guerra civil como algún candidato lo ha hecho, pues en definitiva ni la democracia ni la Constituyente son ni pueden ser monopolio de algún candidato. Es de todos y la guerra civil con la que se nos amenaza como una posibilidad que puede estar a la vuelta de la esquina, tiene que ser la aversión de todos.

La democracia venezolana se mantuvo por cuarenta años gracias a que Acción Democrática abandonó el exclusivismo sectario de los años cuarenta, y tuvo que comprender por la represión de la dictadura militar, que en estas tierras no podía pretender gobernar ni con exclusiones ni con un partido único mayoritario que impusiere su voluntad; y que había que llegar a un acuerdo de gobernabilidad democrática con los partidos existentes, así fueran minoritarios. Ese fue el Pacto de Punto Fijo, y ese acuerdo hizo posible la sobrevivencia del sistema.

Pero esos Pactos por supuesto se acabaron, porque cuarenta años después el país es otra cosa; la democracia centralizada de partidos conducida por partidos regidos por el principio del centralismo democrático quedó en la historia, es decir, se acabó; y para que la democracia sobreviva, por supuesto, hoy no pueden revivirse ninguno de aquellos Pactos que también quedaron en la historia. Esto está claro, pero no por ello resulta que no se requiera de otro acuerdo político de mucho mayor espectro para definir el Estado democrático que queremos para las próximas décadas, que es lo que tenemos planteado por delante.

Por supuesto, ya no puede ser el Acuerdo Nacional que han propuesto algunos partidos y líderes políticos, formulado tardíamente por cierto, como tantas otras veces ha ocurrido en nuestra historia. No, como señalamos, ahora el asunto es más complejo, más democrático: el acuerdo no puede ser ya lo que todavía pudo haber sido hace décadas, es decir, un documento al estilo del de Punto Fijo, firmado por tres, cinco o diez líderes políticos. En aquel entonces ellos representaban la democracia, eran los únicos que representaban la militancia democrática, pues el país no lo era. Ahora la situación es otra, la mayoría de los venezolanos somos demócratas y la democracia se desparramó por todos los rincones de esta tierra, de manera tal que estoy seguro que ninguno de nosotros se sentiría representado si sólo tres, cinco o diez líderes, de los de

siempre, llegasen a un pacto para gobernar.

La propia democracia complicó las cosas, para bien ciertamente, y ahora tiene que haber muchos más convidados al acuerdo, no sólo partidos y organizaciones intermedias de la sociedad civil sino por sobre todo, intereses regionales de los nuevos centros de poder que para bien democrático se han desarrollado en las provincias. Hace todavía treinta años bastaba que luego de hablar con el Alto Mando Militar se reunieran Betancourt, Caldera y Villalba con los Presidentes de la Confederación de Trabajadores de Venezuela y de Fedecámaras, y quizás el Arzobispo de Caracas y algún otro dirigente partidista -pocos-, para que cualquier situación político-económica encontrase solución. Hoy ya eso no es así, ni puede serlo.

Ese necesario Acuerdo que se requiere para asegurar la gobernabilidad futura, por tanto, es mucho más complejo que el de 1958, requiere de la participación de muchos nuevos actores y por sobre todo, requiere de un mecanismo que les garantice su representatividad democrática. Pero precisamente, la crisis hoy, ya impide la identificación precisa de todos los actores políticos actuales; por eso la idea de la Constituyente para convocarlos democráticamente, como un medio para garantizar la participación de todos los actores, sin exclusiones, con el objeto de reconstituir el sistema político para la gobernabilidad democrática en el futuro; donde por supuesto, quedarán rechazadas todas las fantasmagóricas ideas de clara inspiración totalitaria como las de un Poder Moral o fórmulas por el estilo.

El próximo Congreso claro que hubiera podido ser tal Constituyente, siempre que lo eligiéramos como tal; pero también ya es tarde; los candidatos y sus partidos ya entraron en las talanqueras con criterio tradicional de elección como lo demuestra el espectáculo de las alianzas de planchas, por lo que seguramente el Congreso que resultará electo en noviembre será más o menos del mismo género de la última Legislatura, un desastre.

Pero incluso, mientras la Constituyente se inventa, si es que democráticamente lo logramos, para enfrentar los problemas del fin de Siglo en todo caso, es indispensable desde ya tratar de llegar a establecer unas reglas mínimas de juego político que permitan enfrentar de inmediato la crisis económica, que es de verdad, y que exige comenzar a adoptar medidas de mediano y largo plazo. No hay que olvidar que el próximo

gobierno estará más atado que ningún otro por la situación de la economía petrolera, con reservas internacionales en descenso, medidas monetarias ineficaces que han llegado al límite de amenazar otra crisis financiera, y servicios públicos deficientes que impiden pensar en restringir el gasto público. El próximo gobierno no podrá, por arte de magia, hacer de este un país productivo en meses, y tendrá que adoptar medidas de ajuste tan o más complicadas que las que el populismo impidió adoptar al Presidente Carlos Andrés Pérez y que a regañadientes adoptó, en parte, el Presidente Caldera.

Para todo esto, incluso, no puede esperarse hasta el año que viene, pues el mundo se nos va a venir encima; los candidatos presidenciales y los partidos que los apoyan tienen la obligación, ahora, de llegar a esas reglas de juego y tener la determinación democrática necesaria para plantearlo, aún cuando con ello no produzcan votos, de manera que no sólo digan lo que la gente quiere oír, sino lo que el país necesita, rectificando si es necesario.

Este momento, como recientemente lo decía el Provincial de los Jesuitas, Arturo Sosa, S.J.,

“.. es de alta esperanza, porque es una ocasión creadora. Pocas generaciones tienen la oportunidad de estar en un proceso de definición de su futuro como ahora. Hay que inventar, lo que no se puede es no hacer nada...”

Pero la historia también nos enseña que esa oportunidad creadora, muy lamentablemente, muchas veces se ha perdido. Sucedió con la crisis que comenzó a aflorar en los años que precedieron a la Revolución Federal, con dos reformas constitucionales y una Constituyente tardía, la de 1858; sucedió con la crisis de fin del Siglo pasado, también con dos reformas constitucionales y otra Constituyente tardía y mal convocada, la de 1891; y sucedió con la crisis de los cuarenta, con una reforma constitucional y una Constituyente exclusivista, la de 1946. En ninguna de esas ocasiones el liderazgo pudo inventar nada nuevo para cambiar lo que era indispensable e inevitable cambiar, y fue necesaria la Guerra Federal para llegar a la Constituyente de 1863; fue necesaria la otra guerra de Gómez contra los caudillos federales para llegar a la Constituyente de 1901; fue necesario el golpe de Estado del 18 de octubre para llegar a la Constituyente de 1946; y fue necesario el militarismo de los años cincuenta para llegar al

Congreso reconstituyente de 1958.

Lo que no hay derecho en este fin de Siglo XX, en la época de las comunicaciones inmediatas, interactivas y virtuales es que el liderazgo político no invente, y nos tenga a toda la población como espectadores de una función que ha terminado, a la espera de que suba el telón pero sin que nadie sepa a ciencia cierta del espectáculo que vamos a tener, y que en la actualidad puede ser cualquier cosa. Por ello, lo que no hay derecho es que en un país que ahora es democrático, tengamos que esperar, de nuevo, como tantas veces en la historia, una ruptura política para llegar a la Constituyente.

El reto que hoy tenemos es el de asegurar que el cambio inevitable que se va a producir, similar al que hemos tenido en otros períodos de nuestra historia, sea democrático, para lo cual se necesita de una estabilidad política que garantice la gobernabilidad, de manera que si ésta no se asegura desde ahora, puede que el colapso definitivo de la democracia esté próximo.

En esta situación, hay que tener claro que al poder, en democracia, no se llega ni se puede pretender llegar por las buenas o por las malas; se llega con votos, gústele o no a quien quiera gobernar. Pero el problema real hoy, no es ya llegar al poder, es qué hacer una vez que se llegue a él y sobre esto los venezolanos hemos oído muy poco en esta campaña electoral, salvo algunas frases cohete que sirven para cualquier cosa.

Tenemos por delante, por tanto, un proceso de cambio inevitable, una revolución que está corriendo como río subterráneo bajo nuestros pies, y que aparte del cambio generacional que implica, conduce a que en el futuro tengamos que realizar la "revolución pendiente" de la cual nos hablaba hace poco el Rector de la Universidad Católica Andrés Bello, Luis Ugalde, S.J., consistente, nada menos, que en:

" .. la superación de la pobreza y del empobrecimiento de la mayoría de los venezolanos y la recuperación de la eficacia del Estado en sus tareas más específicas y propias."

Por ello, en este momento, desde el punto de vista político, lo más peligroso para la democracia no es que gane un candidato u otro, pues todos tienen el derecho de competir y de ganar democráticamente, sino que no se transforme la propia democracia y se pretenda edificar un nuevo régimen



sin cambio alguno, que sea más de lo mismo, o que pretenda suprimir la democracia y tenga como sustento el uso arbitrario de la fuerza.

Lo que está en juego, por tanto, en definitiva, después de cuarenta años de su manejo centralista por los partidos, es la propia democracia. Para que sobreviva, tiene que ser consolidada en todo el territorio nacional y no sólo en las cúpulas partidistas en Caracas; es decir, tiene que ser afianzada y arraigada en todos los pueblos, comunidades, organizaciones, regiones y Estados. Para ello, de nuevo, no hay otra forma de garantizar su sobrevivencia que la descentralización política, y si bien la descentralización por si sola no soluciona todos los males políticos, mediante ella es que se puede participar. Por ello, en mi criterio, si hay un termómetro infalible para determinar el grado democrático de las propuestas electorales de cualquiera de los candidatos o partidos en estos momentos, en Venezuela, es su concepción sobre la descentralización política del país.

La descentralización, por último, no lo olvidemos, ha sido el signo de nuestra historia: por ser Provincias coloniales pobres durante los primeros tres Siglos de nuestra historia, fuimos altamente descentralizados, originándose un poderoso poder local que se arraigó en los Cabildos; el cuarto Siglo, el pasado, fue el del Federalismo ciertamente disgregante, que en un país que no había logrado consolidarse como Estado Nacional, nos llevó a la ruina; y el presente, que está terminado, ha sido el Siglo del Centralismo, tanto para construir el Estado Nacional como para implantar la democracia.

Hecho esto, para reformular ese Estado Nacional y para precisamente preservar la propia democracia, ahora el péndulo necesariamente tiene que moverse de nuevo hacia la descentralización política y participativa. Entender esto, históricamente y con visión democrática, es lo que todos tenemos por delante, precisamente cuando celebramos los quinientos años de la llegada de Colón a las Costas de Venezuela.

Lo que tenemos que rogar es que ojalá que esta próxima elección no sea otra muestra de incomprensión del liderazgo en producir los cambios políticos necesarios, esta vez para asegurar la sobrevivencia de la democracia; y ojalá por tanto, que este nuevo fin de período histórico político que estamos viviendo, del que se inició en 1945, no sea colocado por los

futuros historiadores en la misma constante que hemos tenido en nuestra historia, de necesaria ruptura político-constitucional para pasar al siguiente período. Los venezolanos de estos tiempos, no nos lo merecemos.

### VIII. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LAS EXPOSICIONES DE LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES ANTE LAS ACADEMIAS NACIONALES

Ahora bien, la convocatoria que hizo la Academia de Ciencias Políticas y Sociales con el apoyo de la Academia de Ciencias Económicas a los principales Candidatos Presidenciales, en las elecciones de 1998, para que expusieran sus proyectos políticos ante las Academias del país, -lo que hasta el presente nunca antes habían hecho las Academias-, y que se recogen en este volumen, como se dijo, obedeció no sólo al rol que legalmente tienen, sino a la crisis excepcional que vive nuestro sistema político y al hecho de que afortunadamente seguimos en democracia, lo que permite la confrontación de ideas y planteamientos.

Las Academias tienen que agradecerle a los Candidatos Presidenciales la acogida que tuvieron a la invitación que les realizamos, así como sus diversas exposiciones, lo que ha contribuido a conocer más su discurso político.

Considero que el reto que tiene el país actualmente, es el reto de la democracia para asegurar su sobrevivencia, mediante su perfeccionamiento; y este reto, en nuestro criterio, sólo muestra, realmente, dos caminos paralelos a seguir para que sobreviva como lo queremos todos: en primer lugar, cambiar el *Estado Centralizado de Partidos* que como sistema político para operar la democracia está concluyendo, es decir, se acabó, porque ya cumplió su papel; y en segundo lugar, sustituirlo por un *Estado Descentralizado Participativo* que conduzca a una nueva democracia.

Descentralización y participación son, por tanto, las dos vías para que la democracia perviva y responden a la necesidad del cambio en libertad que los venezolanos quieren.

Más democracia desde el punto de vista del Estado, es decir, democratizar el Estado, sólo se logra con la descentralización política. Sin embargo, no todos los Candidatos Presidenciales lo tienen claro: algunos la defienden fervorosamente como Irene Sáez y Salas Römer; otros le encuentran virtu-

des con cautela como Alfaro y Fermín y otros la rechazan como Chávez cuando trata el tema del Federalismo. Lamentablemente éste no parece entender que sin descentralización acentuada, no se puede cambiar la democracia.

Pero además de descentralizar el Estado para afianzar la democracia, ésta tiene que despartidizarse para que aquél pase de ser un Estado de Partidos y convertirse en un Estado Participativo. Es decir, hay que hacer a la democracia más democrática, y esto sólo se logra con la participación del pueblo en el proceso político, y no solamente cada 5 años en las elecciones. Dada la agudeza de la crisis política actual, el país exige cambios en democracia y con participación, y por ello la propuesta que hemos formulado desde 1992, de una Constituyente, no para sustituir a todos los Poderes del Estado ni convocada al margen de la Constitución y del Estado de Derecho, sino dentro de su marco.

Como se ha dicho, desde 1992 hemos venido planteando la idea de la Constituyente como fórmula para lograr un nuevo acuerdo o pacto político en democracia donde participen todos los nuevos actores políticos, es decir, una Constituyente que no es para excluir ni para destruir, sino para conciliar, acordar y concertar que es lo propio de la democracia. La Constituyente que necesitamos, por tanto, es una *Constituyente democrática*, convocada en democracia; no una Constituyente que sea producto de alguna ruptura política ni de una autocracia; sino convocada conforme a la Constitución.

En este aspecto, los planteamientos de los Candidatos Presidenciales no han sido en mi criterio satisfactorios; Chávez, que no entiende la descentralización, plantea una Constituyente contra la Constitución y por tanto, no democrática, la cual debemos rechazar; los otros candidatos, o rechazan la idea, como Alfaro, o son cautelosos como Fermín, Sáez y Salas, partiendo del falso supuesto de que la Constituyente sería un patrimonio de Chávez, cuando en realidad, es de la propia democracia. La Constituyente autocrática, antidemocrática, contraria a la Constitución es la que se ha estado vendiendo hasta ahora; la Constituyente democrática es la que debemos asumir los venezolanos todos. He dicho que no hay que temerle a la Constituyente democrática; a la que hay temerle es a la antidemocrática, que es exclusionista.

## IX. LAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES EN LA HISTORIA DE VENEZUELA

Ahora bien, una Asamblea Constituyente, como resulta del significado propio de las palabras, es un congreso de representantes convocado con el objeto de constituir un Estado, es decir, establecer la organización política de una sociedad dada, en un territorio determinado. En este sentido estricto, en Venezuela, en realidad, hemos tenido sólo dos Asambleas Constituyentes: el *Congreso General* de 1811 reunido en Caracas con el objeto de constituir el Estado venezolano independiente de la Corona Española con la sanción de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela 21-12-1811; y el *Congreso Constituyente* convocado en Valencia, en 1830, por el General Páez, para constituir el Estado venezolano separado de la Gran Colombia y la sanción de la Constitución del Estado venezolano (22-9-1830). Con ello se inició el primer período de nuestra historia política: el del *Estado Semicentralizado* (1811-1864).

Una vez, constituido el Estado venezolano independiente y autónomo, a partir de 1830, ha habido Asambleas Constituyentes, pero no en el sentido estricto de "constituir" un Estado, sino de *reconstituir* el sistema político y reformar la Constitución, lo que en toda nuestra historia política siempre ha ocurrido después de una ruptura de hilo constitucional.

En efecto, la Constitución de 1830 fue reformada por el Congreso conforme al procedimiento previsto en la misma (art. 227) en 1857. Posteriormente, como consecuencia del golpe de Estado contra el gobierno del Presidente Monagas, con la denominada Revolución de Marzo de 1858 comandada por Julián Castro, se convocó a una *Gran Convención Nacional* reunida en Valencia que sancionó la Constitución de 31-12-1858.

Luego de la anulación de dicha Constitución de 1858 por José Antonio Páez en 1862, y de las Guerras Federales, la *Asamblea Constituyente* reunida en Caracas en 1864, sancionó la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela (13-4-64), con la cual se inició el segundo período constitucional de Venezuela, el del *Estado Federal* (1864-1901).

Después de múltiples vicisitudes políticas que afectaron la vigencia de la Constitución de 1864, como la Revolución Azul de 1868 comandada por José Tadeo Monagas y la Revolución de Abril de 1870 comandada por Antonio Guzmán

Blanco; conforme a sus normas (art. 122) el Congreso modificó, en 1874, la Constitución de 1864. Igual sucedió después de la Revolución Reivindicadora comandada por Guzmán Blanco en 1879, correspondiendo al Congreso modificar de nuevo, en 1881, la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela (27-4-1881).

El Congreso volvió a reformar la Constitución de 1864 (conforme al artículo 118 de la reforma de 1881) en 1891, y luego de la Revolución Legalista de 1892 comandada por Joaquín Crespo, se convocó una *Asamblea Nacional Constituyente* que se reunió en Caracas en 1893, que sancionó la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1893 (21-6-93).

Luego de la Revolución Liberal Restauradora comandada por Cipriano Castro en 1899, en 1900 se convocó una *Asamblea Nacional Constituyente* que sancionó la Constitución de 1901 (29-3-01), con lo que se inició el tercer período constitucional de Venezuela, el del *Estado Centralizado Autocrático* (1901-1945).

Después de la Revolución Reivindicadora comandada por Manuel Antonio Matos, y del triunfo militar de Gómez contra los caudillos liberales, en 1904 el Congreso asumió las funciones, facultades y derechos que corresponden al *Poder Constituyente*, y sancionó la Constitución de 1904.

Después de la definitiva asunción del poder por Gómez y el exilio de Castro, conforme la preveía la Constitución de 1904 (art. 127), el Congreso enmendó la Constitución en 1909. La consolidación de Gómez en el poder originó la convocatoria de un *Congreso de Diputados Plenipotenciarios* que promulgó un Estatuto Constitucional Provisorio de 1914 y luego sancionó la Constitución de 1914 (19-6-14). Dicha Constitución, como lo establecía su texto, (art. 130), fue enmendada o reformada en varias ocasiones durante el régimen de Gómez, en 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931. Luego de la muerte de Gómez, en diciembre de 1935, la Constitución fue objeto de otras reformas por el Congreso, en 1936 (20-7-36) durante el gobierno de López Contreras y en 1945, durante el gobierno de Medina Angarita (5-5-45).

El 18 de Octubre de 1945 estalló la Revolución de Octubre comandada por militares y el Partido Acción Democrática, iniciándose en esta forma el cuarto de los períodos políti-

cos de nuestra historia el del *Estado Democrático Centralizado*. La Junta Revolucionaria de Gobierno convocó en 1946 la elección de una *Asamblea Constituyente* que se reunió en Caracas y sancionó la Constitución de 1947 (5-7-47).

El 24 de noviembre de 1948 se produjo un golpe de Estado contra el gobierno del Presidente Gallegos, disponiendo la Junta Militar en el Acta de Constitución del Gobierno Provisorio la aplicación de la Constitución de 1936, reformada en 1945. En 1953 se eligió una *Asamblea Constituyente* de los Estados Unidos de Venezuela, que sancionó la Constitución de 1953 (15-4-53).

Luego de un nuevo golpe de Estado, en 1958, la Junta Militar y la subsiguiente Junta de Gobierno asumieron el poder continuando en aplicación la Constitución de 1953, hasta que el Congreso electo en 1958, conforme a dicho texto (art. 140 y sigts.), reformó totalmente la Constitución, sancionando la Constitución del 23-1-61, que tuvo como modelo la de 1947 y que está actualmente en vigencia.

Del panorama histórico antes descrito, resulta que después de las dos iniciales *Asambleas constituyentes* del Estado venezolano independiente (1811) y autónomo (1830), que dieron inicio al primer período político de nuestra historia la del *Estado Semicentralizado* (1811-1864); todas las *Asambleas Constituyentes* posteriores fueron consecuencia de golpes de Estado o Revoluciones. Así sucedió con la *Asamblea Constituyente* de 1858, dentro de dicho primer período histórico, que concluyó con las Guerras Federales (1858-1863).

Como resultado de estas guerras, se celebró la *Asamblea Constituyente* de 1864 que dio inicio al segundo período de nuestra historia política que fue la del *Estado Federal* (1864-1901). En ese período, luego de la Revolución Legalista de 1892 se celebró la *Asamblea Constituyente* de 1893, concluyendo el período con la Revolución Liberal Restauradora (1899).

Como resultado de esa Revolución, se dio inicio al tercer período histórico de la vida política venezolana, la del *Estado Autocrático Centralizado*, con la *Asamblea Constituyente* de 1901. En ese período histórico, en 1904 el Congreso asumió el Poder Constituyente reformando la Constitución, concluyendo dicho período con la Revolución de Octubre de 1945.

Como resultado de esta Revolución, se inició el cuarto período de nuestra historia política, el del actual *Estado Democrático Centralizado* con la *Asamblea Constituyente* de 1947, y la reconstitución del sistema político con la Revolución Demo-

crática de 1958.

Cuarenta años después, en medio de la crisis actual del sistema político, resulta inevitable una nueva reconstitución del sistema político y del Estado. Por primera vez en nuestra historia se plantea claramente la posibilidad de convocar una *Asamblea Constituyente* pero en democracia, para precisamente evitar la ruptura del hilo constitucional y reconstituir el sistema político en libertad. Los venezolanos de estos tiempos, en un país democratizado como el nuestro, no merecemos tener que soportar una ruptura del hilo constitucional, para que luego se tenga que convocar la *Asamblea Constituyente*.

#### X. PRECISIONES SOBRE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Del panorama histórico antes señalado resulta que las Asambleas Constituyentes de 1864, después de la Guerra Federal; de 1901, después de la Revolución Liberal Restauradora, y de 1946, después de la Revolución de Octubre, tuvieron su origen en que las crisis del sistema político que existía no pudieron resolverse antes de su ruptura, mediante la evolución del sistema mismo; y ello, básicamente por la incompreensión del liderazgo actuante sobre la gravedad de las respectivas crisis, y fueron necesarias guerras o revoluciones para que se convocase al pueblo para reconstituirlo. En todos esos casos, la Asamblea Constituyente después de una ruptura, de acuerdo a las épocas y a los sistemas electorales que existían, implicaron la convocatoria de representantes del pueblo y de los actores políticos que existían, para que formularan un nuevo proyecto político que siempre dio origen a la emergencia de un nuevo liderazgo para ejecutarlo.

Como hemos dicho, los venezolanos de este final del Siglo XX no nos merecemos tener que esperar una ruptura constitucional para convocar al pueblo. En la situación de crisis política terminal actual, producida por el deterioro de los partidos políticos que a partir de 1958 asumieron el monopolio del Poder y de la representatividad y participación democráticas; y por el deterioro del Estado centralizado por su ineficiencia, la posibilidad de convocatoria de una Asamblea Constituyente, en democracia, es la vía más adecuada para evitar la ruptura del proceso democrático, resolver la crisis, formular un nuevo pacto social-constitucional y un

nuevo proyecto político, que garantizando la democracia, abra nuevos canales de participación y descentralice territorialmente al país.

Como hemos señalado, el necesario acuerdo o pacto de gobernabilidad futura que requiere el país ya no se puede lograr mediante un Acuerdo que firmen algunos líderes de los deteriorados partidos; ya estos dejaron de ser los únicos actores políticos del sistema democrático, cuya identificación ahora es sólo posible mediante la convocatoria general al pueblo, para que puedan tener representatividad todos los actores políticos del actual deteriorado sistema democrático.

Por tanto, en este final del siglo XX, para reconstituir el sistema político y el Estado no tiene sentido alguno que tenga que producirse una ruptura constitucional que sin duda conduciría a conculcar derechos y libertades y a la propia democracia, para después de un interregno autoritario se termine convocando a un Constituyente para, precisamente, reconstituir el sistema político y permitir la emergencia de un nuevo liderazgo. Ello lo debemos hacer en democracia y ese es el reto que hoy tiene el liderazgo, pues una convocatoria al pueblo no es ni puede ser patrimonio de un candidato. Es de la propia democracia y debe ser de todos los partidos y candidatos.

Precisamente por ello, en estos tiempos, con el objeto de que la democracia se democratice a sí misma no hay que temerle a una convocatoria popular para buscar los medios para llegar a acuerdos políticos que la situación actual del liderazgo impide, pues nadie cree en lo que unos cuantos líderes pudieran firmar. Hace más de veinte años los problemas de la democracia y del sistema político podían resolverse con la sola reunión y decisión de los líderes fundamentales de los principales partidos políticos y de las agrupaciones sindicales y empresariales. Hoy en cambio, la democracia complicó el propio proceso democrático, para bien de la democracia, y por ello hay más actores en el proceso político, no sólo a nivel central sino además a nivel regional, de manera que un nuevo consenso, acuerdo, pacto o como quiera llamárselo tendiente a reconstituir el sistema, sólo puede lograrse con la participación de todos esos nuevos actores. Por eso es que ahora, más que nunca, debería convocarse una Asamblea Constituyente para que asuma el rol que en otros tiempos, cuando todavía la democracia estaba en proceso de consoli-



dación, tenían unos cuantos líderes políticos y gremiales.

El reto de la democracia venezolana, por tanto, para sobrevivir, es buscar ese nuevo pacto social constitucional en democracia; pues si ello no se logra, se corre el riesgo de que sea la democracia la que desaparezca.

Pero toda decisión política dentro de un Estado de Derecho democrático, tiene que ser adoptada de acuerdo a la Constitución. La Constitución de 1961 no prevé la posibilidad de convocatoria a una Asamblea Constituyente con esa misión de reconstituir el sistema político y reformar la Constitución, por lo que resulta indispensable preverla en el propio texto de la Constitución mediante una Reforma, que es el mecanismo adecuado para la revisión de la Constitución en este aspecto.

Pero para ello es necesario forzar al liderazgo actual, para que efectivamente reforme la Constitución. Con tal fin, el primer paso que debe darse sería el que se proceda a realizar un referéndum mediante la inclusión de una "tercera tarjeta" en las elecciones legislativas de noviembre de 1998, para que el pueblo se pronuncie sobre la necesidad o no de la Constituyente y de la Reforma Constitucional que la regule.

En esta forma, si se obtiene un voto afirmativo mayoritario, como seguramente así ocurrirá, la primera actividad que tendría el Congreso que resulte electo en noviembre, sería proceder a reformar la Constitución para prever la Asamblea Constituyente y convocarla.

La iniciativa para ese referéndum de noviembre de 1998, con fundamento en el artículo 4 de la Constitución y conforme a la actual Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, sólo la tienen el Presidente de la República en Consejo de Ministros, las Cámaras Legislativas en sesión conjunta o el 10% del electorado. Si los órganos del Estado realmente tuvieran conciencia de la crisis terminal en la cual nos encontramos, el Gobierno o las Cámaras Legislativas deberían resolver convocar a esa consulta de la voluntad popular para que el pueblo se pronuncie sobre el tema de la Constituyente en las próximas elecciones y así establecerle al próximo Congreso un mandato de cumplimiento obligatorio como programa prioritario para el próximo año. El mandato popular que se le impondría al Congreso que derivaría de la realiza-

ción del referéndum, por su naturaleza, en un proceso democrático es de ejecución ineludible.

#### XI. LA NUEVA PROPUESTA PARA UN REFERENDUM CONSULTIVO SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Con fundamento en lo antes dicho, y concluido el ciclo de exposiciones de los Candidatos Presidenciales en la Academia, a título personal y en ejercicio del derecho de petición, el 24 de agosto de 1998 presenté al Dr. Pedro Pablo Aguilar y a la Dra. Ixora Rojas, Presidente y Vicepresidente del Congreso de la República, una comunicación con el siguiente texto:

*"La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, cuya última reforma fue publicada en Gaceta Oficial N° 5233 de 28-5-98, le atribuye al Presidente de la República en Consejo de Ministros, así como al Congreso de la República por Acuerdo adoptado en sesión conjunta de las Cámaras, convocadas con 48 horas de anticipación a la fecha de su realización, por el voto favorable de las 2/3 partes de los miembros presentes, la iniciativa para convocar la celebración de un referendo con el objeto de consultar a los electores sobre decisiones de especial trascendencia nacional.*

*Estimo que no es necesario insistir sobre las características de la crisis política que actualmente vive el país y que se ha agudizado a partir de 1989. Si algunos tienen la experiencia política para captarlo son Uds. Tan es así que, precisamente, como consecuencia de dicha crisis, en 1992, se presentó al Congreso de la República un Proyecto General de Reforma Constitucional, para comenzar a transformar las bases institucionales del sistema. Dicho Proyecto, sin embargo, no sólo no fue considerado ni discutido por la anterior Legislatura, sino que tampoco lo fue por las Cámaras Legislativas electas al mismo tiempo de su elección como Presidente de la República en 1993.*

*En todo caso, durante los años transcurridos desde entonces, la crisis se ha agudizado por el deterioro progresivo de los partidos políticos, al punto de que en un momento dado, meses atrás, en un año electoral como el actual, teníamos lo que sin duda fue una situación única en la historia política reciente: candidatos sin partidos y partidos sin candidatos.*

*Por otra parte, las manifestaciones en favor de la necesidad de un cambio, incluso radical, del sistema político, puede decirse que son una constante en todas las encuestas de opinión, al igual*

*que el deseo de la conservación de la libertad y de la democracia. En igual proporción está, sin embargo, la desilusión respecto de las instituciones del Estado y de las organizaciones políticas.*

*Además, en todos los niveles de liderazgo político se tiene conciencia de la necesidad de un nuevo acuerdo, pacto o consenso político que asegure la gobernabilidad democrática en el futuro; el cual, los partidos políticos solos, ya no lo pueden lograr como lo hicieron hace cuarenta años en el Pacto de Punto Fijo, pues entre otros factores, ya no son los únicos actores del proceso democrático, como antes lo eran.*

*La democratización del país ha ampliado y diversificado el número de actores políticos, por lo que para un nuevo pacto constitucional que asegure la gobernabilidad democrática habría que hacer una convocatoria mucho más amplia. Precisamente por ello está el planteamiento que de nuevo hemos formulado, sobre la necesidad de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, - que no puede ser bandera ni de un candidato presidencial, ni de un partido, ni de individualidades aisladas, pues es de la democracia-, con el objeto de convocar a todos los nuevos y viejos actores políticos producto de la democratización del país, para reconstituir el sistema político.*

*Esta es, precisamente, una de esas decisiones de especial trascendencia nacional que conforme al citado artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, debería ser objeto de una consulta popular mediante un referendo. Por ello, en nombre personal como Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela, y como Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales; y conforme a lo establecido en el artículo 67 de la Constitución que garantiza el derecho de petición, formalmente les solicito consideren someter al Congreso la decisión de tomar la iniciativa para convocar la celebración de un referendo, con el objeto de consultar a los electores sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente.*

*Dicho referendo podría realizarse en la misma oportunidad prevista para la elección de los Cuerpos Legislativos nacionales, el próximo 8 de noviembre, de manera que los nuevos Senadores y Diputados electos, de resultar afirmativa la consulta popular, tendrían un ineludible e insoslayable mandato popular para proceder de inmediato a reformar la Constitución de 1961 y agregar un nuevo artículo consagrando la figura de la Asamblea Constituyente, para reformarla integralmente, de manera que la misma*

*pueda convocarse durante el primer semestre del próximo año.*

*De acuerdo con el artículo 182 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, la pregunta que en este caso se podría formular, en forma clara y precisa, reflejando los términos exactos del objeto de la consulta, de manera que los votantes puedan contestar con un "sí" o un "no," podría ser la siguiente:*

*"Por la democracia, ¿vota Ud. por la reforma constitucional para convocar una Asamblea Constituyente con representación de todas las fuerzas sociales y políticas de la República, integrada democrática y popularmente, para reformar integralmente la Constitución de la República?."*

*Si se quisiera ser más preciso en la pregunta, a los efectos de que el mandato popular que resulte del referendo, establezca los principios conforme a los cuales debe procederse a reformar la Constitución en este aspecto de prever la Asamblea Constituyente, la pregunta podría formularse de la siguiente manera:*

*"Por la democracia, ¿vota Ud. por la reforma constitucional para convocar una Asamblea Constituyente con representación de todas las fuerzas sociales y políticas de la República, integrada democrática y popularmente, para reformar integralmente la Constitución de la República, conforme a los siguientes principios:*

1. *La Asamblea Constituyente tendrá carácter unicameral, integrada por un número reducido de hasta 80 miembros.*

2. *Los miembros serán electos en tres formas: 48 electos en forma uninominal, dos en cada Estado y en el Distrito Federal; 22 electos nominalmente de una lista nacional y 10 electos por cooptación por los constituyentistas electos en la forma antes indicada.*

3. *Los miembros electos uninominalmente en cada Estado y en el Distrito Federal deberán obtener más del 50% de los votos válidos o, en su defecto, la mayoría de votos en una segunda vuelta.*

4. *Las postulaciones de los candidatos uninominales la podrán hacer, en cada Estado y el Distrito Federal, los partidos políticos nacionales o regionales y cualquier grupo de electores respaldados por al menos 1.000 firmas; las postulaciones de candidatos a integrar la lista nacional la podrán hacer los partidos nacionales o grupos de electores respaldados por al menos 10.000 firmas.*

5. *No podrán ser electos para formar parte de la Asamblea Constituyente quienes hubieran sido electos para los cuerpos representativos en las elecciones de noviembre de 1998 o desempeñen algún cargo en los órganos del Poder Público, salvo que renuncien a su investidura durante los 15 días siguientes de iniciado el período de postulación de los candidatos a la Asamblea Constituyente.*

6. *La Asamblea Constituyente tendrá como mandato elaborar una nueva Constitución en un lapso de 180 días, para lo cual deberán preverse mecanismos que aseguren la consulta a todos los sectores nacionales y regionales. En consecuencia, la Asamblea Constituyente no interrumpirá el funcionamiento de los Poderes Públicos, salvo en lo que resulte de la nueva Constitución, una vez promulgada.*

7. *La Asamblea Constituyente será depositaria de la soberanía popular y representará al pueblo en su conjunto. Sus miembros actuarán individualmente según su conciencia y no podrán estar ligados por mandatos expreso o instrucciones partidistas de ningún género.*

8. *Los miembros de la Asamblea Constituyente no podrán ser candidatos para integrar el primer órgano del Poder Legislativo Nacional que se elija después de la promulgación de la Nueva Constitución.?"*

*En caso de que Uds. acojan favorablemente esta petición y pudiera llegarse a una decisión positiva, para que el referendo propuesto pueda realizarse el próximo 8 de noviembre, conforme al artículo 184 de la Ley Orgánica del Sufragio y de Participación Política, la decisión tendría que adoptarse al menos 60 días antes de la celebración del referendo, es decir, varios días antes del próximo 8 de septiembre; en otras palabras, casi de inmediato.*

*Estoy consciente de que la presente es una petición política de un ciudadano más, relativa a un asunto cuya decisión corresponde exclusivamente a las Cámaras Legislativas en sesión conjunta o al Presidente de la República en Consejo de Ministros. La hago, sin embargo, por el convencimiento que tengo de que la crisis política que vivimos requiere para su solución democrática, ensayar nuevas salidas políticas democráticas, como la que les he planteado, la cual por supuesto, no va a resolver todos los pro-*

*blemas del país, como no ocurre con reforma política alguna. Esa es una falsedad que hay que enfrentar abiertamente.*

*El país se democratizó, sin duda, gracias al liderazgo político que asumió su conducción a partir de 1958; por ello creo que una consulta popular como la propuesta, que sería la primera que se realizaría conforme a la nueva Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, sólo daría beneficios a nuestra democracia, y en nada la perjudicaría."*

Una comunicación con texto similar le envié en la misma fecha al Presidente de la República, Dr. Rafael Caldera.

La propuesta dio origen a un nuevo debate sobre el tema, readquiriendo actualidad planteamientos similares que se habían venido formulando por otras personas, en particular, por el Doctor Oswaldo Alvarez Paz y por el Diputado Enrique Ochoa Antich en la Cámara de Diputados el 30-07-98. Las Cámaras Legislativas, en sesión conjunta el día 27 de agosto de 1998, decidieron nombrar una Comisión Especial para estudiar el asunto, el cual sin embargo no se pudo discutir antes de que concluyeran las sesiones ordinarias el 03-09-98.

## **XII. EL NECESARIO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA CONSTITUYENTE**

Ahora bien, se efectúe o no el referéndum para consultar la voluntad popular para regular y convocar a una Constituyente y no estando ésta regulada en la Constitución, resulta indispensable establecer las reglas conforme a las cuales debe convocarse, quiénes la pueden integrar, la forma de elección de sus miembros y las funciones específicas que se le han de atribuir. La Asamblea Constituyente de la cual estamos hablando, en un régimen democrático regido por una Constitución como la de 1961, es un instrumento para recomponer el sistema político y plasmarlo en una nueva Constitución. No es una Constituyente producto de un golpe de Estado o de una revolución, en el cual el poder revolucionario es el que fija las reglas para la Constituyente. Estamos en un régimen democrático, regido por una Constitución que establece los principios del Estado de Derecho, y es conforme a los mismos que planteamos la necesidad de prever la Constituyente y convocarla para lograr un nuevo pacto político, sin exclusiones.

En este contexto, una Asamblea Constituyente tiene que elegirse conforme a unas reglas y para determinados cometidos, insertándose su funcionamiento, mediante normas preci-

sas, dentro del funcionamiento democrático del Estado y de sus órganos que, por supuesto, no se detienen.

Ese régimen de la Constituyente, cualquiera que sea, dentro del régimen democrático, tiene que estar establecido formalmente por la representación de la voluntad popular, es decir, conforme al artículo 246 de la Constitución, por el Congreso mediante la inserción de dicho régimen en la Constitución a través de su reforma. No es admisible, bajo ningún punto de vista democrático, haya o no referéndum consultivo sobre la Constituyente, que luego las reglas para su convocatoria, integración, forma de elección de sus miembros y funciones las determine exclusivamente el gobierno; ello no sólo sería contrario a la Constitución sino un típico caso de usurpación de autoridad.

Precisamente para establecer el régimen de la Asamblea Constituyente, con rango constitucional, fue que en mayo de 1992, cuando el tema de la Constituyente dominó la discusión política, un grupo de organizaciones de la sociedad civil, entre ellas el Centro Educativo de Acción Popular al Servicio de las Organizaciones Comunitarias (CESAP), el grupo de Estudios Constitucionales que integraron, particularmente los Profesores Carlos Ayala Corao, Gerardo Fernández, Armando Gabaldón, Gustavo Linares Benzo, Pedro Nikken y quien suscribe; la Revista Sic y particularmente quien fuera su Director, el Padre Arturo Sosa S.J. y la Fundación de Derecho Público; presentamos a consideración de la opinión pública y de todos los ciudadanos, como alternativa frente a la Reforma Constitucional que en ese momento estaba discutiendo el Congreso, un *Proyecto Alternativo de Reforma Constitucional relativo exclusivamente a la Asamblea Nacional Constituyente y su convocatoria inmediata*.

Dichas organizaciones tenían el convencimiento que una reforma constitucional como la que adelantaba el Congreso, sin convocatoria, consulta y participación del pueblo, no iba a resolver la grave crisis política que atravesaba el país, que era precisamente una crisis de representatividad y de participación, que ahora se ha agravado.

Ello había originado la pérdida de legitimidad democrática de las instituciones electas, la cual sólo podía recuperarse democráticamente mediante la convocatoria inmediata al pueblo de una Asamblea Constituyente que reformulase el

sistema político en su conjunto, y permitiera el surgimiento del nuevo liderazgo que el país requiere; situación que seis años después aún persiste. Un referéndum sólo para aprobar una reforma constitucional como la que discutía el Congreso, al contrario, podía precipitar a un estruendoso fracaso de la democracia, por la abstención electoral que cualquiera podía vaticinar se producirá.

De allí el *Proyecto alternativo de Reforma Constitucional relativo a la Asamblea Constituyente y su inmediata convocatoria, que presentamos el 7 de mayo de 1992 y que bien podría servir de base para lo que es necesario hacer, en 1998-1999, para convocar la Constituyente y que tiene el siguiente texto:*

**PROYECTO ALTERNATIVO DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL RELATIVO A LA ASAMBLEA  
CONSTITUYENTE Y SU INMEDIATA CONVOCATORIA,  
EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA**

*En aplicación del artículo 246 de la Constitución,*

*Considerando que para emprender una reforma general de la Constitución del 23 de enero de 1.961 se hace imperativo que el Poder Constituyente, radicado como está en el pueblo, disponga de un mecanismo apropiado para que éste exprese libremente la determinación de su condición política y provea a su desarrollo económico, social y cultural;*

*decreta la siguiente:*

**REFORMA DE LA CONSTITUCION**

**ARTICULO 1°**

*Se agrega un nuevo artículo a la Constitución, que será el 250, en los siguientes términos:*

**ARTICULO 250:**

*1° El Presidente de la República, la tercera parte de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la República, la tercera parte de los Gobernadores de Estado o de las Asambleas Legislativas, o el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral debidamente identificados ante los organismos electorales, podrán solicitar la celebración de un referéndum para la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, para la reforma integral de la Constitución.*

*2° La solicitud se formalizará ante el Consejo Supremo Electoral y el referéndum se convocará dentro de los sesenta días siguientes a dicha formalización.*



3° Para la validez del referéndum se requerirá la concurrencia de más de la mitad de los electores inscritos. La aprobación de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes. Aprobada la Convocatoria, se procederá a elegir a los miembros de la Asamblea, en el lapso comprendido dentro de los sesenta y noventa días siguientes. Las postulaciones de candidatos se deberán efectuar dentro de los treinta días siguientes de aprobada la convocatoria.

4° La Asamblea Constituyente tendrá carácter unicameral, y se instalará dentro de los quince días siguientes a la elección de sus miembros, en la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral.

5° Los miembros de la Asamblea deberán llenar los requisitos que establece la Constitución para los diputados al Congreso de la República y gozarán de iguales inmunidades y demás prerrogativas.

6° La Asamblea Nacional Constituyente estará compuesta por miembros electos uninominalmente en circuitos electorales y por miembros electos nominalmente de una lista nacional. La Asamblea, así constituida podrá incorporar a la misma miembros designados por los anteriores electos.

#### A. Miembros electos uninominalmente

Se elegirá, en forma uninominal y en circuitos electorales de base poblacional análoga que preservará la división territorial entre los Estados, un número de representantes igual al que resulte de dividir los habitantes que tenga cada entidad federal por la base de población, la cual será igual al uno por ciento (1%) de la población total del país.

Si hecha esta división resulta un residuo superior al cincuenta por ciento (50%) de la base de población se elegirá un Representante más. Aquellos Estados que no tengan un número de habitantes suficientes para elegir dos Representantes a la Asamblea elegirán, en todo caso, este número. Cada Territorio Federal elegirá un Representante.

Para ser electo en cada circuito electoral se requerirá haber obtenido el cincuenta por ciento (50%) de los votos válidos; si ninguno de los candidatos obtuviere dicho porcentaje, se procederá dentro de los treinta días (30) días siguientes y en la oportunidad que fije el Consejo Supremo Electoral, a una segunda vuelta de votación en la que participarán los dos candidatos que hu-

bieren obtenido mayor número de votos en la primera vuelta.

*B. Miembros electos nominalmente de una lista nacional*

*Igualmente se elegirán en forma nominal, veinticinco Representantes adicionales de acuerdo al siguiente procedimiento:*

*Una vez concluido el lapso previsto para la postulación de listas de candidatos a nivel nacional, el Consejo Supremo Electoral procederá a la elaboración de un listado único, organizado en estricto orden alfabético, de todos los candidatos que hayan sido postulados a nivel nacional. En dicho listado, se colocará un número para cada uno de los candidatos, el cual corresponderá a su puesto de colocación, determinado por orden alfabético, en el mencionado listado nacional de candidatos.*

*El listado nacional de candidatos deberá ser publicado al menos tres veces en la Prensa Nacional, durante los quince días anteriores a aquel en que se realizará el proceso de votaciones.*

*En el momento de sufragar le será entregado a cada elector el listado nacional de candidatos y el elector expresará su voto mediante una boleta o planilla que contendrá veinticinco casillas en cada una las cuales colocará el número que corresponde, en el listado nacional, a los candidatos de su preferencia. Toda boleta o planilla en la que el elector haya colocado uno o más números contenidos en el listado nacional de candidatos, hasta un máximo de veinticinco, será considerado como expresión válida del voto.*

*Resultarán electos los veinticinco (25) candidatos que hubieren obtenido el mayor número de votos.*

*C. Miembros designados*

*La Asamblea elegida en la forma indicada anteriormente podrá decidir, dentro de los quince (15) días siguientes a su instalación, por una mayoría de dos terceras partes de sus integrantes, por lo menos, la incorporación a su seno, de hasta quince miembros plenos, que ella considere conveniente integrar a la misma.*

*7° Las postulaciones para la elección uninominal de Representantes o para la elección nominal del listado nacional, serán presentadas en la siguiente forma:*

*a. Para la elección de candidatos en los circuitos electorales, las postulaciones podrán formularse por los partidos políticos nacionales o por partidos políticos regionales constituidos en la entidad federal en la cual se encuentre el circuito, o por grupos de electores respaldados por al menos un mil firmas;*

*b. Para la postulación de candidatos a ser electos nominalmente del listado nacional, las postulaciones podrán formularse por los partidos políticos nacionales o por grupos de electores respaldados por al menos veinte mil firmas.*

*8° La Asamblea será depositaria de la soberanía popular y representará al pueblo en su conjunto. Sus miembros actuarán individualmente según su conciencia y no podrán estar ligados por mandatos expresos o instrucciones de ningún género.*

*9° La Asamblea Nacional Constituyente dictará su propio Reglamento Interior y de Debates, así como los otros Reglamentos que sean necesarios para su organización y funcionamiento.*

*10° Un número no menor de cincuenta mil electores podrá ejercer el derecho de iniciativa popular mediante la introducción, para la discusión y consideración por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, de proyectos de reforma total o parcial de la Constitución.*

*11° El procedimiento para la discusión y elaboración de la nueva Constitución comprenderá, en todo caso, mecanismos que aseguren la participación de todos los sectores nacionales del país, particularmente mediante la consulta a los sectores sociales, económicos, políticos, culturales, religiosos y militares del país.*

*12° La Asamblea Nacional Constituyente no interrumpirá el funcionamiento de los Poderes Públicos, salvo lo que resulte de la nueva Constitución una vez promulgada. Sin embargo, las Cámaras Legislativas no podrán, durante el funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, enmendar o reformar la Constitución, ni legislar sobre materia electoral, de partidos políticos, de descentralización y transferencia de competencias del Poder Público, sobre la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas Nacionales, ni sobre las referidas al Poder Judicial y a la Corte Suprema de Justicia, hasta tanto sea promulgada la nueva Constitución.*

*13° La Asamblea aprobará la nueva Constitución en el plazo máximo de ciento ochenta (180) días continuos a partir de su instalación. La Asamblea podrá prorrogar este plazo hasta por sesenta (60) días continuos adicionales, con el voto favorable de la mayoría de sus miembros.*

*14° La nueva Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente entrará en vigencia el día de su publicación en la*

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.*

ARTICULO 2°

*Sométase a referéndum la presente Reforma Constitucional de conformidad con el artículo 246 de la Constitución.*

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Primera:*

*La aprobación por referéndum de la presente Reforma implica la aprobación de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente prevista en esta Reforma.*

*Segunda:*

*No podrán formar parte como miembros electos de la Asamblea Nacional Constituyente quienes a los quince días de iniciado el período de postulación de candidatos, se encuentren investidos de los cargos de Ministros, Presidentes de Institutos Autónomos o Empresas del Estado, Jefes de misiones diplomáticas, Gobernadores de Estado, miembros electos principales o suplentes del Congreso de la República, de las Asambleas Legislativas o de los Concejos Municipales, Contralor, Fiscal o Procurador General de la República, Alcalde, o Juez en cualquier instancia del Poder Judicial.*

*Tercera:*

*El Proyecto de Reforma General a la Constitución de 1.961, elaborado por la Comisión Bicameral designada al efecto, y el cual ha sido objeto de discusión por el Congreso de la República, será presentado a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente, adjuntándole el conjunto de modificaciones que haya sufrido hasta el momento de la aprobación por el Congreso o alguna de sus Cámaras, del presente Proyecto de Reforma Parcial de la Constitución de 1.961.*

07-05-92

De lo anterior resulta que una Asamblea Constituyente para ser convocada democráticamente en el marco de una Constitución que está vigente, como es el caso actualmente, en todo caso, debe tener un régimen relativo a su integración y funcionamiento que ha de tener rango constitucional. De lo contrario, quedaría en los órganos del Estado el establecimiento de ese régimen, no teniendo ni el Ejecutivo ni el Legislador *status* de poder constituyente o carácter de representante del mismo.

### XIII. LA AGENDA PARA LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL O PARA LA CONSTITUYENTE

Pero el tema del régimen constitucional de la Asamblea Constituyente no agota el proceso constituyente; es el marco regulatorio del mismo, que tiene que concluir en un proceso de reforma integral de la Constitución en aspectos centrales relativos al Estado. Los poderes de una Asamblea Constituyente, en ningún caso, pueden considerarse como ilimitados ni siquiera cuando se refieren a la reforma constitucional. En nuestro régimen constitucional puede decirse que hay principios "pétreos" que no pueden modificarse. Uno de ellos es de la independencia de Venezuela, por lo que el artículo 1º de la Constitución de 1961 dispone que

"La República de Venezuela *es para siempre e irrevocablemente* libre e independiente de toda dominación o protección de potencia extranjera."

Pensar que una Constituyente, cualquiera que sea puede cambiar este principio es algo ahistórico e irracional.

Lo mismo puede decirse del régimen republicano democrático, que también es un principio inmodificable, como lo declara el artículo 3º de la Constitución de 1961 que dispone:

"El gobierno de la República de Venezuela *es y será siempre* democrático, representativo, responsable y alternativo."

Por ello igualmente sería ahistórico e irracional pretender cambiar la República por una monarquía o la democracia por una autocracia.

En similares términos, el artículo 8 de la Constitución de 1961, prevé la integridad del territorio nacional, al disponer

"El territorio nacional *no podrá jamás* ser cedido, traspasado, arrendado ni en forma alguna enajenado, ni aún temporal o parcialmente, a potencia extranjera."

Sería por tanto inconcebible que una Constituyente pudiera cambiar este principio y pretender ceder parte del territorio nacional a una potencia extranjera.

Dentro de los principios "pétreos" del constitucionalismo venezolano y por tanto inmodificables, están también los relativos a los derechos fundamentales: "El derecho a la vida *es inviolable*" dice el artículo 58 de la Constitución, por lo que

"*Ninguna Ley podrá* establecer la pena de muerte ni autoridad alguna aplicarla"; "*Nadie podrá* ser incomunicado ni sometido a tortura o a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral" señala el ordinal 3º del artículo 60 de la Constitución; y "*Nadie podrá* ser condenado a penas perpetuas o infamantes" señala el mismo artículo 60, ordinal 7 de la Constitución. Estos principios, de la esencia de la naturaleza humana y de la dignidad del hombre tampoco podrían ser modificada por Constituyente alguna.

Una Asamblea Constituyente, por tanto, tiene límites en cuanto a su función y su campo de acción y reforma constitucional.

En estos tiempos, en todo caso, luego de 38 años de vigencia de la Constitución de 1961, indudablemente que puede diseñarse una agenda para la Constituyente o para la revisión constitucional con o sin Constituyente, que necesariamente tendría que referirse al menos, sobre los siguientes aspectos:

**1. *La forma de Estado:***

La profundización y perfeccionamiento de la democracia tiene que conllevar a una efectiva distribución vertical o territorial del Poder Público, es decir, a un proceso de descentralización política del Estado. El proceso de reforma política, iniciado a partir de 1989 con la revisión constitucional derivada de la aplicación de los artículos 21 y 137 de la Constitución, sobre elección de los Gobernadores y transferencia a los Estados de competencias atribuidas constitucionalmente al Poder Nacional; tiene que ser completado y reforzado. Ello exige una completa reforma de la forma federal del Estado, para plantear un nuevo federalismo adaptado a la democracia contemporánea, con el desarrollo no solo del Poder estatal sino del Poder municipal.

**2. *El sistema político:***

El sistema político ideado en la Constitución de 1961 para operar la democracia como régimen político, fue el de un Estado Centralizado de Partidos. Ahora, cuatro décadas después, para reforzar la democracia, no sólo el Centralismo tiene que desmontarse mediante la descentralización política, son que el Estado de Partidos establecido mediante el Pacto de Punto Fijo de 1958, tiene que convertirse en un Estado participativo, donde no sean los partidos políticos los únicos vehículos de participación popular ni sean las únicas socie-

dades que pueden tener representación política.

La reforma del sistema político, por tanto, tiene que abrir paso a nuevas formas de participación política; a la reforma de los partidos políticos, su distribución territorial y la superación del centralismo democrático que los ha regido, y a la reforma del sistema electoral de manera que los partidos políticos cesen de tener el monopolio de la representatividad, y que la elección pueda conducir a un sistema de gobierno que permita la constitución de mayorías. De allí, por ejemplo, la propuesta de la segunda vuelta tanto para la elección presidencial como para la elección uninominal de los congresantes.

### **3. *El sistema de gobierno:***

La Constitución de 1961, como reacción al autoritarismo que caracterizó la vida política de las décadas precedentes, reguló un sistema de gobierno presidencial con sujeción parlamentaria, que debilitó al Ejecutivo en su relación con el Congreso. En el esquema de gobierno que tenemos, muy lejos en realidad quedó el Presidencialismo tan característico de América, habiendo devenido nuestro sistema de gobierno en un semi presidencialismo que no es ni parlamentario ni presidencial, sino un híbrido impreciso y obstruccionista. Un sistema como el vigente sólo podía funcionar cuando el gobierno tuviera una clara mayoría parlamentaria; al no tenerla, no hay ninguna base institucional para la gobernabilidad, como ha quedado claro en los dos últimos lustros.

La reforma constitucional tiene, por tanto, que caer en la disyuntiva de siempre: establecer un sistema de gobierno parlamentario o presidencial. Ello, por supuesto, implica establecer nuevos mecanismos de relación entre los órganos del Poder Público, definir el sistema electoral de los órganos representativos, precisar la función legislativa y contralora del Parlamento y regular un nuevo régimen financiero (presupuestario, de crédito público) que permita gerenciar las finanzas públicas.

La reforma del sistema de gobierno incide, también, en la redefinición de los órganos constitucionales de control con autonomía funcional, como la Contraloría General, el Ministerio Público y el Defensor de los derechos del pueblo.

#### **4. *El Poder Judicial:***

Además de la reforma del sistema de gobierno en cuanto a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la revisión constitucional tiene que incidir en el Poder Judicial, su organización y funcionamiento. El más débil de los Poderes del Estado ha llegado a niveles de desprestigio e ineficacia que exigen una reforma radical que incida en la elección y remoción de los jueces; en el sistema de Administración de Justicia fundado en la efectiva autonomía e independencia; en el papel de la Corte Suprema de Justicia en la conducción del Poder Judicial y la redefinición del rol del Consejo de la Judicatura; y en el perfeccionamiento de los sistemas de control de la constitucionalidad.

#### **5. *El sistema económico:***

Toda Constitución, además de una Constitución Política, contiene una Constitución Económica que establece las bases del sistema económico en el cual el Estado y los particulares participan. La Constitución de 1961, en tal sentido, concibió las reglas de la Constitución Económica con bastante flexibilidad, lo que le permitió al Estado petrolero no sólo establecer barreras para promover la sustitución de importaciones sino para intervenir e invertir en toda suerte de actividades. Cuarenta años después, a fin del Siglo XX y en medio de la globalización, el régimen constitucional tiene que propender a la reducción del Estado empresario, mediante la privatización de industrias, servicios y actividades; a la promoción del comercio internacional y a aumentar la capacidad de inversión de los particulares.

El sistema tributario también tiene que redefinirse, para que deje de ser petrolero orientado, buscando crear la conciencia de contribuyente de la cual carece el venezolano, por la distribución por el Estado de su propia riqueza petrolera.

Hay que revalorizar el principio de la solidaridad social para la colaboración de los particulares en la prestación de servicios que en principio son obligación del Estado, con el objeto de superar el paternalismo de Estado que tanto nos pesa.

#### **6. *El sistema de derechos, libertades y garantías:***

Además de la organización del Poder Público y de su distribución vertical y horizontal, y del sistema económico-social, una Constitución se caracteriza por el sistema de derechos, libertades y garantías. Ese sistema, en la Constitución



de 1961, vía su artículo 50, ha permitido la internacionalización progresista de los derechos y garantías constitucionales, al haber adquirido estos rango constitucional los consagrados en las Convenciones y Acuerdos Internacionales sobre la materia. Una reforma constitucional en este aspecto sólo podría tener por objeto ampliar el radio de los derechos, libertades y garantías, en la progresividad que caracteriza el régimen mundial en este campo, con la incorporación, por ejemplo, al texto expreso de la Constitución de los llamados derechos de la tercera generación. Por supuesto, esa revisión nunca podría significar una regresión en este campo, como por ejemplo, el establecimiento de la pena de muerte o la limitación indebida de la libertad de información.

#### **7. *La integración económica regional:***

El proceso de integración económica de la Comunidad Andina y, en general, de América Latina, en el cual Venezuela tiene que participar y que hay que reforzar en estos tiempos más que nunca, por la globalización y transnacionalización de las políticas públicas, exige la revisión de la Constitución para prever la posibilidad de transferencia de poderes y competencias de los órganos constitucionales del Estado a entidades supranacionales o comunitarias. En la Comunidad Andina sólo Colombia ha resuelto la cuestión constitucional de la integración regional, y en Europa, todos los países de la Comunidad y Unión Europeas reformaron sus Constituciones para permitir la integración de los Estados en un proceso de integración económica regional. Si Venezuela decide con seriedad continuar el proceso de integración en la Comunidad Andina, ineludiblemente tiene que reformar la Constitución para regular la aplicabilidad directa e inmediata del derecho comunitario en el orden interno, incluso con prevalencia y poder derogatorio en relación a las leyes dictadas por las Cámaras Legislativas.

En nuestro criterio, estos siete aspectos serían los puntos mínimos que deben configurar la agenda para la Constituyente o, en general, para la revisión constitucional.

#### **APRECIACIÓN FINAL**

Ahora bien, es precisamente en medio de este dinámico debate sobre el futuro de la democracia en nuestro país, que sale publicado este libro con las exposiciones de los Candida-

tos Presidenciales del proceso electoral de 1998 ante la Academia. Esperamos que su lectura y análisis contribuya a elevar el debate político en beneficio de todos los venezolanos.

Para la consulta puntual de las Exposiciones de los Candidatos, hemos elaborado un índice alfabético de las materias tratadas en las mismas.

En todo caso, y no por último menos importante, debo agradecer toda la colaboración recibida en la realización del Ciclo de Exposiciones de los Candidatos Presidenciales y en la preparación de este libro. Ante todo, especialmente debo reconocer el apoyo que el Dr. Tomás Enrique Carrillo Batalla le dió a la iniciativa para su aprobación por la Academia y asimismo, agradecer su colaboración en la formulación de las preguntas de los Académicos a los Candidatos luego de sus exposiciones.

Caracas, septiembre de 1998.

**TEXTOS DE LAS BREVES PRESENTACIONES Y  
COMENTARIOS FINALES HECHOS POR EL  
PRESIDENTE DE LA ACADEMIA, ALLAN R. BREWER-  
CARÍAS, EN CADA UNA DE LAS PRESENTACIONES DE  
LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES DE 1998.\***

**EN LA EXPOSICIÓN DEL SENADOR LUIS ALFARO  
UCERO (10/08/98):**

***Presentación:** La Academia de Ciencias Políticas y Sociales y la Academia de Ciencias Económicas se sienten muy honradas por la receptividad que han tenido los candidatos presidenciales, respecto a la invitación que les hemos formulado para que al inicio de la campaña electoral expongan los lineamientos fundamentales de su concepción sobre el Estado venezolano, en un momento de crisis como el que vive actualmente el país; crisis que todos los venezolanos estamos conscientes de que puede afectar la gobernabilidad futura de la democracia si no se reconstituye el sistema político y el Estado que ha venido funcionando desde los años 40, y luego desde el año 1958.*

*En particular, nos sentimos muy honrados por la presencia del Senador Alfaro Uceró esta tarde, para iniciar este ciclo de exposiciones. Su apellido lo ha colocado en primer lugar en la invitación, pero además -sin duda- Senador Alfaro, usted es el candidato de mayor experiencia política; por supuesto, el único que participó en la Asamblea Constituyente del año 1946 que en cierta forma es el inicio del sistema político actual; y además, es el abanderado del partido político, Acción Democrática, de mayor experiencia en la vida pública venezolana.*

*De manera que estamos muy honrados de poder iniciar este ciclo de exposiciones con usted, le damos la palabra y luego -como se avisó oportunamente- harán preguntas de los Académicos que el Dr. Tomás Enrique Carrillo Batalla de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, va a leer una vez que se formulen por escrito. Muchas gracias. [...]*

---

\* Publicadas en el libro citado: *Los Candidatos Presidenciales ante la Academia. Ciclo de Exposiciones 10-18 Agosto 1998*, Serie Eventos N° 12, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1998, pp. 9-66pp. 69 ss.

***Despedida:** Senador Alfaro Ucero, reitero lo que viene a decir el Dr. Carrillo Batalla: nuestro agradecimiento por su presencia esta tarde, aquí, en la Academia y por haber iniciado también este Foro en la forma exitosa, como la presencia de los Académicos y las personas invitadas lo demuestra.*

*Es bien importante el planteamiento que Usted ha formulado sobre el tema del Acuerdo Nacional; hizo referencia al tema del Pacto de La Moncloa en España, y al mismo tema del Pacto de Punto Fijo en Venezuela. Esos fueron pactos importantísimos para asegurar la gobernabilidad y que en Venezuela se implantara la democracia.*

*El país tiene conocimiento y conciencia -sobre todo si se mira históricamente- del rol que ha cumplido el partido Acción Democrática en el proceso de democratización del país. Ahora, llegada la democratización como se ha cumplido, con todo respeto debo señalarle, que el asunto de un Acuerdo Nacional necesario para asegurar la gobernabilidad futura se torna más complejo gracias a la democratización, ya no es fácil identificar los actores políticos, lo que es fácil en un momento de inicio de democratización como fue el caso del Pacto de La Moncloa en España y el del Pacto de Punto Fijo nuestro; en ese momento materialmente los únicos demócratas eran los partidos y sus líderes, y su proyecto fue democratizar el país. Y lo lograron pero la democratización complicó las cosas, pues ahora hay muchos más actores, inclusive a nivel regional.*

*El problema concreto actual es cómo identificar los actores políticos para llegar a un Acuerdo Nacional. Por ese espíritu democrático que no sólo tiene de nombre Acción Democrática sino en su esencia, como partido, creo que no hay que descartar la vía de la convocatoria al pueblo, de eso se trata la democracia y más el Partido que se ha denominado siempre el partido del pueblo. No hay que descartar la posibilidad de convocar al pueblo, entre otras cosas para identificar esos actores políticos, que necesitamos identificarlos para llegar a ese gran Acuerdo Nacional que me parece una de las propuestas bien importantes que usted ha venido formulando.*

*De manera que -ojalá- no se rechace de plano, por el hecho de que algún candidato haya planteado la idea de una asamblea del pueblo, porque en definitiva esa idea no es de un candidato, es del país, es de la democracia; a la que Ustedes -el partido Acción Democrática- y particularmente usted que ha tenido una larga experiencia en el Partido, han contribuido a establecer en este país.*

*La democracia es, por tanto, de todos y la convocatoria al pueblo es de todos, y los Acuerdos Nacionales son de todos y no de un solo candidato y ojalá eso pueda -en un futuro si es necesario- ser*

*una de las fórmulas que pueda plantearse y no un rechazo a esa idea, porque -insisto- es de todos y no de un candidato. No puede ser partidario. Es un poco, como Usted decía, el Acuerdo Nacional que también es de todos. Usted lo plantea fuera de un contexto electoral; y bajo ese ángulo, todas esas fórmulas pueden ser bien importantes, y ojalá no sean rechazadas de plano por el hecho de que alguien las haya planteado aisladamente. Además no es nada original; la Constituyente se planteó ya desde el año 1992, justamente a raíz del golpe militar que protagonizó Hugo Chávez contra el gobierno del Presidente Pérez. De manera que es una idea vieja, no es nueva y forma parte -insisto- de la democracia.*

*De todos modos le agradecemos mucho su presencia, sus luces e ilustraciones en cuanto al programa político de Acción Democrática; y en nombre de todos, nuestro agradecimiento y, por supuesto, - como se lo deseamos a todos los candidatos- el mayor de los éxitos en su campaña electoral. Muchas gracias.*

#### **EN LA EXPOSICIÓN DEL TENIENTE CORONEL (R) HUGO CHÁVEZ FRÍAS (11/08/98)**

**Presentación:** *Debo comenzar reiterando que la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y la Academia de Ciencias Económicas, instituciones que han tomado la iniciativa de esta convocatoria a los candidatos presidenciales para que expongan sus programas políticos ante los académicos del país, se sienten muy honradas por la receptividad que estos han tenido en relación a la invitación que les hemos formulado a todos.*

*Sin duda, Venezuela vive un momento de crisis aguda del sistema político instaurado hace 40 años, crisis que incluso he calificado en algún momento como crisis terminal, que requiere de un inevitable y necesario cambio como lo pide la mayoría, aunque también como lo reflejan las encuestas esa mayoría quiere que esos cambios se realicen en libertad, en democracia.*

*Nos sentimos también muy honrados Licenciado Chávez por su presencia esta tarde en la continuación de este ciclo de exposiciones; su apellido lo colocó en segundo lugar, sabemos que usted hizo aparición en la vida política recientemente en medio de una gran crisis y por una vía no democrática, pero como usted lo ha dicho, ya pagó por ello. Su participación en esta contienda electoral como las de todos los candidatos, lo compromete ahora con la tarea de contribuir a que los cambios necesarios e inevitables se realicen democráticamente; ese es el reto que tenemos todos los venezolanos y que*

*tenemos que asumir cada uno en su área. Las Academias por eso han asumido esta tarea de formular esta invitación para que los candidatos expongan libremente aquí sus concepciones sobre el Estado y el futuro gobierno que tienen planteado.*

*Como se ha realizado ya en la exposición que tuvimos ayer, tendrá usted el tiempo que juzgue necesario para su exposición. Luego, como se lo manifesté en la invitación que le formulé, habrán preguntas por escrito que ya se han venido formulando por los académicos y que el Doctor Tomás Enrique Carrillo Batalla luego leerá. Muchas gracias de nuevo por su presencia; tiene la palabra. [...]*

**Despedida:** *En nombre de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y asimismo de la Academia de Ciencias Económicas, que han formulado esta convocatoria, quiero reiterarle nuestro agradecimiento por la atención que hizo a nuestra invitación.*

*Permítanme hacer un comentario final: como ayer le decía al Senador Alfaro Ucero, que consideraba que no era conveniente para el país que rechazara de plano la idea de una Constituyente como un mecanismo de convocatoria al pueblo para lograr un nuevo pacto o consenso para reconstituir el sistema político y el Estado; con todo respeto también permítame decirle que considero que tampoco es conveniente para el país rechazar de plano la idea de una vía constitucional para reformar la Constitución y convocar a una Constituyente.*

*No todo recurso a la legalidad debe despreciarse, ni debe calificarse despectivamente como legalismo; no debe considerarse todo recurso a la ley como fraudulento. La verdad es que sólo el respeto a la ley puede sostener una Sociedad, cualquiera que ella sea. Usted ha dicho que no es necesario quitarle una letra a la Constitución para convocar un referéndum para activar la idea de la Constituyente y eso es correcto; la propia Ley Orgánica del Sufragio ahora abre la vía para un referéndum. Pero luego de activada, y para convocar esa Asamblea, sí es necesario una reforma constitucional.*

*Creo que así como no hay que temerle a la Constituyente tampoco hay que temerle a la reforma constitucional; lo que hay es que darle al Congreso un mandato popular para que cumpla ese mandato político del pueblo a través de un referéndum. La idea no es nueva; un proyecto de Reforma Constitucional para preveer la Constituyente y convocarla se elaboró, incluso, en mayo de 1992 como una respuesta a la Reforma General de la Constitución que se sacó como bandera contra la idea de la Constituyente. El proyecto no hay que buscarlo mucho, se lo he traído hoy y ahí está para la discusión, justamente de las ideas. Muchas gracias de nuevo por su comparecencia.*

### EN LA EXPOSICIÓN DEL LICENCIADO CLAUDIO FERMÍN (12/08/98)

**Presentación:** *Queremos iniciar reiterando lo complacidas y honradas que están la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y la Academia de Ciencias Económicas, por la atención que los candidatos presidenciales le han prestado a la invitación que le hemos formulado, para que expongan ante los académicos los lineamientos fundamentales de la concepción del Estado que plantean en esta campaña electoral.*

*Sobre todo le hemos dada esa importancia, porque estamos conscientes de que el país vive un proceso de inminente cambio político que necesita replantear las bases mismas de la democracia, del sistema político y del Estado, no para una elección más sino para las próximas décadas.*

*Nos sentimos muy honrados, en particular, por la presencia esta tarde del Licenciado Claudio Fermín, en este ciclo de exposiciones. Usted es quizás el candidato presidencial que tiene más experiencia político electoral, de todos los que participan en esta campaña, pues ustedes el único de los candidatos que ya participó en una campaña presidencial, en la última elección. La crisis desde entonces se ha agravado y personas como usted, con esa amplia experiencia, sin duda tiene que contribuir, como los otros candidatos, a sentar las bases para la futura gobernabilidad democrática, que es tarea de todos los venezolanos, y en particular de todo el liderazgo político y en especial, de los que participan en la campaña electoral. Tiene usted la palabra Licenciado Fermín. [...]*

**Despedida:** *Para cerrar esta sesión, también quisiera agradecer, en nombre de la Academia, su exposición sobre los diversos problemas que tiene el país y sobre lo que debe hacerse en las áreas centrales de la actuación pública y del Estado. Ud. pone en evidencia, sin embargo, lo que en mi criterio es el problema central, el problema de las instituciones colonizadas por cúpulas exclusivistas, pero en cuyas manos, precisamente, está la posibilidad actual de la transformación de las propias instituciones. Este es el gran problema de la crisis del sistema político venezolano y que exige, pienso la colaboración y la participación de todos los candidatos presidenciales. Estoy seguro que usted tendrá una posición abanderada en ese campo, para lograr que las instituciones venezolanas entiendan la situación de crisis y las necesarias transformaciones que tenemos que hacer para preservar la democracia. En esto hay muchas incomprendiones y uno de los puntos centrales es superarlas, sobre lo que hay*

*que hacer; incomprendiones sobre la propia democracia, sobre lo que significa convocar al pueblo -como usted señalaba- incomprendiones, por ejemplo, lo que significa la descentralización, para que la propia democracia pueda sobrevivir.*

*Le deseamos -igual que a todos los candidatos- el mayor de los éxitos y sobre todo, el mayor de los éxitos por la democracia venezolana. Muchas gracias.*

### **EN LA EXPOSICIÓN DE LA LICENCIADA IRENE SÁEZ CONDE (13/08/98)**

**Presentación:** *Como lo he dicho a lo largo de esta semana, con motivo de la presencia en esta Academia de los señores Alfaro Uceró, Chávez Frías y Fermín, como candidatos presidenciales en el actual proceso electoral, en esta ocasión también quiero expresar lo honradas que se sienten las Academias de Ciencias Políticas y Sociales y de Ciencias Económicas, por la acogida que han tenido los candidatos presidenciales a la invitación que les hemos formulado, para que pongan ante los académicos los lineamientos fundamentales respecto de la concepción del Estado que plantean en su programa político.*

*Las Academias han asumido esta iniciativa, conscientes no sólo de su rol fundamental como corporaciones públicas, para promover el conocimiento de las Ciencias Políticas y Económicas, sino también conscientes del momento de crisis que vive actualmente nuestro país y sus instituciones políticas.*

*Hoy también nos sentimos muy honrados por la presencia esta tarde de la licenciada Irene Sáez Conde en este ciclo de exposiciones. Usted no sólo es la única mujer candidata presidencial, hecho que debe saludarse por la presencia que la mujer tiene en nuestro país, sino que además es el único de los candidatos presidenciales que tiene como credencial haberse licenciado, precisamente, en Ciencias Políticas en nuestra Escuela de Estudios Políticos de la Facultad de Derecho, de la Universidad Central de Venezuela, de la cual me incluyo como uno de sus cofundadores. Eso debo saludarlo personalmente. Tiene entonces usted la palabra, licenciada Sáez. [...]*

**Despedida:** *Al igual que hemos hecho con los otros candidatos a la Presidencia que han venido a la Academia, quiero agradecer a la licenciada Sáez su exposición y sus respuestas. Bien es sabido mi convencimiento personal, de que la democracia aún hoy existe en Venezuela, precisamente debido a las reformas que se comenzaron a realizar en el sistema político, a la carrera, como remedio último, cuando estalló la crisis del sistema político a partir de 1989; reforma*



*consistente, precisamente en el inicio del proceso de descentralización política en Venezuela, es decir, de distribución territorial del Poder. La descentralización es consecuencia de la democratización, y a la vez es una condición para la sobrevivencia de la democracia. No debemos olvidar que no hay autocracias descentralizadas; este es un fenómeno de la democracia y ésta sólo puede perdurar y sobrevivir, como lo enseñan todas las democracias occidentales, acercando el poder al ciudadano, es decir, descentralizando.*

*En mi criterio, este es un tema central para el futuro democrático del país. La incompreensión de muchos respecto a su necesidad, se compensa -debo decirlo personalmente- con posturas como la suya, claramente a favor de este proceso que debemos saludar, porque estas reformas tampoco son de un candidato ni de un partido, son de todo el país democrático, como tampoco son de un candidato o un partido, la necesidad que existe de reconstituir el sistema político en crisis mediante un proceso constituyente, que a mi criterio debe iniciarse, con la convocatoria democrática a un referéndum -como se ha comentado- para que el pueblo se pronuncie y creo que en democracia no hay que temerle al pueblo, de manera que en las próximas elecciones se pueda hacer la consulta sobre el tema.*

*El reto de las instituciones del Estado actuales y del próximo gobierno es justamente democratizar más este país. Constatar el compromiso de los candidatos presidenciales en ello, cada uno con su estilo, como usted también lo ha formulado hoy; ese compromiso contribuye a generar confianza, que es lo que necesitamos hoy los venezolanos, precisamente para poder promover los cambios que son necesarios, pero que deben realizarse en libertad y en democracia. Muchas gracias.*

#### **EN LA EXPOSICIÓN DEL ECONOMISTA HENRIQUE SALAS RÓMER (14/08/98)**

**Presentación:** *Comienzo de nuevo expresando lo complacidas y honradas que se sienten las Academias de Ciencias Políticas y Sociales y de Ciencias Económicas, por la acogida que los candidatos presidenciales han tenido a la invitación que les hemos formulado para que presenten ante los académicos su proyecto político, en particular, el referido al Proyecto de Estado que plantean para las próximas décadas en nuestro país.*

*Precisamente en medio de una crisis política como la que atraviesa y que está afectando la futura gobernabilidad de la democracia, en particular nos sentimos muy honrados por la presencia esta tarde*

*en la Academia del Dr. Salas Römer. Usted es el único candidato presidencial que proviene del proceso de descentralización política iniciado en 1989, al haber desempeñado por dos oportunidades la Gobernación del Estado Carabobo; esto, sin duda, responde a un nuevo esquema político en el país y que si el proceso democrático continúa -como todos los venezolanos queremos que continúe- estoy seguro que va a marcar, en el futuro, el desarrollo político del mismo.*

*Usted ha dicho que los Gobernadores electos en 1989 fueron hijos de El Caracazo, de febrero de ese año, es decir, del afloramiento de la crisis política, económica y social y del inicio de esta crisis que hoy tenemos. Su compromiso con la democracia, como lo requerimos todos los venezolanos de usted y de todos los candidatos presidenciales, sin duda, va a ser un elemento que va a contribuir a afianzarla en nuestro país. Esa es la primera prioridad que todos tenemos, sobre todo en este proceso electoral futuro. Muy agradecido por su presencia, tiene usted la palabra. [...]*

**Despedida:** *Quiero hacer una reflexión final -como ya lo he hecho en las anteriores ocasiones- agradeciendo, ante todo, la presencia del Dr. Salas entre nosotros. Uno de los problemas más agudos que tiene nuestro país y es el que nos ha llevado a la crisis en la que estamos, es el de incomprensión del liderazgo de los partidos tradicionales sobre la obra realizada en estos últimos 40 años, particularmente en materia de democratización; ¡ojalá! que esa incomprensión no llegue también al nuevo liderazgo y a los candidatos presidenciales.*

*La democracia ya arraigada requiere cambios; creo que esto lo sienten todos los venezolanos. Esos cambios tienen que consistir en más democracia, no en menos y esos cambios tienen que buscar profundizarla y, en definitiva, devolvérsela al ciudadano, al pueblo, con mecanismos efectivos de participación y representatividad. Por ello he dicho desde hace muchos años, que en Venezuela hay que correr el riesgo de la descentralización política, con un mecanismo para profundizar la democracia. La obra del Dr. Salas en Carabobo y de todos los gobernadores que hemos tenido en los últimos 10 años lo demuestra; puede decirse que en 10 años, desde el punto de vista democrático, económico y político, este país es otro en el interior, sobre todo cuando uno se aleja de Caracas.*

*Asimismo pienso que también hay que correr el riesgo de más participación para sustituir la partidocracia o la democracia de partidos; por ello pienso que tampoco hay que temerle a la convocatoria al pueblo a una Constituyente. Ambos, descentralización y convocatoria al pueblo son productos de la democratización y no pueden ser ni uno*

*ni otro, patrimonio de ningún candidato. La descentralización y la convocatoria al pueblo o participación política abierta, son de todos, de la democracia y ojalá pronto todos los candidatos comprendan estos aspectos. Si algo tenemos como balance, en estos 5 días, ha sido el pronunciamiento de algunos candidatos por la descentralización, pero de otros contra; algunos por la convocatoria al pueblo, otros en contra, ¡Ojalá! al fin del camino electoral lleguemos al consenso de que ambos son aspectos que tenemos que afrontar para cambiar el sistema político. Muchas gracias de nuevo, Dr. Salas.*

### **EN LA EXPOSICIÓN DEL ALMIRANTE (R) RADAMÉS MUÑOZ LEÓN (17/08/98)**

**Presentación:** *De nuevo quiero comenzar agradeciendo la presencia en esta tarde del Almirante Radamés Muñoz León y reiterarle que las Academias de Ciencias Políticas y Sociales y de Ciencias Económicas se sienten muy honradas con su presencia, así como lo hemos sentido con la atención que los diversos Candidatos Presidenciales que han sido invitados, han tenido con nosotros. Creo que ha sido una jornada muy importante para las Academias, porque entre otros aspectos significa la presencia de las Academias de Ciencias Políticas y Sociales y la de Ciencias Económicas nacionales en procesos de importancia en Venezuela, particularmente en un momento como el de una campaña electoral.*

*Por eso hemos invitado a los Candidatos para oír sus propuestas fundamentales, sobre todo en relación a sus proyectos políticos y la concepción del Estado que plantean. De manera que le reitero Almirante nuestra complacencia por su presencia esta tarde. Sabemos de su poca experiencia política, porque Ud. se incorporo a ésta solo recientemente al cesar sus actividades militares en la forma debida. Además, debo señalarlo personalmente, me complace mucho tenerlo aquí esta tarde, porque tenemos en común haber estado en el gabinete del Presidente Ramón J. Velázquez que fue una experiencia muy importante para mí y estoy seguro que también para Usted. Tiene la palabra. [...]*

**Despedida:** *Quiero agradecerle a Usted de nuevo, la atención que le prestó a la invitación que le formulamos, tanto la Academia de Ciencias Políticas y Sociales como la Academia de Ciencias Económicas para exponer su proyecto político ante los académicos y, además, para agradecerle en la forma como lo ha hecho con tanta firmeza en sus convicciones, que es lo que en un proceso electoral debe caracterizar a los candidatos presidenciales.*

*La crisis por la que atraviesa el país, sin duda, y así lo considero personalmente, es una crisis terminal, y con ello lo que he querido significar es que un cambio inevitable se va a producir en los próximos años, que va a provocar, precisamente, la sustitución del liderazgo tradicional que no entendió las transformaciones democráticas que debieron ocurrir en el pasado y que quizás aún no entienden esta situación de crisis. Ese cambio -sin la menor duda- va a barrer con muchos de los actores políticos tradicionales. Los venezolanos estamos viendo aparecer muchos actores políticos y en el futuro seguiremos viendo aparecer otros de eso se trata, precisamente, el cambio producto de la democratización.*

*De lo que sí podemos estar seguros los venezolanos es que en las futuras convocatorias democráticas al pueblo, que la democracia precisamente necesita para recomponer el sistema político, incluyendo la figura de la Constituyente; necesariamente van a participar nuevos actores políticos. En ese sentido lo que sí podemos estar seguros que en el futuro no habrá más de lo mismo, porque ya no habrá lo mismo y en ese proceso, como usted lo señalaba, el qué, el cómo, el quién, es lo que debemos plantearnos todos los venezolanos. Lo que no podemos esperar es que alguien no los planteé, esa es la tarea de todos, de eso se trata ese cambio necesario en libertad que la mayoría de los venezolanos quiere como se evidencia en las encuestas. Como usted lo ha planteado, proclamando además su convicción democrática que es también lo que los venezolanos le reclamamos y le debemos reclamar a todos los candidatos presidenciales. Muchas gracias de nuevo por habernos acompañado esta tarde.*

#### **EN LA EXPOSICIÓN DEL DOCTOR MIGUEL RODRÍGUEZ (18/08/98)**

**Presentación:** *Como hemos señalado con ocasión de las anteriores exposiciones de los Candidatos Presidenciales, la Academia de Ciencias Política y Sociales y la Academia de Ciencias Económicas y el resto de los académicos presentes, se sienten muy honrados con la presencia del Doctor Miguel Rodríguez esta tarde. Usted, Doctor Rodríguez, es de los Candidatos Presidenciales que más experiencia de gobierno tiene, no sólo por su formación profesional y académica, que es una credencial que no hay que menospreciar, sino todo lo contrario; sino porque usted fue Ministro de Economía en el momento en que Venezuela estalló la crisis del sistema político, e incluso, también del sistema económico, de manera que estoy seguro de que Usted tiene mucho que decir sobre lo que hay que hacer en el futuro. Lo importante en este proceso electoral es que los Candidatos Presidenciales tengan esa fe democrática que hasta ahora han venido*

*manifestando, al menos la mayoría, porque lo que necesita nuestro país es justamente más democracia; cambios y reformas muy importantes, pero reformas en libertad y cambios inevitables en libertad, en democracia. Tiene usted la palabra.{...}*

**Despedida:** *Dije al inicio que -en mi criterio- usted, Doctor Rodríguez era el candidato con mayor experiencia de gobierno, y creo no haberme equivocado, por la exposición que hemos tenido y las contestaciones que ha dado a las preguntas. Sea quien sea que gane las elecciones, sea cual sea la composición del Congreso, ese programa de gobierno y sobre todo el tema de la reforma económica tendrá que ser de ejecución ineludible.*

*Quiero finalizar este ciclo agradeciendo, en primer lugar, a las Academias por el respaldo que le dieron a esta iniciativa de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, de convocar a los Candidatos Presidenciales y ubicarse en la realidad del país, asimismo agradecerle a todos los que han venido a estas sesiones, en particular a los medios de comunicación, incluso a los periodistas que han estado aquí presentes durante toda la semana. A través de su esfuerzo hasta cierto punto se han redescubierto las Academias y el rol que tienen en el país. La cobertura, día a día, ha sido muy positiva. Asimismo, quiero agradecer, y es de justicia de parte de las Academias, la visión comunicacional que ha tenido Globo Visión, el canal que ha transmitido todos los días, inclusive en directo.*

*Y creo que esto ha permitido que la exposición de los candidatos haya llegado mucho más allá del recinto del Palacio de las Academias. Muchas gracias.*



## SEXTA

### Sobre

#### EL RETO QUE TENEMOS POR DELANTE EN MEDIO DE LA CRISIS, CON UN GOBIERNO QUE NO SE MANIFIESTA Y UNA IMPRECISA AGENDA CONSTITUYENTE

**Texto del discurso como Presidente dictado en la sesión solemne de la Academia con motivo de la toma de posesión de la nueva Junta Directiva de la Corporación, para el período 1999-2000, el 17 de Marzo 1999\***

Señores Académicos, señoras y señores

Cuando tomé posesión de la Presidencia de esta Corporación el 18 de marzo de 1997, inicié mi discurso con cuatro agradecimientos. Hoy, sin embargo, lo inicio con uno solo, dirigido a todos los Individuos de Número de la Academia y, particularmente, a los miembros de la Junta Directiva que me han acompañado en estos dos años de gestión, por la confianza depositada en mi persona, al pretender interpretar el rol de la Academia en estos años de crisis institucional y de vacío de liderazgo.

---

\* Publicado de *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*: Caracas 1999, pp. 27-43.

En 1997, iniciaba mi discurso constatando que el país estaba patas arriba, y *mutatis mutandis* la situación institucional actual, no ha variado mucho. Simplemente, estamos esperando que aparezca el Gobierno. El tiempo transcurrido desde que tomó posesión el Presidente de la República Hugo Chávez Frías, que sólo equivale a mes y medio, parece casi un año; pero sin embargo, el Gobierno no se nos aparece en la forma que requiere el país en crisis.

Efectivamente tenemos un Presidente muy activo y dedicado como pocas veces lo habíamos visto en los últimos lustros. Él mismo, es el que supervisa los hospitales de noche; el que dirige la operación de involucramiento de los militares en la actividad civil; es el que juega pelota en el Estadio Universitario de Caracas, para recoger fondos para programas sociales; es el que va a hablar personalmente con los invasores de tierras en el Estado Monagas; es el que da discursos, por cierto larguísimos, por cualquier motivo; es el que trata coloquialmente los asuntos de política internacional; es el que discute, personalmente, hasta la madrugada, muchas madrugadas, las bases de la Constituyente, luego de redactar él sólo, también, el Decreto N° 3 del 2 de febrero de 1999; en fin, es el que hace todo y de todo en el Gobierno; él mismo es entonces el Gobierno, por lo cual éste, simplemente, no aparece aún.

Por el bien del Presidente, del país y del funcionamiento de un Estado moderno con todas sus complejidades, es necesario que el Presidente sea Jefe de Estado y del Gobierno, pero que por sobre todo tenga un Gobierno que no es otra cosa que un Gabinete, con Ministros que tengan efectivamente la conducción de las diferentes ramas de la Administración Pública. El Presidente, por más buena voluntad y dedicación que tenga, no puede hacerlo todo.

El momento para que aparezca el Gobierno fuerte que todos hemos estado esperando, es ahora; para que asuma una conducción decidida y ponga orden en la actuación del Estado, sobre todo en un país donde, nos guste o no, el Estado sigue siendo el eje de toda actividad.

Al tomar posesión de la Junta Directiva de esta Corporación, hace dos años, decía que:

"el sistema de Estado Democrático Centralizado de Partidos con membrete federal, instaurado desde los años cuarenta, se agotó, por lo que el Proyecto político de la generación que lo implantó, concluyó. La función, señores -



decía en marzo de 1997- terminó; y está a punto de comenzar en el país un nuevo ciclo histórico político, con un nuevo proyecto político a cargo de una nueva generación."

Agregaba en marzo de 1997, que:

"Lo único es que si queremos que el mismo -el nuevo ciclo histórico político- sea democrático, tiene que estar montado sobre el principio de la descentralización política, y para ello, el liderazgo tradicional lo que no puede es caer en el mismo error histórico de no entender la obra realizada e impedir el cambio, como le ocurrió en su momento, al respectivo liderazgo, invariablemente, al fin de los tres grandes ciclos históricos precedentes: en la víspera de la Guerra Federal; en la víspera de la Revolución Liberal Restauradora y en la víspera de la Revolución de Octubre de 1945. Estamos - decía en 1997- en una situación similar."

Y, efectivamente, estábamos en una situación similar; es decir, a las puertas de un colapso del sistema político democrático y de una ruptura del orden constitucional.

Lo ocurrido en estos dos años, por tanto, se configura como una disidencia histórica. Por primera vez hemos iniciado la transición de un sistema político, que feneció, hacia otro que estamos por construir, todo en medio de una tremenda crisis, pero en democracia.

Con la elección del Presidente Hugo Chávez Frías, en efecto, hasta ahora nos hemos ahorrado una ruptura, es decir, una guerra, un golpe de Estado o una Revolución, pues el cambio necesario e indispensable que tenía y tiene que experimentar nuestro sistema político, lo hemos iniciado en democracia y en paz.

Yo sé que no es admisible para los historiadores hacer hipótesis sobre hechos que no ocurrieron y argumentaciones sobre lo que hubiese podido ocurrir si hubiesen acaecido. Eso, ciertamente, no es historia sino ficción, pero no resisto la tentación de decir que quizás, si Antonio Leocadio Guzmán hubiese ganado la elección de 1846, representando la bandera del cambio, con toda la demagogia y populismo que se quiera, a lo mejor nos hubiésemos ahorrado las Guerras Federales; igualmente, quizás, si el General Juan Manuel Hernández, el Mocho, hubiese ganado la elección de 1897, representando

como en efecto representaba la bandera del cambio liberal frente al decadente liberalismo amarillo, se hubiese evitado la Revolución Liberal Restauradora y sus secuelas autocráticas; e, incluso, también podríamos pensar que, a lo mejor, si el sistema electoral hubiese sido abierto al sufragio universal y directo a comienzos de la década de los cuarenta, quizás nos hubiésemos ahorrado la Revolución de Octubre de 1945 y, electoralmente, hubiesen triunfado las banderas del cambio que en ese momento comenzaban a enarbolarse por el nuevo liderazgo democrático que comenzaba a surgir.

Pero nada de eso ocurrió, y siempre el cambio fue producto de una ruptura devastadora. Ahora la situación es distinta.

El reto que tenemos por delante, iniciado el proceso de cambio en democracia es precisamente preservar la democracia en medio del actual proceso de transformación; es un reto de todos los venezolanos, pues después del proceso de democratización desarrollado durante los últimos cuarenta años, la democracia nos pertenece a todos.

Pero por sobre todo es un reto de la dirigencia política, en particular de la nueva que comienza a instalarse en el Estado Nacional que tiene la responsabilidad de ser gobierno; y de la que además, por los efectos del proceso de descentralización, ha asumido la conducción de los Estados de la República. La crisis de los partidos políticos tradicionales ha materialmente excluido a su dirigencia de la posibilidad real de ser los conductores de la vida política nacional.

Por ello, un signo más de la crisis del sistema político actual, es la confrontación que vamos a ver agudizarse cada vez más, entre la dirigencia del Estado Nacional y la dirigencia de los Estados de la República; es decir, entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales. Aquél le lanza a los Gobernadores, por ejemplo, la responsabilidad del mantenimiento del orden público, y éstos le reclaman al gobierno nacional que también asuma su responsabilidad. De este juego en todo caso, lo que está resultando, sin duda, es un devastador vacío de autoridad y ello a lo que puede conducir es a la anarquía.

Pero en todo este proceso de crisis, el pueblo democratizado exige participación y aún no se vislumbran los nuevos canales que llenen el vacío dejado por los partidos políticos, los cuales, hasta hace poco, eran los únicos vehículos de participación política que existían.

En medio de este vacío, por supuesto, la Asamblea Constituyente aparece como la salida inmediata para poder reunir a todos los actores y fuerzas políticas, nuevos y viejos, para diseñar un nuevo pacto político-social constitucional que sustituya el de Punto Fijo de 1958. Pues en democracia, y es bueno que lo recordemos y lo reiteremos, los representantes del pueblo tienen que ponerse de acuerdo para diseñar un esquema político que asegure la gobernabilidad de la democracia hacia el futuro. De eso se trata la Constituyente.

En agosto del año pasado, en el Discurso que me correspondió leer en la Sesión Solemne de todas las Academias Nacionales con motivo del V Centenario de Venezuela, decía:

"El reto que hoy tenemos los venezolanos, es darnos cuenta definitivamente de cuál es la disyuntiva real que tenemos planteada: o convocamos democráticamente la Constituyente para reconstruir el sistema político en ejercicio de nuestros propios derechos democráticos, o nos la van a convocar quizás después de conculcárnoslos por algún tiempo."

Agregaba al constatar la crisis terminal del sistema político instaurado a partir de 1945 y reinstaurado en 1958, lo siguiente:

"En esta situación de crisis terminal no hay que temerle a la Constituyente convocada democráticamente, es decir, no hay que temerle a la democracia, siempre que tengamos claro que su sola convocatoria y funcionamiento no va a acabar con los problemas del país; a lo que tenemos que temerle es a la incomprensión del liderazgo político sobre lo que está ocurriendo."

Incomprensión, por supuesto, no sólo atribuible al viejo liderazgo sino al nuevo, hoy instalado en el Estado, con todo derecho democrático.

La oportunidad del Presidente de la República y de todos los que se han incorporado al servicio del Estado, por tanto, ha sido y es única; todo lo tienen en sus manos para recomponer el sistema político y el gobierno. Sin embargo, en las pocas semanas de ejercicio del poder, no aparece clara la autoridad y el gobierno. No sólo con discursos se gobierna, y el gobierno no puede permitir que se le pierda el respeto. Ello no nos conviene ni a los venezolanos, ni a propuestas como la

de la Constituyente, que lamentablemente comienzan a dejar de entusiasmar.

Desde hace siete años hemos planteado la salida Constituyente como la única que podría permitir, en medio de esta crisis, la recomposición del sistema político en paz; y hoy seguimos convencidos de su necesidad, como mecanismo político para asegurar la gobernabilidad democrática.

Sin embargo, el tema no fue todo lo bien llevado que requería desde el gobierno, quizás por incompreensión inicial de algunos planteamientos.

Primero fue la legítima discusión que se surgió desde el año pasado, de que la Convocatoria de una Asamblea Constituyente, en democracia y sin ruptura constitucional, requería su previa consagración en la Constitución para que pudiera actuar como un órgano del Poder Público. Por ello, reiteradamente planteamos que en virtud del principio de la supremacía constitucional, la Constitución como Ley Suprema, impedía la convocatoria de una Asamblea Constituyente fuera del marco constitucional, pues las únicas vías de reforma constitucional existentes eran las establecidas en el propio texto constitucional, es decir, la Reforma General y la Enmienda atribuidas al Poder Constituyente instituido en el texto fundamental.

Pero, esa legítima discusión lamentablemente fue distorsionada, calificándosela de leguleyerismo o argucias legales, lo que no esconde otra cosa que un desprecio intolerable a la ley y la legalidad.

La discusión sobre la constitucionalidad de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, sin embargo, fue resuelta por el único órgano del Estado que podía hacerlo, es decir, la Corte Suprema de Justicia, no sin que se la hubiese amenazado abierta y directamente por el Poder electo. En sus sentencias del 19 de enero de 1999, la Corte Suprema, en todo caso, al constatar los dos pilares fundamentales sobre los cuales está constituido el Estado Constitucional de Derecho, por una parte, la soberanía popular que reside en el pueblo y, por la otra, la supremacía de la Constitución que nos rige; con fundamento en la misma Constitución de 1961 y en el derecho constitucional a la participación que de ella dimana, le dio más peso al principio de la soberanía popular en relación al principio de la supremacía constitucional, y admitió que mediante un referéndum consultivo el pueblo podía votar por la

creación de una Asamblea Constituyente y configurarla, como mecanismo de reforma constitucional, en virtud de que supuestamente las disposiciones de la Constitución sobre su propia reforma sólo restringían a los Poderes Constituidos pero no al Poder Constituyente, es decir, al pueblo manifestado mediante un referéndum.

En esa forma, la Corte como tribunal constitucional, resolvió la discusión sobre la constitucionalidad de la Asamblea, y entonces se pasó a la otra cuestión que apuntaba a determinar quién habría de tomar la iniciativa en la convocatoria al referéndum, si el Presidente de la República o el Congreso. Instalado éste el 23 de enero, ahí comenzó una también legítima discusión sobre el tema del referéndum, la cual terminó abruptamente al dictar el Presidente de la República, el 02 de febrero de 1999, el Decreto N° 3, mediante el cual convocó el referéndum para que el pueblo se pronunciase sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. Así, incluso los partidos que en el Congreso apoyan al gobierno, se vieron sustraídos de toda idea que pudiera significar que el Congreso adoptase la iniciativa de tal convocatoria.

Y con el Decreto N° 3 se pasó entonces a otro estadio de la discusión, también legítima, sobre su ilegalidad e inconstitucionalidad. El Decreto, en efecto, contrariamente a lo que la Corte Suprema había interpretado acerca del referéndum consultivo regulado en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, convocó un referéndum decisorio mediante el cual se pretendía que el pueblo, al responder afirmativamente a la *primera pregunta*, convocara directamente la Asamblea, es decir, decidiera su convocatoria en el mismo referéndum. La pregunta, así concebida, en nuestro criterio, violaba lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, pues con la misma no se requería ningún parecer del pueblo y, además, era de imposible ejecución. En efecto, no es posible convocar una Asamblea que no existe y cuyo régimen o estatuto ni siquiera se quería que derivara de la voluntad popular y, además, para que el referéndum fuera decisorio, resultaba elemental la necesidad de alguna previsión sobre el quórum de participación y sobre la mayoría requerida para que la decisión que se necesitaba se considerase como adoptada por el pueblo en su conjunto, pues no es posible pensar que una minoría, en caso de alta abstención, pudiera comprometer

a todo el pueblo venezolano.

Este escollo jurídico derivó de la forma mal concebida del referéndum que convocó el Presidente de la República, pues si éste hubiese convocado un referéndum consultivo facultativo y no obligatorio- como el que regula la Ley, ninguna necesidad había de plantearse el problema del quórum y de la mayoría decisoria.

Por otra parte, el Decreto N° 3, además de apartarse del texto de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, también consideramos que violaba el derecho constitucional a la participación que era el propio fundamento que la Corte Suprema esgrimió para permitir que el pueblo, mediante referéndum consultivo, pudiese crear la Asamblea Constituyente. Con la *segunda pregunta* del Decreto, lejos de someterse a la voluntad popular el estatuto o régimen de la Constituyente que se pretendía convocar, se buscó obtener del pueblo una autorización para que el Presidente de la República fijara, después del referéndum, la parte de dicho régimen relativa al proceso comicial para la elección de los miembros de la Asamblea.

Además, otros temas fueron objeto de discusión jurídica, absolutamente legítima en un Estado de Derecho, como el de los límites y el de la misión de la Asamblea Constituyente como instrumento para la reforma constitucional, dado la ambigua redacción de la *primera pregunta* dispuesta en el Decreto, que se refiere a una Asamblea Constituyente para transformar el Estado y crear un nuevo orden jurídico, lo cual podía significar la violación de la Constitución de 1961 aún antes de que fuera sustituida por la otra que la Asamblea debe sancionar y que, además, debe ser aprobada mediante referéndum posterior. Ello configuraba un cuadro que denominé de fraude constitucional en el sentido de que podía derivar en la utilización de la Constitución de 1961 para la convocatoria de una Asamblea Constituyente que podía asumir la misión de apartarse del propio texto constitucional y destruirlo, aún antes de que fuera sustituido por otro.

Todo esto nos llevó, junto con otros distinguidos miembros del foro venezolano de intensa vida y actividad académica, a impugnar el Decreto N° 3 por ante la Sala Político Administrativa en ejercicio de nuestros derechos ciudadanos. De nuevo vinieron los calificativos de leguleyerismo y de trampas y argucias legales, con el desprecio más absoluto al derecho y a

lo que el orden jurídico significa para una sociedad.

Pero en este caso, la Corte Suprema no asumió de inmediato el rol decisor que se requería de ella y, a partir del 2 de marzo de 1999, las acciones de nulidad fueron declaradas inadmisibles con el argumento de que el Decreto Presidencial que nos convidaba a un referéndum y nos indicaba las preguntas del mismo, no producía efectos externos, es decir, no nos afectaba a los venezolanos directamente, por lo que el acto administrativo que contenía no era revisable por la Justicia. En cambio, la Corte consideró que la que sí tenía efectos jurídicos y era justiciable era la decisión del Consejo Nacional Electoral del 17 de febrero de 1999, fijando el día 25 de abril de 1999 para la realización del referéndum, que se había adoptado en cumplimiento del Decreto N° 3, para lo cual, supuestamente, el Consejo había revisado el cumplimiento de los requisitos de Ley.

Lo cierto es que por poco los ciudadanos nos quedamos en un estado de absoluta indefensión, pues para ese momento de la declaración de inadmisibilidad de las acciones de nulidad ejercidas contra el Decreto Presidencial, el Consejo Nacional Electoral aún no había formalizado por escrito su decisión, la cual fue firmada el 3 de marzo de 1999. Por ello, al día siguiente se reintentaron las acciones de nulidad por los mismos motivos y ante la misma Sala Política Administrativa de la Corte Suprema, pero contra la Resolución del Consejo Nacional Electoral que reproducía fiel y totalmente el contenido del Decreto N° 3.

De nuevo se repitieron los ataques contra los impugnantes, es decir, contra el derecho constitucional que todo ciudadano tiene a la supremacía constitucional y a solicitar del Máximo Tribunal que asuma su rol de contralor máximo de la legalidad e inconstitucionalidad de los actos estatales.

El hecho de estar de acuerdo con el proceso constituyente y con la convocatoria de la Asamblea, no pueden inhibirnos de exigir que ello se haga cumpliendo con el ordenamiento constitucional y legal. Nunca hemos sido acomodaticios ni hemos renunciado a nuestras convicciones, y en nuestro caso, además, tenemos una responsabilidad adicional, y es la que nos impone el peso de un pensamiento y una obra escrita en el mundo del derecho durante los últimos cuarenta años, que nos impiden inhibirnos de hacer los planteamientos que hemos venido rea-

lizando. Tenemos conciencia de que ni nuestros alumnos ni todos aquellos amigos, incluso los silenciosos que tenemos a través de nuestra obra escrita, nos lo perdonarían.

El debate sobre la inconstitucionalidad e ilegalidad del Decreto N° 3 del Presidente de la República y de la Resolución del Consejo Nacional Electoral, en todo caso, en nuestro criterio, ha producido sus frutos.

El meollo de la cuestión debatida se puede ubicar en la necesidad de que en las preguntas del referéndum se incluyeran las disposiciones relativas al estatuto o régimen de la Constituyente; sólo así se podía realmente garantizar el derecho a la participación y que fuera entonces el pueblo, en el referéndum consultivo, el que en definitiva dispusiese la creación y el régimen de la Asamblea Constituyente, y que el Decreto N° 3 y la subsecuente Resolución del Consejo Nacional Electoral, le negaban.

Fue así, y entre otros aspectos por la argumentación jurídica desplegada que no eran ni son argucias legalistas, que el Presidente de la República en el nuevo Decreto que dictó el 10 de marzo pasado, modificó el Decreto N° 3 y estableció las bases del estatuto de la Asamblea Constituyente. Hizo así lo que debió haber hecho desde el inicio, es decir, precisar el régimen de la Constituyente en unas bases que conforme se señala en el nuevo Decreto, deben ser sometidas "para la aprobación del pueblo en el referéndum convocado por el Consejo Nacional Electoral a celebrarse el 25 de abril de 1999."

En esta forma, mediante un acto del mismo rango dictado por el Presidente de la República, se eliminó la *segunda pregunta* inicial del referéndum que pretendía que se autorizase al Presidente para fijar esas bases con posterioridad a su realización, a él sólo, sin siquiera con la decisión del Consejo de Ministros. Ahora, como debe ser, antes de la realización del referéndum el Presidente ha dispuesto que las mencionadas bases deben ser sometidas a la aprobación del voto popular.

Sobre el contenido de las mencionadas bases se pueden hacer observaciones aisladas como, por ejemplo, la exclusión de los venezolanos naturalizados de poder ser electos constituyentes, lo cual consideramos contrario al artículo 112 de la Constitución; o la ausencia de previsión de algún mecanismo electoral que garantice el derecho de representación proporcional de las minorías, como lo exige el artículo 113 de la Constitución.



Otra observación práctica que debe destacarse es la tarea humanamente imposible de que un ciudadano común, no vinculado a un partido político, pueda recoger las 20.000 firmas previstas. Si ese ciudadano empezase mañana mismo la tarea, tendría 68 días para cumplirla, lo que exigiría recoger 300 firmas diarias, todos los días, que es mucho, para lo cual tendría que invertir más de 10 horas diarias calculando un promedio de 2 minutos por firma. Tarea por tanto, totalmente imposible para el ciudadano común quien difícilmente podrá participar en la Constituyente. Esa exigencia, lamentablemente, sólo puede ser cumplida por las maquinarias políticas, lo que aunado a la posibilidad que tienen los partidos políticos de postular candidatos conforme a las bases dispuestas por el Presidente Chávez, tenemos el riesgo de tener una Constituyente partidista, y nada más; es decir, más de lo mismo.

Por lo que se refiere al resto de las bases las mismas responden a los planteamientos que se habían venido realizando por diversos sectores nacionales. Las correcciones jurídico constitucionales a las mismas bien las podría hacer el Consejo Nacional Electoral al reformular su Resolución.

Pero lo importante a destacar es que los esfuerzos jurídicos y recursivos que hicimos, rindieron sus frutos. Consideramos, por tanto, que el Presidente nos dio la razón y modificó el Decreto inicial mediante un acto de la misma jerarquía.

Ahora le corresponde al Consejo Nacional Electoral modificar la Resolución del 17 de febrero de 1999, no para cambiar la fecha del referéndum, sino para incorporar en las preguntas que se formularán al pueblo, las bases propuestas por el Presidente que se refieren al estatuto o régimen de la Constituyente, pues los aspectos del procedimiento electoral que algunas de dichas bases contienen, deberán ser objeto de regulación por el propio Consejo Nacional Electoral en otras normas de la nueva Resolución que debe dictar.

Y en todo caso, al haberse canalizado por la Corte Suprema de Justicia las impugnaciones hacia el procedimiento contencioso-electoral, estando la Resolución del Consejo del 17 de febrero de 1999 bajo la revisión judicial de la Corte, el Consejo Nacional Electoral, para poner en vigencia la nueva Resolución que tiene que dictar, deberá requerir conforme al artículo 239 de la Ley Orgánica del Sufragio, la autorización de la propia Corte Suprema de Justicia con lo cual esperamos

que queden satisfechas las pretensiones jurídicas que formulamos judicialmente.

Los venezolanos, por tanto, vamos hacia la Asamblea Nacional Constituyente conforme al ordenamiento constitucional y jurídico vigente, y teniendo en cuenta, como lo dice la base undécima del nuevo Decreto presidencial, que la Constitución que redacte la Asamblea Nacional Constituyente será sometida a referendo para quedar definitivamente aprobada. Ello significa que mientras la nueva Constitución no entre en vigencia, continúa en vigencia la actual de 1961, lo que en nuestro criterio, disipa toda duda en torno a que la Asamblea Constituyente pueda usurpar la soberanía popular y arrogársela, convirtiéndose en sí misma en soberana, y suplantando los Poderes constituidos del Estado que existen conforme a la Constitución de 1961. Estos sólo podrán cesar, cuando se apruebe la nueva Constitución y se disponga su disolución.

Nunca en la historia, ni siquiera en los casos de Asambleas Constituyentes originarias de los Estados, como nuestro Congreso General de las Provincias de Venezuela de 1811 que creó el Estado venezolano, puede decirse que las mismas han asumido el poder total, haciendo tabla rasa. Por ello, incluso, la misma Constitución de 1811, con razón precisó que mientras se dictaba un código civil y criminal adaptable a la nueva forma de Gobierno, se declaraba en su fuerza y vigor el Código que había regido hasta entonces en todo lo que no se opusiera a lo establecido en la nueva Constitución, y en esa forma, la *Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias* del Siglo XVII, estuvo en vigor en nuestro país hasta que se dictaron los Códigos Guzmancistas, a pesar de las Constituyentes posteriores de 1830, 1858 y 1863.

El mito de las Constituyentes con supuestos poderes omnipotentes, ilimitados o absolutos, capaces de "transformar el Estado" y "crear un nuevo orden jurídico," no es más que eso, un mito, que nunca ha tenido realidad en toda la historia constitucional y menos aún, en democracia. Pretender que una Constituyente democrática se convierta en un poder absoluto, sustitutivo del pueblo soberano, es entrar en el terreno de los hechos y allí no hay razonamiento que valga, salvo la imposición de la fuerza.

En todo caso, en cuanto a los cambios políticos que deben derivar de la Constituyente, los mismos tienen que surgir

de varias opciones constitucionales ineludibles, que tienen que entrar en conflicto. Es decir, la Agenda de la Constituyente, globalmente, tiene que girar en torno a los siguientes puntos: en *primer lugar*, en relación a la opción entre centralismo y descentralización. Aquí no hay más donde escoger en cuanto a la forma del Estado: o este es más democrático y entonces tiene que descentralizarse más, o es más autocrático y entonces se centraliza. Lo que no se puede compaginar es un esquema de Estado centralizado con una supuesta "democracia participativa"; lo cual sería una contradicción insalvable. En este primer punto constituyente, por tanto, la opción por más o menos federación tiene que estar en el centro del debate.

En *segundo lugar*, está el tema del régimen político; aquí, de nuevo, la opción es entre más o menos democracia; es decir, en perfeccionar la que tenemos, haciéndola más representativa, participativa y social; o simplemente reducirla a supuestos mecanismos de democracia directa que no existen y que eliminarían todo vestigio de representatividad. De nuevo, aquí, entra el tema de la descentralización política, pues solo distribuyendo y transfiriendo efectivamente el poder en el territorio, acercándolo al ciudadano, es que se puede participar.

En *tercer lugar*, el otro tema de la agenda constituyente es la opción que debe adoptarse en cuanto al sistema de gobierno: u optamos definitivamente por un sistema de gobierno presidencial u optamos por un sistema parlamentario, donde quien gobierna en definitiva son las mayorías parlamentarias mediante un primer ministro. Lo que no podemos es seguir con el esquema actual de sistema presidencial con sujeción parlamentaria, que afecta muy profundamente la gobernabilidad.

En *cuarto lugar*, la agenda constituyente necesariamente tiene que resolver las exigencias de control sobre el Poder y su ejercicio, lo que requiere de transformaciones profundas para lograr un Poder Judicial efectivamente autónomo, independiente y protegido, y que no pueda ser objeto de presión ni por los particulares ni por los gobernantes. En este contexto, la protección de los derechos humanos frente al Poder también tiene que ser institucionalizada: el defensor del pueblo o de los derechos humanos tiene que ser la concreción actual del Poder Moral del que se habla, y que hace referencia a un fósil institucional, fuera de contexto contemporáneo.

Estos, y algunos otros, son los temas de la Constituyente, los cuales deben originar un gran debate político, que tocará otros aspectos como el de la militarización del mundo civil, el de la civilización del mundo militar o el de la separación de ambos ámbitos como ha estado dispuesto en toda nuestra historia.

Pero nada de eso resuelve los problemas sociales, económicos y culturales que agobian al país. Estos deben atacarse gobernando; y eso es lo que espera el país del nuevo gobierno, independientemente de que se convoque y reúna la Constituyente.

Es decir, muchos son los problemas que requieren atención y decisión inmediata y que no tienen ni pueden esperar a que la Asamblea Constituyente se instale, ni que esta inicie sus debates constitucionales. La participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, como uno de los ejes de cualquier política fundamentada en los principios de la justicia social, no es posible que sea decretada por Constituyente alguna ni con la introducción de cambios políticos. Para ello es necesario, ante todo, crear riqueza; solo así podrá distribuirse o redistribuirse, y esa tiene que ser la tarea inmediata del gobierno, lo que exige actuación en el campo de la economía y en el campo social.

Para ello hay que resolver temas como el de la renegociación de la deuda, sin crear más deuda; el de la producción del petróleo, sin reducir el ingreso ni perder mercados; el de crear el marco adecuado de seguridad jurídica, para atraer y fomentar las inversiones, lo que por cierto no se logra dejando que los que quieren invadan la propiedad; el del estímulo a la inversión privada y reducción del estatismo para evitar el aumento de la deuda pública; el de establecer un régimen impositivo que permita el crecimiento de la economía; en fin, el de comenzar a generar conciencia de solidaridad social y contributiva, de manera que el paternalismo de Estado deje de ser el sistema de vida de la mayoría de los venezolanos, que han estado habituados a la gratuidad absoluta de todo, sin esfuerzo individual.

Nada de esto requiere de una Constituyente. Para enfrentar estos problemas, de lo que se requiere es de Gobierno.

Apreciados amigos Numerarios integrantes de la nueva Junta Directiva de la Academia:

Los dos años transcurridos desde que tomamos posesión de la Presidencia de esta Corporación, sin duda, desde el pun-

to de vista político, han sido muy, pero muy dinámicos y cambiantes. Durante este período, como ya lo he informado a los Miembros de la Corporación en mi *Informe* presentado hace dos semanas, me fijé dos metas fundamentales, que espero haber cumplido: en *primer lugar*, darle presencia a la Academia en el ámbito político nacional, lo que nos llevó, incluso, a recibir a los Candidatos Presidenciales en la sede de la Corporación, al inicio de la campaña electoral, y oír sus exposiciones en materia política, hecho que no había ocurrido nunca en la historia de la Academia; y, en *segundo lugar*, a fortalecer la Institución dotándola de un patrimonio, adicionalmente a lo que recibe como exiguo aporte del Presupuesto del Ministerio de Educación, que le pudiera permitir poder realizar una actividad permanente, incluso en el campo de la investigación jurídica. La deuda que pesaba sobre la Academia en 1997, afortunadamente pudimos cancelarla, y los fondos necesarios para modernizar la Academia, que obtuvimos fundamentalmente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), Institución a la cual expresamente debemos agradecer una vez más su apoyo y confianza - al igual que a quien más contribuyó a que se materializara, el profesor Luis Castro Leiva - , colocan a la Academia en la situación patrimonial única en toda su historia, que Ustedes reciben, para poder acometer así tareas permanentes.

Pero si los dos años que han transcurrido han sido dinámicos y cambiantes, les aseguro que más lo serán los que vienen, en los cuales la Academia tendrá necesariamente un espacio que ocupar. Nada mejor para ello, estoy seguro, que la conducción que tendrá de parte de la nueva Junta Directiva, presidida por el Dr. José Luis Aguilar Gorrondona; e integrada por los doctores José Melich Orsini, Gonzalo Pérez Luciani, Gustavo Planchart Manrique, Pedro Nikken y Pascual Venegas Filardo.

Éxito, queridos amigos; mucho éxito, que todos agradeceremos desde ya su labor.

Caracas, 17 de Marzo de 1999



## SÉPTIMA

Sobre

### REFLEXIONES CRÍTICAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE VENEZUELA DE 1999

Texto Conferencia dictada en el Ciclo de Conferencias sobre *Apreciación General sobre la Constitución de 1999*, organizado por la Academia el día 11 de mayo de 2000.\*

#### I. LA CONSTITUCIÓN DE 1999 O LA FRUSTRACIÓN DEL NECESARIO CAMBIO POLÍTICO

La Asamblea Nacional Constituyente, creada por el referéndum del 25 de abril de 1999, tenía por misión elaborar una nueva Constitución para la República de Venezuela que, en democracia, transformara el Estado y creara un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa. Con ese fin se eligieron los miembros de la Asamblea el 25 de julio de 1999.

La creación de la Asamblea y la elección de sus miembros, sin duda, respondió a las exigencias del momento constituyente que vive el país, producto de la crisis terminal del sistema político de Estado Centralizado de Partidos estable-

---

\* Publicado en el libro: *La Constitución de 1999*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Eventos 14, Caracas 2000, pp. 63-88.

cido a partir de los años cuarenta y restablecido en 1958, que había que cambiar, para permitir el perfeccionamiento y sobrevivencia de la propia democracia.

La crisis del sistema de Estado Centralizado de Partidos, montado sobre el Centralismo Estatal y la Democracia de Partidos, en la cual estos han ejercido el monopolio de la participación y de la representatividad, exigía de la Asamblea la transformación de dicho Estado Centralizado de Partidos en un sistema de Estado Descentralizado y Participativo, montado al contrario del que hemos tenido, sobre la descentralización política del Poder Público en el territorio y sobre la participación popular.

La misión de la Asamblea consistía: por una parte, en transformar Estado para hacerlo más democrático, mediante la desarticulación del centralismo y la construcción de un Estado descentralizado; y por la otra, en la creación de un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa, que incorporara a la sociedad civil al proceso político, económico y social y asegurara la participación de todos en la conducción del Estado.

Ahora bien, concluidas las sesiones de la Asamblea para la elaboración del Proyecto de Constitución, éste fue aprobado mediante referéndum el 15 de diciembre de 1999, con una votación afirmativa del 71% de los votos (29% de votos negativos), pero con una abstención del 55%, lo que significa que la Constitución fue aprobada por sólo el 30% de los venezolanos con derecho a voto.

En todo caso, al estar en vigencia (a partir del 30 de diciembre de 1999) la nueva Constitución, es necesario e indispensable determinar si dicho texto responde a las exigencias de transformación política determinadas en el referéndum del 25 de abril de 1999 y, por sobre todo, si la "*transformación del Estado*" y el "*nuevo ordenamiento jurídico*" que contiene contribuyen a superar la crisis del sistema de Estado Centralizado de Partidos y a estructurar, en su lugar, un sistema de Estado Descentralizado y Participativo que pudiera permitir el mantenimiento de la democracia.

En nuestro criterio y como conclusión de dicha evaluación, la nueva Constitución no asegura ni sienta las bases para dicha transformación del sistema político y, al contrario, consolida tanto el centralismo estatal imperante, lo que da marcha atrás, incluso, al proceso de descentralización que se



había iniciado en 1989; como el partidismo, al reiterar el sistema electoral de representación proporcional como el único de rango constitucional, lo cual asegura el monopolio de la representatividad por los partidos políticos y sus agentes; y la tendencia a la ilegitimidad democrática al mantener la mayoría relativa para la elección de las autoridades ejecutivas.

En consecuencia, la tarea esencial de la Asamblea, que consistía en perfeccionar la democracia mediante la transformación del Estado (de Estado Centralizado a Estado Descentralizado) y en crear de un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa (de Estado de Partidos a Estado de participación), no se logró en la nueva Constitución, y se perdió, en consecuencia una oportunidad histórica única, pues convocar a una Asamblea Nacional Constituyente en democracia, no es un hecho político común, es más bien excepcionalísimo como lo demuestra nuestra historia político-constitucional.

En efecto, hemos tenido momentos constituyentes como este, en nuestra historia constitucional en situaciones similares de ruptura del proceso político, por su agotamiento y la necesidad de su cambio radical y en ellos las Asambleas Constituyentes, siempre han jugado un rol decisivo pero establecidas como consecuencia de una revolución o una guerra y nunca electas pacíficamente en democracia. En efecto, el primer período de nuestra historia constitucional se inició en 1811 con el Congreso Constituyente que declaró la Independencia de España y se reconstituyó en 1830, después de las guerras de Independencia y la desaparición de Venezuela como República por su unión a los pueblos de Colombia. Ese período de la formación del Estado concluyó abruptamente con las guerras federales y la Asamblea Constituyente de 1863 la cual estableció las bases constitucionales de un nuevo sistema estatal; el del Estado Federal. Este segundo período político, de nuevo concluyó abruptamente luego de su crisis terminal, con la Revolución Liberal Restauradora en 1899 y la Asamblea Constituyente de 1901 que diseñó un cambio radical en el sistema político-estatal, dando paso a un Estado Centralizado y Autocrático que se consolidó durante la primera mitad del Siglo XX. De nuevo este tercer período político de nuestra historia constitucional concluyó abruptamente con la

Revolución de octubre de 1945 y la Asamblea Constituyente de 1946 que diseñó el sistema político democrático de Estado Centralizado el cual, después de un interregno militar (1948-1958), se consolidó durante los últimos cuarenta años de centralismo de Estado y democracia de partidos. Este es el sistema cuya crisis terminal exigía un cambio radical que debía diseñar la Asamblea Constituyente de 1999, pero en democracia y sin ruptura constitucional. Si la Constitución de 1999 es, en efecto, la primera de un quinto período de nuestra historia política o la última del cuarto período mencionado, eso sólo lo dirá la historia. Lo que sí podemos ahora evaluar es la magnitud del cambio político que se esperaba con la nueva Constitución.

Lo cierto es que, en efecto, la nueva Constitución no resuelve el problema central y medular de la crisis política para perfeccionar la democracia, pues no se diseñó para sentar las bases del cambio político democrático. Su aprobación no sólo no contribuye a superar la crisis del centralismo del Estado y del Estado de Partidos, -más bien la agrava-; sino que sienta las bases constitucionales para el desarrollo de un autoritarismo político, que se monta sobre regulaciones que refuerzan el centralismo, el presidencialismo, el estatismo, el paternalismo de Estado, el partidismo y el militarismo; con el peligro del derrumbe de la propia democracia.

Este es el cuadro político que nos deja la nueva Constitución, cuyo contenido analizamos a continuación, mediante el estudio de las principales regulaciones que contiene; lo que haremos analizando los tres elementos centrales que conforman cualquier Constitución: la Constitución política; la Constitución social y la Constitución económica.

## II. EL PROBLEMA DE UNA CONSTITUCIÓN POLÍTICA CONCEBIDA PARA EL AUTORITARISMO

Toda Constitución política tiene por objeto la organización del Poder Público, como potestad constitucional del Estado y, en consecuencia, la organización misma del Estado.

En cualquier Constitución, esta organización está signada por diversas opciones: primero, la derivada de la distribución del Poder Público, lo que origina Estados Unitarios o Estados Descentralizados; y segundo, la que provoca la separación de poderes, lo cual origina la unicidad o la pluralidad

de los Poderes; característica esta última de los sistemas democráticos, montados sobre la separación, balance y contrapeso de los Poderes del Estado.

Además, la Constitución política diseña el sistema político con opción entre la autocracia y la democracia, según que la soberanía resida en un autócrata o efectivamente en el pueblo.

Ahora bien, en relación con la Constitución de 1999 y desde el punto de vista de la Constitución política, a continuación queremos destacar las regulaciones que, en nuestro criterio, contienen aspectos negativos en relación con el perfeccionamiento de la democracia y que pesan más que las razones que podrían hacer que dicha Constitución merezca nuestra aprobación, referidas a la formal consolidación de principios del Estado de Derecho y de Justicia, con excelentes mecanismos de control de constitucionalidad y de reforma judicial. Estos, lamentablemente, corren el riesgo de quedar inutilizados dado los elementos de autoritarismo y concentración del poder que se derivan de otros aspectos del texto aprobado, a los cuales nos referimos a continuación.

### *1. El nuevo nombre de la "República Bolivariana de Venezuela" y su carácter partisano*

La nueva Constitución pretende, ante todo, en su primer artículo, cambiarle el nombre a la "República de Venezuela" y sustituirlo por el de "República Bolivariana de Venezuela."

El nombre de República de Venezuela, en verdad, nos ha acompañado durante toda nuestra historia política constitucional desde 1811 cuando se constituyó la Confederación de Estados de Venezuela, con la sola excepción del período constitucional que transcurrió desde el Congreso de Angostura, en 1819 y la reconstitución de la República de Venezuela por la Convención de Valencia de 1830. En 1819, y luego en 1821, en efecto, el Libertador hizo sancionar por el Congreso, las Leyes de la Unión de los Pueblos de Colombia con las cuales se decretó la desaparición de la República de Venezuela, lo que se consolidó en 1821 cuando la Constitución de Cúcuta estableció la "República de Colombia" cuyo territorio comprendió tanto el de la antigua Capitanía General de Venezuela como el del antiguo Virreinato de Nueva Granada. Con ello se hizo realidad parte de lo que había sido el

sueño del Libertador en cuanto a la unión de los pueblos de América.

Históricamente, la idea de la República Bolivariana, apunta a una organización política que implicó la desaparición de Venezuela como Estado, por lo que bajo dicho ángulo, el cambio de nombre es totalmente inadmisibile y contrario a la idea de independencia de nuestro país. En todo caso, sería demasiado torpe y necio pensar que la motivación del cambio de nombre propuesto, el cual aun no ha sido justificado, respondió a esa idea de desaparición de la República de Venezuela.

Pero igualmente necio y torpe sería el que se pretendiera fundamentar el cambio de nombre en algún afán romántico de evocar el pensamiento y la acción del Libertador, en la formación de nuestra República. Para ello hubiera bastado con hacer esa indicación tanto en el Preámbulo como en el artículo 1º, como se aprobó en la primera discusión.

El cambio de nombre, por tanto, tiene que tener otra explicación y esa no es otra que una motivación política, partidaria, partisana o partidista, que se deriva de la denominación inicial del Movimiento político que estableció y preside el Presidente de la República, Hugo Chávez y que, como partido político, pretendió funcionar con el nombre de Movimiento Bolivariano 200. El partido del Presidente de la República, en efecto, es el "partido bolivariano" y es por ello que se pretende imponerlo como nombre de la República. Ello, en nuestro criterio, debe ser rechazado, no sólo por ser antibolivariano (no se olvide que el último grito del Libertador, en la víspera de su muerte, fue por que cesaran los partidos) sino porque pretende consolidar, desde el primer artículo de la Constitución, la división del país, entre bolivarianos y los que no lo son; entre patriotas y realistas; entre buenos y malos; entre puros y corruptos; entre revolucionarios y antirrevolucionarios; y todo ello mediante la manipulación de la historia y los sentimientos populares con el control del Poder.

## 2. *La burla al proceso de descentralización: el Estado Federal Descentralizado con un marco centralista y la eliminación del Senado*

Uno de los grandes cambios políticos que ha debido propugnar la nueva Constitución era transformar definitivamente la Federación Centralizada que hemos tenido durante los últimos cien años por una Federación Descentralizada,

con una efectiva distribución territorial del poder hacia los Estados y Municipios. En tal sentido debía apuntar la reforma constitucional, no sólo al concebirse la forma del Estado como un Estado Federal Descentralizado (art. 4), sino al preverse a la descentralización política de la Federación como una política nacional de carácter estratégico (art. 158).

Sin embargo, el resultado final del esquema constitucional aprobado de distribución territorial del poder no ha significado ningún avance sustancial respecto del proceso de descentralización que venía avanzando durante la última década en el país, al amparo de la Constitución de 1961 y en ejecución de la Ley Orgánica de Descentralización de 1989; y más bien, en muchos aspectos, ha significado un retroceso institucional. Por ello, la denominación de "Estado Federal Descentralizado," en definitiva, no pasa de ser nominal y continua el mismo "desiderátum" inserto en la Constitución de 1961, hacia el cual se puede apuntar.

En este caso, incluso, el régimen se concibe en forma contradictoria, pues institucionalmente se limita en forma amplia la autonomía de los Estados y Municipios, al remitirse su regulación a la Ley, (lo que es contrario a lo que debe ser la garantía constitucional de dicha autonomía), y se lesiona la igualdad de los Estados al eliminarse el Senado (y crearse una Asamblea Nacional Unicameral) y con ello, la posibilidad de la participación política igualitaria de los Estados en la conducción de las políticas nacionales.

En efecto, en la Constitución se ha establecido una organización unicameral de la proyectada Asamblea Nacional (art. 186) que no sólo rompe una tradición que se remonta a 1811, sino que es contradictoria con la forma federal del Estado, que exige una Cámara Legislativa con representación igualitaria de los Estados, cualquiera que sea su población, y que sirva de contrapeso político a la cámara de representación popular, según la población del país. La "eliminación" del Senado o Cámara Federal es, por tanto, un atentado contra la descentralización política efectiva, al extinguir el instrumento para la igualdad de los Estados en el tratamiento de los asuntos nacionales en la Asamblea Nacional; y además, un retroceso tanto en el proceso de formación de las leyes nacionales, como en el ejercicio de los poderes de control parlamentario sobre el Ejecutivo.

Por otra parte, como indicamos, la autonomía de los entes territoriales, (Estados y Municipios), exige su garantía constitucional, en el sentido de que no puede ser limitada por ley nacional posterior. De ello se trata al establecerse una distribución constitucional del Poder en el territorio.

En la nueva Constitución, sin embargo, la regulación del funcionamiento y la organización de los Consejos Legislativos Estadales se remite a la ley nacional (art. 162), lo cual además de contradictorio con la atribución de los Estados de dictarse su Constitución para organizar sus poderes públicos (art. 164, ord. 1), es una intromisión inaceptable del Poder Nacional en el régimen de los Estados.

En cuanto a los Municipios, la autonomía municipal tradicionalmente garantizada en la propia Constitución también se encuentra interferida, al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo “dentro de los límites” establecidos en la Constitución, sino en la ley nacional (art. 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, queda minimizado.

Por otra parte, en cuanto a la distribución de competencias entre los entes territoriales, el proceso de descentralización exigía, ante todo, la asignación efectiva de competencias tributarias a los Estados, sobre todo en materia de impuestos al consumo, como sucede en casi todas las Federaciones. Se abandonaron los avances que el Proyecto de Constitución tenía en esta materia en la primera discusión y en la segunda discusión se le quitaron a los Estados todas las competencias tributarias que se le habían asignado, con lo que se retrocedió al mismo estado que actualmente existe en la Constitución de 1961. En esta forma, los Estados siguen dependientes del aporte financiero nacional (Situado Constitucional), el cual puede incluso disminuirse, además de que se le fijó un tope máximo (20% de los ingresos nacionales) que en la Constitución de 1961 no tenía (sólo había un mínimo); y si bien se crea en la Constitución el Consejo Federal de Gobierno (art. 185) como órgano intergubernamental, su organización por ley nacional puede conducir a su control por los órganos nacionales.

Conforme a lo anterior, en líneas generales no se logró superar el esquema de Federación Centralizada de la Constitución de 1961 en la nueva Constitución, y si bien se habla de descentralización, sigue siendo un desiderátum, no actualizado.

La gran reforma del sistema político, necesaria e indispensable para perfeccionar la democracia, en todo caso, era desmontar el centralismo del Estado y distribuir el Poder Público en el territorio; única vía para hacer realidad la participación política. Ello, sólo, justificaba el proceso constituyente; ello, sin embargo, se pospuso y con ello, se perdió la gran oportunidad de comenzar a sustituir el Estado Centralizado por un Estado Descentralizado.

La Asamblea Constituyente, para superar la crisis política, ha debido diseñar la transformación del Estado, mediante la descentralización del poder, y sentar las bases para acercarlo efectivamente al ciudadano. Al no hacerlo, la nueva Constitución ni transformó el Estado ni dispuso lo necesario para hacer efectiva la participación.

### 3. *La representación proporcional y la supervivencia de la partidocracia*

En la nueva Constitución tampoco se atacó el otro aspecto del sistema político que requería de una reforma radical, que era la representatividad política y la participación, de manera de romper el monopolio que en esa materia han tenido los partidos políticos.

En efecto, el centralismo de Estado ha estado acompañado, como parte del sistema político, por el Estado de partidos, en el cual los partidos políticos han sido los únicos mecanismos de participación política y los únicos que han obtenido representantes en los órganos representativos. Ello ha estado asegurado a través del método de escrutinio plurinominal basado en la representación proporcional, el cual no sólo no se ha cambiado, sino que es el único consagrado en la Constitución (art. 63). A pesar de que se señale en el texto constitucional que debe garantizarse la personalización del voto, ello no cambia la representatividad si se sigue el método de representación proporcional, que conduce a la representación de partidos. Lamentablemente, no se acogió la propuesta de establecer la elección uninominal a nivel de los representantes a las Juntas Parroquiales, Concejos Municipales y Consejos Legislativos Estadales para lograr una representatividad territorial de las comunidades respectivas.

En todo caso, en nuestro criterio, el haber mantenido, en general, el sistema de representación proporcional garantiza

la continuación de la partidocracia, y nada habrá cambiado, salvo la representatividad de unos partidos por otros.

#### 4. *El presidencialismo exacerbado*

En la organización del Poder Público, en su vertiente horizontal, en la Constitución, se optó por continuar con el sistema presidencial de gobierno, aún cuando se le hayan incrustado algunos elementos del parlamentarismo como había sucedido con la Constitución de 1961.

Sin embargo, en la nueva Constitución, el presidencialismo se ha exacerbado por la extensión del período constitucional del Presidente de la República, con reelección inmediata; y por la pérdida de balance o contrapeso de los poderes, por la eliminación del bicameralismo.

En efecto, en el modelo presidencial escogido, se combinan los siguientes cuatro factores: en primer lugar, la extensión del período presidencial a seis años; y en segundo lugar, la reelección inmediata del Presidente de la República (art. 230). Ello atenta contra el principio de la alternabilidad republicana al permitir un largo período de gobierno de hasta 12 años. Pero los dos elementos anteriores se combinan con otros dos: tercero, lo complicado del referendo revocatorio del mandato (art. 72), lo que lo hace prácticamente inaplicable; y cuarto, la eliminación del principio de la elección del Presidente por mayoría absoluta y doble vuelta, que estaba en el Proyecto aprobado en primera discusión. Ello se eliminó en segunda discusión y se conservó la elección por mayoría relativa (art. 228), como lo preveía la Constitución de 1961, y, por tanto, mantendremos, entonces, un sistema de gobiernos electos con una minoría de votos, que ha hecho al sistema ingobernable.

Con este modelo presidencialista, al que se agrega la posibilidad de disolución de la Asamblea por el Presidente de la República, aún cuando en casos excepcionales de tres votos de censura parlamentaria al Vicepresidente Ejecutivo (art. 240), se exagera el presidencialismo que no encuentra contrapeso en el bicameralismo que se elimina, sino más bien refuerzo en otras reformas, como la regularización de las leyes habilitantes o de delegación legislativa a los efectos de emisión de Decretos-Leyes y no sólo en materia económica y financiera (art. 203).



### ***5. El desbalance en la separación de Poderes por la concentración del Poder en la Asamblea Nacional***

La Constitución adopta un esquema de separación de poderes no sólo entre el Legislativo y el Ejecutivo con la configuración del sistema presidencial de gobierno, sino entre el Poder Judicial, cuya autonomía se consagra repetidamente y otros dos nuevos Poderes de rango constitucional: el Poder Ciudadano, que abarca el Ministerio Público (Fiscal General de la República), el Defensor del Pueblo; la Contraloría General de la República; y el Poder Electoral, que ejerce el Consejo Nacional Electoral.

Una efectiva separación de poderes, por supuesto, está montada sobre la independencia entre ellos, de manera que el origen de sus titulares (elección o designación) no quede a merced de la voluntad de ninguno de los poderes del Estado. En ello consiste la garantía del contrapeso.

En la nueva Constitución, al contrario, se consagra un desbalance entre los Poderes estatales al permitirse que la Asamblea Nacional pueda remover de sus cargos al Fiscal General de la República, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República, a los Miembros del Consejo Nacional Electoral (art. 296) y más grave aún, a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 265). Ello constituye la antítesis de la independencia y contrapeso entre los Poderes del Estado, y configura un modelo de concentración de Poder en la Asamblea Nacional, totalmente incompatible con una sociedad política democrática.

### ***6. La base constitucional para el militarismo***

En la nueva Constitución, al presidencialismo como forma de gobierno, y a la concentración del Poder en la Asamblea Nacional, se agrega un acentuado esquema militarista, cuya combinación puede conducir fácilmente al autoritarismo.

En efecto, en el texto constitucional quedó eliminada toda idea de sujeción o subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil, consagrándose, al contrario, una gran autonomía de la autoridad militar y de la Fuerza Armada Nacional, unificadas las cuatro fuerzas, con la posibilidad de intervenir en funciones civiles.

Ello se evidencia de las siguientes regulaciones: primero, de la eliminación de la tradicional prohibición de que la autoridad militar y la civil no pueden ejercerse simultáneamente, que establecía el artículo 131 de la Constitución de 1961; segundo, de la eliminación del control, por parte de la Asamblea Nacional, respecto de los ascensos de los militares de alta graduación, que en el constitucionalismo histórico siempre se había previsto, disponiéndose en el texto constitucional, al contrario, que ello es competencia exclusiva de la Fuerza Armada (art. 331); tercero, de la eliminación del carácter no deliberante y apolítico de la institución militar, como lo establecía el artículo 132 de la Constitución de 1961, lo que abre la vía para que la Fuerza Armada, como institución militar, comience a deliberar políticamente y a intervenir y dar su parecer sobre los asuntos de los que estén resolviendo los órganos del Estado; cuarto, de la eliminación de la obligación de la Fuerza Armada de velar por la estabilidad de las instituciones democráticas que preveía el artículo 132 de la Constitución de 1961; quinto, lo que es más grave aún, de la eliminación de la obligación de la Fuerza Armada de respetar la Constitución y las leyes “cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación,” como lo decía el artículo 132 de la Constitución de 1961; sexto, de la atribución a los militares, en forma expresa, del derecho al sufragio (art. 330), lo cual podría ser incompatible, políticamente, con el principio de obediencia; séptimo, del establecimiento del privilegio procesal, tradicionalmente reservado a los altos funcionarios del Estado, a los altos oficiales de la Fuerza Armada de que para ser enjuiciados se requiera una decisión del Tribunal Supremo sobre si hay o no méritos para ello (art. 266,3); octavo, del sometimiento a la autoridad de la Fuerza Armada de todo lo concerniente con el uso de armas y no sólo las de guerra, lo que se le quita a la Administración civil del Estado (art. 324); noveno, de la atribución, en general, a la Fuerza Armada de competencias en materia de policía administrativa (art. 329); y décimo, de la adopción en el texto constitucional del concepto ya histórico de la doctrina de la seguridad nacional, por ser esta de carácter globalizante, totalizante y omnicomprendensiva, 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).

Esta situación da origen a un esquema militarista que constitucionalmente es una novedad, pero que puede condu-

cir a un apoderamiento de la Administración civil del Estado por la Fuerza Armada, a la cual, incluso se le atribuye en la Constitución “la participación activa en el desarrollo nacional” (art. 328).

Todo lo anterior, muestra un cuadro de militarismo realmente único en nuestra historia constitucional que ni siquiera se encuentra en las Constituciones de los regímenes militares.

### III. EL PROBLEMA DE UNA CONSTITUCIÓN SOCIAL CONCEBIDA PARA EL PATERNALISMO Y EL POPULISMO

La segunda parte de toda Constitución, como norma suprema, además de la Constitución política, es la Constitución social o del ciudadano, en la cual se deben establecer las relaciones entre el Estado y la sociedad y sus componentes individuales.

En definitiva, está compuesta por el conjunto de libertades y derechos de los ciudadanos y habitantes del país, con sus correlativos deberes de parte del Estado y sus autoridades de protección, abstención o de prestación social. Lo cierto es que no puede haber un derecho consagrado constitucionalmente que no tenga un deber u obligación correlativo a cargo del Estado.

En esta materia, a pesar de los avances que contiene la Constitución, por ejemplo, en la enumeración de los derechos individuales y en la constitucionalización de los Tratados internacionales sobre derechos humanos a los cuales se les prescribió aplicación preferente cuando sean más favorables; los aspectos negativos del texto pesan más que las razones que podrían hacer que la Constitución merezca nuestra aprobación.

#### 1. *La grave lesión a la garantía constitucional de la reserva legal*

La verdadera efectividad de una enunciación de derechos constitucionales en una Constitución, está en la previsión de sus garantías. La nueva Constitución venezolana en esta materia puede decirse que contiene una extensa y excelente enunciación de derechos constitucionales, en la misma línea de previsión, que se había seguido en América Latina con las Constituciones de Brasil y Colombia. En la nueva

Constitución, además, con la previsión expresa y amplísima de otorgarle rango constitucional a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, y prever no sólo su aplicación inmediata por los jueces sino su aplicación preferente en todo lo que puedan beneficiar a las personas (art. 31).

Esta enunciación, sin embargo, puede quedar perfectamente inefectiva, por la previsión, en la propia Constitución, de normas que significan una antítesis de la garantía constitucional de los derechos. En efecto, entre tales garantías, la más importante es la de la reserva legal, es decir, que las limitaciones a los derechos constitucionales sólo pueden establecerse mediante ley, y como tal debe entenderse el acto que emana del órgano legislativo (Asamblea Nacional) compuesto por representantes electos democráticamente. Sin embargo, en la nueva Constitución venezolana se prevé un sistema de legislación delegada mediante leyes habilitantes, que no tiene parangón en ninguna Constitución Latinoamericana, con la cual se puede atribuir, al Presidente de la República, la potestad de legislar en cualquier materia, con lo cual la garantía constitucional de la reserva legal quedaría totalmente minimizada y con ello, se podría dar al traste a la excelente enunciación de los derechos constitucionales.

## 2. *La ausencia de consagración constitucional de derechos de protección al niño desde la concepción*

Por otra parte, a pesar de todo el avance en materia de derechos individuales del texto constitucional, y de que se hubiese repetido la regulación de la Constitución de 1961 sobre el carácter inviolable del derecho a la vida (art. 43), en la nueva Constitución no se estableció con rango constitucional el derecho de los niños a protección integral “desde la concepción,” como sí estaba regulado en el artículo 74 de la Constitución de 1961.

La Asamblea Constituyente, en este aspecto, violó las bases comiciales que la originaron y que le impusieron, como límite, la progresión de la protección de los derechos humanos. Al contrario, en este campo tan sensible, puede considerarse que hubo una regresión en la regulación constitucional, lamentablemente motivada por la discusión entre abortistas y no abortistas y entre movimientos feministas y la propia Iglesia Católica.

La Asamblea Nacional Constituyente no supo deslindar el campo de regulación y pretendiendo satisfacer los requerimientos de la Jerarquía Eclesiástica de la consagración del derecho de

protección del niño desde la concepción, lo que hizo fue engañarla, previendo la protección de la maternidad “desde la concepción” (art. 76) ¡como que si pudiera haber otro momento a partir del cual se pudiera iniciar la maternidad!

Lo cierto de todo es que en la nueva Constitución no existe el balance necesario que debe haber entre los derechos del niño y los derechos de la madre para que se mantenga el equilibrio general de la protección y los derechos recíprocos pues, como es bien sabido, el límite del ejercicio de todos los derechos humanos es “el derecho de los demás y el orden público y social.”

En todo caso, una Constitución que en el campo de los derechos individuales no garantiza expresamente el derecho de todo niño a protección integral desde la concepción, por regresiva en materia de protección de derechos individuales, no merece nuestra aprobación.

### ***3. La siembra constitucional del principio para el control de la libertad de información***

En la Constitución, ciertamente se consagra el derecho de toda persona a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas y opiniones y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura, correspondiendo a quien haga uso de tal derecho plena responsabilidad por todo lo expresado (art. 57).

Sin embargo, al consagrarse el derecho de todos a la información, es decir, a ser informados, se adjetiviza dicha información al calificársela de “oportuna, veraz e imparcial” (art. 58), lo que sin dejar de ser un desideratum que debe derivarse del principio general de que el ejercicio de los derechos tiene como límite el derecho de los demás y el orden público y social (art. 20), así expresado constituye la siembra, en la nueva Constitución, de un principio que podría dar origen al desarrollo de un control público o político que podría conducir a la definición de una “verdad oficial” y por tanto, el rechazo de cualquier otra verdad en la información. En una Constitución signada por el principio de la progresión en la mayoría de los derechos individuales, esta regresión en materia de libertad de información es inadmisibles, pues abre una grieta que puede servir al autoritarismo.

**4. *La confusión entre buenas intenciones y los derechos constitucionales y el engaño que deriva de la imposibilidad de satisfacer algunos derechos sociales***

En la consagración de los derechos humanos, uno de los principios esenciales de orden constitucional es el denominado principio de alteridad, que implica que todo derecho comporta una obligación y que todo titular de un derecho tiene que tener relación con un sujeto obligado.

No hay, por tanto, derechos sin obligaciones ni obligados; por lo que la consagración de supuestos derechos que no pueden originar obligaciones u obligados, por imposibilidad conceptual, no es más que un engaño.

Así sucede, por ejemplo, con varios de los derechos y garantías sociales, tal y como se consagraron en la Constitución, cuya satisfacción es simplemente imposible. Constituyen, más bien, declaraciones de principio y de intención de indiscutible carácter teleológico, pero difícilmente pueden concebirse como “derechos” por no poder existir un sujeto con obligación de satisfacerlos.

Es el caso, por ejemplo, del “derecho a la salud,” que se consagra como “un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida” (art. 83). Lo cierto es que es imposible que alguien garantice la salud de nadie y que constitucionalmente se pueda consagrar el derecho a la salud. Ello equivale a consagrar, en la Constitución, “el derecho a no enfermarse,” lo cual es imposible pues nadie puede garantizar a otra persona que no se va a enfermar.

En realidad, el derecho que se puede consagrar en materia de salud, como derecho constitucional, es el derecho a la protección de la salud, lo que comporta la obligación del Estado de velar por dicha protección, estableciendo servicios públicos de medicina preventiva y curativa. De resto, regular el “derecho a la salud,” por imposibilidad de la alteridad, es un engaño.

Lo mismo podría señalarse, por ejemplo, respecto del derecho que se consagra en la Constitución a favor de “toda persona,” “a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias” (art. 82). Este derecho, así como está consagrado, es de imposible satisfacción; se trata, más bien, de una declaración

de principio o de intención bellamente estructurada que no puede conducir a identificar a un obligado a satisfacerla, y menos al Estado.

También resulta un engaño establecer en la Constitución, pura y simplemente, que “toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público no lucrativo que garantice la salud y asegure protección en contingencias ... de previsión social”; siendo igualmente una imposibilidad prever que “El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social...” (art. 86).

De nuevo aquí, la intención es maravillosa, pero no para pretender regularla como un “derecho” constitucional con una obligación estatal correlativa, también de rango constitucional, cuya satisfacción es imposible. Se confundieron, en esta materia, las buenas intenciones y declaraciones sociales con derechos y obligaciones constitucionales, que originan otro tipo de relaciones jurídicas, incluso con derecho de ser amparados constitucionalmente.

##### *5. El excesivo paternalismo estatal y la minimización de las iniciativas privadas en materia de salud, educación y seguridad social*

En la regulación de los derechos sociales, en la nueva Constitución no sólo se pone en manos del Estado excesivas cargas, obligaciones y garantías, de imposible cumplimiento y ejecución en muchos casos, sino que se minimiza, al extremo de la exclusión, a las iniciativas privadas. En esta forma, aparecen regulados con un marcado acento estatista y excluyente servicios públicos esencial y tradicionalmente concurrentes entre el Estado y los particulares, como los de educación, salud y seguridad social.

Por ejemplo, en materia de salud, se dispone que para garantizarla “el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, ... integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad” (art. 84). Se trata, por tanto, de un sistema público de salud, regulado como un servicio público gratuito que forma parte del sistema de seguridad social. Nada se dice en la norma sobre los servicios privados de salud, aún cuando

en otro artículo se indica que el Estado “regulará las instituciones públicas y privadas de salud” (art. 85).

En materia de seguridad social, el rasgo estatista del sistema es aún mayor: se declara la seguridad social como un servicio público de carácter no lucrativo, estando obligado el Estado “de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas,” precisándose, además, que las cotizaciones obligatorias sólo “podrán ser administradas con fines sociales bajo la rectoría del Estado” (art. 86). Se excluye así, en principio, toda iniciativa privada en materia de seguridad social y se minimiza la participación privada en la administración reproductiva de los fondos de pensiones.

En materia de educación, la tendencia estatista es similar: se regula la educación, en general, como un derecho humano y un deber social fundamental; se la declara en general como “democrática, gratuita y obligatoria” y se la define como “un servicio público” que el Estado debe asumir “como función indeclinable” (art. 102). Nada se indica, en la norma, en relación con la educación privada, y solo es en otro artículo que se consagra el derecho de las personas “a fundar y mantener instituciones educativas privadas bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de este” (art. 106). La posibilidad de estatización de la educación, por tanto, no tiene límites en la Constitución, habiéndose eliminado del texto constitucional la disposición, que en la materia preveía la Constitución de 1961 de que “El Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes” (art. 79).

En esta materia, de nuevo, la Asamblea violó las bases comiciales al ignorar el carácter progresivo de la protección de los derechos humanos, y eliminar este derecho de protección que corresponde a la educación privada.

**6. *La discriminación constitucional a favor de los pueblos indígenas y la siembra de principios desintegradores del Estado***

Una de las novedades de la nueva Constitución ha sido la inclusión de un capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas, sobre todo si se compara su contenido con la escueta norma que traía la Constitución de 1961 que se limitaba a remitir a la ley para el establecimiento del “régimen de excepción que



requiera la protección de las comunidades indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación" (art. 77).

La verdad es que de una idea de régimen de protección, en la nueva Constitución se pasó a un régimen discriminatorio en exceso respecto del resto de la población de nuestro territorio, al establecerse en general, un régimen de germen de un Estado dentro del Estado, con grave riesgo futuro a la integridad del territorio y de la Nación.

Bien es sabido que al Estado se lo define en el derecho constitucional como un pueblo, asentado en un territorio con gobierno propio. Esos tres componentes pueblo, territorio y organización política definen al Estado; y, este solo puede ser uno. No puede haber varios Estados en un mismo territorio.

Sin embargo, en la Constitución, en el primero de los artículos relativos a los derechos de los pueblos indígenas, se señala que "El Estado reconocerá la existencia de los *pueblos* y comunidades indígenas, *su propia organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida*" (art. 119).

De nuevo, esta declaración de principios es un desiderátum humano, pero su consagración en un texto constitucional es cosa distinta: genera derechos y deberes y, en su forma, constituye el reconocimiento de un Estado dentro del Estado, con grave riesgo futuro a la generación de conflictos que afecten a la integridad territorial de la Nación.

#### IV. EL PROBLEMA DE UNA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA CONCEBIDA PARA EL ESTATISMO INSOLVENTE

El paternalismo estatal en el campo social conduce inexorablemente a la concepción de una Constitución económica con una gran carga estatista. En efecto, la tercera parte de la Constitución, como toda Constitución contemporánea, está destinada a regular la Constitución económica, en la cual se establecen las reglas de juego del sistema económico del país, el cual sigue concibiéndose en un principio, como un sistema de economía mixta, que se basa en reconocer la iniciativa privada y los derechos de propiedad y libertad económica,

pero fundamentándolo en principios de justicia social, lo que permite la intervención del Estado en la economía, en algunos casos en forma desmesurada.

En esta materia, a pesar de que en las discusiones en la Asamblea se lograron establecer algunos equilibrios importantes entre la libertad económica y la intervención del Estado, quedó en la Constitución un marcado acento estatista, lo que aunado a las consecuencias fiscales del paternalismo social y del populismo que contiene, hacen inviable financieramente el rol del Estado, y originan un esquema de terrorismo tributario que informa el texto constitucional.

### **1. *La posibilidad casi ilimitada de intervención estatal en la economía***

En efecto, la Constitución no sólo es manifiestamente estatista en materia económica, al atribuir al Estado la responsabilidad fundamental en la gestión y prestación de los servicios públicos básicos en materia de salud, educación y seguridad social, y de los de carácter domiciliario como distribución de agua, electricidad y gas, sino que ello también deriva de la regulación, en la misma, de un conjunto de potestades reguladoras, de control y de planificación.

Las normas relativas a la economía, por tanto, son básicamente las destinadas a prever la intervención del Estado, destinándose a lo privado, en realidad, las escuetas normas reguladoras de la libertad económica (art. 112) y de la propiedad privada (art. 115). No existe, sin embargo, el equilibrio necesario entre lo público y lo privado, privilegiándose en el sector privado sólo actividades no fundamentales en la generación de riqueza y empleo como la agrícola (art. 305), la artesanía (art. 309), la pequeña y mediana empresa (art. 308), y el turismo (art. 310).

A ello se agregan normas de control y persecución como las relativas a los monopolios y a los delitos económicos (arts. 113 y 114); la declaración como del dominio público del subsuelo, las costas marítimas y las aguas (arts. 112 y 304) lo que abre un campo ilimitado respecto del control estatal del uso y aprovechamiento de dichos bienes; la reserva al Estado de la industria petrolera, y la posibilidad de reserva de otras actividades, servicios o explotaciones de carácter estratégico (art. 302); y las normas que prevén las potestades planificadoras del Estado, tanto a nivel nacional (arts. 112 y 299) como a nivel local (art. 178).

El Estado, así, en la Constitución es responsable de casi todo, y puede regularlo todo. La iniciativa privada aparece marginal y marginada. No se asimiló la experiencia del fracaso del Estado regulador, de control, planificador y empresario de las últimas décadas, ni se entendió la necesidad de privilegiar las iniciativas privadas y estimular la generación de riqueza y empleo por la sociedad.

El resultado del texto constitucional en materia económica, visto globalmente y en su conjunto, es el de una Constitución hecha para la intervención del Estado en la economía y no para el desarrollo de la economía por los privados bajo el principio de la subsidiariedad de la intervención estatal

**2. *La incapacidad financiera para la atención por el Estado de las tareas y responsabilidades que se le asignan***

El Estado que se concibe en la nueva Constitución, cuando se analiza en su conjunto el enorme cúmulo de responsabilidades que se le atribuyen en el campo social, de la salud, educación, seguridad social y cargas laborales, con exclusión sistemática de las iniciativas privadas; es totalmente incapaz, financieramente, para atenderlas. Para la previsión de las regulaciones del Estado paternalista establecidas en la Constitución, no hubo cálculo alguno de costos, lo que coloca al Estado, si pretende asumirlas y cumplirlas, de entrada, en una situación de quiebra, por estar obligado a pagar más de lo que es capaz y puede recaudar en impuestos, máxime en un país en el cual no hay hábito ciudadano de contribuyente.

Si a ello se agrega la previsión con rango constitucional de que la gestión fiscal debe equilibrarse en un marco pluri-anual del presupuesto “de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios” (art. 311); no se entiende cómo será posible la atención por el Estado de todas las obligaciones que se le imponen.

**3. *La consagración del terrorismo fiscal como ilusión para resolver la insolvencia estatal y la desprotección de los contribuyentes***

La enorme responsabilidad social atribuida al Estado y los costos financieros que conlleva su atención, por supuesto que implicarán la exacerbación del ejercicio de la potestad tributaria del Estado en sus diversos niveles territoriales y, de

inmediato, en el nivel nacional y en el nivel municipal. Ello exigía, por sobre todo, el establecimiento de un adecuado equilibrio entre la potestad pública y los derechos de los individuos, de manera que el ejercicio de la primera no afecte la capacidad económica de los contribuyentes ni sus garantías constitucionales, que requieren de protección especial.

La nueva Constitución, en esta materia, no reguló nada específico sobre el necesario respeto de la capacidad contributiva de las personas ni sobre el principio de que la imposición debía revertir servicios públicos adecuados hacia los contribuyentes-ciudadanos. Nada se reguló, además, sobre las garantías constitucionales del contribuyente frente al ejercicio de la potestad tributaria, ya que es precisamente con ocasión de su ejercicio que todo el poder del Estado se puede volcar sobre los individuos. Al contrario, las únicas normas nuevas previstas en el texto en esta materia tienden a castigar la evasión fiscal con penas privativas de la libertad personal (art. 317), estableciéndose en las Disposiciones Transitorias normas destinadas a regularizar el terrorismo fiscal (Disposición Transitoria Quinta), elaboradas pensando como si sólo las grandes empresas fueran contribuyentes, a quienes sólo hay que perseguir, e ignorando que en un sistema de Estado con incapacidad financiera estructural todas las personas son o deben ser potencialmente contribuyentes y, por tanto, sujetos de persecución fiscal.

En esta materia la Constitución se olvidó del ciudadano y de la protección y seguridad que había que brindarle.

#### 4. *La lesión a la autonomía del Banco Central de Venezuela*

La nueva Constitución atribuye al Banco Central de Venezuela el ejercicio exclusivo y obligatorio de las competencias monetarias del Poder Nacional, atribuyéndole la autonomía necesaria para ello, sin perjuicio de la necesaria coordinación con la política económica general (art. 318).

Sin embargo, esa autonomía se limita en el texto, con remisión a la Ley, a tal punto que puede neutralizarse completamente, politizándose la gestión de la Institución. Ello deriva de las siguientes previsiones: en *primer lugar*, de la posibilidad de regularse legalmente la remoción del Directorio del Banco por incumplimiento de metas y objetivos de la política monetaria; en *segundo lugar*, de la obligatoriedad de rendición de cuenta de su actuación, metas y resultados respecto de sus políticas, ante la Asamblea Nacional; en *tercer lugar*, de

la previsión de inspección y vigilancia del Banco por parte de la Superintendencia de Bancos; en *cuarto lugar*, de la aprobación por la Asamblea Nacional del Presupuesto de gastos de funcionamiento e inversiones del Banco (art. 319); y por último, conforme con la Disposición Transitoria Cuarta, de la intervención de la Asamblea Nacional en la designación y ratificación de los miembros del Directorio del Banco (ord. 8).

Con este esquema constitucional, la consagrada autonomía del Banco Central de Venezuela puede ser minimizada, abriéndose campo a la politización de la Institución.

#### V. APRECIACIÓN GENERAL: UNA CONSTITUCIÓN CONCEBIDA PARA EL AUTORITARISMO, EL PATERNALISMO ESTATAL, EL POPULISMO Y EL ESTATISMO INSOLVENTE

De lo anterior resulta que, en cuanto a la *Constitución política* la nueva Constitución, cuando se analiza globalmente, particularmente en los elementos antes mencionados, pone en evidencia un esquema institucional concebido para el autoritarismo, que deriva de la combinación del centralismo de Estado, del presidencialismo exacerbado, de la partidocracia, de la concentración del Poder en la Asamblea y del militarismo que constituyen los elementos centrales diseñados para la organización del Poder del Estado.

En nuestro criterio esa no es la Constitución política que la democracia requería para su perfeccionamiento, y que al contrario, debía haber estado montada sobre la descentralización del poder, un presidencialismo controlado, la participación política al balance entre los Poderes del Estado y la sujeción de la autoridad militar a la civil.

Por su parte, en cuanto a la *Constitución social*, en la Constitución, al enumerar el elenco de derechos humanos y de garantías y obligaciones estatales, lamentablemente, abre la puerta para su limitación por el Ejecutivo mediante legislación delegada; y además, analizada globalmente, lo que muestra es un marginamiento de la sociedad y de las iniciativas particulares, haciendo recaer sobre el Estado todas las obligaciones imaginables, imposible de cumplir. Es una Constitución concebida para el paternalismo, lo que se traduce en populismo.

Esa no es la Constitución social que se requería para fundar una democracia social y participativa, para lo cual debió haber revalorizado la participación de todas las iniciativas privadas en los procesos educativos, de salud y de seguridad social, como actividades en las cuales tiene que existir una corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad.

Por último, la nueva Constitución, en su componente de *Constitución económica*, completa el cuadro paternalista de la Constitución social, inclinando el régimen constitucional hacia el Estado en lugar de hacia la iniciativa privada, originando un estatismo exagerado, con el riesgo de multiplicación de una voracidad fiscal incontrolable concebida para aplastar al contribuyente, al cual no se protege constitucionalmente.

Esa no es la Constitución económica que se requería para fundar la política de desarrollo económico que requiere el país, que tiene que apuntar hacia la creación de riqueza y empleo y que el Estado es incapaz de lograr, sin la decisiva participación de las iniciativas privadas, que lejos de ser perseguidas, deben ser protegidas e incentivadas.

Por todo lo anterior, es que hemos señalado que la Constitución de 1999 no ha introducido los cambios que requería el país, con motivo del momento constituyente que originó la crisis del modelo político de Estado Centralizado de Partidos establecido a partir de 1945 y reestablecido en 1958, y que exigía para perfeccionar la democracia y hacerla más representativa y participativa, estructurar un Estado democrático descentralizado y participativo. Nada de esto se logró, por lo que sólo la historia dirá si esta Constitución es la última del cuarto de los períodos histórico-políticos de Venezuela o la primera del quinto.

Caracas, enero de 2000

## OCTAVA

Sobre

### LOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE AFECTAN LOS DECRETOS LEYES HABILITADOS DE 2000-2001

**Texto preparado para la Conferencia sobre "Apreciación general sobre los vicios de inconstitucionalidad que afectan los Decretos Leyes Habilitados" dictada en el Ciclo sobre Ley Habilitante del 13-11-2000 y sus Decretos de Leyes, organizado por Academia en febrero de 2002.\***

El Presidente de la República en Consejo de Ministros, ha dictado entre el 13-11-00 y el 13-11-01 un conjunto de decretos leyes en ejecución de la "Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de Ley en las materias que se delegan de 13-11-2000 (*Gaceta Oficial* N° 37.076 de 13-11-00) (en lo adelante Ley Habilitante).

Puede decirse que, en general dichos Decretos Leyes fueron dictados en violación de los artículos 62, 70, 203, 206, 211, 218, 236,8 de la Constitución, así como de la garantía constitucional de la reserva legal que regulan los artículos contenidos

---

\* Publicado en el libro: *Ley Habilitante del 13-11-2000 y sus Decretos Leyes*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Eventos N° 17, Ca 2002, pp. 63-103

en el Título III de la Constitución relativos a los derechos constitucionales (arts. 19 a 129) y en los artículos 156, ordinal 32 en concordancia con el artículo 187 ordinal 1, de la Constitución; lo cual justifica su derogación por la Asamblea Nacional o su anulación por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, conforme a lo que se expone a continuación.

## I. LA LEY HABILITANTE 2000 Y LOS DECRETOS LEYES HABILITADOS

Dentro de las atribuciones del Presidente de la República establecidas en el artículo 236,8 de la Constitución, está la de dictar, en Consejo de Ministros y “previa autorización por ley habilitante, *decretos con fuerza de ley*” (art. 236,8).

Las referidas, leyes habilitantes, por otra parte, son definidas en el artículo 203 de la Constitución como “las sancionadas por la Asamblea Nacional por las 3/5 partes de sus integrantes, a fin de establecer directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente de la República, *con rango y valor de Ley.*” Estas leyes habilitantes deben fijar un plazo para su ejecución.

Se estableció, en esta forma, por primera vez en el constitucionalismo venezolano, la figura de la *delegación legislativa* de parte de la Asamblea al Presidente de la República. Por tanto, si bien la Asamblea Nacional es el órgano del Poder Nacional con competencia para “legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las demás ramas del Poder Nacional” (art. 187,1); la misma Asamblea, mediante una “ley habilitante” puede delegar en el Presidente de la República en Consejo de Ministros, tal potestad legislativa.

En dicha ley habilitante, que debe ser sancionada mediante una mayoría calificada de las 3/5 partes de los integrantes de la Asamblea, en todo caso, se deben establecer “las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan” al Presidente. Conforme a la delegación, por tanto, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, puede regular dichas materias mediante Decretos con rango y valor de ley.

Conforme a estas normas fue que se dictó la “Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de Ley en las materias que se delegan” de 13-11-2000 (*Gaceta Oficial* N° 37.076 de 13-11-00), en ejecución de la cual el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, dictó los Decretos-Leyes que deben ser derogados o anulados.



Dichos Decretos Leyes dictados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros en ejecución de la ante mencionada Ley Habilitante, los enumeran a continuación, agrupándolos según los literales y ordinales del artículo 1º de la misma, los cuales, para mejor comprensión de la forma de su ejecución, se transcriben a continuación:

1. *En el ámbito financiero (artículo 1, numeral 1 de la ley habilitante 2000)*

a. *Financiamiento agrícola. El literal a) autorizó al Presidente de la República para:*

a) Dictar medidas relativas al financiamiento agrícola, que permitan el desarrollo sustentable del sector. En este sentido, se garantizará una cartera obligatoria para las instituciones financieras vinculadas con el sector agropecuario.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

1. **Decreto Ley** N° 1181 de 17-01-2000 de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Crédito para el Sector Agrícola (*Gaceta Oficial* 37.148 del 28/02/01), reformado posteriormente por **Decreto Ley** N° 1456 de 20-09-2001 de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Crédito para el Sector Agrícola (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.551 del 09/11/01).

b. *Pequeña y mediana industria. El literal b) autorizo al Presidente de la República para:*

b) Dictar medidas relativas al fomento, promoción, recuperación y desarrollo de la pequeña y mediana industria. En este sentido, se garantizará el financiamiento oportuno, la capacitación, asistencia técnica, y preferencias en las compras del sector público, en la reestructuración de sus deudas, en la capacitación de su recurso humano y en la investigación que sea útil para su desarrollo.

En ejecución de esta norma se dictaron los siguientes Decretos-Leyes:

2. **Decreto Ley** N° 1547 de 9-11-01 de Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.552 del 12/11/01).

3. **Decreto Ley** N° 1435 de 18-09-01 de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (Fondafa) (*Gaceta Oficial* 37.317 del

05/11/01).

4. **Decreto Ley** N° 1552 de 12-11-01 de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Fondo de Crédito Industrial (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.556 del 13/11/01).

*c. Banca de segundo piso y sistema microfinanciero. El literal c) autorizo al Presidente de la República para:*

c) Dictar medidas con el objeto de crear, dentro del sistema financiero venezolano una banca de segundo piso, a través de la cual se concedan créditos para fortalecer las actividades microempresariales sustentadas en la iniciativa popular. Igualmente, se deberá crear el sistema Microfinanciero venezolano que integre las operaciones de microfinanciamiento en zonas urbanas y rurales y que permita su crecimiento de manera transparente y eficiente.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

5. **Decreto Ley** N° 1250 de 14-03-2001 de Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero (*Gaceta Oficial* N° 37.164 del 22/03/01).

*d. Sistema financiero. El literal d) autorizo al Presidente de la República para:*

d) Dictar medidas que regulen y fortalezcan el sistema financiero, garanticen su estabilidad y estimulen la competitividad. A tal fin, se restituirán a la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras las atribuciones que le fueron conferidas a la Junta de Emergencia Financiera por la Ley de Regulación Financiera.

Se ampliará el criterio de vinculación para el establecimiento de empresas relacionadas: se incluirán las filiales en el exterior dentro del concepto de grupo financiero; se establecerán regulaciones a las operaciones realizadas por la banca comercial: se propiciarán medidas de estímulo para el fortalecimiento patrimonial del sector bancario venezolano, para la fusión bancaria, así como para la racionalización y reducción de los gastos de transformación en dicho sector, y se modificará el régimen sancionatorio.

En ejecución de esta norma se dictaron los siguientes Decretos-Leyes:

6. **Decreto Ley** N° 1203 de 10-02-2001 de Ley de Estímulo para el Fortalecimiento Patrimonial y la Racionalización de los

Gastos y de Transformación en el Sector Bancario (*Gaceta Oficial* N° 37.148 del 28/02/01).

7. **Decreto Ley** N° 1526 de 3-11-01 de Ley de Reforma de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.555 del 13/11/01).

8. **Decreto Ley** N° 1550 de 12-11-01 de Ley de los Fondos y las Sociedades de Capital de Riesgo (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.554 del 13/11/01).

*e. Cajas de ahorro y fondos de ahorro. El literal e) autorizo al Presidente de la República para:*

e) Dictar medidas para adecuar el funcionamiento de las cajas de ahorro, fondos de ahorro y similares a la realidad económica y financiera del país. Para ello, se dotará a la Superintendencia correspondiente de las potestades de fiscalización y control que sean necesarias. Dicha Superintendencia se configurará como un servicio autónomo sin personalidad jurídica, adscrito al Ministerio de Finanzas, con autonomía funcional, administrativa, financiera y organizativa.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

9. **Decreto Ley** N° 1523 de 3-11-01 de Ley de Cajas de Ahorro y Fondos de Ahorro (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.551 del 09/11/01, reimpresso por error material en *Gaceta Oficial* N° 37.333 de 27-11-01).

*f. Actividad aseguradora y empresas de seguro. El literal f) autorizo al Presidente de la República para:*

f) Dictar medidas que regulen la actividad aseguradora con la finalidad de conferir al organismo de control los medios adecuados para el ejercicio de sus funciones; llenar los vacíos normativos en materia de supervisión contable, forma de reposición de capital y asunción de pérdidas de capital, adecuación de capitales mínimos, previsión de sanciones aplicables, establecimiento de responsabilidades de los administradores de las empresas de seguros y reaseguros y sus accionistas, modificación de las garantías previstas y la forma en que deben ser presentadas las reservas.

Se establecerá un régimen de fusión de las empresas de seguro y se redimensionará el mercado asegurador con el fortalecimiento institucional del sector.

En ejecución de esta norma se dictaron los siguientes Decretos-Leyes:

10. **Decreto Ley** N° 1312 de 29-5-01 de Ley para el Fortalecimiento del Sector Asegurador (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.554 del 13/11/01).

11. **Decreto Ley** N° 1505 de 30-11-01 de Ley del Contrato de Seguro (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.553 del 12/11/01).

12. **Decreto Ley** N° 1545 de 9-11-01 de Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.553 del 12/11/01, reimpreso por error material en *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 5.561 de 28-11-2001).

g. *Transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela en Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela. El literal g) autorizo al Presidente de la República para:*

g) Dictar medidas para transformar el Fondo de Inversiones de Venezuela en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela, el cual actuará como agente financiero del Estado, asumiendo la rectoría del manejo de los activos bancarios del sector público, para atender el financiamiento de proyectos orientados hacia la desconcentración económica, estimulando la inversión privada en zonas deprimidas y de bajo rendimiento, apoyando financieramente proyectos especiales de desarrollo regional. Actuará, además, como ente fiduciario de organismos del sector público; apoyará técnica y financieramente la expansión y diversificación de la infraestructura social y productiva de los sectores prioritarios y contribuirá con el desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país. Administrará los acuerdos financieros internacionales. El Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela tendrá competencia para actuar en el territorio nacional y en el extranjero.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

13. **Decreto Ley** N° 1274 de 10-04-2001 de Ley de Transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela en el Banco de Desarrollo Económico y Social (*Gaceta Oficial* N° 37.194 del 10/05/01, reimpreso por error material en *Gaceta Oficial* N° 37.228 del 27/06/01 y posteriormente en *Gaceta Oficial* N° 37.308 de 22-10-01).

*h. Banco de Comercio Exterior. El literal h) autorizo al Presidente de la República para:*

h) Dictar medidas que permitan garantizar al Banco de Comercio Exterior su carácter de institución financiera de desarrollo destinada al financiamiento y promoción de inversiones y de exportaciones, así como prestar asesoría y asistencia técnica al exportador de bienes y servicios nacionales no petroleros.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

14. **Decreto Ley** N° 1455 de 20-09-2001 de Ley de Reforma Parcial a la Ley del Banco de Comercio Exterior (Bancoex) (*Gaceta Oficial* 37.319 del 07/11/01, reimpresso por error material en *Gaceta Oficial* N° 37.330 de 22-11-01).

2. **En el ámbito económico y social (Artículo 1, numeral 2 de la Ley Habilitante 2000)**

*a. Titularidad, régimen de tenencia y uso de la tierra y desarrollo rural. El literal a) autorizo al Presidente de la República para:*

a) Dictar medidas con el fin de garantizar la titularidad, régimen de tenencia y uso de la tierra, como un elemento de desarrollo rural. Las medidas en materia de desarrollo agrícola y rural contemplarán mecanismos para dinamizar el mercado de tierras y garantizar su transparencia; el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente; la dotación a la población rural de los servicios públicos y la infraestructura necesaria para su desarrollo; promover las diversas formas organizativas con el objeto de fomentar la participación de la población rural en los procesos de toma de decisiones locales, nacionales y su desarrollo en el ámbito económico; modificar o crear instituciones agrícolas; con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades; impulsar los procesos educativos formales y no formales, de capacitación, extensión e investigación; operativizar el sistema de seguridad social en las áreas rurales; regular el salario agrícola; y fomentar programas orientados a la optimización de los procesos productivos.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

15. **Decreto Ley** N° 1546 de 9-11-01 de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (*Gaceta Oficial* 37.323 del 13/11/01).

*b. Cooperativas. El literal b) autorizó al Presidente de la República para:*

b) Dictar medidas dirigidas a facilitar la constitución de cooperativas, simplificando sus procedimientos y contemplando normas que estimulen su conformación en áreas que a la fecha han sido vedadas. Se fortalecerá la Superintendencia Nacional de Cooperativas como ente contralor. Se contemplará y simplificará la constitución de formas organizativas que estimulen y fortalezcan los sectores productivos débiles. Se flexibilizarán los criterios que regulan las relaciones de las empresas cooperativas con otras formas de organización y redefinirán los objetivos de los organismos de integración.

En ejecución de esta norma se dictaron los siguientes Decretos-Leyes:

16. **Decreto Ley** N° 1327 de 1-06-2001 de Ley Especial de Asociaciones Cooperativas (*Gaceta Oficial* 37.231 del 02/07/01), reformado por **Decreto Ley** N° 1440 de 30-08-01 de Ley de Reforma Parcial de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas (*Gaceta Oficial* 37.285 del 18/09/01).

17. **Decreto Ley** N° 1532 de 7-11-01 de Ley de Creación del Fondo Único Social (*Gaceta Oficial* 37.322 del 12/11/01).

*c, d. Pesca y comunidades pesqueras. Los literales c) y d) autorizaron al Presidente de la República para:*

c) Dictar medidas que permitan proteger y mejorar las condiciones de vida de las comunidades pesqueras y sus asentamientos; los caladeros de pesca en las aguas continentales y próximas a la línea de costa; así como preservar la biodiversidad y los procesos ecológicos, asegurando un ambiente acuático sano y seguro; garantizar los plenos beneficios económicos y sociales a los pescadores artesanales, a los tripulantes venezolanos de las embarcaciones pesqueras y demás trabajadores del subsector pesquero.

d) Las medidas ordenarán el subsector, basándose en los principios rectores para asegurar la producción, conservación, control, administración, fomento, exploración y aprovechamiento en forma responsable y sostenible de los recursos hidrobiológicos, así como teniendo en cuenta los as-

pectos biológicos, tecnológicos, económicos, sociales, culturales, ambientales y comerciales pertinentes. Se determinarán las formas por las cuales el Estado promoverá, incentivará y establecerá las políticas y mecanismos necesarios para garantizar el abastecimiento nacional de los productos y subproductos pesqueros y acuícolas, como base estratégica de la seguridad alimentaria, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Se establecerán los mecanismos de coordinación a los que se sujetarán las demás entidades del Estado que desarrollen funciones relacionadas con el ámbito pesquero, a los fines de incentivar, fomentar, desarrollar y controlar la actividad pesquera, acuícola y conexas, basados en el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Acuícola.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

18. **Decreto Ley** N° 1524 de 3-11-01 de Ley de Pesca y Acuicultura (*Gaceta Oficial* 37.323 del 13/11/01).

*e, f, g, h. Hidrocarburos. Los literales e), f), g) y h) autorizaron al Presidente de la República para:*

e) Dictar medidas necesarias para unificar y ordenar el régimen legal de los hidrocarburos, hoy dispersos en diferentes leyes, a fin de armonizar las distintas actividades del sector, así como las de éste con el resto de la economía; mantener la propiedad de la República sobre los yacimientos de hidrocarburos y la declaratoria de utilidad pública y de servicio público de actividades que sobre los mismos se realicen. Se adecuarán Las actividades del sector con los planes de ordenación del territorio y la defensa del ambiente.

f) Reformar la materia del impuesto de explotación o regalía, a fin de garantizar mayor eficacia en el control fiscal e incrementar la recaudación de ingresos para la República, armonizándolo con la correspondiente adecuación del impuesto sobre la renta y la reforma en materia de impuestos al consumo de los productos derivados de hidrocarburos con el propósito, al mismo tiempo, de mantener condiciones que favorezcan las inversiones necesarias en las actividades de exploración, extracción, transporte, almacenamiento, refinación y comercialización de los hidrocarburos y sus productos.

g) Igualmente, se regulará el aprovechamiento eficiente de los hidrocarburos como materia prima para su industrialización y exportación; se procurará que los bienes y equipos fabricados en el país concurren en condiciones de igualdad, para ser utilizados en las actividades vinculadas con los hidrocarburos. Asimismo, se establecerán condiciones que propicien la industrialización de los hidrocarburos en el país, con la finalidad de obtener el mayor valor agregado por sus productos; reservar al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Energía y Minas, la facultad indelegable de fijar las tarifas o precios de los hidrocarburos. El marco legal a dictarse deberá considerar, tanto el establecimiento de mecanismos regulatorios eficientes por parte del Estado, como la rentabilidad de la inversión necesaria en el sector.

h) La nueva legislación en hidrocarburos será integral, es decir, regulará los hidrocarburos y su totalidad, cualquiera que sea su forma de aparición en la naturaleza: gaseosa, líquida o bituminosa. Igualmente, regulará las diversas actividades que se realizan sobre los hidrocarburos; exploración, extracción, transporte, almacenamiento, procesamiento y mercadeo, tanto el de exportación como el interno.

En ejecución de esta norma se dictaron los siguientes Decretos-Leyes:

19. **Decreto Ley** N° 1510 de 2-11-2001 de Ley Orgánica de Hidrocarburos (*Gaceta Oficial* 37.323 del 13/11/01).

20. **Decreto Ley** N° 1478 de 4-10-2001 de Ley de Reforma Parcial de la Ley que crea el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (*Gaceta Oficial* 37.303 del 15/10/01, reimpresso por error material en *Gaceta Oficial* 37.308 del 22/10/01).

21. **Decreto Ley** N° 1544 de 9-11-01 de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Impuesto Sobre La Renta (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.557 del 13/11/01).

*i. Gas y electricidad. El literal i) autorizo al Presidente de la República para:*

i) Dictar medidas para armonizar y coordinar las competencias en materias de gas y electricidad de los poderes público municipales, estatal y nacional.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:



22. **Decreto Ley** N° 1507 de 30-10-2001 de Ley de Armonización y Coordinación de Competencias para los Poderes Públicos Nacional y Municipal para la Prestación de los Servicios de Distribución de Gas con Fines Domésticos y de Electricidad (*Gaceta Oficial* 37.319 del 07/11/01).

*j. Turismo. El literal j) autorizo al Presidente de la República para:*

j) Dictar medidas dirigidas a regular la organización y funcionamiento del sector turístico nacional, así como la orientación, facilitación, fomento, coordinación y control de la actividad turística, como factor de desarrollo económico y social del país, cuyo ámbito de aplicación comprenderá los órganos e instituciones, que desarrollen actividades relacionadas con el sector y los prestadores de servicios turísticos. Se modificará la normativa relativa al Fondo Nacional de Promoción y Capacitación Turística, con el objeto de hacer más operativo su funcionamiento. Igualmente, se dictarán medidas para establecer los mecanismos de participación y concertación del sector público y privado en la actividad turística.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

23. **Decreto Ley** N° 1534 de 8-11-01 de Ley Orgánica de Turismo (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.554 del 13/11/01, reimpreso por error material en *Gaceta Oficial* N° 37.332 de 26-11-01).

3. **En el ámbito de infraestructura, transporte y servicios. (Artículo 1, numeral 3 de la Ley Habilitante 2000)**

*a. Aviación civil. El literal a) autorizo al Presidente de la República para:*

a) Dictar las medidas y políticas necesarias para fomentar el crecimiento y la administración de la aviación civil en condiciones de seguridad, orden, eficiencia y economía, en armonía con las políticas y planes de desarrollo del Estado, bajo el ejercicio de la soberanía plena y exclusiva del espacio aéreo nacional, regulando el empleo de la aviación civil de la República Bolivariana de Venezuela y de la aviación civil internacional en el espacio geográfico nacional, sin perjuicio de lo estipulado en los tratados y convenios inter-

nacionales celebrados por la República. En todo caso debe garantizarse bajo el principio de reciprocidad la participación de empresas nacionales en las rutas internacionales.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

24. **Decreto Ley** N° 1446 de 18-09-2001 de Ley de Aviación Civil (*Gaceta Oficial* 37.293 del 28/09/01).

b. *Sistema ferroviario. El literal b) autorizo al Presidente de la República para:*

b) Dictar medidas para regular la planificación, construcción y explotación del sistema ferroviario del Estado, estableciendo una base jurídica que permita la captación de inversiones y el desarrollo de una estructura que conlleve al enlace de todas las regiones del país con sus principales puertos comerciales, a través de un transporte de pasajeros y de carga, confiable y de bajo impacto ambiental.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

25. **Decreto Ley** N° 1445 de 13-09-01 de Ley del Sistema de Transporte Ferroviario Nacional (*Gaceta Oficial* 37.313 del 30/10/01).

c. *Legislación marítima, espacios acuáticos y navegación. El literal c) autorizo al Presidente de la República para:*

c) Dictar medidas que adecuen la legislación marítima nacional a los principios constitucionales referentes a los espacios acuáticos, respetando los tratados y acuerdos internacionales celebrados por la República. Regular la acción de los organismos públicos y privados en los espacios acuáticos de la República y las funciones del Estado y los particulares en materia de seguridad y defensa, salvaguarda, pesca y cultivos acuícolas, salvamento y seguridad de la vida humana en el mar, ayudas y control de la navegación, protección del ambiente, exploración y explotación de los recursos naturales renovables o no renovables, extracción de restos y protección del patrimonio arqueológico de la Nación, investigación y desarrollo, construcción y reparaciones navales, navegación marítima fluvial y lacustre, política naviera del Estado, estructura portuaria, servicios de hidrografía, meteorología, cartografía náutica, pilotaje y canales de navegación.

En ejecución de esta norma se dictaron los siguientes Decretos-Leyes:

26. **Decreto Ley** N° 1437 de 30-08-2001 de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares (*Gaceta Oficial* 37.290 del 25/09/01, reimpresso por error material en *Gaceta Oficial* N° 37.330 de 22-11-01).

27. **Decreto Ley** N° 1436 de 30-08-2001 de Ley General de Puertos (*Gaceta Oficial* 37.292 del 27/09/01, reimpresso por error material en *Gaceta Oficial* N° 37.331 de 23-11-01).

28. **Decreto Ley** N° 1380 de 30-8-2001 de Ley General de Marinas y Actividades Conexas (*Gaceta Oficial* 37.321 del 09/11/01).

29. **Decreto Ley** N° 1551 de 12-11-01 de Ley de Procedimiento Marítimo *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.554 del 13/11/01).

30. **Decreto Ley** N° 1506 de 30-10-01 de Ley de Comercio Marítimo (*Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 5.551 del 09/11/01).

31. **Decreto Ley** N° 1468 de 27-09-2001 de Ley de Zonas Costeras (*Gaceta Oficial* 37.319 del 07/11/01).

*d. Transporte terrestre. El literal d) autorizo al Presidente de la República para:*

d) Dictar medidas que regulen todo lo relacionado con el transporte automotor por vías públicas y privadas destinadas al uso público y privado permanente o casual, así como las actividades conexas, mediante un instrumento único que contenga los mecanismos que permitan su control, administración, supervisión, fiscalización y acciones sancionadoras para lograr su implementación en aras de coadyuvar con el desarrollo armónico del país.

*En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:*

32. **Decreto Ley** N° 1535 de 8-11-01 de Ley de Tránsito y Transporte Terrestre (*Gaceta Oficial* 37.322 del 12/11/01, reimpressa por error material en *Gaceta Oficial* N° 37.332 de 26-11-01).

4. *En el ámbito de la seguridad ciudadana y jurídica. (Artículo 1, numeral 4 de la Ley Habilitante 2000):*

a. *Coordinación de seguridad ciudadana. El literal a) autorizo al Presidente de la República para:*

a) Dictar medidas para la creación de una Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, que tendrá carácter de Legislación Organizativa de coordinación de Servicios Policiales, para dotarlos de principios organizativos básicos comunes, y el mecanismo adecuado para reunir estas regulaciones en un texto legal único, que constituya la bases adecuada para sentar el principio fundamental en la materia: El de la cooperación recíproca y coordinación de los órganos de seguridad ciudadana.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

33. **Decreto Ley** N° 1453 de 20-09-01 de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana (*Gaceta Oficial* 37.318 del 06/11/01).

b. *Órganos de investigación penal. El literal b) autorizo al Presidente de la República para:*

b) Dictar medidas que regulen la organización, competencia y funcionamiento de los órganos de investigación penal, conforme a las disposiciones de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y del Código Orgánico Procesal Penal. El Proyecto de Ley que se elabora atiende a la creación, formación y actuación de una organización que permita la reconstrucción de los hechos delictivos, que garantice una eficiente investigación, el respeto a los derechos humanos, la presunción de inocencia y el derecho a la defensa, sin desmedro de la protección al sitio del suceso, la preservación de las evidencias, la identificación de las víctimas, autores y testigos, y el principio de la confidencialidad y legalidad de la investigación criminal.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

34. **Decreto Ley** N° 1511 de 2-11-01 de Ley de los órganos de Investigación Científica, Penal y Criminalística (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.551 del 09/11/01).

*c. Bomberos. El literal c) autorizo al Presidente de la República para:*

c) Dictar medidas para reformar la Ley del Ejercicio de la Profesión del Bombero para adecuar su contenido a la condición de órgano de seguridad ciudadana y de administración de emergencias que se le otorgó a los Bomberos en el numeral 3 del artículo 332 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

35. **Decreto Ley** N° 1533 de 8-11-01 de Ley de las Cuerpos de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.554 del 13/11/01, reimpresso por error material en *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 5561 de 28-11-01).

*d. Defensa Civil. El literal d) autorizo al Presidente de la República para:*

d) Dictar medidas que creen la Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil que resguarden los derechos de las personas y su protección recibida por parte del estado, ante situaciones de amenaza, vulnerabilidad y riesgo; que además precise la obligación del estado y de los particulares en virtud de la solidaridad y responsabilidad social, y asistencia humanitaria frente a situaciones de calamidad pública, en vista de lo que dispone el artículo 332 numeral 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

36. **Decreto Ley** N° 1557 de 13-11-01 de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.557 del 13/11/01).

*e. Identificación. El literal e) autorizo al Presidente de la República para:*

e) Dictar medidas que permitan incorporar nuevas tecnologías que garanticen un sistema de identificación seguro, eficiente y coordinado, para los nacionales y para extranjeros que se encuentren dentro o fuera del país. Las medidas preverán un sistema de información integrado con una base de datos decadactilar, que facilite al ciudadano el ejercicio

de sus derechos y garantías constitucionales, el acceso a los servicios públicos, el intercambio de información y el apoyo a las funciones de los órganos del Estado.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

37. **Decreto Ley** N° 1454 de 20-09-2001 de Ley Orgánica de Identificación (*Gaceta Oficial* 37.320 del 08/11/01).

*f. Registros y notarías. El literal f) autorizo al Presidente de la República para:*

f) Dictar medidas para la automatización eficiente de los nuevos procesos registrales y notariales, y aquellos que otorguen seguridad jurídica y garanticen los principios de libertad contractual y de legalidad de los derechos de las personas, de los actos, contratos y negocios jurídicos, de las sociedades mercantiles y de los bienes muebles e inmuebles, sometidos al régimen de publicidad en los registros y notarías.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

38. **Decreto Ley** N° 1554 de 13-11-01 de Ley de Registro Público y del Notariado. (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.556 del 13/11/01, reimpresso por error material en *Gaceta Oficial* N° 37.333 de 27-11-01).

5. *En el ámbito de la ciencia y la tecnología. (Artículo 1, numeral 5 de la Ley Habilitante 2000)*

*a. Ciencia y tecnología. El literal a) autorizo al Presidente de la República para:*

a) Dictar medidas que promuevan la ciencia, la tecnología y la innovación, determinando los mecanismos institucionales y operativos para la promoción, estímulo y fomento de la investigación científica y la innovación tecnológica. Dicha regulación establecerá los mecanismos de coordinación y financiamiento de proyectos dirigidos a promover la ciencia, la tecnología y la innovación, con el propósito de impulsar los procesos de generación, utilización, difusión, transferencia y gestión de estas actividades en todos los ámbitos relacionados con el desarrollo social, cultural y económico del país.

Se establecerán mecanismos para incentivar el desarrollo de redes regionales, nacionales e internacionales de coope-

ración científica y tecnológica en apoyo al sector industrial, empresarial, académico y educativo del país, implementando programas de formación del capital humano para cultivar el desarrollo científico, tecnológico y humanístico. Asimismo, se fomentarán vínculos entre las instituciones de investigación científica y tecnológica y la industria, a los fines de facilitar la transferencia e innovación.

En ejecución de esta norma se dictaron los siguientes Decretos-Leyes:

39. **Decreto Ley** N° 1290 de 30-08-2001 de Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación (*Gaceta Oficial* 37.291 del 26/09/01).

40. **Decreto Ley** N° 1127 de 20-12-2000 de Reforma del **Decreto Ley** N° 370 de Ley sobre Adscripción de Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado, a los órganos de la Administración Central (*Gaceta Oficial* 37.126 del 24/01/01); reformado por **Decreto Ley** N° 1512 de 2-11-2001 de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Adscripción de Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado a los órganos de la Administración Pública (*Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 5.556 del 13/11/01).

b. *Informática. El literal b) autorizo al Presidente de la República para:*

b) Dictar medidas que regulen la actividad informática, a fin de otorgar seguridad jurídica para la expansión y desarrollo de las comunicaciones electrónicas, especialmente dirigidas al uso de la red mundial de comunicaciones. De igual forma, se deberá promover el uso y la seguridad en el comercio electrónico y en la transmisión de datos. Se regularán las actividades de los proveedores de los servicios de certificación y los certificados electrónicos. En todo caso, se dictarán medidas para regular la firma, tramitación y formalización de documentos digitales.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

41. **Decreto Ley** N° 1204 de 28-02-01 de Ley de Mensaje de Datos y Firmas Electrónicas (*Gaceta Oficial* N° 37.148 del 28/02/01).

6. *En el ámbito de la organización y funcionamiento del Estado. (Artículo 1, numeral 6 de la Ley Habilitante 2000)*

a. *Procuraduría General de la República. El literal a) autorizo al Presidente de la República para:*

a) Dictar medidas a los efectos de reformar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República con el objeto de adecuarla a las competencias constitucionales, así como redimensionar su funcionamiento.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

42. **Decreto Ley** N° 1556 de 13-11-01 de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.554 del 13/11/01).

b. *Función pública. El literal c) autorizo al Presidente de la República para:*

b) Dictar normas relativas a la función pública a nivel nacional y cualquier otra que tenga relación con el empleo público, a fin de racionalizar los gastos funcionales de la Administración Pública y lograr una mayor eficiencia en la actividad administrativa.

Se regularán las materias propias de la función pública, como ingreso, ascenso, traslado, estabilidad, suspensión, retiro y lo relativo al contencioso funcional. Asimismo, se fortalecerán las potestades administrativas sobre las variables de ingreso, ascenso y egreso de los funcionarios públicos. Se establecerá la clasificación de los funcionarios públicos de carrera y de libre nombramiento y remoción. Se establecerá la contratación bajo régimen laboral para las funciones no reservadas a los funcionarios públicos.

Se incorporará la evaluación del desempeño como instrumento de medición basado en factores objetivos, como la base para incentivos, ascensos y para el eventual egreso, así como la obligación que tienen los supervisores de efectuarla; se regularán los concursos para el ingreso, los cuales deberán ser públicos y obligatorios, permitiendo la participación de los interesados en condiciones de igualdad.

Se asignarán a las Oficinas de Personal de los organismos de la Administración Pública Nacional, competencias que permitan diseñar una política de personal acorde con los



requerimientos de su organismo de acuerdo con las directrices aprobadas por los órganos de la función pública; se sustituirá el Registro de Asignación de Cargos por los planes de personal centrados en el cumplimiento de metas institucionales y se sancionará el incumplimiento de las metas y programas previstos en los planes de personal.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

43. **Decreto Ley** N° 1553 de 13-11-01 de Ley sobre el Estatuto de la Función Pública (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.557 del 13/11/01).

*c. Planificación. El literal f) autorizo al Presidente de la República para:*

c) Dictar medidas que regulen la función de planificación del Estado con el propósito de incrementar la capacidad de gobierno y la formulación, ejecución, seguimiento y control de las políticas públicas. Para ello, se actualizará el régimen jurídico de la planificación; se definirán las funciones que le corresponden a cada nivel territorial de gobierno y a las nuevas instancias constitucionales de coordinación de políticas públicas en el proceso de la planificación, estableciendo la interrelación del conjunto de planes y su vinculación con los presupuestos públicos y fortaleciendo los mecanismos de consulta y participación democrática en los procesos de la planificación nacional.

En ejecución de esta norma se dictaron los siguientes Decretos-Leyes:

44. **Decreto Ley** N° 1528 de 6-11-01 de Ley Orgánica de Planificación (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.554 del 13/11/01).

45. **Decreto Ley** N° 1469 de 27-09-01 de Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.556 del 13/11/01).

46. **Decreto Ley** N° 1531 de 7-11-01 de Ley de Reforma Parcial del Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana (*Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.553 del 12/11/01).

*d. Licitaciones. El literal f) autorizo al Presidente de la República para:*

f) d) Dictar medidas que adecuen la Ley de Licitaciones a las necesidades del financiamiento multilateral de proyec-

tos para el desarrollo nacional, definidos por la República Bolivariana de Venezuela, a los efectos de facilitar las contrataciones públicas con recursos provenientes de organismos multilaterales y generar confianza en cuanto al manejo de éstos. A tal efecto, se regulará la posibilidad de aplicar en las contrataciones que efectúe la Administración Pública, las normas y procedimientos de selección de contratistas que prevén los organismos multilaterales, cuando esto sea convenido en los respectivos contratos de financiamiento. Igualmente, se modificarán las normas relativas al Servicio Nacional de Contrataciones a fin de determinar su adscripción, atribuciones y funcionamiento.

Modificar el régimen vigente con el objeto de modernizar y agilizar los procedimientos de selección de contratistas dentro de normas de transparencia y eficiencia.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

47. **Decreto Ley** N° 1121 de 6-12-2000 de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (*Gaceta Oficial* 37.097 del 12/12/00) reformada por **Decreto Ley** N° 1555 de 13-11-01 de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (*Gaceta Oficial* N° 5556 Extraordinaria de 13-11-01).

*e. Estadística. El literal g) autorizo al Presidente de la República para:*

e) Dictar medidas para la modernización y regulación de la actividad estadística pública con la finalidad de lograr información primaria suficiente, veraz y oportuna para la formulación de las políticas públicas en los diversos sectores de actividad. En todo caso, se establecerá un régimen actualizado sobre la función estadística del Estado y se regulará su relación con los particulares en el suministro, mantenimiento y uso de la información estadística.

En ejecución de esta norma se dictó el siguiente Decreto-Ley:

48. **Decreto Ley** N° 1279 de 18-04-2001 de Ley de la Función Pública de Estadística (*Gaceta Oficial* N° 37.202 del 22/05/01), reformado por **Decreto Ley** N° 1509 de 01-11-01 de Ley de Reforma Parcial de la Ley de la Función Pública Estadística (*Gaceta Oficial* N° 37.321 de 9-11-01).

## II. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS LEYES POR HABERSE VIOLADO LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA RESERVA LEGAL

Las materias cuya legislación puede delegarse en el Presidente de la República en Consejo de Ministros, son las que corresponden a la competencia del Poder Nacional enumeradas en el artículo 156 de la Constitución, sin que el texto constitucional establezca límite expreso alguno. Por ello, esta delegación legislativa de la Asamblea Nacional en el Presidente de la República en Consejo de Ministros, no sólo es una innovación de la Constitución de 1999, sino que la misma no tiene antecedentes en el constitucionalismo contemporáneo, por la amplitud como está concebida. Esta delegación, por otra parte, cambió el régimen de la Constitución de 1961 que se limitaba a autorizar al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materias económicas y financieras, exclusivamente, previa habilitación por el Congreso (arts. 190, ord. 8).

En la Constitución de 1999, en cambio, se ha regulado una amplísima posibilidad de delegación legislativa, sin limitación expresa respecto de las materias que puede contener, lo cual podría resultar en un atentado inadmisibles contra el principio constitucional de la reserva legal. Sobre esta delegación legislativa, incluso, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se ha pronunciado sin fijarle o buscarle límites, admitiendo, incluso, la delegación legislativa en materias que corresponden ser reguladas por leyes orgánicas, en la siguiente forma:

“Puede apreciarse, en consecuencia, que, de acuerdo con el nuevo régimen constitucional, *no existe un límite material* en cuanto al objeto o contenido del decreto-ley, de manera que, a través del mismo, pueden ser reguladas materias que, según el artículo 203 de la Constitución, corresponden a leyes orgánicas; así, *no existe limitación* en cuanto a la jerarquía del decreto-ley que pueda dictarse con ocasión de una ley habilitante, por lo cual podría adoptar no sólo el rango de una ley ordinaria sino también de una ley orgánica.

Igualmente aprecia la Sala que el Presidente de la República puede entenderse facultado para dictar -dentro de los límites de las leyes habilitantes- Decretos con fuerza de ley Orgánica, ya que las leyes habilitantes son leyes orgánicas por su naturaleza, al estar contenidas en el artículo 203 de

la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual se encuentra íntegramente referido a las leyes orgánicas. Así, las leyes habilitantes son, por definición, leyes marco -lo que determina su carácter orgánico en virtud del referido artículo- ya que, al habilitar al Presidente de la República para que ejerza funciones legislativas en determinadas materias, le establece las directrices y parámetros de su actuación la que deberá ejercer dentro de lo establecido en esa ley; además, así son expresamente definidas las leyes habilitantes en el mencionado artículo al disponer que las mismas tienen por finalidad “establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República...” (Sentencia N° 1716 de 19-01-01, revisión constitucional del Decreto-Ley con fuerza de Ley Orgánica de los espacios Acuáticos e Insulares de 2001).

Sin embargo, a pesar de la aparente ausencia de límites a la delegación legislativa, el régimen de los derechos constitucionales previstos en la Constitución, que tiene prevalencia sobre cualquier otro, impone una limitación esencial la delegación legislativa, de manera que tal delegación no es posible en materias que impliquen limitación o restricción a los derechos y garantías constitucionales.

En efecto, la más importante de las garantías constitucionales de los derechos constitucionales, tal y como resulta de toda la regulación contenida en los artículos 19 a 129 de la Constitución, es la de la “reserva legal,” es decir, que sólo mediante ley es que pueden limitarse o restringirse los derechos garantizados en la Constitución. El texto constitucional, además, reserva dichas regulaciones a la ley nacional, es decir, la emanada de la Asamblea Nacional, teniendo ésta entre sus atribuciones, el “legislar en las materias de la competencia nacional” (art. 187,1), enumerando el artículo 156 de la Constitución, entre ellas, “la legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales.”

Conforme a lo anterior, las regulaciones, restricciones y limitaciones a los derechos y garantías constitucionales sólo pueden ser establecidas mediante *ley formal*, y “ley,” conforme al artículo 202 de la Constitución, no es otra cosa que “el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador”; es decir, el acto normativo emanado del cuerpo que conforma la representación popular.

Es decir, las limitaciones o restricciones a los derechos y garantías constitucionales, de acuerdo con la garantía constitucional de la reserva legal, sólo puede ser establecidas por el órgano colegiado que represente al pueblo, es decir, por la Asamblea Nacional.

De lo anterior resulta que, frente a una delegación legislativa tan amplia como la que regula la Constitución, aparentemente sin límites expresos, sin embargo, los límites a la misma derivan de los propios principios constitucionales. De ello deriva que siendo la garantía constitucional de la reserva legal de la esencia del régimen constitucional del Estado de derecho, la delegación legislativa mediante leyes habilitantes al Presidente de la República para dictar decretos con rango y valor de Ley, no puede abarcar materias que se refieran al régimen de restricción o limitación a los derechos y garantías constitucionales; por ello, se propone que los Decretos Leyes dictados en ejecución de la Ley Habilitante 2000, sean derogados por la Asamblea Nacional o anulados por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

En tal sentido, en el mismo artículo 156 de la Constitución que regula las materias de competencia nacional, se enumeran muchas que inciden directamente en el régimen de los derechos constitucionales enumerados y desarrollados en los capítulos de la Constitución (sobre la nacionalidad, y los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y educativos, económicos, de los pueblos indígenas y ambientales, Título III, artículos 19 a 135) y que sólo pueden ser reguladas mediante ley formal emanadas de la Asamblea Nacional, y que son las siguientes: la naturalización, la admisión, la extradición y expulsión de extranjeros (ord. 4); los servicios de identificación (ord. 5); la policía nacional (ord. 6); la seguridad, la defensa y desarrollo nacional (ord. 7); el régimen de la administración de riesgos y emergencias (ord. 9); la regulación del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero y del mercado de capitales (ord. 10); el régimen del comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas (ord. 15); la legislación sobre ordenación urbanística (ord. 19); el régimen y organización del sistema de seguridad social (ord. 22); la legislación en materia de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, turismo y ordenación del territorio (ord. 23); las políticas y los servicios nacionales de educación y salud (ord. 25); el régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre de

carácter nacional (ord. 26); y, en general, como se dijo, la legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; y además, la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de los pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general (ord. 32).

Ahora bien, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que en Venezuela tiene rango constitucional y es de aplicación prevalente en el derecho interno conforme al artículo 23 de la Constitución, establece que:

*Artículo 30: Alcance de las Restricciones.* Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la misma, no pueden ser aplicadas sino *conforme a leyes* que se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la expresión “leyes” contenida en esta norma sólo puede referirse a los actos legales emanados de “los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente electos” (*Opinión Consultiva OC-6/67 de 9-3-86*), y que, en el caso de Venezuela, es la Asamblea Nacional.

En consecuencia, las leyes habilitantes que dicte la Asamblea Nacional delegando la potestad legislativa en el Presidente de la República, constitucionalmente no pueden atribuir al Presidente potestad alguna para dictar normas que impliquen la restricción o limitación a los derechos y garantías constitucionales, pues de lo contrario se violaría el principio de la reserva legal que como garantía constitucional fundamental de tales derechos, está establecido en la Constitución; lo que ocurrió con la Ley Habilitante 2000.

Ahora bien, los Decretos Leyes cuya derogación o anulación se propone están viciados de inconstitucionalidad por haber dictado el Presidente de la República una legislación restrictiva o limitativa de los derechos y garantías constitucionales, que como se ha señalado, son materias de reserva legal y que,

por tanto, no son delegables; lo que los hace nulos conforme al artículo 25 de la Constitución por haber menoscabado la garantía constitucional de la reserva legal que regula el Título III de la Constitución y por violación del mencionado artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que como se ha dicho tiene rango constitucional en nuestro país.

Estos vicios de inconstitucionalidad, afectan a los decretos-leyes dictados por el Presidente de la República en ejecución de dicha Ley Habilitante 2000, cuya derogación o anulación se propone y en los cuales se han establecido restricciones o limitaciones a los derechos constitucionales que a continuación se indican:

Los siguientes **Decretos Leyes** han violado la garantía constitucional de la reserva legal respecto al derecho de propiedad, que establece el artículo 115 de la Constitución, en el cual se dispone que sólo por ley pueden establecerse contribuciones, restricciones y obligaciones a la propiedad:

**a. Decreto Ley N° 1546** de 9-11-01 de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario que establece contribuciones, restricciones a la propiedad rural;

**Decreto Ley N° 1468** de 27-9-01 de Ley de Zonas Costeras que establece no sólo restricciones a la propiedad privada inmueble ubicada en las zonas costeras, sino que extingue la propiedad privada al declarar como dominio público de la República, una franja de terreno de 80 mt. de ancho contados a partir de la línea de pleamar, lo cual además lo hace inconstitucional, por violación del artículo 116 de la Constitución que prohíbe la confiscación; y

**Decreto Ley N° 1469** de 27-9-01 de Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentables, que establece limitaciones y restricciones a la propiedad inmueble comprendida en las mismas zonas.

**b.** Los siguientes **Decretos Leyes** han violado la garantía constitucional de la reserva legal respecto al derecho al libre ejercicio de las actividades económicas de cada quien que garantiza el artículo 112 de la Constitución, en el cual se dispone que sólo por ley pueden establecerse limitaciones a la libertad económica; al establecer dichos decretos leyes limitaciones a la libertad económica en las actividades bancarias, financieras, aseguradoras, pesqueras, de turismo, de navegación aérea, de carácter portuario y de marinas, de comercio exterior y de

transporte terrestre:

**Decreto Ley** N° 1203 de 10-2-01 de Ley de Estímulos para el Fortalecimiento Patrimonial y la Racionalización de los Gastos y de Transformación del Sector Bancario;

**Decreto Ley** N° 1526 de 3-11-01 de Ley de Reforma de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras;

**Decreto Ley** N° 1550 de 12-11-01 de Ley de los Fondos y las Sociedades de Capital de Riesgo;

**Decreto Ley** N° 1523 de 3-11-01 de Ley de Cajas de Ahorro y Fondos de Ahorro;

**Decreto Ley** N° 1312 de 29-5-01 de Ley para el Fortalecimiento del Sector Asegurador;

**Decreto Ley** N° 1505 de 30-11-01 de Ley del Contrato de Seguro;

**Decreto Ley** N° 1545 de 9-11-01 de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros;

**Decreto Ley** N° 1524 de 3-11-01 de Ley de Pesca y Acuicultura;

**Decreto Ley** N° 1534 de 8-11-01 de la Ley Orgánica de Turismo;

**Decreto Ley** N° 1446 de 18-9-01 de Ley de Aviación Civil;

**Decreto Ley** N° 1436 de 30-8-01 de Ley General de Puertos;

**Decreto Ley** N° 1380 de 30-8-01 de Ley General de Marinas y Actividades Conexas;

**Decreto Ley** N° 1506 de 30-10-01 de Ley de Comercio Marítimo; y

**Decreto Ley** N° 1535 de 8-11-01 de Ley de Tránsito y Transporte Terrestre.

c. Los siguientes decretos ley han violado la garantía constitucional de la reserva legal respecto al derecho a la seguridad personal y a la regulación de los órganos de seguridad ciudadana, que garantiza el artículo 55 de la Constitución, en el cual se dispone que sólo por ley pueden regularse los mismos:

**Decreto Ley** N° 1453 de 20-9-01 de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana;

**Decreto Ley** N° 1511 de 2-11-01 de Ley de los Órganos de Investigación Científica, Penal y Criminalística;



**Decreto Ley** N° 1533 de 8-11-01 de Ley de los Cuerpos de Bomberos y Administración de Emergencias de Carácter Civil; y

**Decreto Ley** N° 1557 de 13-11-01 de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres.

d. El siguiente decreto ley han violado la garantía constitucional de la reserva legal respecto al derecho a la identificación personal derivada del artículo 20 de la Constitución:

**Decreto Ley** N° 1454 de 29-01-01 de Ley Orgánica de Identificación.

e. El siguiente decreto ley han violado la garantía constitucional de la reserva legal respecto al derecho al ejercicio de las profesiones liberales, particularmente de la abogacía, la cual deriva del artículo 105 de la Constitución:

**Decreto Ley** N° 1554 de 13-11-01 de Ley de Registro Público y del Notariado.

### III. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS LEYES POR USURPACIÓN DE FUNCIONES

Como se ha dicho, la delegación legislativa al Presidente de la República necesariamente se tiene que producir mediante una ley habilitante emanada de la Asamblea Nacional en la cual se tienen que establecer “las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente” (art. 203). En consecuencia, si bien los decretos que dicte el Presidente de la República en ejecución de la ley habilitante, tienen “rango y valor de Ley,” los mismos obligatoriamente tienen que sujetarse a las previsiones de la ley habilitante, la cual, conforme a la doctrina de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, tiene carácter de ley orgánica por ser una ley marco. En efecto, en la sentencia citada de 19-9-01, esta Sala señaló:

“En este contexto, debe destacarse la particular característica que poseen las leyes habilitantes, ya que, a pesar de ser leyes marco (categoría 4), no requieren del control previo que ejerce esta Sala para determinar si las mismas tienen carácter orgánico; ello debido a que ha sido el propio Constituyente, en su artículo 203, quien las definió como tales, lo que significa que dichas leyes deban ser consideradas como orgánicas, aparte del quórum calificado que, para su sanción, prevé el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.”

Por tanto, el primer límite sustantivo que tienen los decretos-ley dictados en ejecución de la ley habilitante, es el respeto de “las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan,” por lo que todo decreto-ley dictado fuera de tales directrices, propósitos y marco no sólo lo hace ilegal por violar la ley habilitante, sino que lo vicia de inconstitucionalidad por violar el artículo 203 del texto fundamental.

Por último, la propia ley habilitante como ley marco y, por tanto, de rango de ley orgánica, puede establecer otros límites al ejercicio de la delegación por el Presidente de la República. En la “Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de Ley en las materias que se delegan” de 13-11-00, por ejemplo, se establecieron las siguientes limitaciones adjetivas cuya violación implicaría violación de la ley habilitante (ley marco con rango constitucional de ley orgánica): primero, los decretos-ley tenían que estar acompañados de su respectiva Exposición de Motivos (art. 2); segundo, y el contenido de los decretos-ley debía ser informado por el Ejecutivo Nacional, por lo menos 10 días antes de su publicación en Gaceta Oficial, a la Comisión Especial que debía designar la Asamblea Nacional (art. 4).

Además, la referida Ley Habilitante de 13-11-2000 estableció una limitación sustantiva para los decretos-leyes que estuviesen referidos a la materia de descentralización, los cuales obligatoriamente debían respetar “el sistema de distribución constitucional de competencias” y debían procurar “la satisfacción de los principios constitucionales de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.” Además, dispuso la Ley que “en el plano de la cooperación” los decretos-leyes debían dar “prioridad a los mecanismos de carácter voluntario y convencional; y en el plano de las competencias concurrentes, los indicados decretos-leyes debían establecer “el régimen básico de la correspondiente materia a fin de permitir su desarrollo por la legislación estatal, de conformidad con el artículo 165 de la Constitución” (art. 5).

Ahora bien, los siguientes decretos-leyes fueron dictados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en abierta violación del artículo 203 de la Constitución, pues se dictaron fuera de “las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegaron,” es decir, en materias que no fueron delegadas al Presidente de la República; razón por la cual se justifica su derogación o anulación:

a. El **Decreto-Ley** N° 1478 de 4-10-2001 que modificó la Ley del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica fue dictado supuestamente en ejecución del artículo 1, ordinal 2, literales e y f; y ordinal 6, literal e, de la Ley Habilitante. Ahora bien basta leer lo que indican dichos ordinales para constatar que en los mismos la Asamblea Nacional no delegó en forma alguna en el Presidente de la República la potestad de modificar la ley de dicho Fondo regulado en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (*Gaceta Oficial* N° 37.029 5-9-2000). En efecto dicho ordinales establecen lo siguiente:

*Art. 1, 2,e* Dictar medidas necesarias para unificar y ordenar el régimen legal de los hidrocarburos, hoy dispersos en diferentes leyes, a fin de armonizar las distintas actividades del sector, así como las de éste con el resto de la economía; mantener la propiedad de la República sobre los yacimientos de hidrocarburos y la declaratoria de utilidad pública y de servicio público de actividades que sobre los mismos se realicen. Se adecuarán Las actividades del sector con los planes de ordenación del territorio y la defensa del ambiente.

*Art. 1, 2,f* Reformar la materia del impuesto de explotación o regalía, a fin de garantizar mayor eficacia en el control fiscal e incrementar la recaudación de ingresos para la República, armonizándolo con la correspondiente adecuación del impuesto sobre la renta y la reforma en materia de impuestos al consumo de los productos derivados de hidrocarburos con el propósito, al mismo tiempo, de mantener condiciones que favorezcan las inversiones necesarias en las actividades de exploración, extracción, transporte, almacenamiento, refinación y comercialización de los hidrocarburos y sus productos.

*Art. 1, 6,e* Dictar medidas que regulen la función de planificación del Estado con el propósito de incrementar la capacidad de gobierno y la formulación, ejecución, seguimiento y control de las políticas públicas. Para ello, se actualizará el régimen jurídico de la planificación; se definirán las funciones que le corresponden a cada nivel territorial de gobierno y a las nuevas instancias constitucionales de coordinación de políticas públicas en el proceso de la planificación, estableciendo la interrelación del conjunto de planes y su vincu-

lación con los presupuestos públicos y fortaleciendo los mecanismos de consulta y participación democrática en los procesos de la planificación nacional.

Como se indicó, basta leer estos numerales para constatar que la Ley Habilitante no autorizó en forma alguna al Presidente de la República en Consejo de Ministros para reformar la ley que crea el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica, razón por la cual el Decreto Ley 1478 de 4-10-01, viola los artículos 203 y 236,8 de la Constitución y, consecuentemente tanto la Ley Habilitante en la cual pretendió fundamentarse, como el artículo 218 que sólo permite que las leyes sean reformadas por otras leyes.

b. El **Decreto Ley** N° 1469 de 27-09-01 de Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable; fue dictado supuestamente en ejecución de "lo establecido en el literal e, del artículo 1," de la Ley Habilitante. Sin embargo, se omitió la identificación del numeral al cual corresponde dicho literal. Tratándose de un error material, es necesario deducir a cual literal podría corresponder: Debe descartarse el literal e, del numeral 1, porque se refiere a las cajas de ahorro; el literal e, del numeral 2, porque se refiere a los hidrocarburos; el literal e, del numeral 4, porque se refiere a identificación; quedando sólo como factible de fundamentar el referido **Decreto Ley**, el literal e, del numeral 6, del artículo 1 de la Ley Habilitante. Ahora bien basta leer lo que indica dicho ordinal para constatar que en el mismo la Asamblea Nacional no delegó en forma alguna en el Presidente de la República la potestad de dictar una ley que se refiera a zonas especiales de desarrollo sustentable.

En efecto dicho ordinal establece lo siguiente:

*Art. 1, 6,e* Dictar medidas que regulen la función de planificación del Estado con el propósito de incrementar la capacidad de gobierno y la formulación, ejecución, seguimiento y control de las políticas públicas. Para ello, se actualizará el régimen jurídico de la planificación; se definirán las funciones que le corresponden a cada nivel territorial de gobierno y a las nuevas instancias constitucionales de coordinación de políticas públicas en el proceso de la planificación, estableciendo la interrelación del conjunto de planes y su vinculación con los presupuestos públicos y fortaleciendo los mecanismos de consulta y participación democrática en los procesos de la planificación nacional.

Como se indicó, basta leer este numeral para constatar que la Ley Habilitante sólo autorizó al Presidente de la República en Consejo de Ministros para regular la función de planificación, pero no lo autorizó para dictar una Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable limitativa de la propiedad inmueble, razón por la cual el **Decreto Ley** 1469 de 27-9-01, violó los artículos 203 y 236,8 de la Constitución y, consecuentemente, la Ley Habilitante en la cual pretendió fundamentarse.

c. El **Decreto Ley** N° 1532 de 7-11-01 de Ley de Creación del Fondo Único Social; fue dictado supuestamente en ejecución del artículo 1, ordinal 2, literal b, de la Ley Habilitante. Ahora bien basta leer lo que indica dicho ordinal para constatar que en el mismo la Asamblea Nacional no delegó en forma alguna en el Presidente de la República la potestad de derogar el Decreto Ley N° 364 de Ley de Creación del Fondo Único Social de 5-10-99 ni para transformar la naturaleza de dicho Fondo de un servicio autónomo sin personalidad jurídica como era, en la de un instituto autónomo. En efecto dicho ordinal establece lo siguiente:

*Art. 1, 2, b* Dictar medidas dirigidas a facilitar la constitución de cooperativas, simplificando sus procedimientos y contemplando normas que estimulen su conformación en áreas que a la fecha han sido vedadas. Se fortalecerá la Superintendencia Nacional de Cooperativas como ente contralor. Se contemplará y simplificará la constitución de formas organizativas que estimulen y fortalezcan los sectores productivos débiles. Se flexibilizarán los criterios que regulan las relaciones de las empresas cooperativas con otras formas de organización y redefinirán los objetivos de los organismos de integración.

Como se indicó, basta leer este numeral para constatar que la Ley Habilitante sólo autorizó al Presidente de la República en Consejo de Ministros para regular las cooperativas y establecer la Superintendencia Nacional de Cooperativas, pero no lo autorizó para dictar una Ley de Creación del Fondo Único Social, como instituto autónomo, razón por la cual el Decreto Ley 1532 de 7-11-01, violó los artículos 203 y 236,8 de la Constitución y, consecuentemente, tanto la Ley Habilitante en la cual pretendió fundamentarse como el artículo 142 de la Constitución que reserva a la ley la creación de institutos autónomos.

d. El **Decreto Ley** N° 1468 de 27-09-01 de Ley de Zonas Costeras; fue dictado supuestamente en ejecución del artículo 1, ordinal 3, literal c, de la Ley Habilitante. Ahora bien basta leer lo que indica dicho ordinal para constatar que en el mismo la Asamblea Nacional no delegó en forma alguna en el Presidente de la República la potestad de regular las Zonas Costeras, limitar la propiedad privada inmueble, declarar bienes del dominio público ni para confiscar bienes de propiedad privada. En efecto dicho ordinal establece lo siguiente:

*Art. 1, 3,c* Dictar medidas que adecuen la legislación marítima nacional a los principios constitucionales referentes a los espacios acuáticos, respetando los tratados y acuerdos internacionales celebrados por la República. Regular la acción de los organismos públicos y privados en los espacios acuáticos de la República y las funciones del Estado y los particulares en materia de seguridad y defensa, salvaguarda, pesca y cultivos acuícolas, salvamento y seguridad de la vida humana en el mar, ayudas y control de la navegación, protección del ambiente, exploración y explotación de los recursos naturales renovables o no renovables, extracción de restos y protección del patrimonio arqueológico de la Nación, investigación y desarrollo, construcción y reparaciones navales, navegación marítima fluvial y lacustre, política naviera del Estado, estructura portuaria, servicios de hidrografía, meteorología, cartografía náutica, pilotaje y canales de navegación.

Como se indicó, basta leer este numeral para constatar que la Ley Habilitante solo autorizo al Presidente de la República en Consejo de Ministros para regular las actividades marítimas y los espacios acuáticos, por lo cual el Decreto Ley 1468 de 27-09-01 violó los artículos 203 y 236,8 de la Constitución y, consecuentemente, tanto la Ley Habilitante en la cual pretendió fundamentarse como el artículo 115 de la Constitución que reserva la ley a la limitación de la propiedad y el artículo 116 de la Constitución que prohíbe la confiscación.

e. El **Decreto Ley** N° 1127 de 20-12-2000 y el **Decreto Ley** N° 1512 de 2-11-2001 de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Adscripción de Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado a los órganos de la Administración Pública; fueron dictados supuestamente en ejecución del artículo 1, ordinal 5, literal a, de la Ley Habilitante. Ahora bien basta leer lo que indica dicho ordinal

para constatar que en el mismo la Asamblea Nacional no delegó en forma alguna en el Presidente de la República la potestad de establecer las adscripciones de los entes de la Administración Pública a los Órganos de la Administración Central. En efecto dicho ordinal establece lo siguiente:

*Art. 1, 5,a* Dictar medidas que promuevan la ciencia, la tecnología y la innovación, determinando los mecanismos institucionales y operativos para la promoción, estímulo y fomento de la investigación científica y la innovación tecnológica. Dicha regulación establecerá los mecanismos de coordinación y financiamiento de proyectos dirigidos a promover la ciencia, la tecnología y la innovación, con el propósito de impulsar los procesos de generación, utilización, difusión, transferencia y gestión de estas actividades en todos los ámbitos relacionados con el desarrollo social, cultural y económico del país.

Se establecerán mecanismos para incentivar el desarrollo de redes regionales, nacionales e internacionales de cooperación científica y tecnológica en apoyo al sector industrial, empresarial, académico y educativo del país, implementando programas de formación del capital humano para cultivar el desarrollo científico, tecnológico y humanístico. Asimismo, se fomentarán vínculos entre las instituciones de investigación científica y tecnológica y la industria, a los fines de facilitar la transferencia e innovación.

Como se indicó, basta leer este numeral para constatar que la Ley Habilitante solo autorizó al Presidente de la República en Consejo de Ministros para regular medidas para promover la ciencia, la tecnología y la innovación, por lo cual el **Decreto Ley** 1512 de 2-11-01, violó los artículos 203 y 236,8 de la Constitución y, consecuentemente, tanto la Ley Habilitante en la cual pretendió fundamentarse como el artículo 142 de la Constitución que reserva la ley lo concerniente a los institutos autónomos. Además el mencionado Decreto Ley al derogar una ley anterior para lo cual no estaba autorizado el Presidente de la República, violó el artículo 218 de la Constitución.

f. El **Decreto Ley** N° 1531 de 7-11-01 de Ley de Reforma Parcial del Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana, materia que no estaba comprendida dentro de la delegación de la Ley Habilitante, fue dictado supuestamente en ejecución del artículo 1, ordinal 6, literal e, de la Ley Habilitante. Ahora bien

basta leer lo que indica dicho ordinal para constatar que en el mismo la Asamblea Nacional no delegó en forma alguna en el Presidente de la República la potestad de reformar la Corporación Venezuela de Guayana como instituto autónomo. En efecto dicho ordinal establece lo siguiente:

*Art. 1, 6,e* Dictar medidas que regulen la función de planificación del Estado con el propósito de incrementar la capacidad de gobierno y la formulación, ejecución, seguimiento y control de las políticas públicas. Para ello, se actualizará el régimen jurídico de la planificación; se definirán las funciones que le corresponden a cada nivel territorial de gobierno y a las nuevas instancias constitucionales de coordinación de políticas públicas en el proceso de la planificación, estableciendo la interrelación del conjunto de planes y su vinculación con los presupuestos públicos y fortaleciendo los mecanismos de consulta y participación democrática en los procesos de la planificación nacional.

Como se indicó, basta leer este numeral para constatar que la Ley Habilitante sólo autorizo al Presidente de la República en Consejo de Ministros para regular la función de planificación del Estado, por lo cual el **Decreto Ley** 1531 de 7-11-01, violó los artículos 203 y 236,8 de la Constitución y, consecuentemente, tanto la Ley Habilitante en la cual pretendió fundamentarse, como el artículo 142 de la Constitución que reserva la ley lo concerniente a los institutos autónomos. Además, el mencionado **Decreto Ley** al derogar una ley anterior para lo cual no estaba autorizado el Presidente de la República, violó el artículo 218 de la Constitución.

#### **IV. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS LEYES POR VIOLACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La potestad legislativa que pueda delegarse al Presidente de la República, además, tiene otros límites impuestos en la Constitución para garantizar la participación política, que no sólo es uno de los valores fundamentales del texto constitucional sino uno de los derechos constitucionales más destacados previstos en el mismo.

En efecto, la Constitución consagra el derecho a “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública,” disponiendo como “obligación del Estado



...facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica” (art. 62). Además, la Constitución garantiza el derecho a la participación en lo político entre otros medios, a través de la “consulta popular” (art. 70).

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

Esta es la forma concreta conforme a la cual la Constitución garantiza el ejercicio del derecho a la participación política en la gestión de los asuntos públicos en el proceso de formación de las leyes, al establecer la obligación que se impone a la Asamblea Nacional, de consulta pública sobre los proyectos de ley.

Esta obligación constitucional de realizar consulta pública respecto de los proyectos de Ley, por supuesto, se traslada al Presidente de la República cuando se produce la delegación legislativa. Esta, como toda delegación, no sólo transfiere poderes sino también deberes, y entre ellos, el deber constitucional de consulta pública de los proyectos de decreto-ley que se dicten en ejecución de la ley habilitante.

Este es el principio que, además, ha sido sentado por esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la citada sentencia N° 1716 de 19-09-01 al revisar la constitucionalidad del Decreto-Ley sobre Ley Orgánica de los espacios Acuáticos e Insulares de 2001. La Sala señaló que así como las leyes orgánicas que dicte la Asamblea Nacional tienen que someterse al control previo de constitucionalidad por parte de la Sala Constitucional, esta obligación también existe cuando se trate de decretos-leyes con rango de ley orgánica. La Sala dijo, así, que:

“El control asignado a esta Sala tiene que ver con la verificación previa de la constitucionalidad del carácter orgánico de la ley (control objetivo del acto estatal), independien-

temente del órgano (sujeto) que emita el acto estatal, siempre que esté constitucionalmente habilitado para ello (Asamblea Nacional o Presidente de la República en virtud de la habilitación legislativa).”

El mismo razonamiento debe aplicarse respecto de la obligación de consulta pública de los proyectos de ley como garantía del derecho constitucional a la participación política: independientemente del órgano que dicte la ley (Asamblea Nacional o Presidente de la República en virtud de la habilitación legislativa), la obligación de consulta pública es ineludible pues es parte integrante del procedimiento constitucional para la formación de las leyes.

En consecuencia, la delegación legislativa al Presidente de la República no podía configurarse como un mecanismo para eludir el cumplimiento de esta obligación constitucional de consulta en el proceso de elaboración de los decretos-leyes respectivos, la cual no se elimina por el hecho de la delegación legislativa. En consecuencia, los proyectos de decretos-leyes dictados en ejecución de la Ley Habilitante, debieron someterse a consulta por el Ejecutivo Nacional en la misma forma indicada en la Constitución, antes de su adopción en Consejo de Ministros.

Pero adicionalmente a las previsiones constitucionales sobre consulta de leyes, a partir del 17 de octubre de 2001, la *Ley Orgánica de la Administración Pública* de 2001 (*Gaceta Oficial* N° 37.305 de 17-10-2001) estableció la obligación general de los órganos de la Administración Pública, comenzando por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, que son los de más alta jerarquía en la Administración Pública, de promover “la participación ciudadana en la gestión pública” (art. 135), a cuyo efecto, el artículo 136 de la referida Ley Orgánica obliga al Presidente de la República cuando vaya a adoptar “normas legales,” es decir, decretos-leyes en ejecución de una ley habilitante, a remitir el anteproyecto “para su consulta a las comunidades organizadas y las organizaciones públicas no estatales” inscritas en el registro que debe llevarse en la Presidencia de la República (arts. 135, 136).

Pero paralelamente a ello, la Presidencia de la República debió publicar en la *prensa nacional* la apertura del proceso de consulta pública indicando su duración, para recibir las observaciones (art. 136). Durante el proceso de consulta pública, cualquier persona puede presentar por escrito sus observaciones y comentarios sobre el correspondiente anteproyecto, sin necesi-

dad de estar inscrito en el registro antes mencionado (art. 135).

Aun cuando el resultado del proceso de consulta “no tendrá carácter vinculante” (art. 136), lo importante del régimen de la consulta obligatoria prevista en la ley, es la disposición del artículo 137 de la misma Ley Orgánica que *prohíbe* al Presidente de la República “aprobar normas” que no hayan sido consultados conforme a lo antes indicado, previendo expresamente dicho artículo que:

Las normas que sean aprobadas por los órganos o entes públicos...serán *nulas de nulidad absoluta* si no han sido consultadas según el procedimiento previsto en el presente Título.

Ahora bien, conforme al anterior:

A. Todos los decretos-leyes dictados por el Presidente de la República en ejecución de la Ley Habilitante de 13-11-2001 violaron el derecho constitucional a la participación ciudadana consagrado en los artículos 62 y 70 de la Constitución, al no haber el Ejecutivo Nacional sometido a consulta pública los proyectos de decretos leyes antes de su emisión, como lo exigía el artículo 211 de la Constitución, norma que también resultó violada.

B. Los decretos leyes dictados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros relativos a materias que se refieren a los Estados de la República, también violaron el artículo 206 de la Constitución que exige la consulta obligatoria previa a los Consejos Legislativos de los Estados sobre los proyectos de decreto-ley, antes de su emisión. En este vicio incurren, al menos, los siguientes **Decreto Leyes** que regulan en alguna forma las competencias de los Estados:

**Decreto Ley** N° 1453 de 20-09-01 de Coordinación de Seguridad Ciudadana que regula la policía;

**Decreto Ley** N° 1468 de 27-09-01 de Ley de Zonas Costeras;

**Decreto Ley** N° 1534 de 8-11-01 de Ley Orgánica de Turismo;

**Decreto Ley** N° 1436 de 30-08-01 de Ley General de Puerto;

**Decreto Ley** N° 1557 de 13-11-01 de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres; y

**Decreto Ley** N° 1535 de 8-11-01 de Ley de Tránsito y Transporte Terrestre.

En relación a ninguno de dichos Decretos Ley el Presidente de la República consulto a los Estados a través de sus Consejos Legislativos, violando así el artículo 206 de la Constitución.

C. Todos los decretos leyes dictados por el Presidente de la República con posterioridad al 17 de octubre de 2001, además deben ser considerados *nulos de nulidad absoluta* conforme a lo establecido en el artículo 137 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 17-10-01, por no haberse sometido el texto de los mismos a consulta pública, antes de aprobarse o antes de publicarse, como lo exigía el artículo 136 de dicha Ley Orgánica. Este vicio afecta específicamente a los siguientes **Decretos Leyes:**

**Decreto Ley** N° 1456 de 20-09-01 de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Crédito para el Sector Agrícola publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.551 del 09/11/01.

**Decreto Ley** N° 1547 de 9-11-01 de Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.552 del 12/11/01.

**Decreto Ley** N° 1435 de 18-09-01 de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (Fondafa) publicado en la *Gaceta Oficial* 37.317 del 05/11/01.

**Decreto Ley** N° 1552 de 12-11-01 de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Fondo de Crédito Industrial publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.556 del 13/11/01.

**Decreto Ley** N° 1526 de 3-11-01 de Ley de Reforma de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.555 del 13/11/01.

**Decreto Ley** N° 1550 de 12-11-01 de Ley de los Fondos de las Sociedades de Capital de Riesgo publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.554 del 13/11/01.

**Decreto Ley** N° 1523 de 3-11-01 de Ley de Cajas de Ahorro y Fondos de Ahorro publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.551 del 09/11/01, reimpreso por error material en *Gaceta Oficial* N° 37.333 de 27-11-01.

**Decreto Ley** N° 1312 de 29-5-01 de Ley para el Fortalecimiento del Sector Asegurador publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.554 del 13/11/01.

**Decreto Ley N° 1505** de 30-11-01 de Ley del Contrato de Seguro publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.553 del 12/11/01.

**Decreto Ley N° 1545** de 9-11-01 de Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.553 del 12/11/01, reimpreso por error material en *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 5.561 de 28-11-2001.

**Decreto Ley N° 1455** de 20-09-2001 de Ley de Reforma Parcial a la Ley del Banco de Comercio Exterior (Bancoex) publicado en la *Gaceta Oficial* 37.319 del 07/11/01, reimpreso por error material en *Gaceta Oficial* N° 37.330 de 22-11-01.

**Decreto Ley N° 1546** de 9-11-01 de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario publicado en la *Gaceta Oficial* 37.323 del 13/11/01.

**Decreto Ley N° 1532** de 7-11-01 de Ley de Creación del Fondo Único Social publicado en la *Gaceta Oficial* 37.322 del 12/11/01.

**Decreto Ley N° 1524** de 3-11-01 de Ley de Pesca y Acuicultura publicado en la *Gaceta Oficial* 37.323 del 13/11/01.

**Decreto Ley N° 1510** de 2-11-2001 de Ley Orgánica de Hidrocarburos publicado en la *Gaceta Oficial* 37.323 del 13/11/01.

**Decreto Ley N° 1544** de 9-11-01 de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Impuesto Sobre La Renta publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.557 del 13/11/01.

**Decreto Ley N° 1534** de 8-11-01 de Ley Orgánica de Turismo publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.554 del 13/11/01, reimpreso por error material en *Gaceta Oficial* N° 37.332 de 26-11-01.

**Decreto Ley N° 1445** de 13-09-01 de Ley del Sistema de Transporte Ferroviario Nacional publicado en la *Gaceta Oficial* 37.313 del 30/10/01.

**Decreto Ley N° 1380** de 30-8-2001 de Ley General de Marinas y Actividades Conexas publicado en la *Gaceta Oficial* 37.321 del 09/11/01.

**Decreto Ley N° 1551** de 12-11-01 de Ley de Procedimiento Marítimo publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.554 del 13/11/01.

**Decreto Ley N° 1506** de 30-10-01 de Ley de Comercio Marítimo publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 5.551 del

09/11/01.

**Decreto Ley N° 1468** de 27-09-2001 de Ley de Zonas Costeras publicado en la *Gaceta Oficial* 37.319 del 07/11/01.

**Decreto Ley N° 1535** de 8-11-01 de Ley de Tránsito y Transporte Terrestre publicado en la *Gaceta Oficial* 37.322 del 12/11/01, reimpresa por error material en *Gaceta Oficial* N° 37.332 de 26-11-01

**Decreto Ley N° 1453** de 20-09-01 de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana publicado en la *Gaceta Oficial* 37.318 del 06/11/01.

**Decreto Ley N° 1511** de 2-11-01 de Ley de los órganos de Investigación Científica. Penal y Criminalística publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.551 del 09/11/01.

**Decreto Ley N° 1533** de 8-11-01 de Ley de las Cuerpos de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.554 del 13/11/01, reimpresso por error material en *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 5561 de 28-11-01.

**Decreto Ley N° 1557** de 13-11-01 de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.557 del 13/11/01.

**Decreto Ley N° 1454** de 20-09-2001 de Ley Orgánica de Identificación publicado en la *Gaceta Oficial* 37.320 del 08/11/01.

**Decreto Ley N° 1554** de 13-11-01 de Ley de Registro Público y del Notariado publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.556 del 13/11/01, reimpresso por error material en *Gaceta Oficial* N° 37.333 de 27-11-01.

**Decreto Ley N° 1512** de 2-11-2001 de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Adscripción de Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado a los órganos de la Administración Pública publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 5.556 del 13/11/01.

**Decreto Ley N° 1556** de 13-11-01 de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.554 del 13/11/01.

**Decreto Ley N° 1553** de 13-11-01 de Ley sobre el Estatuto de la Función Pública publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.557 del 13/11/01.

**Decreto Ley N° 1528** de 6-11-01 de Ley Orgánica de Plani-

ficación publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.554 del 13/11/01.

**Decreto Ley N° 1469** de 27-09-01 de Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.556 del 13/11/01.

**Decreto Ley N° 1531** de 7-11-01 de Ley de Reforma Parcial del Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria 5.553 del 12/11/01

**Decreto Ley N° 1555** de 13-11-01 de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones publicado en la *Gaceta Oficial* N° 5556 Extraordinaria de 13-11-01.

**Decreto Ley N° 1509** de 01-11-01 de Ley de Reforma Parcial de la Ley de la Función Pública Estadística publicado en la *Gaceta Oficial* N° 37.321 de 9-11-01.

#### V. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS LEYES POR VIOLACIÓN DE LA PROPIA LEY HABILITANTE

Por último, todos los decretos-leyes dictados por el Presidente de la República también deben ser considerados inconstitucionales por violación del artículo 203 de la Constitución, al haber incumplido el Presidente de la República la obligación que le impuso el artículo 4 de la Ley Habilitante de informar por lo menos con 10 días de anticipación a la publicación en *Gaceta Oficial* de contenido de los decretos-leyes, a la Comisión Especial de la Asamblea Nacional. En ningún caso el Presidente de la República en Consejo de Ministros informó con esa antelación a la Comisión Especial de la Asamblea Nacional antes de la publicación de los **Decretos Leyes**





## NOVENA

Sobre

### LA PROGRESIVA Y SISTEMÁTICA DEMOLICIÓN INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL EN VENEZUELA 1999-2004

Texto de las Conferencia dictada en el Acto homenaje a las Jornadas Domínguez Escobar en su Trigésima Edición (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Colegio de Abogados del Estado Lara, Barquisimeto, 6 de enero de 2005), organizado por la Academia y la Universidad Metropolitana, la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Católica Andrés Bello, el 4 de marzo 2005. \*

Si algo ha caracterizado el proceso político-constitucional venezolano durante el último lustro, ello ha sido la progresiva y sistemática demolición de la autonomía e independencia del Poder Judicial por parte de los diversos órganos del Estado, incluido el propio Tribunal Supremo de Justicia; de manera que la separación de los poderes, como principio básico del Estado de derecho, incluso en medio de la peculiar penta división del poder que está plasmada en la Constitución de 1999, ha sido hecha añicos. En relación con el Poder Judicial, ello comenzó con las actuaciones de la Asamblea Nacional Constituyente en

---

\* Publicado en el libro: *XXX Jornadas J.M Domínguez Escobar, Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2005, pp. 33-174.

1999, siendo la última actuación en el tiempo, la sanción de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia en mayo de 2004 y sus secuelas. Por ello es que la situación actual de “manipulación del Estado de derecho”<sup>1</sup> sólo puede entenderse cuando se analiza dicho proceso demoledor desde su perspectiva histórica reciente.

Estas notas tienen por objeto, precisamente, exponer ese proceso de destrucción institucional, que ha socavado las bases mismas del Estado de derecho y ha buscado destruir la democracia, la cual por sobre todo solo puede funcionar cuando hay efectiva separación de poderes y control entre los mismos.

## I. LA INTERVENCIÓN CONSTITUYENTE DEL PODER JUDICIAL

### 1. *La asunción por la Asamblea Nacional Constituyente de un poder constituyente originario que no le había otorgado el pueblo*

La Asamblea Nacional Constituyente se instaló el 3 de agosto de 1999,<sup>2</sup> teniendo su primera sesión plenaria formal el día 7 de agosto de 1999, en la cual se inició la discusión de su *Estatuto de Funcionamiento*, tal como lo exigía la *base comicial octava* del referendo del 25 de abril de 1999.<sup>3</sup>

En dicha primera sesión plenaria, por supuesto, se replanteó la discusión que ya había sido resuelta por la Corte Suprema de Justicia (Sala Político Administrativa) en sentencia de 13 de abril de 1999,<sup>4</sup> dictada en ejecución de la sentencia de 18 de marzo de 1999<sup>5</sup> (Caso: *Gerardo Blyde vs. CNE*), la cual había or-

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, el documento *Manipulando el Estado de Derecho: Independencia del poder Judicial amenazada en Venezuela*, Human Rights Watch, junio de 2004, Vol. 16, N° 3 (B).

<sup>2</sup> En el acto de instalación, el discurso dado por quien venía de ser electo presidente de la Asamblea, Luís Miquelena, concluyó con estas frases “la Asamblea Nacional Constituyente es originaria y soberana”, en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Agosto-Septiembre 1999, Sesión de 03-08-99, N° 1, p. 4.

<sup>3</sup> Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Agosto-Septiembre 1999, Sesión de 07-08-99, N° 4, p. 151.

<sup>4</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 85 y ss.

<sup>5</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 73 y ss.

denado eliminar de la *base comicial octava* del referendo del 25 de abril de 1999, toda referencia a “poder constituyente originario” alguno que pudiera pretender ejercer la Asamblea, precisamente para evitar toda confusión.<sup>6</sup> Entonces, en ausencia de manifestación popular alguna derivada del referendo de 25 de abril de 1999 y de fundamentación normativa alguna para poder dictar actos constituyentes, la Asamblea, de hecho y en aproximaciones sucesivas, fue “construyendo” su propio carácter de “poder constituyente originario” que nadie le había asignado. De hecho, la Asamblea sumió el Poder Público y se arrogó la potestad de disponer sobre el Poder Público constituido conforme a la Constitución de 1961, la cual violó abiertamente. Había sido ese texto constitucional el que interpretado por la jurisprudencia,<sup>7</sup> le había dado origen; por lo que fue el primero en ser violado.

Expusimos nuestro criterio sobre el tema ante la Asamblea Nacional Constituyente, tanto en la intervención oral como por escrito,<sup>8</sup> precisamente de acuerdo con dicha doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema conforme a la cual se había originado la propia Asamblea, en el sentido de que el único poder constituyente originario en ese proceso constituyente era el pueblo, es decir, la manifestación popular efectuada en el referendo del 25 de abril de 1999. Por ello, la Asamblea Nacional Constituyente electa como consecuencia de tal referendo, tenía los límites contenidos en las *bases comiciales* del mismo, que eran las que tenían carácter supra constitucional, a los cuales estaba sometida.

---

<sup>6</sup> Véanse los comentarios a dicha sentencia en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 214 y ss

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Véase los textos en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)* Tomo I, (8 agosto-8 septiembre 1999), Caracas 1999, pp. 15 a 39. Así mismo, en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Agosto-Septiembre 1999, Sesión de 07-08-99, N° 4, pp. 6 a 13.

Sin embargo, prevaleció el criterio de la mayoría de la Asamblea que quedó plasmada contra toda la doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema, en el artículo 1º del *Estatuto*, relativo a la naturaleza y misión de la Asamblea Nacional Constituyente. En esa norma se la definía como “depositaria de la voluntad popular y expresión de su soberanía con las atribuciones del Poder Originario para reorganizar el Estado Venezolano y crear un nuevo ordenamiento jurídico democrático.” Dicha norma agregaba que “la Asamblea, en uso de las atribuciones que le son inherentes, podrá limitar o decidir la cesación de las actividades de las autoridades que conforman el Poder Público.” Agregaba, además, en el Parágrafo Primero que “Todos los organismos del Poder Público quedan subordinados a la Asamblea Nacional Constituyente, y están en la obligación de cumplir y hacer cumplir los actos jurídicos estatales que emita dicha Asamblea Nacional”; auto atribuyéndose así poderes para modificar la Constitución que estaba vigente, cuyas normas “mantendrían vigencia en todo aquello que no colida o sea contradictorio con los actos jurídicos y demás decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente.”<sup>9</sup>

En esta forma, la Asamblea se auto atribuyó carácter de “poder originario,” y potestades públicas por encima de la Constitución de 1961,<sup>10</sup> y antes de que comenzara siquiera a elaborar el texto constitucional para lo cual había sido electa, durante el primer mes de su funcionamiento entre el 8 de agosto y el 2 de septiembre de 1999, asumió la tarea de intervenir para supuestamente reorganizar los Poderes Públicos consti-

<sup>9</sup> Véase en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Agosto-Septiembre 1999, Sesión de 07-08-99, N° 4, p. 144. Véase el texto, además, en *Gaceta Oficial* N° 36.786 de 14-09-99,

<sup>10</sup> Con ello se comenzó a ejecutar el golpe de estado constituyente. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, UNAM, México, 2002. Como ha señalado Lolymar Hernández Camargo, con la aprobación del Estatuto “quedó consumada la inobservancia a la voluntad popular que le había impuesto límites a la Asamblea Nacional Constituyente... Se auto proclamó como poder constituyente originario, absoluto e ilimitado, con lo cual el Estado perdió toda razón de ser, pues si se mancilló la voluntad popular y su manifestación normativa (la Constitución), no es posible calificar al Estado como de derecho ni menos aun democrático”, en *La Teoría del Poder Constituyente. Un caso de estudio: el proceso constituyente venezolano de 1999*, UCAI, San Cristóbal 2000, p. 73.

tuidos, incluido el Poder Judicial.<sup>11</sup>

## 2. *La reorganización de los poderes constituidos*

El primero de los actos constituyentes dictados por la Asamblea en violación de la Constitución de 1961, fue el contenido en el “Decreto mediante el cual se declaró la reorganización de todos los órganos del Poder Público” de fecha 12 de agosto de 1999;<sup>12</sup> decisión respecto de la cual argumentamos oralmente sobre su improcedencia y salvamos nuestro voto, razonándolo negativamente.<sup>13</sup>

Para dictar el Decreto, la Asamblea invocó que ejercía “el poder constituyente otorgado por este mediante referendo...”; es decir, que ejercía un “poder constituyente” que supuestamente le había otorgado el “poder constituyente” (pueblo) en el “referendo,” lo que si era así, se configuraba como un poder constituyente derivado. Sin embargo, la Asamblea en realidad, para aprobar el Decreto se fundamentó en “lo dispuesto en el artículo primero del Estatuto de esta Asamblea,” en el cual la Asamblea ya se había auto conferido, a sí misma, el supuesto carácter de poder constituyente originario.

A pesar de la contradicción, la Asamblea declaró “la reorganización de todos los órganos del Poder Público,” autorizándose a sí misma para “decretar las medidas necesarias para enfrentar situaciones específicas de la reorganización,” y auto atribuyéndose, además, la potestad de disponer “la intervención, modificación o suspensión de los órganos del Poder Público que así considere...” Con esta decisión, sin duda, la Asamblea había materializado técnicamente el golpe de Estado, abriendo la vía para violar la Constitución vigente para ese momento (la de 1961) y colocándose por encima de la propia Constitución.

---

<sup>11</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999, Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2004, pp. 99 y ss.

<sup>12</sup> *Gaceta Oficial* N° 36.764 de 13-08-99.

<sup>13</sup> Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, *op. cit.*, pp. 43 a 56; y en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Agosto-Septiembre de 1999, *cit.*, Sesión de 12-08-99, N° 8, pp. 2 a 4. Véase el texto del Decreto en *Gaceta Oficial* N° 36.764 de 13-08-99.

En el debate respecto de este Decreto, el cual, al principio había sido proyectado como un “Decreto de Declaratoria de Emergencia Nacional,” expresamos nuestra opinión contraria y señalamos que:

Si la Asamblea Nacional Constituyente no tiene poder alguno derivado de la voluntad popular para poner en vigencia la nueva Constitución en la cual refleje la transformación del Estado que diseñe y el nuevo ordenamiento jurídico que elabore; menos aún tiene competencia alguna derivada del referendo consultivo del 25-04-99, para durante su funcionamiento, en estos seis meses, suspender, revocar, derogar o modificar, así sea temporalmente la actual Constitución de 1961, cuyo texto estará vigente hasta que se apruebe, mediante referendo, la nueva Constitución.

En consecuencia, no es posible derivar del referendo consultivo de 25-04-99, fundamento alguno para que la Asamblea pueda, durante su funcionamiento, arrogarse el poder de intervenir, modificar o suspender los órganos del Poder Público antes de que la nueva Constitución entre en vigencia al ser aprobada por referendo, pues ello implicaría una modificación o suspensión de la Constitución vigente.<sup>14</sup>

A pesar de nuestra oposición, el mencionado Decreto fue aprobado con nuestro voto negativo; y su texto marcó el comienzo de la intervención de todos los Poderes del Estado, particularmente del Poder Legislativo y del Poder Judicial, además de los Poderes estatales y municipales, con la anuencia del propio Tribunal Supremo de Justicia, en cual contribuyó a “formalizar” el golpe de Estado y a par su propia destrucción.<sup>15</sup>

### 3. *La complicidad de la Corte Suprema de Justicia con la inconstitucional intervención constituyente de los poderes constituidos*

Luego de dictado el “Decreto mediante el cual se declaró la reorganización de todos los órganos del Poder Público,” como se dijo, la Asamblea Nacional Constituyente procedió a in-

---

<sup>14</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías *Debate Constituyente* Tomo I, *op. cit.* pp. 51 y 52

<sup>15</sup> 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”, *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 453 y ss.

tervenir y a regular a casi todos los órganos constituidos del Poder Público, comenzando por los órganos que ejercían el Poder Legislativo, a cuyo efecto, el 25 de agosto de 1999, dictó el "Decreto mediante el cual se regulan las funciones del Poder Legislativo"<sup>16</sup> que reformó cinco días después, el 30 de agosto de 1999.<sup>17</sup>

Este Decreto, sin embargo, tuvo una fundamentación distinta al anterior. La "timidez" expresada en el "Decreto de reorganización general de los órganos del Poder Público" puede considerarse que fue superada en este Decreto, pues la Asamblea no se limitó a invocar el ejercicio de un poder constituyente (derivado) que le había otorgado el poder constituyente (originario) que era el pueblo mediante el referendo consultivo de 25 de abril de 1999; sino que se arrogó directa y abiertamente un "poder constituyente originario" que nadie le había otorgado, sino ella misma en su propio Estatuto de Funcionamiento. Así se plasmó en el encabezamiento del Decreto donde se afirmó que la Asamblea actuaba "En nombre y representación del pueblo soberano de Venezuela, en ejercicio del poder constituyente originario otorgado por éste mediante referendo aprobado democráticamente el 25 de abril de 1999..."

Sobre el Decreto mediante el cual se regularon las funciones del Poder Legislativo, en el debate en la Asamblea expresamos que su contenido violaba:

La voluntad popular y soberana expresada en el referendo el 25-04-99, en el sentido de que *primero*, viola las garantías democráticas que la Asamblea Nacional Constituyente debe respetar; *segundo*, viola los principios del republicanismo, entre ellos, el de la separación de poderes, al modificar la Constitución de 1961 en cuanto la organización y funciones del Poder Legislativo Nacional y concentrar los Poderes del Estado en la Asamblea; *tercero*, viola compromisos internacionales de la República relativos al régimen democrático y a los derechos fundamentales; *cuarto*, viola el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre, y *quinto*, viola el régimen autonómico de los Estados

---

<sup>16</sup> *Gaceta Oficial* N° 36.772 de 25-08-99

<sup>17</sup> *Gaceta Oficial* N° 36.776 de 31-08-99

de la República.<sup>18</sup>

El Decreto finalmente, y a pesar de nuestra oposición, fue aprobado, razón por la cual dejamos constancia de nuestro voto salvado negativo en el cual expresamos que la Asamblea Nacional Constituyente, al aprobar este Decreto:

En mi criterio, ha actuado al margen de los límites que le impuso la voluntad popular, lo que ya hizo, también, al aprobar su Estatuto, particularmente el contenido de su artículo 1º; al aprobar el Decreto de Reorganización de los Poderes Públicos y al aprobar el Decreto de Reorganización del Poder Judicial.<sup>19</sup>

En todo caso, en resumen, mediante este Decreto, la Asamblea Nacional Constituyente en violación abierta de lo previsto en la Constitución de 1961, reguló y limitó las funciones del Congreso de la República cuyos miembros habían sido electos unos meses antes, en diciembre de 1998. Para ello, el Decreto comenzó eliminando el Congreso, al disponer que éste sólo actuaría “por órgano de la Comisión Delegada” (art. 2); y en cuanto a su función legislativa (la cual, al quedar eliminada la bicameralidad, sólo la ejercía la Comisión Delegada) quedó confinada a un conjunto específico de materias, indicadas como *numerus clausus* (art. 1).

El “Decreto de Regulación de las Funciones del Poder Legislativo,” el cual además eliminaba las Asambleas Legislativas estatales, cambiaba la estructura del Parlamento de bicameral a unicameral e, intervenía la autonomía e independencia de los órganos del Poder Público que regulaba la Constitución; fue impugnado ante la Corte Suprema de Justicia por el Vice Presidente de la Cámara de Diputados, Henrique Carriles Radonski. La Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, y con ponencia del Magistrado Iván Rincón Urdaneta, sin embargo, mediante sentencia de fecha 14 de octubre de 1999, (Caso: *Henrique Carriles Radonski vs. Decreto de Reorganización del Poder Legislativo*) resolvió el recurso declarando “improcedente la acción de nulidad intentada.”<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, *op. cit.* p. 76

<sup>19</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, *op. cit.* p. 95

<sup>20</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 111 y ss.



La Corte Suprema, con esta sentencia, sin duda, se plegó al nuevo poder político y coonestó y avaló los desaguisados constitucionales hechos por la Asamblea Nacional Constituyente. Con ello, sin duda, firmó su propia sentencia de muerte y la remoción de sus integrantes, con excepción, por supuesto, del magistrado Iván Rincón Urdaneta, su Presidente ponente, quien luego seguiría siendo por más de un lustro Presidente del nuevo Tribunal Supremo de Justicia.

En la sentencia, luego de unas confusas argumentaciones basadas en citas bibliográficas entre las cuales, por supuesto, se incluyó al Abate Sièyes, sobre el poder constituyente en la teoría y la práctica políticas de la historia universal, y sobre la distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos; la Corte Suprema, concluyó observando que:

“El poder constituyente no puede ejercerlo por sí mismo el pueblo, por lo que la elaboración de la Constitución recae en un cuerpo integrado por sus representantes, que se denomina Asamblea Constituyente, cuyos títulos de legitimidad derivan de la relación directa que exista entre ella y el pueblo.”

Con este “descubrimiento” la Corte lo que hizo fue observar que la Asamblea Nacional Constituyente electa el 25 de julio de 1999 tenía como límites las *bases comiciales* aprobadas por el poder constituyente originario (el pueblo) mediante el referendo de abril de 1999, bases a las cuales la Corte, en la misma sentencia, le había reconocido “similar rango y naturaleza que la Constitución” y, en las cuales se había encomendado a la Asamblea “la elaboración de la Constitución,” más no su adopción o puesta en vigencia, lo que se reservó el pueblo como poder constituyente originario, mediante referendo aprobatorio previsto en la *base comicial novena*.

Sin embargo, en la misma sentencia, la Corte Suprema pasó de reconocerle a las bases comiciales “similar rango y naturaleza que la Constitución” (de 1961), a otorgarle rango “supra constitucional.” La Corte, en efecto, en la sentencia, luego de constatar las denuncias de inconstitucionalidad del Decreto impugnado, señaló:

“Como puede observarse, la pregunta N° 1 del referendo consultivo nacional aprobado el 25 de abril de 1999 y la base comicial octava del mismo referendo, consagra *la supra constitucionalidad de sus prescripciones*, ya que en ningún momen-

to remite a la Constitución de 1961 sino a la tradición de la cultura...”

Por supuesto, en esta línea de razonamiento, la Corte Suprema se encontraba con el escollo que le representaba la antes citada sentencia del 13 de abril de 1999 que ejecutaba la de 18 de marzo de 1999, ambas de la Sala Político-Administrativa de la misma Corte Suprema. En dicha sentencia se había ordenado eliminar de la *base comicial octava*, para evitar toda confusión, toda referencia al pretendido carácter originario del poder constituyente que ejercía la Asamblea, pero dijo lo siguiente:

“Si bien la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de fecha 13 de abril de 1999, excluyó de la base comicial octava “como poder constituyente originario que recoge la soberanía popular,” es claro que la Asamblea Nacional Constituyente, no es un poder derivado, pues su función de sancionar una nueva Constitución implica el ejercicio del poder constituyente, el cual no puede estar sujeto a los límites del orden jurídico establecido, incluyendo la Constitución vigente.”

De lo anterior resulta una contradicción abierta de criterios. La Corte Suprema reconocía que la sentencia de 13 de abril había dejado claro que la Asamblea Nacional Constituyente *no era un poder constituyente originario* (ya que sólo el pueblo lo es), lo que conducía entonces a considerarla como un poder constituyente “derivado,” regulado por el pueblo en las *bases comiciales* a las cuales le había reconocido rango “supra constitucional.” Sin embargo, la Corte en definitiva dijo que la Asamblea no era ni poder constituyente originario ni poder constituyente derivado. Entonces, ¿de qué se trataba? Si toda la bibliografía citada en la sentencia establecía esta dicotomía, debía ser una cosa o la otra, pero lo que no podía ser era ninguna de las dos.

La inconsistencia de la sentencia, en todo caso, condujo a la Corte Suprema, luego de citar párrafos sueltos de la antigua sentencia del 19 de enero de 1999,<sup>21</sup> a cambiar su propio criterio

---

<sup>21</sup> Esta sentencia dictada bajo Ponencia de Humberto J. La Roche, fue la que abrió la vía del referendo consultivo sobre la Asamblea Nacional Constituyente. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 57 y ss. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, Caracas 1999, pp. 151 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Editorial Jurídica

establecido en la sentencia del 13 de abril de 1999 sobre la ausencia del carácter originario del poder constituyente otorgado a la Asamblea.

Debe señalarse que es cierto que la Asamblea Nacional Constituyente no tenía otros límites que los establecidos en las *bases comiciales* para sancionar una nueva Constitución; pero sólo para eso es que ello implicaba el ejercicio del poder constituyente: para elaborar el texto de una nueva Constitución la cual no se podía poner en vigencia con la sola voluntad de la Asamblea, porque ésta no tenía poder constituyente para ello. Por eso, las comparaciones que hizo la Corte en su sentencia, con el proceso de la Asamblea Constituyente de Colombia de 1991 eran totalmente impertinentes, pues en ese país, al contrario de lo que sucedió en Venezuela, la Constitución sí fue puesta en vigencia por la Asamblea Constituyente sin aprobación popular. En Venezuela, al contrario, el pueblo, como poder constituyente originario, en las *bases comiciales* mencionadas se había reservado la potestad de aprobar la Constitución mediante referendo aprobatorio posterior.

Sin embargo, incluso contrariando sus propias palabras (que la función de la Asamblea era “sancionar una nueva Constitución”) la Corte Suprema en la sentencia, le atribuyó otras tareas “indefinidas,” así:

“El cambio constitucional dirigido a la supresión de la Constitución *vigente*, es un proceso que, como tal, no se limita a la sanción de la nueva Constitución, sino al interregno durante el cual, la Asamblea Nacional Constituyente actúa dentro del contexto jurídico donde rige, transitoriamente, la Constitución anterior...”

Es decir, la Corte Suprema, contradictoriamente, reconoció en la sentencia la “vigencia” de la Constitución de 1961, así fuera “transitoriamente” hasta que se aprobara la nueva Constitución mediante referendo, y agregó luego, sin embargo, que:

“El hecho de que la supresión de la Constitución actual se produce sólo cuando es refrendada y sancionada por el

---

Venezolana, Caracas 1999, pp. 55 y ss; y en 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”, *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, Caracas 1999, pp. 453 y ss.

pueblo la Constitución nueva, el tiempo de vigencia de la primera no puede impedir ni obstaculizar el cumplimiento de la función de la Asamblea Nacional Constituyente que es la creación de un nuevo ordenamiento jurídico a que se refiere la pregunta N° 1 del referendo consultivo nacional del 25 de abril de 1999. Si el cambio constitucional es un proceso, que se inicia con dicho referendo y si este proceso implica forzosamente la coexistencia de poderes (del poder constituido y la Asamblea Nacional Constituyente), los Estatutos de Funcionamiento de ésta, basados, como se ha dicho, en normas presupuestas o supraconstitucionales, deben definir el modo de esta coexistencia, siendo la Constitución de 1961, el límite del poder constituido, pero no el criterio de solución de las controversias que puedan ocurrir entre ambos poderes.”

Es decir, la Corte Suprema cambió el criterio que había sentado en la sentencia del 18 de marzo de 1999,<sup>22</sup> según el cual la Constitución de 1961 era un marco límite de la Asamblea cuya elección debía aprobarse por el referendo del 25 de abril de 1999; y pasó a señalar, ya en medio del proceso constituyente, que esa misma Constitución de 1961 sólo era un límite a la actuación “de los poderes constituidos,” pero no de la propia Asamblea Nacional Constituyente, cuya actuación pasaba a estar regulada por su Estatuto de Funcionamiento que ella misma se había dictado, auto atribuyéndose “poder constituyente originario.”

Como conclusión de estas contradicciones, sin más, la Corte Suprema, en su sentencia del 14 de octubre de 1999, afirmó que la pretensión de nulidad del “Decreto de Regulación de las Funciones del Poder Legislativo,” al violar la Constitución de 1961, era “improcedente”:

“Pues el fundamento del acto impugnado no puede ser la Constitución vigente, desde que la soberanía popular se convierte, a través de la Asamblea Nacional Constituyente, en supremacía de la Constitución, por razón del carácter representativo del poder constituyente, es decir, como mecanismo jurídico de producción originaria del nuevo régimen

---

<sup>22</sup> Véase *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 73 y ss.

constitucional de la República, así se decide.”<sup>23</sup>

Con esta confusa declaración, de la que podía deducirse cualquier cosa por quien quiera que la leyera, la Corte Suprema cambió los criterios que dieron origen al mismo proceso constituyente sentados por la misma Corte y, en definitiva decretó su futura extinción. Sólo pasaron algo más de dos meses para que fuera cerrada y extinguida por la propia Asamblea Nacional Constituyente, precisamente en ejercicio de los “poderes” que la misma Corte le atribuyó a partir de esta sentencia.

A partir de esa decisión, en todo caso, la Corte Suprema despejaba toda duda sobre la inconstitucional intervención del propio Poder Judicial por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual se había iniciado semanas antes; proceso de intervención en el cual incluso, la propia Corte Suprema participaría y cohonstaría.

La sentencia de la Corte en Pleno del 14 de octubre de 1999, en todo caso, fue objeto de severas críticas por parte de los siguientes Magistrados que salvaron su voto: Hermes Harting, quien había sido ponente de las sentencias de 18 de marzo de 1999, 23 de marzo de 1999 y 13 de abril de 1999 de la Sala Político-administrativa; Hildegard Rondón de Sansó; Belén Ramírez Landaeta; Héctor Grisanti Luciani, y Humberto J. La Roche, quien había sido el ponente de la sentencia inicial del proceso constituyente de 19 de enero de 1999.

El magistrado Harting insistió en la tesis de que la Asamblea Nacional Constituyente se había originado “en función de la Constitución de 1961, fuente de su nacimiento,” por lo que estaba sujeta a la Constitución, lo que implicaba:

“El no poder ejercer la Asamblea Nacional Constituyente potestades correspondientes a los Poderes del Estado, ni realizar actuaciones atribuidas específicamente a estos por la Constitución y las Leyes, ni siquiera invocando circunstancias excepcionales.”

Sobre este mismo tema, la magistrada Hildegard Rondón de Sansó también fue precisa al afirmar que la Asamblea Nacional Constituyente:

---

<sup>23</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 453 y ss.

“Está -ante todo- sujeta al sistema de la Constitución de 1961, al orden vigente y a las bases comiciales en el ejercicio y límites de su competencia.”

Por ello, la magistrada Sansó consideró que la sentencia de 14 de octubre de 1999 había tergiversado la *base comicial octava* al considerar que la Asamblea estaba exonerada del bloque normativo de la Constitución de 1961; afirmando que:

“La posición supraconstitucional de la Asamblea Nacional Constituyente radica en la facultad de erigir instituciones futuras, diferentes del texto constitucional vigente: no en la facultad de violar las normas que rigen el sistema dentro del cual opera.”

La magistrada Sansó también denunció el “flagrante desconocimiento” que evidenció la sentencia de un Acuerdo que había adoptado la Corte en Pleno, días antes, el 23 de agosto de 1999, en el cual la Corte declaró que:

“Se mantiene firme en su convicción de que dicha Asamblea no nació de un gobierno de facto, sino que surgió en un sistema de iure mediante un procedimiento al cual ella misma ha dado su respaldo.”

Ahora bien, la acción de nulidad del Decreto que reguló la reorganización del Poder Legislativo se había fundamentado, entre otros aspectos, en la violación de la *base comicial octava* que la sentencia consideró como de rango y naturaleza constitucional e, incluso, supra constitucional. Al declarar improcedente la acción sólo indicando que el Decreto no estaba sometido a la Constitución de 1961, pero sin confrontar su texto con la *base comicial octava*, la Corte en Pleno incurrió en denegación de justicia o quizás en absolución de la instancia, lo que fue destacado por los magistrados Humberto J. La Roche e Hildegard Rondón de Sansó en sus votos salvados.

La sentencia, en todo caso, fue dictada con un apresuramiento inconcebible; tal como lo destacó en su voto salvado la magistrada Belén Ramírez Landaeta:

“La sentencia fue reformada y a menos de media hora de su distribución -violando el Reglamento de Reuniones de la Corte Suprema de Justicia en Pleno dictado por la Corte Suprema de Justicia en fecha 26 de noviembre de 1996- fue votada sin derecho a examinar, con la cordura requerida, el contenido de la misma.”

Ello condujo, conforme al criterio de la magistrada Ramírez, a un “fallo lleno de errores, tanto formales como conceptuales” en cuya emisión, la Corte no ejerció “la virtud de la prudencia” ni tomó en cuenta la trascendencia que la decisión tenía “para el país y para la historia.”

El apresuramiento por complacer al nuevo poder político, hizo a la Corte incurrir en los desafortunados desaguisados que sus propios Magistrados denunciaron en los votos salvados.

Por último, los magistrados Héctor Grisanti Luciani y Humberto J. La Roche, quienes también salvaron su voto, destacaron la omisión del fallo en considerar el contenido del Acuerdo que había sido firmado entre representantes del Congreso y de la Asamblea Nacional Constituyente el 9 de septiembre de 1999, mediante el cual materialmente se había dejado sin efecto la médula del Decreto impugnado, estableciéndose un sistema de cohabitación o coexistencia pacífica de las dos instituciones.

En todo caso, con el “Decreto de Regulación de las funciones del Poder Legislativo” se materializó jurídicamente el golpe de Estado dado por la Asamblea Nacional Constituyente, al violar la Constitución de 1961, extinguir un órgano constitucional constituido y electo como era el Congreso, intervenir sus funciones legislativas, limitar la autonomía de los Estados y Municipios y lesionar la autonomía de las Contralorías. La Asamblea Nacional Constituyente, como lo destacó la magistrada Rondón de Sansó en su voto salvado a la sentencia de la Corte en Pleno del 14 de octubre de 1999, ciertamente había nacido a raíz de la sentencia de 19 de enero de 1999 como una Asamblea sometida a un “régimen de *iure*.” Por ello, al usurpar la autoridad del Congreso y violar la Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente se constituyó a sí misma en un órgano bajo *régimen de facto*, actuando como una Asamblea de facto, al margen de la Constitución.

Con esta sentencia, en todo caso, se establecieron las bases para la justificación de la demolición de la autonomía e independencia del tradicionalmente considerado como el más débil de los poderes del Estado: el Poder Judicial.

#### 4. *La intervención del poder judicial con la anuencia de la antigua Corte Suprema de Justicia*

##### A. **El decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de reorganización del Poder Judicial**

En efecto, el 19 de agosto de 1999 le tocó el turno de ser intervenido al Poder Judicial, incluida la propia Corte Suprema de Justicia, para lo cual la Asamblea Nacional Constituyente resolvió declarar “al Poder Judicial en emergencia” (art. 1º), creando una “Comisión de Emergencia Judicial,” que asumió el proceso de intervención.<sup>24</sup> Consideramos en este caso, también, y así lo hicimos constar en nuestro voto negativo, que con esa intervención y con la creación de una Comisión que suplantaba los órganos regulares de la Justicia,<sup>25</sup> se lesionaba la autonomía e independencia del Poder Judicial.

Este Decreto tuvo la misma fundamentación que los anteriores: el ejercicio del poder constituyente originario supuestamente otorgado por el pueblo a la Asamblea mediante referendo; el artículo 1º del Estatuto de Funcionamiento de la propia Asamblea y el artículo único del Decreto de la Asamblea que había declarado la reorganización de todos los Poderes Públicos constituidos. Es decir, el fundamento del Decreto fue el que la propia Asamblea Constituyente se había construido a la medida, sin vínculo alguno con las normas supra constitucionales como eran las *bases comiciales* aprobadas en el referendo consultivo del 25 de abril de 1999.

En el debate ante la Asamblea, expusimos nuestra opinión y las objeciones a la forma como se procedía a la intervención de la justicia, señalando que:

“Si bien la Asamblea Nacional Constituyente debe ser la instancia política para motorizar las reformas inmediatas al Poder Judicial, y para propender a la renovación de la Judicatura, ello no lo puede hacer directamente sustituyendo los órganos con competencia legal para ello, sino instruyendo, vigilando y haciendo el seguimiento de sus propuestas. De

---

<sup>24</sup> *Gaceta Oficial* N° 36.772 de 25-08-99 reimpresso en *Gaceta Oficial* N° 36.782 de 08-09-99.

<sup>25</sup> Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, *op. cit.*, p. 57 a 73; y en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Agosto-Septiembre de 1999, *cit.*, Sesión de 18-08-99, N° 10, pp. 17 a 22. Véase el texto del Decreto en *Gaceta Oficial* N° 36.782 de 08-09-99.



lo contrario, corremos el grave riesgo de desencadenar iniciativas indeseadas por violación de los Tratados Internacionales que obligan al Estado Venezolano a proteger la independencia judicial, la cual lejos de salvaguardarse, se lesiona abiertamente con el Proyecto de Decreto.”<sup>26</sup>

En todo caso, el Decreto de Reorganización del Poder Judicial fue aprobado, atribuyéndose a la “Comisión de Emergencia Judicial” amplias facultades de intervención de la Justicia, las cuales pueden resumirse así:

1. La proposición a la Asamblea de las medidas necesarias para la reorganización del Poder Judicial y “la ejecución de las aprobadas por la Asamblea de conformidad con su Estatuto de Funcionamiento” (art. 3,1).

2. La evaluación del desempeño de la propia Corte Suprema de Justicia (arts. 3,3 y 4).

3. La instrucción al Consejo de la Judicatura para la ejecución de sus decisiones (art. 3,4). Tanto el Consejo de la Judicatura como el Inspector General de Tribunales quedaron obligados a acatar las instrucciones de la Comisión (art. 5), teniendo ésta la facultad de proponer a la Asamblea la sustitución de los Consejeros y del Inspector General de Tribunales (art. 5).

4. La destitución de cualquier funcionario judicial que obstaculizare su actividad o incumpliera sus instrucciones (art. 5).

5. La suspensión en forma inmediata a los funcionarios judiciales que tuvieran procedimientos iniciados por causas de corrupción (art. 6) y la destitución, también en forma inmediata, de jueces y funcionarios judiciales en caso de retardo judicial, de revocación de sus sentencias, de incumplimiento grave de sus obligaciones o que poseyeran signos de riqueza de procedencia no demostrada (art. 7).

6. La designación, a criterio de la Comisión, de suplentes o conjuces para sustituir a los jueces destituidos o suspendidos (art. 8).

El Decreto estableció que los jueces destituidos o suspendidos por la Comisión podían “apelar” de la decisión ante la Asamblea Nacional Constituyente (art. 9), con lo cual se pretendía convertir a la Asamblea en un órgano de alzada en el procedimiento administrativo.

---

<sup>26</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, *op. cit.* p. 73.

Además, el Decreto destinó un conjunto de normas para regular la selección de jueces mediante evaluaciones y concursos públicos que, por supuesto, no se realizaron (art. 10 a 24).

En todo caso, la declaratoria de Emergencia Judicial tendría vigencia hasta que se sancionara la nueva Constitución (art. 32). Sin embargo, fue *sine die* por la falta del Tribunal Supremo de Justicia en asumir el gobierno judicial conforme a la competencia que le asignó la nueva Constitución de 1999 (art. 267), así como por la prórroga de la transitoriedad por obra de la Asamblea Nacional, dada su propia omisión en dictar las leyes necesarias. El Tribunal Supremo de Justicia, a partir de enero de 2000, fue complaciente con la forma irregular de intervención del Poder Judicial, y se abstuvo deliberadamente de asumir sus propias funciones. Debe destararse que la transitoriedad, incluso, se ha prorrogado en mayo de 2004, con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.<sup>27</sup>

Con posterioridad a la aprobación del Decreto de Reorganización del Poder Judicial, la Junta Directiva de la Asamblea Constituyente emitió otro Decreto complementario de la intervención del Poder Judicial, denominado "Decreto de Medidas Cautelares Urgentes de Protección al Sistema Judicial," el cual ni siquiera fue aprobado por la Asamblea, ni publicado en *Gaceta Oficial*. En efecto, dicho decreto fue dictado por la "Junta Directiva de la Asamblea Nacional Constituyente y la Comisión de Emergencia Judicial autorizadas por la Asamblea en una sesión extraordinaria del 7 de octubre de 1999." En otras palabras, la Asamblea supuestamente se permitió, incluso, "delegar" en su Junta Directiva el supuesto poder constituyente originario que había asumido, hecho clandestino del cual no tuvieron conocimiento ni siquiera los mismos Constituyentes.

En todo caso, lo insólito de esta "delegación" fue que la fecha de emisión del Decreto fue el mismo día 7 de octubre de 1999, y ese mismo día fue reformado,<sup>28</sup> razón por la cual no se entiende el porqué de tal delegación ni por qué no fue sometido a la consideración de la plenaria de la Asamblea para su adopción por ella.

---

<sup>27</sup> *Gaceta Oficial* N° 37.942 de 19-05-2004. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Procesos y procedimientos constitucionales y contencioso administrativos*, Editorial Jurídica de Venezolana, Caracas 2004.

<sup>28</sup> *Gaceta Oficial* N° 36.825 de 09-11-99

En este Decreto, en todo caso, se ordenó la inmediata suspensión de jueces contra quienes pesaran siete denuncias o más, o que tuvieran averiguaciones penales abiertas (art. 1), siendo el objeto inmediato de la suspensión, como medida cautelar, la separación del cargo de centenares de jueces y su sometimiento a procedimientos disciplinarios (art. 3); y la incorporación de los suplentes de los jueces suspendidos (art. 2). Por otra parte, en el Decreto también se ordenó la suspensión de los Inspectores de Tribunales por conductas omisivas (art. 4) y facultó a la Inspectoría General de Tribunales para la designación de inspectores interinos (art. 5). Por último, el Decreto facultó a la Comisión de Emergencia Judicial -el mismo órgano que participó en su adopción- para extender las medidas dictadas a otras situaciones graves (art. 9). Este Decreto de medidas cautelares, sin embargo, reguló un recurso contra las medidas ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia (art. 10), buscando garantizar de alguna manera el derecho a la defensa que había sido olvidado en el Decreto anterior.

Contra las medidas que al efecto dictaron los órganos comisionados para ello, muchos jueces recurrieron ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. En esa forma, por ejemplo, la misma Sala del nuevo Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 24 de marzo de 2000, dictó la sentencia N° 659, (*caso: Rosario Nouel*), en la cual declaró que:

“La Comisión de Emergencia Judicial, la Sala Administrativa del extinto Consejo de la Judicatura, así como la Inspectoría General de Tribunales ejercieron una competencia que les fue atribuida por la Asamblea Nacional Constituyente, y en consecuencia su competencia emanó de una *voluntad soberana*.”

Esta vez fue la Sala Político Administrativa del nuevo y renovado Tribunal Supremo, que había sido creado el 22 de diciembre de 1999 por la propia Asamblea Nacional Constituyente en el Decreto sobre el “Régimen de Transición de los Poderes Públicos”<sup>29</sup>, la que en esta sentencia le atribuía a las decisiones de la Asamblea Constituyente, carácter de “voluntad soberana.” Es decir, directamente reconoció a la Asamblea la supuesta titularidad de la soberanía, lo que no tenía sentido

---

<sup>29</sup> Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo II, *cit.*, pp. 1017 y ss

alguno, pues la única “voluntad soberana” que puede haber en un régimen constitucional es la que emanaba del pueblo, único titular de la soberanía, mediante el sufragio (elecciones) o votaciones (referendos).

En todo caso, con fundamento en estos Decretos se produjo la intervención del Poder Judicial, se destituyeron y suspendieron centenares de jueces con precaria garantía al derecho a la defensa, se designaron jueces suplentes e interinos sin sistema alguno de selección que no fuera la sola voluntad del designante, con lo cual el Poder Judicial quedó signado por la provisionalidad y temporalidad, con su secuela de dependencia respecto del nuevo Poder, sin que se hubiera realizado concurso alguno para la selección de jueces.<sup>30</sup>

El Decreto de Medidas Cautelares de Protección al Sistema Judicial también fue impugnado por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia el 19 de noviembre de 1999. La complaciente Corte Suprema de Justicia, sin embargo, muy calculadamente no resolvería dicho recurso, el cual sería decidido por el nuevo el Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, mediante sentencia del 2 de noviembre de 2000 N° 1320, (*Caso: Gisela Aranda Hermida*), en la cual al declarar la inadmisibilidad de la acción, consideró que el Decreto era:

“Un producto del proceso constituyente recientemente vivido en Venezuela y que se encuentra dentro de los denominados actos constituyentes, respecto de los cuales esta misma Sala ha dejado sentado en anteriores oportunidades con fundamento en algunas sentencias pronunciadas por al entonces Corte Suprema de Justicia en Pleno que, al tener “(...) su régimen fundamental en las preguntas y Bases Comiciales consultadas en el Referendo del 25 de abril de 1999,” tales actos “(...) son para el ordenamiento que rige el proceso constituyente, 'de similar rango y naturaleza que la Constitución' como la cúspide de las normas del Proceso Constituyente,” concluyendo así que, “(...) habiendo sido asimilado el rango de las Bases Comiciales con el más alto

---

<sup>30</sup> Casi dos años después, en agosto de 2001, Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia admitían que más del 90% de los jueces de la República eran provisionales. Véase *El Universal*, Caracas 15-08-01, p. 1-4. En mayo de 2001 otros Magistrados del Tribunal Supremo reconocían el fracaso de la llamada “emergencia judicial”. Véase *El Universal*, Caracas 30-05-01, p. 1-4.

escalafón de la jerarquía normativa en el proceso constituyente, es esta Sala Constitucional el Tribunal competente para decidir las acciones intentadas contra los actos de ejecución de dichas Bases...”

Se debe destacar de esta sentencia, la insólita decisión de atribuir carácter de “acto constituyente” de igual rango y naturaleza que la Constitución, no ya a una decisión de la Asamblea Nacional Constituyente, sino de su Junta Directiva y de una Comisión creada por la Asamblea. La complacencia del Tribunal Supremo respecto del nuevo poder no encontró límites.

Por último, también como parte de la intervención del Poder Judicial, la Asamblea Nacional Constituyente, esta vez “en uso a la atribución a que se contrae el artículo 1º del Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea y en conformidad con el artículo 1º del Decreto de Reorganización del Poder Judicial del 25 de agosto de 1999,” dictó otro Decreto que confirió facultades a la Comisión de Emergencia Judicial “hasta el 16 de diciembre del presente año” (1999) para reglamentar el plan de evaluación de los jueces, determinar la permanencia o sustitución de los mismos y el régimen de selección y concursos (art. único).<sup>31</sup>

El resultado de toda esta intervención del Poder Judicial fue la designación indiscriminada de “nuevos” jueces sin concursos, quedando dependientes del nuevo Poder que los había designado.

**B. El “Acuerdo” de la Corte Suprema de Justicia de 23 de agosto de 1999 aceptando la inconstitucional intervención del Poder Judicial y su “autodisolución”**

La Corte Suprema de Justicia, por su parte, en fecha 23 de agosto de 1999, y con motivo de la decisión de la Asamblea de intervenir el Poder Judicial, adoptó un desafortunado Acuerdo,<sup>32</sup> elaborado con ponencia de la magistrado Hildegard Rondón de Sansó, en el cual la Corte fijó posición ante el Decreto de

---

<sup>31</sup> *Gaceta Oficial* N° 36.832 de 18-11-99

<sup>32</sup> Véanse nuestros comentarios sobre el Acuerdo, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, *op. cit.*, pp. 141 y ss. Véanse además, los comentarios de Lolymer Hernández Camargo, *La Teoría del Poder Constituyente*, *cit.*, pp. 75 y ss.

Reorganización del Poder Judicial dictado por la Asamblea Nacional Constituyente; y sobre la designación de uno de sus propios magistrados (Alirio Abreu Burelli) como integrante de la ilegítima Comisión de Emergencia Judicial. Con dicho Acuerdo, como lo expresó la magistrado Cecilia Sosa Gómez, quien hasta ese momento presidía la Corte Suprema, al salvar su voto: "Es-timo que al acatar el Decreto de la Asamblea Nacional Con-stituyente, la Corte Suprema de Justicia se autodisuelve."

Y así ocurrió, de hecho, tres meses después.

En efecto, en dicho Acuerdo, la Corte, sin duda ingenuamente y en un último intento de detener la avalancha inconstitucional que ella misma había provocado y desatado con sus imprecisiones, ratificó su "convicción" sobre el hecho de que la Asamblea Nacional Constituyente no había nacido "de un go-bierno de *facto*, sino que surgió en un sistema de *iure* mediante un procedimiento al cual ella ha dado su respaldo"; y procedió a evaluar el Decreto "independientemente de los vicios que puedan afectarlo," lo cual resultaba a todas luces extraño, por sólo decir lo menos. ¿A quién se le puede ocurrir que el Tribunal Supremo pueda evaluar un acto estatal que sospecha vicia-do, independientemente de sus vicios? ¿Puede un Tribunal Su-premo desdoblarse así, acomodaticiamamente?

En todo caso, de esa escéptica evaluación la Corte Supre-ma captó el compromiso de la Asamblea Nacional Constituyen-te de proceder de inmediato, a través de la citada Comisión, a la revisión de los expedientes de los jueces y a su evaluación. Consideró, además, la Corte, que la ejecución del proceso de reorganización judicial debía respetar los principios fundamen-tales del derecho a la defensa, de la racionalidad y proporciona-lidad de las decisiones y de la independencia y autonomía del Poder Judicial, lo cual precisamente no se había hecho ni se ga-rantizaba en el Decreto que evaluaba, ofreciendo sin embargo, "su contribución para el objetivo fundamental perseguido por el Decreto," para lo cual, aunque parezca mentira, autorizó al magistrado Abreu Burelli para integrar la Comisión, lo cual también, en forma increíble, fue aceptado por éste.

De nuevo, el lenguaje impreciso y ambiguo utilizado en el Acuerdo condujo a varios Magistrados a salvar su voto. El ma-gistrado Héctor Paradisi León, quien también había sido ponente

de otra de las decisiones del 19 de enero de 1999<sup>33</sup>, estimó que el pronunciamiento de la Corte no respondía al ejercicio de sus atribuciones, dada las “motivaciones altamente políticas” del Decreto. El magistrado Hermes Harting consideró contradictorio el Acuerdo, pues el Decreto de la Asamblea “transgrede derechos como el ser juzgado por sus jueces naturales y la garantía del debido proceso” al atribuir competencias a la Comisión de Emergencia Judicial, en desmedro de las atribuidas a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de la Judicatura. Similares contradicciones identificó el magistrado Héctor Grisanti Luciani.

Finalmente, la magistrada Cecilia Sosa Gómez denunció la incoherencia del Acuerdo, al estimar que “pretende convalidar el Decreto de la Asamblea dirigido directamente a desconocer el Estado de Derecho en el cual ha nacido.”

Denunció, además, la Magistrada Sosa la contradicción del Acuerdo, pues al:

“Respaldar el contenido del Decreto de Emergencia Judicial dictado por la Asamblea, (la Corte) desconoce rotundamente no sólo el contenido de sus sentencias sino los límites demarcados en las bases comiciales que gobiernan el funcionamiento de la Asamblea y el ordenamiento constitucional y legal, enteramente vigente y cuya garantía ha sido confiada a este Alto Tribunal.”

Consideró, además, que la Corte, con el Acuerdo:

“Reniega su propia jurisprudencia, que fijó la competencia de la Asamblea Nacional Constituyente, y, consecuentemente, ha mostrado su fragilidad y debilidad ante el Poder Político y, deberá su precaria permanencia al Presidente de la República, que magnánimamente no ha ordenado su disolución.”

La Magistrada Sosa, sin duda, tenía claro el panorama futuro de la Corte, cuyos magistrados fueron removidos tres meses después por la propia Asamblea Nacional Constituyente. Por ello denunció, además, que con el Acuerdo, la Corte había permitido que la Asamblea enervara las facultades que el pueblo soberano:

---

<sup>33</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, EJV, Caracas, 1999, pp. 68 y ss.

“Donde reside el único y verdadero poder originario,” confirió a la Asamblea, pues a la Asamblea no se la había autorizado “para intervenir o sustituir los poderes constituidos, erigiéndose en una suerte de “superpoder” donde se concentran todas las potestades públicas.”

Consideró que ello lo había logrado la Asamblea “con el respaldo del Acuerdo” cuyo contenido deploró.

Advirtió la magistrado Sosa que la Corte, “mediante un artilugio jurídico,” se había sometido “a los designios de la Asamblea, aceptando que ella pueda sustituirse a la Corte Suprema de Justicia y al Poder Judicial, a través de una falsa colaboración.” La Asamblea “no está por encima de la Constitución que le permitió existir” -dijo-, por lo que la Magistrado disidente denunció que con el Decreto, la Asamblea:

“Se arrogó atribuciones del poder constituido, y olvidó que debe responder sólo a lo que el pueblo soberano le autorizó...; ...ha violentado con esta actuación -validada por la Corte- esa Constitución, desconociendo abierta y flagrantemente sus postulados. Y, sin una Constitución simplemente no hay Democracia... con ese Decreto la Asamblea Nacional Constituyente rompió el equilibrio de esa Democracia.”

La verdad es que ya lo había roto con anterioridad al haber perpetrado el golpe de Estado, de lo cual el Decreto era una manifestación más, pero no la única. Finalmente, la magistrada Sosa denunció que más que “sumisión al Estado de Derecho,” la Corte con el Acuerdo, había declarado su “sumisión a la Asamblea Nacional Constituyente”; y con ello, en definitiva, su disolución, como en efecto ocurrió tres meses después. Por último, la magistrada Sosa hizo esta definitiva afirmación, que patentizó la actuación de la Corte:

“El miedo a desaparecer como Magistrados y el ansia de colaborar con una mayoría que se ha arrogado todos los poderes fue más grande que la dignidad y la defensa de los valores fundamentales que el Derecho y la Democracia imponen a la Corte Suprema de Justicia.”

Basta glosar este voto salvado, tremendamente crítico, para entender la naturaleza del acto de sumisión de la Corte Suprema de Justicia a la Asamblea Nacional Constituyente. La Magistrado Sosa, el mismo día del Acuerdo, renunció a su condición de Magistrado; y poco tiempo después, como se dijo, la mayoría de los otros Magistrados fueron sacados inmisericor-



demente de sus cargos por el nuevo poder que ellos habían apuntalado, y del cual fueron sus primeras víctimas.

5. *La continuación de la intervención del Poder Judicial con la anuencia del Tribunal Supremo de Justicia*

A. **La aceptación por el Tribunal Supremo de Justicia de la transitoriedad en materia de régimen disciplinario judicial**

La Constitución de 1999 estableció que para el gobierno y administración del Poder Judicial, el Tribunal Supremo tendría una Dirección Ejecutiva de la Magistratura (art. 267); y en sus Disposiciones Transitorias, en materia judicial sólo se hizo una mención en la *Disposición Transitoria Cuarta*, a una "Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial," la cual, sin embargo, no existía (la que existió durante el funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, como se dijo, había sido la Comisión de Emergencia Judicial), y únicamente a los efectos de que desarrollase transitoriamente el "sistema de defensa pública" hasta que se dictase la ley respectiva.

Dicha Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, sin embargo, fue creada en el mencionado Decreto del Régimen de Transición del Poder Público (art. 27) dictado por la Asamblea Nacional Constituyente el 22 de diciembre de 1999,<sup>34</sup> en el cual se dispuso que mientras el Tribunal Supremo organizaba su referida Dirección Ejecutiva de la Magistratura, el gobierno y administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los Tribunales, y todas las competencias que la legislación para ese momento vigente atribuían al Consejo de la Judicatura, serían ejercidas por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial (art. 21).

La Asamblea Nacional Constituyente así, incluso para después de que la nueva Constitución entrara en vigencia, le confiscó una de sus nuevas funciones al Tribunal Supremo de Justicia, cuyos miembros había designado, y se la atribuyó a una "Comisión" creada y designada por la propia Asamblea y ni siquiera por el nuevo Tribunal Supremo; situación irregular que

---

<sup>34</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 36859 de 29-12-99. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, cit., pp. 1017 y ss.

el propio Tribunal Supremo de Justicia aceptó resignadamente durante más de un lustro.

Por otra parte, la disposición del artículo 23 del Decreto del 22 de diciembre de 1999 constituía una verdadera “Disposición Transitoria” que debió haber sido incorporada en las de la propia Constitución, la cual, sin embargo dictó la Asamblea en evidente usurpación de autoridad (la del pueblo), disponiendo que la competencia disciplinaria judicial que correspondía a los tribunales disciplinarios de conformidad con el artículo 267 de la Constitución recién aprobada, sería ejercida por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, y no por los jueces:

De acuerdo con el presente régimen de *transición y hasta* que la Asamblea Nacional *apruebe la legislación* que determine los *procesos y tribunales* disciplinarios.

Sin embargo, conforme a la nueva Constitución sólo los jueces podían ejercer la función disciplinaria judicial (art. 253), por lo que era totalmente ilegítimo y contrario a la garantía del debido proceso (art. 49), el atribuir funciones judiciales a una “Comisión” *ad hoc* como la mencionada, que no era ni es un Tribunal. Si se trataba de establecer, así fuera arbitrariamente, un régimen transitorio para la jurisdicción disciplinaria, las funciones judiciales que implica debieron atribuirse a tribunales o jueces preexistentes, y no a una “Comisión” *ad hoc*, pues ello, además, violaba la garantía del debido proceso y del juez natural que la nueva Constitución regulaba expresamente (art. 49).

Esta situación de absoluta transitoriedad y de inaplicación del texto constitucional, se prolongó por la omisión del mismo Tribunal Supremo hasta el 2 de agosto de 2000, cuando el mismo Tribunal dictó la “Normativa Sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial,” con la cual pretendió satisfacer el expreso mandato constitucional del artículo 267, supuestamente para “poner fin a la vigencia del régimen transitorio dictado por el Constituyente.”

En efecto, el artículo 1º de la referida Normativa el Tribunal Supremo dispuso la creación de “la Dirección Ejecutiva de la Magistratura como órgano auxiliar del Tribunal Supremo de Justicia, con la finalidad de que ejerza por delegación las funciones de dirección, gobierno y administración del Poder Judicial.” Esta Dirección Ejecutiva de la Magistratura se erigió entonces como un órgano del Tribunal Supremo en el ejercicio de sus atribuciones relativas a la dirección, gobierno y administra-

ción del Poder Judicial, es decir, se trató de un órgano que ejerce por delegación tales atribuciones que, se insiste, son propias de este Tribunal Supremo de Justicia.

Pero en materia de jurisdicción disciplinaria de los jueces, en el artículo 30 de la misma Normativa, el Tribunal Supremo, sin justificación alguna, prorrogó la existencia y funcionamiento de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración, que debía ser organizada en la forma que determinase el Tribunal Supremo de Justicia, la cual sólo tendría a su cargo luego de la vigencia de la referida Normativa, "funciones disciplinarias mientras se dicta la legislación y se crean los correspondientes Tribunales Disciplinarios." Continuó así dicha Comisión en el ejercicio de funciones transitorias en materia disciplinaria; situación que fue nuevamente prorrogada por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de mayo de 2004,<sup>35</sup> en cuya Disposición Transitoria Única, párrafo 2, e) se dispone que:

e) La Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial sólo tendrá a su cargo funciones disciplinarias, mientras se dicte la legislación y se crea la jurisdicción disciplinaria y los correspondientes tribunales disciplinarios.

La norma constitucional que dispuso que "la jurisdicción disciplinaria judicial estará a cargo de los tribunales disciplinarios que determine la ley" (art. 267), por tanto, ha sido letra muerta durante la vigencia de la Constitución; años de vigencia durante los cuales los jueces no han tenido garantía alguna en cuanto a su estabilidad, y su permanencia en el Poder Judicial ha quedado a la merced de una Comisión "no judicial."

#### **B. La inexistencia de la carrera judicial y la ausencia de estabilidad de los jueces**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 255 de la Constitución, el ingreso a la carrera judicial y el ascenso de los jueces se debe hacer por concursos de oposición públicos que aseguren la idoneidad y excelencia de los participantes y serán seleccionados por los jurados de los circuitos judiciales, en la forma y condiciones que establezca la ley. El nombramiento y juramento de los jueces corresponde al Tribunal Supremo de Justicia. La ley debe garantizar la participación ciudadana en el pro-

---

<sup>35</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 37942 de 20-05-2004

cedimiento de selección y designación de los jueces. Los jueces sólo pueden ser removidos o suspendidos de sus cargos mediante los procedimientos expresamente previstos en la ley.

Esta norma, sin embargo, también ha sido letra muerta en el poder Judicial en Venezuela desde la intervención del Poder Judicial por la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, mediante la Comisión de Emergencia Judicial. Dicha Comisión y su sucesora, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial creada en el Régimen de Transición del Poder Público el 22 de diciembre de 1999, en efecto, destituyeron cientos de jueces en el país, extinguiendo la garantía de la estabilidad de los jueces. La Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia nombrada en agosto de 2000, que comenzó a funcionar en paralelo con la Comisión de Funcionamiento, además, continuó la política de estructurar un Poder Judicial integrado por jueces provisionales o temporales, los cuales han llegado a conformar más del 80% del universo de los jueces, quienes han quedado dependientes y vulnerables a las presiones del poder,<sup>36</sup> habiendo materialmente desaparecido la autonomía e independencia del Poder Judicial. Además, los concursos públicos para la designación de los jueces que se habían instituido en 2000, fueron suspendidos a partir de comienzos de 2003; y la destitución de los jueces sin fórmula de juicio ni derecho a ser oídos, sigue siendo la regla.

Un ejemplo basta: con ocasión de la decisión del Consejo Nacional Electoral sobre el reconocimiento y desconocimiento de firmas de apoyo a la solicitud de referendo revocatorio presidencial en 2004, adoptada después de que una gran marcha de protesta organizada por la oposición el día 27 de febrero de 2004, precisamente en defensa de las firmas y solicitudes consignadas, la misma fue brutalmente reprimida por las fuerzas de seguridad del Estado, aún antes de que se pretendiera entregar un documento en la reunión de Presidentes del "Grupo de los 15" en Caracas.<sup>37</sup> Ello originó una ola de protestas cívicas

---

<sup>36</sup> Véase lo indicado en el Informe *Manipulando el Estado de Derecho: Independencia del Poder Judicial amenazada en Venezuela*, Human Rights Watch, junio de 2004, Vol. 16, N° 3 (B), p. 11, donde se habla incluso de los "jueces desechables".

<sup>37</sup> Véase *El Nacional*, Caracas 28-02-2004, p. A-1 y A-2. Dos semanas antes, otra multitudinaria marcha de la oposición con el mismo fin se había realizado en Caracas, véase *El Universal*, Caracas, 15-02-2004, p.1-1; *El Na-*

generalizadas en todo el país,<sup>38</sup> la mayoría de ellas de carácter espontáneo, que fueron de nuevo y en forma continuada brutalmente reprimidas por la Guardia Nacional, en una forma nunca antes vista en el país (por la nueva tecnología de represión existente y por el odio demostrado por la fuerza pública en la represión), originando detenciones ilegales y violaciones generalizadas a los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad e integridad personales.<sup>39</sup> La protesta ante la brutal represión tuvo repercusión nacional<sup>40</sup> y mundial,<sup>41</sup> y el 6 de marzo de 2004 se efectuó en Caracas una extraordinaria y multitudinaria manifestación de rechazo contra la represión del gobierno.<sup>42</sup> Pero la intervención del Poder Judicial en Venezuela había sido de tal naturaleza, que cuando dos juezas penales dieron libertad a algunos detenidos en las manifestaciones de protesta conforme al principio procesal penal vigente en el país que garantiza a las personas el derecho a ser juzgado en libertad, siendo la excepción la privación de la libertad del procesado; dichos jueces fueron inmediatamente destituidas por la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia, sin respetárseles, por supuesto, el derecho al debido proceso,<sup>43</sup> lo que originó nuevas protestas públicas<sup>44</sup> y jurídicas.<sup>45</sup> Ya la cabeza del Poder Judicial estaba

---

*cional*, Caracas 1-02-2004, p. A-1.

<sup>38</sup> Véase por ejemplo, *El Universal*, Caracas 28-02-2004, p. 1-1; *El Nacional*, Caracas 01-03-2004, p. A-1; *El Nacional*, Caracas 02-03-2004, p. A-1.

<sup>39</sup> Véase *El Nacional*, Caracas 04-03-2004, p. A-1; *El Nacional*, Caracas 06-03-2004, p. A-1.

<sup>40</sup> Véase por ejemplo la declaración de los decanos de las facultades de derecho y miembros de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en *El Nacional*, Caracas 06-03-2004, p. A-4.

<sup>41</sup> Véase por ejemplo la manifestación de la Sociedad Internacional para los Derechos Humanos, firmada entre otros por los Presidentes de Polonia, Lituania y República Checa, Lech Walesa, Vitautas Landsbergis y Vaclav Havel. Véase en *El Nacional*, Caracas 06-03-2004, p. A-2.

<sup>42</sup> Véase *El Nacional*, Caracas, 07-03-2004, pp. A-1; A-2; A-3

<sup>43</sup> Véase el Informe *Manipulando el Estado de Derecho: Independencia del Poder Judicial amenazada en Venezuela*, Human Rights Watch, junio de 2004, Vol. 16, N° 3 (B), p. 15.

<sup>44</sup> Véase sobre la manifestación ante la Dirección Ejecutiva de la Magistratura del Tribunal Supremo de Justicia, en *El Nacional*, Caracas, 05-03-2004, p. A-4.

al servicio del poder político.

## II. LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO COMO JUEZ EN SU PROPIA CAUSA

Uno de los pilares del Estado de derecho y del control de los poderes, es que nadie puede ser juez de su propia causa. Es decir, nadie puede ser en un proceso, a la vez, juez y parte. Y ello aplica, por supuesto, a los ciudadanos y a los órganos del Estado.

En Venezuela, sin embargo, el órgano llamado a garantizar la supremacía constitucional, los principios del Estado de derecho y la vigencia efectiva de los derechos ciudadanos, que es la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ha sido precisamente el que ha violado tan elemental principio constitucional, y ha sido juez en su propia causa, al decidir las acciones de inconstitucionalidad del acto de la Asamblea Nacional Constituyente de su propia creación y nombramiento de sus magistrados; así como de la Ley Especial dictada por la Asamblea Nacional que estableció los requisitos para su nombramiento llegando a decidir que las condiciones constitucionales para ser magistrados no se les aplican a ellos. Esta conducta se ha configurado como un atentado a la majestad del Poder Judicial, convirtiendo a la Sala Constitucional en el instrumento para destruir la autonomía e independencia del Poder Judicial.

### 1. *La Sala Constitucional decidiendo en su propia causa sobre el inconstitucional Régimen Transitorio paralelo de la Constitución de 1999 que le dio origen*

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia fue creada por la Asamblea Nacional Constituyente, la cual designó a sus Magistrados antes de que la Constitución de 1999 entrara en vigencia, mediante el antes mencionado inconstitucional Decreto sobre Régimen Transitorio del Poder Público de 22 de diciembre de 1999. Esos mismos magistrados de esa misma Sala Constitucional fueron jueces en su propia causa, al conocer de la impugnación por inconstitucionalidad del Decreto de su nombramiento y creación, decidiendo que se trataba de un acto de rango constitucional, el cual, sin embargo, no había

---

<sup>45</sup> Véase la declaración de los Decanos de las facultades de derecho y miembros de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en *El Nacional*, Caracas 06-03-2004, p. A-4.

sido aprobado por el pueblo mediante referendo.

El principio más elemental del Estado de derecho, de que nadie puede ser a la vez juez y parte, fue violado por el propio Tribunal Supremo al comenzar el ejercicio de sus funciones en 2000; y ese ha sido el Tribunal Supremo encargado durante el último lustro, precisamente, del gobierno y administración del Poder Judicial.

**A. La ausencia de disposiciones transitorias sobre el Poder Judicial en la Constitución de 1999**

Una de las reformas constitucionales de mayor importancia sobre el Poder Judicial introducidas en la Constitución aprobada mediante referendo el 15 de diciembre de 1999, fue la transformación de la Corte Suprema de Justicia que estaba dividida en tres Salas: Político-Administrativa, de Casación Civil y de Casación Penal; en un Tribunal Supremo de Justicia (Art. 262), dividido en seis Salas: Constitucional, Político-Administrativa, Electoral, de Casación Civil, de Casación Penal y de Casación Social (Art. 262); y al cual se atribuyó, además, el gobierno y administración del Poder Judicial a través de una Dirección Ejecutiva de la Magistratura (Art. 267), función que antes había estado a cargo del Consejo de la Judicatura. Sin embargo, a pesar de ese importante cambio institucional, la Constitución no estableció norma alguna en sus Disposiciones Transitorias para regular la transición entre los órganos superiores del Poder Judicial que existían conforme a la Constitución de 1961 y los nuevos órganos previstos en la nueva Constitución. Esa había sido la voluntad expresada por el poder constituyente originario (el pueblo) en torno a la transitoriedad constitucional, lo que implicaba la continuidad de los anteriores hasta que se dictaran las leyes necesarias para implementar el funcionamiento de los nuevos.

En efecto, el nuevo texto constitucional, si bien contiene 28 Disposiciones Transitorias en las cuales se regularon aspectos tendientes a asegurar la vigencia inmediata de la Constitución, a posponer la vigencia de algunas normas, y a establecer el programa legislativo para la ejecución de la Constitución; en el mismo nada se resolvió sobre la posible inmediata transición, por ejemplo, de los titulares electos de los órganos representativos del Poder Público regulados conforme a la Constitución de 1961 y que habían sido electos en noviembre y diciembre de 1998; hacia los nuevos órganos del Poder Público previstos en

la Constitución de 1999.

En tal sentido puede afirmarse que los constituyentes, al redactar el texto constitucional, no previeron transición constitucional alguna distinta a la contenida en las referidas **Disposiciones** Transitorias; y ello fue lo aprobado popularmente en el referendo aprobatorio de la Constitución. Incluso, el intento de combinar un referendo consultivo junto con el referendo aprobatorio de la Constitución, para conocer la opinión popular sobre la cesación del mandato de las autoridades ejecutivas de la República que se habría motorizado en el seno de la Asamblea, había sido abortado por la propia Asamblea Nacional Constituyente.<sup>46</sup>

Por tanto, la no previsión de normas expresas para asegurar la inmediata sustitución de los titulares de los órganos del Poder Público en las Disposiciones Transitorias producía, como en su momento dijimos,<sup>47</sup> la siguiente situación constitucional en un régimen democrático, que era precisamente la que se había aprobado en el referendo del 15 de diciembre de 1999:

1. En cuanto a los órganos del Poder Público Nacional, la nueva Constitución establecía una Asamblea Nacional unicameral. Sin embargo, al no preverse una Disposición Transitoria expresa que dispusiera otra cosa, mientras se elegía la nueva Asamblea Nacional, las Cámaras Legislativas (Senado y Cámara de Diputados) cuyos miembros habían sido electos en año antes, en noviembre de 1998, debían continuar funcionando. Los diputados y senadores no podían dejar de ejercer sus funciones, pues de lo contrario se podía producir un vacío institucional insalvable en la propia Constitución, totalmente inaceptable.

La elección de los nuevos diputados a la Asamblea Nacional, por otra parte, debía realizarse conforme a las leyes electorales vigentes, adaptadas a la Constitución por el Consejo Nacional Electoral conforme a sus competencias para resolver las dudas y vacíos que suscitasen las leyes (art. 293, Ord. 1º) y la

---

<sup>46</sup> Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, Sesión de 19-11-99, N° 46, p. 3; y Sesión de 9-12-99, N° 48, pp. 5 y ss.

<sup>47</sup> Véase los comentarios que hicimos en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, Caracas 2000, pp. 253 y ss.; y *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo II, *cit.*, pp. 1015 y ss.



interpretación que estableciera el Tribunal Supremo de Justicia.

En todo caso, la permanencia de los diputados y senadores derivaba del principio elemental del funcionamiento del Estado, de que mientras un nuevo funcionario no tome posesión de un cargo, el funcionario anterior está obligado a permanecer en el mismo. De lo contrario, podría incurrir en el delito de abandono de funciones (art. 209 Código Penal).

Por ello, también, en relación con el Presidente de la República que había sido electo en diciembre de 1998, éste debía permanecer en su cargo hasta que se produjese la elección de un nuevo Presidente de la República conforme a las previsiones de la nueva Constitución.

En cuanto a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, también debían permanecer en sus cargos hasta tanto la nueva Asamblea Nacional que se eligiera, regulara legalmente el nuevo Tribunal Supremo de Justicia y nombrara sus Magistrados conforme a las nuevas Salas, de acuerdo con los nuevos criterios previstos en la Constitución en cuanto a la transparencia para la postulación y selección (Comité Postulaciones Judiciales).

En lo que se refiere al Fiscal General de la República, al Contralor General de la República, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, también debían permanecer en sus cargos, hasta tanto la nueva Asamblea Nacional que se eligiese, designara sus sustitutos conforme al procedimiento y criterios de transparencia de postulación y selección previstos en la nueva Constitución (Comité de Postulaciones del Poder Ciudadano).

En cambio, en cuanto al Defensor del Pueblo, que también era una creación de la nueva Constitución, la Constitución expresamente previó la única solución constitucional para la transición de funcionarios del Poder Público, al atribuir a la propia Asamblea Nacional Constituyente, en la Disposición Transitoria Novena, la potestad de efectuar tal *nombramiento provisional* del Defensor, hasta tanto la nueva Asamblea Nacional que se eligiese, designase definitivamente a dicho funcionario.

Se destaca, por tanto, que la Constitución sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente y aprobado en el referendo de 15 de diciembre de 1999, sólo estableció un régimen de transición respecto del nombramiento un solo funcionario, el

Defensor del Pueblo, sin disponer nada distinto respecto de los otros órganos de los otros poderes del Estado, cuya transición tenía que regirse, entonces, ineludiblemente, por los principios antes indicados. El Constituyente que, en definitiva, fue el pueblo al aprobar la Constitución en el referendo, no había dispuesto otra cosa.

2. En cuanto a los órganos del Poder Estatal, los Diputados a las Asambleas Legislativas electos en noviembre de 1998, en ausencia de Disposición Transitoria constitucional que regulara algo distinto, también debían continuar en sus cargos, hasta tanto se eligiera, conforme a la nueva Constitución, a los miembros de los nuevos Consejos Legislativos Estadales.

En igual forma, en cuanto a los Gobernadores de Estado que habían sido electos en noviembre de 1998, debían permanecer en sus cargos hasta tanto se eligieran los nuevos Gobernadores conforme a la nueva Constitución.

En cuanto a los órganos del Poder Municipal, tanto los Alcaldes como los Concejales miembros de los Concejos Municipales, conforme a lo previsto en el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de 26 de agosto de 1999,<sup>48</sup> cuyo período, además, estaba vencido, debían permanecer en sus cargos, hasta tanto fueran electos los nuevos Concejales y Alcaldes conforme a las previsiones de la nueva Constitución.

El anterior debía ser, en un régimen democrático, en estricta lógica constitucional y en ausencia de previsiones expresas en las Disposiciones Transitorias de la Constitución, el régimen de transición de los órganos del Poder Público. No puede decirse que en esta materia había “vacío constitucional” alguno, pues ello había sido la voluntad constituyente; y por ello, incluso, en cuanto a la transición respecto de los órganos del Poder Ejecutivo (Nacional, Estatal y Municipal), ese fue el sentido de la regulación contenida, por ejemplo, en el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de “Régimen de Transición del Poder Público,” dictado el 22 de diciembre de 1999,<sup>49</sup> que dispuso:

*Artículo 16:* El actual Presidente de la República, los actuales Gobernadores de los Estados y Alcaldes de los Muni-

---

<sup>48</sup> *Gaceta Oficial* N° 36776 de 31-08-99

<sup>49</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.859 de 29-12-99.

cipios continuarán *en el ejercicio de sus funciones hasta tanto se produzca su elección mediante comicios populares.*

Una regulación similar, en ausencia de Disposiciones Transitorias en la Constitución, era la que el principio democrático exigía respecto de todos los otros cargos electivos para regular la transición de los órganos del Poder Público.

Sin embargo, la Asamblea Nacional Constituyente, ante el supuesto “vacío constitucional” que ella deliberadamente habría regulado y sometido a la aprobación de la voluntad popular, en un evidente fraude a la Constitución se burló de su propia obra y de la voluntad popular, y una semana después, sancionó el Decreto mencionado de Régimen de Transición del Poder Público de 20 de diciembre de 1999; procediendo a designar a los diversos titulares de los órganos de los nuevos Poderes Públicos incluido el Poder Judicial, al margen de lo establecido en la propia Constitución, y aún antes de que ésta entrara en vigencia.

**B. La “creación” y constitución por la Asamblea Nacional Constituyente del nuevo Tribunal Supremo de Justicia, de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial y de otros órganos del Estado, al margen de la Constitución**

La primera burla a la Constitución de 1999, en efecto, fue realizada por la propia Asamblea Nacional Constituyente en los días posteriores a su aprobación popular (15-12-99), mediante la emisión del mencionado Decreto no previsto constitucionalmente, de “Régimen de Transición del Poder Público” del 22 de diciembre de 1999,<sup>50</sup> dos días después de la “proclamación” de la nueva Constitución y antes de su entrada en vigencia, ya que su publicación fue deliberadamente demorada hasta el 30 de diciembre de 1999.<sup>51</sup>

En efecto, ante la ausencia de alguna regulación en las Disposiciones Transitorias de la nueva Constitución que se refiriera a cesación en sus cargos de los titulares de los órganos del Poder

---

<sup>50</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.859 de 29-12-99

<sup>51</sup> Véase en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, *cit.* Sesión de 22-12-9, N° 51, pp. 2 y ss. Véase *Gaceta Oficial* N° 36.859 de 29-12-99; y *Gaceta Oficial* N° 36.860 de 30-12-99.

Público y al nombramiento de nuevos funcionarios para ello, y ante el afán sobrevenido en el nuevo poder de sustituir a todos los titulares de los órganos del Estado sin respaldo constitucional y sin esperar la elección de la nueva Asamblea Nacional; la Asamblea Nacional Constituyente, antes de la publicación de la nueva Constitución, con fecha 22 de diciembre de 1999, sin tener competencia constitucional alguna para ello y, por tanto, en forma ilegítima, dictó el Decreto de "Régimen de Transición del Poder Público" disponiendo así lo que el pueblo el 15 de diciembre de 1999 no había querido resolver de esa forma.

Para hacerlo, de nuevo, la Asamblea se fundamentó en los supuestos poderes que se había venido auto atribuyendo desde el artículo 1° de su Estatuto de Funcionamiento, respecto de la potestad de decidir la cesación de las autoridades de los órganos del Poder Público; supuestos poderes que también consideró como derivados del referendo del 25 de abril de 1999, "para hacer efectivo el proceso de transición hacia el régimen establecido en la Constitución de 1999," lo que no estaba escrito en norma alguna; y, finalmente, en el "carácter presupuesto y supra constitucional" de las normas que aprobase la Asamblea, para lo cual de nuevo invocó la "conveniente" doctrina de la sentencia del 14 de octubre de 1999 de la Corte Suprema de Justicia, que había resuelto el recurso de nulidad intentado contra el Decreto de la Regulación del Poder Legislativo, en la cual, sin embargo, sólo se le había atribuido rango supraconstitucional a las previsiones de las bases comiciales del *referendo* del 25 de abril de 1999, pero no a los actos de la Asamblea Nacional Constituyente.<sup>52</sup>

Dicho "Régimen de Transición del Poder Público," como se precisó en el Capítulo I del Decreto, tenía por objeto establecer un régimen de transición para "permitir la vigencia inmediata de la Constitución" (art. 1). La verdad es que nada impedía dicha vigencia inmediata y habían sido las Disposiciones Transitorias de la Constitución aprobada por el pueblo, las que habían dispuesto los aspectos concernientes a los efectos inmediatos o mediatos, según los casos, de las normas de la Constitución.

La Asamblea, sin embargo, sin autoridad alguna, resolvió dictar el mencionado régimen de transición cuyas previsiones,

---

<sup>52</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 111 y ss.

como se señaló en su texto, supuestamente “desarrollan y complementan las Disposiciones Transitorias” (art. 2) de la nueva Constitución. Nada de esto había sido autorizado en el nuevo texto constitucional aprobado por el pueblo, por lo que la Asamblea Nacional Constituyente carecía de toda competencia para ello.

Es decir, la Asamblea, sin ningún poder derivado del pueblo, ilegítimamente decidió dictar por sí misma y al margen de la nueva Constitución que ella misma había redactado, sancionado y proclamado dos días antes (20-12-99), un régimen constitucional transitorio no establecido en el texto de la nueva Constitución y sin someterlo a aprobación popular por la vía de referendo. Se consumaba así un fraude a la propia Constitución.

Supuestamente, para suplir los “vacíos” que la misma Asamblea había originado al no prever el régimen de transición del Poder en las Disposiciones Transitorias de la Constitución, la Asamblea, en lugar de aplicar en general el mencionado principio de continuidad del Poder que se reflejó en el antes transcrito artículo 16 del Decreto de Transición, incurrió en usurpación de autoridad, la del poder constituyente originario del pueblo. Este era el que hubiera podido haber aprobado ese régimen transitorio en el referendo del 15 de diciembre de 1999; por lo que el dictado por la Asamblea Nacional Constituyente una semana después (22-12-99), en el antes mencionado Decreto, violó, además, las bases comiciales del referendo del 25 de abril de 1999. La Asamblea Nacional Constituyente, en definitiva, había continuado con su táctica del golpe de Estado continuado.

En este Decreto, fundamentalmente, la Asamblea Nacional Constituyente tomó el siguiente conjunto de decisiones en cuanto a los órganos del Poder Público, incluido el Poder Judicial, violatorios del principio democrático;<sup>53</sup> y que fueron los que “crearon” el vacío constitucional:<sup>54</sup>

1. La eliminación del Congreso, la cesación del mandato de los Senadores y Diputados electos un año antes (Art. 4) y

---

<sup>53</sup> Véase lo que expusimos en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, *op. cit.*, p. 76 a 81.

<sup>54</sup> Véase el estudio detallado de este Régimen en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo II, *cit.* pp. 1017 y ss.

el nombramiento de una Comisión Legislativa Nacional (el denominado “Congresillo”) que “creó” sin previsión constitucional alguna, a la cual le atribuyó la función legislativa, también sin regulación constitucional alguna;<sup>55</sup> y la cual debía funcionar desde el 1º de febrero de 2000 “hasta tanto se elijan y tomen posesión los diputados integrantes de la Asamblea Nacional” (art. 5).<sup>56</sup> Hasta el 1º de febrero de 2000, la Asamblea Nacional Constituyente se “reservaría” el ejercicio del Poder Legislativo, sin autoridad constitucional alguna.

2. La disolución de las Asambleas Legislativas de los Estados (Art. 11), la cesación del mandato de los diputados que habían sido electos un año antes y la “creación” de unas Comisiones Legislativas Estadales no reguladas en texto alguno, atribuyendo incluso el nombramiento de sus miembros, a la “Comisión Coordinadora de la Asamblea Nacional Constituyente” (art. 12).<sup>57</sup> Ello no sólo era ilegítimo, al no estar prevista esa facultad en norma alguna, sino que también era violatorio de las bases comiciales aprobadas en el referendo del 25 de abril de 1999, así como de la antes mencionada garantía democrática, que era uno de sus límites supra constitucionales.

3. El control de Alcaldías y Concejos Municipales, al someterlos<sup>58</sup> a la supervisión y control de la Asamblea Nacional

---

<sup>55</sup> Con posterioridad, la Asamblea Nacional Constituyente, en fecha 30-01-2000, dictó un Decreto de Ampliación de las Competencias de la Comisión Legislativa Nacional, en el cual asignó a dicha Comisión una serie de competencias especiales para considerar diversas materias y dictar legislación al respecto. La Asamblea dictó el Decreto nuevamente “en ejercicio del poder soberano constituyente originario”, con lo cual ya no era posible asignarle ningún otro calificativo al poder que se había otorgado a la Asamblea; habiendo sido calificado dicho Decreto por sentencia N° 1454 de fecha 18-2-01 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, (*Caso: C.A. Good Year de Venezuela*) como de “rango constitucional”.

<sup>56</sup> Incluso, la Asamblea nombró otros miembros del Congresillo con posterioridad. *Gaceta Oficial* N° 36.903 de 01-03-00.

<sup>57</sup> Posteriormente, la Comisión de Coordinación de la Asamblea Nacional Constituyente, supuestamente “de conformidad con las facultades otorgadas por dicha Asamblea en sesión del 22-12-99”, las cuales no se identificaban, resolvió el 04-01-00 dictar un “Régimen para la integración de las Comisiones Legislativas de los Estados. *Gaceta Oficial* N° 36.865 de 07-01-00.

<sup>58</sup> Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero

Constituyente o de la Comisión Legislativa Nacional hasta tanto se eligieran popularmente sus nuevos integrantes; atribuyendo a la Comisión Coordinadora de la Asamblea Nacional Constituyente o la Comisión Legislativa Nacional la potestad de sustituir parcial o totalmente la integración de los Concejos Municipales, así como sustituir a los Alcaldes, en los casos de graves irregularidades administrativas.

4. La cesación en sus funciones del Contralor General de la República, del Fiscal General de la República y la designación de los titulares de los órganos del Poder Ciudadano y del Poder Electoral. En consecuencia, la Asamblea Nacional Constituyente, en el Decreto sobre Régimen de Transición de Poder Público, no sólo nombró al Defensor del Pueblo (art. 34), que era para lo único que tenía competencia constitucional expresa en las Disposiciones Transitorias de la Constitución de 1999, sino también al Contralor General de la República (art. 36) y al Fiscal General de la República (art. 35), en forma provisional mientras la Asamblea Nacional, una vez que se eligiese, designara a los nuevos titulares. En cuanto al Poder Electoral, la Asamblea Nacional Constituyente, careciendo totalmente de competencia para ello, y en forma ilegítima, en el Decreto del 22 de diciembre de 1999 se auto atribuyó competencia para designar a los integrantes del Consejo Nacional Electoral (art. 40), designaciones que realizó días después, con carácter provisorio, al nombrar a personas, todas vinculadas al nuevo poder político y a los partidos que apoyaban al gobierno, lo que incluso no garantizaba la imparcialidad electoral necesaria, burlándose del artículo 296 de la nueva Constitución.

5. Por último, la Asamblea Nacional Constituyente, sin tener autoridad constitucional alguna, al margen de lo dispuesto en el texto de la Constitución que venía de ser aprobada por el pueblo una semana antes, y antes de que fuera publicada y entrara formalmente en vigencia, en el Decreto sobre Régimen de Transición del Poder Público de 22 de diciembre de 1999, dispuso la eliminación de la Corte Suprema de Justicia, la creación del Tribunal Supremo de Justicia y de sus Salas, la designación de los nuevos Magistrados y la creación de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial.

---

2000, *cit.*, Sesión de 22-12-99, N° 51, p. 5.

En efecto, artículo 17 del Decreto dispuso que la Corte Suprema de Justicia, sus Salas y sus dependencias desaparecían y pasaban a conformar el nuevo Tribunal Supremo de Justicia (cuyo régimen en el nuevo texto constitucional ni siquiera estaba en vigencia pues no se había publicado), por lo que, además de las Salas Político Administrativa, de Casación Penal y de Casación Civil de la antigua Corte Suprema de Justicia, cuya extinción se decretó, la Asamblea Nacional Constituyente “creó” las Salas Constitucional, de Casación Social y Electoral que preveía la nueva Constitución y que aún no había entrado en vigencia.

En el artículo 19 del Decreto, la Asamblea, además, designó a los Magistrados que pasaban a integrar el Tribunal Supremo de Justicia, *sin sujetarse a las exigencias constitucionales para la postulación de candidatos y la participación de la sociedad civil en el Comité de Postulaciones Judiciales y sin sujetarse a las condiciones establecidas en la nueva Constitución para ocupar dichos cargos*, designando entre los “nuevos” Magistrados, a quien en los dos últimos meses había sido el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Sus servicios habían sido reconocidos.

En materia de funcionamiento del Poder Judicial, por otra parte, era patente la ausencia de Disposiciones Transitorias en la nueva Constitución; pero esa había sido la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente al sancionar el texto constitucional y del pueblo al aprobar la Constitución mediante el referendo del 15 de diciembre de 1999. Dichas Disposiciones Transitorias, en efecto, sólo contenían “una mención” en la *Disposición Transitoria Cuarta*, en relación con una “Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial” que, sin embargo, no existía, y únicamente a los efectos de que desarrollase transitoriamente el “sistema de defensa pública” hasta que se dictase la ley respectiva. Y nada más. Incluso, se insiste, dicha Comisión prevista en la Disposición Transitoria, no existía al sancionarse la Constitución y someterse al referendo del 15 de diciembre de 1999 y sólo fue posteriormente, en el Decreto del Régimen de Transición del Poder Público que la Asamblea Nacional Constituyente “creó” dicha “Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial” (art. 27). Ese órgano, sin embargo, *constitucionalmente sólo tenía la competencia prevista en la mencionada Disposición Transitoria Cuarta* de la Constitución de 1999, de desarrollar el sistema de defensa pública.



Ahora bien, en esta materia, la Asamblea Nacional Constituyente tomó diversas decisiones totalmente incongruentes. Como se ha dicho, comenzó en el Decreto, antes de entrar en vigencia la nueva Constitución, nombrando provisionalmente (art. 20) a los Magistrados de un Tribunal Supremo de Justicia (art. 19) que “creó,” así como de las nuevas Salas (art. 17), las cuales para ese momento ni siquiera existían por no estar en vigencia el nuevo texto constitucional, por lo que también “creó,” las Salas, (art. 17), para lo cual no tenía competencia constitucional alguna.

Por otra parte, la Asamblea adoptó diversas normas transitorias no previstas en la nueva Constitución para asegurar la “vigencia inmediata” de la misma a pesar de que aún no estaba en vigencia, y dispuso que el Consejo de la Judicatura pasaría a conformar la Dirección Ejecutiva de la Magistratura del Tribunal Supremo de Justicia, conforme a lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución que tampoco estaba en vigencia, a cuyo fin dispuso la cesación en sus funciones de los consejeros del Consejo de la Judicatura (art. 26).

A renglón seguido, dispuso otro nuevo régimen transitorio, en relación al anterior, también transitorio, sin competencia alguna para ello, al señalar que mientras el Tribunal Supremo no organizase la referida Dirección Ejecutiva, el gobierno y administración, la inspección y vigilancia de los Tribunales, y todas las competencias que la legislación para ese momento vigente atribuían al Consejo de la Judicatura, serían ejercidas por la “Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial” (art. 21).

La Asamblea Nacional Constituyente así, incluso para después de que la nueva Constitución entrara en vigencia, como se ha dicho, le confiscó una de sus nuevas funciones al Tribunal Supremo de Justicia, cuyos miembros había designado, al atribuírsela a una “Comisión” creada y designada por la propia Asamblea y ni siquiera por el nuevo Tribunal Supremo; situación irregular que el propio Tribunal Supremo de Justicia ha aceptado resignadamente.

Por otra parte, como se dijo, la Asamblea en evidente usurpación de autoridad (la del pueblo), dispuso que la competencia disciplinaria judicial que correspondía a los tribunales disciplinarios de conformidad con el artículo 267 de la Constitución aprobada, también fuera ejercida por la Comisión de

Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial. Como hemos advertido, además, esa Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial que ha funcionado en paralelo al Tribunal Supremo durante un lustro, acaba de ser nuevamente reforzada por la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de mayo de 2004.<sup>59</sup>

Lamentablemente, el “activismo judicial” de la Sala Constitucional que la ha llevado, incluso, a juzgar de oficio la inconstitucionalidad de la omisión del Legislador en, por ejemplo, no sancionar la Ley Orgánica del Poder Municipal,<sup>60</sup> no ha sido aplicado para tratar de obligar al legislador a dictar las leyes básicas para garantizar precisamente la autonomía e independencia del Poder Judicial, que el Tribunal Supremo administra y gobierna.

En todo caso, con posterioridad al Decreto sobre Régimen Transitorio que creó la mencionada Comisión, la Asamblea Nacional Constituyente dictó otros dos Decretos el 18 de enero de 2000 en relación con el Poder Judicial, también “en ejercicio del poder soberano constituyente originario,” que fueron el relativo a la designación del Inspector de Tribunales,<sup>61</sup> y el relativo a la designación de los miembros de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial.<sup>62</sup>

**C. La Sala Constitucional como juez en su propia causa: El reconocimiento, por parte del Tribunal Supremo de Justicia que había sido producto del “Régimen de Transición del Poder Público,” del rango constitucional del mismo y de la existencia de un doble régimen transitorio constitucional: uno constitucional y otro para constitucional.**

El Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público, por supuesto, fue impugnado ante la Sala Plena de la antigua Corte Suprema de Justicia en fecha 29 de diciembre de 1999, particularmente respecto a los nombramientos del Fiscal

---

<sup>59</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 37942 de 20-05-2004.

<sup>60</sup> Véase la sentencia N° 3118 de 06-10-2003 en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, EJV, Caracas 2003. Véanse los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo II, *cit.*, pp. 970 y ss.

<sup>61</sup> *Gaceta Oficial* N° 36.878 de 26-01-00

<sup>62</sup> *Gaceta Oficial* N° 36.878 de 26-01-00

General de la República, Contralor General de la República, Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, Defensora del Pueblo, Directivos del Consejo Nacional Electoral y miembros de la Comisión Legislativa Nacional (“Congresillo”).

Luego de la remisión del expediente a la Sala Constitucional del nuevo Tribunal Supremo de Justicia, ésta, mediante una de sus primeras sentencia, la N° 4 de fecha 26 de enero de 2000 (Caso: *Eduardo García*),<sup>63</sup> cuyo Ponente fue precisamente el magistrado Iván Rincón Urdaneta, último Presidente de la extinta Corte Suprema de Justicia y designado Presidente del nuevo Tribunal Supremo de Justicia, reconoció que el Decreto era “un acto de rango y naturaleza constitucional” y, además:

“[De] naturaleza organizativa, por el cual se produjo la designación de altos funcionarios del Poder Público Nacional, el cual se fundamenta en los propósitos de reorganización del Estado, conferidos a la Asamblea Nacional Constituyente.”

Los magistrados de la Sala Constitucional que decidieron el caso, pusieron de lado el hecho de que estaban decidiendo sobre el acto de su propio nombramiento, y concluyeron señalando que:

“Tomando en cuenta lo antes señalado, estima la Sala que, dado el carácter originario del poder conferido por el pueblo de Venezuela a la Asamblea Nacional Constituyente, mediante la pregunta N° 1 y la Base Comicial Octava del referendo consultivo nacional, aprobado el 25 de abril de 1999, y por tanto *la no sujeción de este poder al texto constitucional vigente para la época*, la demanda propuesta, al fundamentar las presuntas transgresiones en la referida Constitución y no en los parámetros y principios consagrados en las bases fijadas en le citado referendo, conduce forzosamente a su improcedencia.”

Con posterioridad, y nuevamente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se pronunció sobre el Decreto del “Régimen de Transición del Poder Público,” al ser éste impugnado en fecha 17 de enero de 2000; y mediante sentencia N° 6 de fecha 27 de enero de 2000 (Caso: *Milagros Gómez y otros vs.*

---

<sup>63</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Caracas, 2000, pp. 93 y ss.

*Asamblea Nacional Constituyente*)<sup>64</sup> cuyo Ponente fue el magistrado Héctor Peña Torrelles, el Tribunal Supremo de Justicia declaró improcedente la acción de nulidad interpuesta contra el referido Decreto (en el cual se había designado a los magistrados decidores) con base en los siguientes argumentos:

“En tal sentido, entiende la Sala que hasta la fecha de la publicación de la nueva Constitución, la que le precedió (1961) estuvo vigente, lo cual se desprende de la Disposición Derogatoria Única; y como los actos de la Asamblea Nacional Constituyente no estaban sujetos a la Constitución derogada, los mismos sólo podrían estar regulados -como fuera señalado por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno antes referida- por normas supraconstitucionales. Así, por argumento en contrario, sólo los actos dictados por la Asamblea Nacional Constituyente con posterioridad a la publicación de la nueva Constitución estarían sujetos a ésta.

De todo lo anterior emerge que el acto de la Asamblea Nacional Constituyente impugnado en esta oportunidad publicado en la Gaceta Oficial número 36.859 del 29 de diciembre de 1999, esto es, con anterioridad a la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, no está sujeto ni a ésta, ni a la Constitución de 1961.”

Se reconoció, así, por el Tribunal Supremo de Justicia, rango constitucional al régimen transitorio inventado por la Asamblea Nacional Constituyente, desligado tanto de la Constitución de 1961 como de la propia Constitución de 1999; régimen transitorio que, además, contenía el acto de designación de los propios Magistrados. Lo menos que podían haber hecho era inhibirse, pero no fue así; y esa y otras sentencias que juzgaron dicho régimen transitorio, como se ha dicho, constituyeron violación del principio elemental del Estado de derecho conforme al cual nadie puede ser juez en su propia causa.

Ahora bien, el aspecto jurídico medular que deriva del Decreto sobre el Régimen Transitorio del Poder Público es que la Asamblea Nacional Constituyente, burlándose del texto de las Disposiciones Transitorias de la Constitución de 1999, después que la misma había sido aprobada por el pueblo en el re-

---

<sup>64</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 95 y ss.

ferendo del 15 de diciembre de 1999, dispuso otro régimen transitorio al margen de la Constitución, contenido en el mencionado Decreto, que no fue aprobado por el pueblo. Se violó, así, lo dispuesto en la “*base comicial novena*” del referendo del 25 de abril de 1999 que exigía que la nueva Constitución debía ser aprobada por el pueblo.

El Tribunal Supremo de Justicia creado, precisamente, en el Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público, se encargó de avalar este desaguizado constitucional, en la sentencia N° 180 de 28 de marzo de 2000 (Caso: *Allan R. Brewer-Carías y otros*)<sup>65</sup> dictada con ponencia del magistrado Jesús Eduardo Cabrera, con motivo de declarar sin lugar la demanda de nulidad intentada contra el Estatuto Electoral del Poder Público que había dictado la Asamblea el 30 de enero de 2000.<sup>66</sup>

En efecto, la Sala Constitucional fundamentó su decisión en que conforme al referendo del 25 de abril de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente para cumplir su misión de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y dictar una nueva Constitución que sustituyera a la de 1961, supuestamente tenía varias alternativas para regular el régimen constitucional transitorio: *Una*, elaborar unas Disposiciones Transitorias que formaran parte de la Constitución para ser aprobada por el pueblo mediante referendo; y *otra*, dictar actos constituyentes aparte, de valor y rango constitucional, que originarían un régimen transitorio constitucional paralelo, no aprobado por el pueblo.

Esto, por supuesto, era un disparate constitucional. De acuerdo con el referendo del 25 de abril de 1999 y conforme se estableció en la *base novena* de rango supra constitucional, como lo consideró la antigua Corte Suprema de Justicia y cuyo contenido no consideró el Tribunal Supremo, las nuevas normas constitucionales producto del proceso constituyente, para entrar en vigencia debían ser aprobadas por referendo popular. Esa había sido la voluntad popular expresada en el referendo del 25 de abril de 1999: que la Asamblea Nacional Constituyente no podía poner en vigencia actos con rango constitucional, sino que sólo el pueblo, por referendo, podía poner en vigencia

---

<sup>65</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 86 y ss.

<sup>66</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.884 de 03-02-00.

la nueva Constitución. Por ello, el pueblo venezolano fue convocado a referendo el 15 de diciembre de 1999, precisamente para aprobar la Constitución. Por tanto, conforme a la voluntad popular expresada en el referendo del 25 de abril de 1999, sólo el propio pueblo podía aprobar la Constitución mediante referendo aprobatorio, por lo que, en consecuencia, no podía existir ninguna otra norma de rango constitucional que no fuera aprobada por el propio pueblo.

Por ello, al considerar el Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia mencionada No. 180 que el Estatuto Electoral dictado por la Asamblea Nacional Constituyente tenía un supuesto rango constitucional, con el objeto de llenar los supuestos “vacíos” de las Disposiciones Transitorias de la Constitución, vacíos que habían sido inventados y provocados por la propia Asamblea Nacional Constituyente antes de publicar la Constitución; puede considerarse que el Tribunal violó la soberanía popular expresada el 25 de abril de 1999 y marginó la soberanía popular expresada el 15 de diciembre de 1999. La verdad es que de nada sirvió que los venezolanos hubiésemos aprobado por referendo una Constitución el 15 de diciembre de 1999, si paralelamente la Asamblea Nacional Constituyente podía dictar otra “Constitución” conformada por normas transitorias constitucionales no aprobadas por el pueblo.

Partiendo del falso supuesto anterior, de que conforme al referendo del 25 de abril de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente podía poner en vigencia normas constitucionales no aprobadas por el pueblo, el Tribunal Supremo de Justicia consideró que el Estatuto Electoral impugnado, al tener rango constitucional, no podía violar la Constitución de 30 de diciembre de 1999, como se había alegado en el recurso de nulidad.<sup>67</sup>

De esta premisa fundamental, falsa y contradictoria, el Tribunal Supremo de Justicia derivó su decisión contenida en la sentencia No. 180, en la cual:

*Primero:* Reconoció la existencia de un “vacío” legal (que sólo la Asamblea había creado) en las Disposiciones Transitorias de la Constitución de 1999, y pretendió llenarlo con una interpretación violatoria de la soberanía popular. El “limbo jurídico” que refiere con toda diligencia la sentencia, había sido

---

<sup>67</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, 3ª Edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 270 y ss.

inventado por la Asamblea Nacional Constituyente, y no fue originado por las Disposiciones Transitorias de la Constitución. Al haber sido creado dicho “vacío” por dicha Asamblea, por su arbitrariedad, de lo que se requería era de un remedio judicial constitucional por parte del Tribunal Constitucional imparcial (que no fuera juez y parte) y no de una bendición o aceptación judicial de una inconstitucionalidad. El Tribunal, en efecto, lo que hizo fue aceptar la violación constitucional y forzando la interpretación, trató de enderezar un entuerto constitucional.

*Segundo:* Incurrió en contradicción, al considerar que el régimen transitorio de orden constitucional iniciado el 25 de abril de 1999 “finalizó con la aprobación de la Constitución” de 1999 por el pueblo, y paralelamente admitió la existencia de otro régimen transitorio “para constitucional” no aprobado por el pueblo.

*Tercero:* Contradijo la sentencia N° 6 de la propia Sala Constitucional del 27 de enero de 2000<sup>68</sup>, que había establecido la sumisión a la Constitución de 1999 de los actos de la Asamblea Nacional Constituyente dictados con posterioridad a la publicación de la Constitución de 1999, pues en esta nueva sentencia, la Sala señaló que los actos de la Asamblea Nacional Constituyente dictados después de esa fecha también tenían rango “constitucional”; no que eran “supraconstitucionales,” sino de igual rango que la Constitución aprobada por referendo, sin estar ello regulado en las Disposiciones Transitorias de la propia Constitución y sin haber sido aprobadas por el pueblo.

*Cuarto:* Contradijo y desconoció el poder derogatorio expreso de la nueva Constitución en relación con todas las normas preconstitucionales contrarias a sus disposiciones y no sólo las dictadas basadas en la Constitución de 1961. No hay Disposición Transitoria alguna en la Constitución de 1999 que hubiera asegurado la supervivencia de normas dictadas por la Asamblea Nacional Constituyente, que después de publicada la Constitución, contrariasen sus disposiciones. El Tribunal Supremo de Justicia, así, pretendió de nuevo suplir el “vacío” producido por la arbitrariedad de la Asamblea Nacional Constituyente, y marginó la voluntad popular.

Sin embargo, el aspecto más importante de la sentencia que se comenta del Tribunal Supremo, es que dejó sentado el

---

<sup>68</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 95 y ss.

principio de que supuestamente, la Asamblea Nacional Constituyente podía dictar normas de rango constitucional, no aprobadas mediante referendo por el pueblo. Esto, sin duda, era un criterio violatorio de la *base comicial novena* del referendo del 25 de abril de 1999, que la antigua Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, en la citada sentencia de 14 de octubre de 1999 (Caso: *Henrique Capriles Radonski vs. Decreto de Regulación de funciones del Poder Legislativo*) había considerado de rango “supra constitucional”<sup>69</sup>.

En efecto, la *base comicial novena* del referendo del 25-04-99, que, se insiste, se había considerado de rango supra constitucional por lo que a ella estaba sometida la Asamblea Nacional Constituyente en su actuación, estableció que la nueva Constitución que elaborara la Asamblea sólo entraría en vigencia una vez aprobada mediante referendo. De ello se deducía que la voluntad popular en Venezuela, expresada en el referendo del 25 de abril de 1999, fue que la Asamblea Nacional Constituyente –a diferencia de lo que había ocurrido en Colombia en 1991– no podía poner en vigencia la nueva Constitución ni norma constitucional alguna, sino que éstas tenían que ser aprobadas por el pueblo, mediante referendo.

Sin embargo, ese no fue el criterio del Tribunal Supremo en la sentencia No. 180, que se comenta, en la cual la Sala Constitucional, como se dijo, partió del siguiente supuesto:

“La Asamblea Nacional Constituyente, a fin de cumplir el mandato que le otorgó el pueblo, tenía varias alternativas, una, elaborar una Constitución con un conjunto de disposiciones transitorias que regularan al máximo la implementación jurídica del régimen transitorio entre las instituciones previstas en la Constitución de la República de Venezuela de 1961, y las prevenidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Otra alternativa era, no realizar dicha implementación en las disposiciones transitorias de la Constitución y efectuarla mediante un cuerpo legislativo aparte, complementado por actos destinados a llenar el vacío institucional que se crearía al entrar en vigencia la nueva Constitución. Esta fue la vía escogida por la Asamblea Nacional Constituyente, cuando

---

<sup>69</sup> Véase en Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 111 y ss.



dictó el Régimen Transitorio del Poder Público, publicado el 29 de diciembre de 1999 en la *Gaceta Oficial* N° 36.859, destinado al régimen de transición en lo atinente a la reestructuración del poder público. A tal fin, el artículo 2 del “Régimen de Transición del Poder Público,” textualmente reza:

*Las previsiones del presente régimen de transición desarrollan y complementan las Disposiciones Transitorias de la Constitución aprobada por el pueblo de Venezuela.*

El régimen de transición señalado reguló al Poder Legislativo nacional, mediante la creación de la Comisión Legislativa Nacional, la cual funcionará hasta la fecha en que se reúna efectivamente la Asamblea Nacional prevenida en la Constitución vigente, y a quien señaló en el artículo 6 del Régimen de Transición del Poder Público, sus atribuciones.

Igualmente, dentro del régimen transitorio, el constituyente reguló el Poder Electoral, y el artículo 39 del Régimen de Transición del Poder Público, expresó “*Los primeros comicios para la elección de la Asamblea Nacional, de los Consejos Legislativos de los Estados, de los Consejos Municipales, del Presidente de la República, de los Gobernadores de Estado y de los Alcaldes de los Municipios, serán organizados por el Consejo Nacional Electoral, de acuerdo a la fecha y al Estatuto Electoral que apruebe la Asamblea Nacional Constituyente*” (Subrayado de la Sala).

Entrada en vigencia la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela el 30 de diciembre de 1999, según su propio texto, se hace necesario elegir a la Asamblea Nacional, institución básica entre los poderes públicos para el funcionamiento del sistema político-jurídico que desarrolla la Constitución recién promulgada, y hasta su elección e instalación, nace un segundo régimen transitorio, el cual se rige por las normas sancionadas a ese fin por la Asamblea Nacional Constituyente, en ejercicio de su competencia constituyente, y que responde a las Bases Primera y Octava para lo que se convocó el referendo del 25 de abril de 1999, las cuales se proyectan paralelamente a la Constitución vigente, tal como lo estableció el Régimen de Transición de Poder Público, que obran -por disposición del artículo 2 de dicha normativa- como Disposiciones Transitorias de la Constitución vigente. Esta normativa de rango análogo a la Constitución, está destinada a que las instituciones prevenidas en la Constitución,

pero que aún no han entrado en funcionamiento, se realicen, y se agota al cumplir su cometido.

Las normas de transición devienen así en integrantes del sistema constitucional, en cuanto hacen posible la plena vigencia de la naciente Constitución. La transitoriedad es inherente al propio proceso constituyente y le es inmanente.<sup>70</sup>

De este razonamiento se deduce, entonces, el absurdo constitucional de que podía haber un régimen constitucional transitorio no previsto en la Constitución de 1999, ni aprobado por el pueblo, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente, lo cual es totalmente incorrecto. El Tribunal Supremo se había olvidado consultar la *base comicial novena* (la sentencia sólo hizo referencia a las *bases primera y octava*) del referendo de abril de 1999, que imponía, con carácter supra constitucional, la exigencia de que la Constitución y toda norma de rango constitucional producto de la Asamblea Nacional Constituyente tenía que ser aprobada por el pueblo, mediante referendo, para poder considerarse aprobada definitivamente. Eso ocurrió con el texto de la Constitución y sus Disposiciones Transitorias aprobadas en el referendo del 15 de diciembre de 1999, pero no ocurrió con el "Régimen Transitorio del Poder Público" dictado por la Asamblea con posterioridad y, al cual, sin embargo, el Tribunal Supremo le reconoció "rango análogo a la Constitución" con vigencia "paralelamente a la Constitución vigente."

Para reforzar esta absurda consideración, la Sala Constitucional utilizó un argumento propio del derecho privado, de que "quien puede lo más puede lo menos," el cual es totalmente inaplicable en derecho público, donde la competencia tiene que ser expresa. La Sala, en efecto argumentó como sigue:

"Tal disposición, emanada del poder constituyente *que podía lo más*, cual era la transformación del Estado, lo que iba a adelantar mediante la aprobación de una nueva Constitución y del régimen de transición, claro *que podía lo menos*, dentro de su cometido de transformación del Estado, cual era dictar las normas que permitirían la transición entre el sistema constitucional abrogado y el nuevo, que conforme al texto constitucional de 1999, no podía de inmediato cons-

---

<sup>70</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 88 y ss.

tituirse en todas sus instituciones.”<sup>71</sup>

De lo anterior, entonces, la Sala Constitucional dedujo lo siguiente, desconociendo el poder derogatorio de la Constitución de 1999 y su supremacía:

“La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al entrar en vigor, deroga el ordenamiento jurídico basado en la Constitución de la República de Venezuela de 1961, pero no el nacido de la transitoriedad a que se refiere el tipo de normas antes señalado, y que como emanación del poder constituyente deben complementar a la Constitución en la instalación de las instituciones, cuyas fórmulas para esa instalación no se previeron dentro del texto constitucional, o dentro de las disposiciones transitorias a él incorporadas, pero estas normas, producto de la Asamblea Nacional Constituyente, surgen del régimen nacido del referendo del 25 de abril de 1999, que es un régimen de producción originaria de rango análogo a la Constitución misma, pero cuya vigencia termina cuando se logre la implantación efectiva de la organización y funcionamiento de las instituciones previstas por la Constitución.”<sup>72</sup>

Más adelante, la sentencia insistió en este argumento así:

“El régimen de transición del poder público se proyecta hacia el futuro, no sólo hasta la instalación de la Asamblea Nacional, sino aún más allá ; ya que el artículo 3 de dicho régimen, señala: “Cada disposición del régimen de transición del Poder Público tendrá vigencia hasta la implantación efectiva de la organización y funcionamiento de las instituciones previstas por la Constitución aprobada, de conformidad con la legislación que a los efectos apruebe la Asamblea Nacional,” por lo que mientras tales legislaciones no se aprueben, las normas y actos emanados de la Asamblea Nacional Constituyente tienen plena vigencia, hasta que de conformidad con la Constitución se establezca el régimen legal que vaya derogando la provisionalidad, y vaya dejando sin efectos las normas y actos emanados de la Asamblea Nacional Constituyente. Ese régimen legal es el ordinario que corresponde a la Asamblea

---

<sup>71</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 89.

<sup>72</sup> *Idem*, pp. 89-90

Nacional, y el que le ordena adelantar las Disposiciones Transitorias que como parte integrante del texto constitucional, se publicaron con él.

Resulta de un formalismo conducente a la irrealidad, pretender que el sistema de una Constitución que recién se implante, pueda organizarse dentro sí misma, sobre todo, cuando las disposiciones transitorias dejen vacíos sobre la etapa de transición de un sistema constitucional, como lo es el caso de la vigente Constitución.

Ante tal situación, adquiere rango especial la normativa que el constituyente como representante del pueblo soberano, crea para que el sistema pueda funcionar. Se trata de normas complementarias de la Constitución de igual rango que ella, las cuales, de existir, permiten minimizar los vacíos y lagunas de que adolezca el texto constitucional. Tal vez la existencia de estas normas y su reconocimiento disguste a constitucionalistas formalistas y dogmáticos, o a personas que juegan a intereses distintos que los jurídicos, pero ello atiende a la necesidad de resolver situaciones reales, y así permiten integrar la constitucionalidad.”<sup>73</sup>

De lo anterior resulta, por tanto, la siguiente situación irregular:

1. La Asamblea Nacional Constituyente aprobó el 17 de noviembre de 1999 una Constitución con un régimen transitorio previsto en sus Disposiciones Transitorias, que implicaban la permanencia de los titulares de los órganos de los Poderes Públicos, hasta que fueran electos los nuevos titulares. En la expresión de la voluntad popular (referendo del 15 de diciembre de 1999) y de la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente que sancionó y proclamó la Constitución, por tanto, no quedó vacío legal alguno respecto de la transición constitucional.

2. Dicha Constitución de 1999, con dicho régimen transitorio, fue sometida a referendo aprobatorio, y así fue aprobada por el pueblo el 15 de diciembre de 1999, siendo proclamada formalmente por la Asamblea Nacional Constituyente el 20 de diciembre de 1999.

3. Con posterioridad, dos días después, la Asamblea Nacional Constituyente cambió de opinión y resolvió alterar el régimen transitorio que estaba previsto en la Constitución de 1999

---

<sup>73</sup> *Idem*, pp. 91-92.

aprobada en referendo, y antes de que se publicara para que entrara en vigencia, el 22 de diciembre de 1999 dictó el “Régimen de Transición del Poder Público,” mediante el cual sustituyó a todos los titulares de los órganos del Poder Público y modificó su estructura, y en particular creó al Tribunal Supremo y su Sala Constitucional y a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial. Dicho régimen originó, entonces, un supuesto “vacío legal” que pretendió llenar con normas de rango constitucional no aprobadas por el pueblo.

4. El Tribunal Supremo de Justicia, en su sentencia No. 180 del 28 de marzo de 2000 le atribuyó a dicho Régimen de Transición del Poder Público, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente sin aprobación popular, rango y valor constitucional, contrariando así la base comicial novena del referendo del 25 de abril de 1999, que se configuraba como el conjunto normativo supra constitucional que constituía el límite de la actuación de la Asamblea.

5. En el país, entonces, y como consecuencia de la sentencia del Tribunal Supremo, han existido dos regímenes constitucionales paralelos: uno contenido en la Constitución de 1999, aprobada por el pueblo; y otro, dictado con posterioridad a dicha aprobación, por la Asamblea Nacional Constituyente, no aprobado por el pueblo y de vigencia imprecisa hasta que supuestamente se apruebe toda la legislación que prevé la propia Constitución de 1999, lo cual puede durar décadas. Por ello, en mayo de 2004, cinco años después de dictada la Constitución de 1999, cuando se sancionó la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia,<sup>74</sup> una de sus disposiciones transitorias, a pesar de que la Constitución exige la existencia de una jurisdicción disciplinaria de los jueces, a cargo de tribunales especializados (Art. 267), dispuso que la “Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial” que había “creado” la Asamblea Nacional Constituyente al margen de la Constitución, seguía teniendo “a su cargo funciones disciplinarias, mientras se dicte la legislación y se crea la jurisdicción disciplinaria y los correspondientes tribunales disciplinarios” (Disposición Derogatoria, Transitoria y Final, Párrafo 2º, e).

El Tribunal Supremo de Justicia, lamentablemente, en lugar de cumplir su deber como contralor de la constitucionalidad

---

<sup>74</sup> *Gaceta Oficial* N° 37942 de 20-05-2004,

dad, quiso resolver el “vacío” creado por la Asamblea después de aprobada la Constitución de 1999 por referendo popular, con lo cual violentó el ordenamiento constitucional y frustró la esperanza de que se apuntalara el Estado de Derecho, precisamente cuando comenzaba a entrar en aplicación la nueva Constitución.

Todo este sistema de doble régimen constitucional paralelo y yuxtapuesto lo confirmó la Sala Constitucional, posteriormente, en el auto dictado el 12 de diciembre de 2000 con motivo de resolver sobre la pretensión de amparo que había acumulado la Defensora del Pueblo a la acción de nulidad por inconstitucionalidad que intentó contra la Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios y Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para el Primer Período Constitucional de 14 de noviembre de 2000,<sup>75</sup> en el cual señaló:

“A partir de la aprobación de las bases comiciales y la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente surge una situación inédita en el constitucionalismo nacional. En una primera fase, hasta la promulgación de la actual Constitución, sin ruptura constitucional de ninguna especie, siguió vigente la Constitución de la República de Venezuela de 1961, coexistiendo con los actos que dictó la Asamblea Nacional Constituyente, en lo que contraríen a dicha Constitución, adquirieron la categoría de actos constitucionales, ya que es el pueblo soberano, por medio de sus representantes, quien deroga puntualmente disposiciones constitucionales, creando así un doble régimen, donde como ya lo ha señalado esta Sala, coexistía la Constitución de 1961 con los actos constituyentes. Una segunda etapa, de este sistema constitucional, surge a partir de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual crea una serie de instituciones no previstas en las cartas fundamentales anteriores, pero cuyas pautas de funcionamiento no fueron consagradas en el texto constitucional, quedando sujetas a una regulación posterior mediante leyes que dicte la Asamblea Nacional.

Para evitar el vacío institucional mientras se promulguen las leyes, la Asamblea Nacional Constituyente decretó el

---

<sup>75</sup> *Gaceta Oficial* N° 37.077 de 14-11-00.

Régimen de Transición del Poder Público (*Gaceta Oficial* N° 36.920 de 28 de marzo de 2000), de manera que las instituciones delineadas en la Constitución de 1999, aun no desarrolladas por las leyes, pudieran funcionar, evitándose así que las normas constitucionales quedaran sin contenido. Este régimen de transición, que se fue complementando con otras normativas emanadas del poder constituyente, necesariamente tiene naturaleza constitucional, ya que integra la Constitución, vigente mientras las instituciones se normalicen, por lo que no puede considerarse que los poderes actuales sean ilegítimos o inconstitucionales, si se fundan en el Régimen de Transición del Poder Público. Basta leer el artículo 2 del Régimen de Transición del Poder Público, para constatar que dicho régimen desarrolla y complementa las disposiciones transitorias de la Constitución de 1999. La normalización total de instituciones nuevas como el Poder Ciudadano y el Tribunal Supremo de Justicia, requieren de leyes orgánicas que desarrollen el texto constitucional, y mientras ellas no se dicten, las mismas se rigen por dos cuerpos legales coexistentes e integrativos: Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en lo que se complementan.

Por ello, en fallo de esta Sala, de fecha 30 de junio de 2000 (caso Defensoría del Pueblo), la Sala enfatizó, que cuando las leyes orgánicas respectivas se dictaren, cesaría definitivamente el régimen provisorio que gobierna a las instituciones, actualmente carentes de dichas leyes especiales, pero mientras tanto, conformaban un solo bloque constitucional el Régimen de Transición del Poder Público y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tal como lo ha apuntado esta Sala en fallos de fechas 14 de marzo y 28 de marzo de 2000.”<sup>76</sup>

Es insólito que un tribunal constitucional, encargado de velar por la supremacía constitucional, pudiera llegar a considerar que el Régimen de Transición del Poder Público dictado por la Asamblea Nacional Constituyente, después de aprobada popularmente la Constitución de 1999 y de haber sido procla-

---

<sup>76</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 108 y ss.

mada por la propia Asamblea, pudiera tener el mismo rango que la Constitución. ¿Para qué, entonces, se realizó un referendo aprobatorio de la Constitución, si la Asamblea Nacional Constituyente podía, a su discreción, poner en vigencia normas de rango constitucional, sin aprobación popular?

El papel del Tribunal Supremo de Justicia en relación con el proceso constituyente, sin duda, se recordará, sí, en los anales de nuestra historia constitucional, pero no precisamente por su apego a la constitucionalidad: fue juez en su propia causa al decidir sobre la impugnación de los actos de la Asamblea Nacional Constituyente sobre su propia creación y el nombramiento de los magistrados decidores. Insistimos, el Tribunal Supremo de Justicia había sido “creado” por la Asamblea Nacional Constituyente, en el mismo mencionado Régimen de Transición del Poder Público, en el cual se nombró a sus Magistrados. Estos le debían su existencia a la Asamblea Nacional Constituyente y al Régimen Transitorio para constitucional en el cual sus Magistrados habían sido nombrados. No es difícil, por tanto, deducir cuál podría ser la “interpretación constitucional” que daría la Sala Constitucional si dichos magistrados no se inhibían. Declarar la inconstitucionalidad, por violación de las normas supra constitucionales adoptadas en las *bases comiciales* del referendo del 25 de abril de 1999, hubiera significado declararse a sí mismos como de designación inconstitucional. Ello explica el malabarismo constitucional que tuvieron que hacer.

De ello resultó que el “inconstitucional” régimen transitorio de la Constitución inventado por la Asamblea Nacional Constituyente, ha sobrevivido bajo la dúctil conducción de la Sala Constitucional, con criterios contradictorios: Por ejemplo, en la sentencia N° 179 de 28 de marzo de 2000 (Caso: *Gonzalo Pérez Hernández y otro vs. Asamblea Nacional Constituyente*),<sup>77</sup> con ponencia del magistrado José M. Delgado Ocando, había dicho que el régimen constitucional transitorio creado por la Asamblea Nacional Constituyente estaría vigente “hasta que los poderes constituidos sean designados o electos”; pero en la sentencia N° 180 de la misma fecha (Caso: *Allan R. Brewer-Carías y otros vs. Estatuto Electoral*),<sup>78</sup> con ponencia del magistrado Jesús

<sup>77</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 82 y ss.

<sup>78</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 86 y ss.



Eduardo Cabrera Romero, se señaló que “El régimen de transición del poder público se proyecta hacia el futuro, no sólo hasta la instalación de la Asamblea Nacional, sino aún más allá.” En particular, en esta última sentencia se abrió la puerta a la arbitrariedad constitucional, al preverse la vigencia ilimitada de la transitoriedad, de manera que, “las normas y actos emanados de la Asamblea Nacional Constituyente tienen plena vigencia, hasta que de conformidad con la Constitución se establezca el régimen legal que vaya derogando la provisionalidad, y vaya dejando sin efectos las normas y actos emanados de la Asamblea Nacional Constituyente.” En esta forma, la efectiva vigencia de la Constitución de 1999 ha quedado y permanece pospuesta, porque ella ha dependido de lo que haga o deje de hacer la Asamblea Nacional.

2. *La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de nuevo vuelve ha ser juez y parte, al decidir en su propia causa en relación con el nombramiento de los magistrados en 2000*

A. **La burla a la Constitución por la confiscación de los Comités de Postulaciones para asegurar el derecho constitucional a la participación de la sociedad civil en la designación de los titulares de los órganos del Poder Público no electos popularmente para el primer período constitucional (2000)**

Uno de los motivos principales que originó la crisis política y la necesidad de una Asamblea Constituyente y de una reforma constitucional como la de 1999, fue la reacción contra la democracia meramente representativa de partidos, buscando su perfeccionamiento con aspectos de democracia de participación.

Particularmente, la crítica al sistema de designación de los altos funcionarios públicos no electos por el Congreso, como el Fiscal General de la República o el Contralor General de la República, pero fundamentalmente, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia que establecía la Constitución de 1961, y que le daba poder discrecional al Congreso y sus mayorías partidistas para ello, puede decirse que fue generalizada en el país. La queja se refería a la falta de participación de la sociedad civil y al monopolio que ejercían los partidos políticos representados en el Congreso, en dichas designaciones. Por ello, en la Asamblea Nacional Constituyente se impuso en esta materia el prin-

cipio de la participación sobre el principio de la representatividad, y si bien se le atribuyó a la Asamblea Nacional la competencia para designar a los titulares de los órganos no electos popularmente del Poder Público, la reforma más importante que se introdujo consistió en *quitarle a la Asamblea la potestad discrecional para hacer tales nombramientos*.

En concreto, la Constitución reguló una forma precisa de *participación activa de la sociedad*, consistente en atribuirle a unos Comités de Postulaciones la *potestad exclusiva* de hacer las postulaciones de candidatos ante la Asamblea Nacional, por lo que no se podrían formular postulaciones directamente ante la Asamblea Nacional ni la Asamblea podría designar otras personas distintas a las postuladas por los Comités de Postulaciones. Esos Comités son órganos intermedios, algunos permanentes, que obligatoriamente deben estar integrados por *representantes de los diferentes sectores de la sociedad*. Son diferentes a la Asamblea Nacional y sus Comisiones y, en consecuencia, los representantes populares (diputados) no podrían formar parte de los mismos.

En efecto, en cuanto a la designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, el artículo 264 de la Constitución dispone que las postulaciones de candidatos sólo se puede hacer ante un Comité de Postulaciones Judiciales, por iniciativa propia o por organizaciones vinculadas a la actividad jurídica.

El Comité de Postulaciones Judiciales, conforme al artículo 270 de la Constitución, es un órgano asesor del Poder Judicial para la selección de los candidatos a magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, por lo que se trata de un órgano permanente que, además, debe asesorar a los Colegios Electorales Judiciales para la elección de los jueces de la jurisdicción disciplinaria. Este Comité de Postulaciones Judiciales debe estar integrado "por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la Ley" (art. 270)

Ahora bien, el procedimiento constitucional previsto para la designación de los magistrados del Tribunal Supremo, que debía ser regulado en la Ley,<sup>79</sup> es el siguiente: El Comité, recibi-

---

<sup>79</sup> A partir de mayo de 2002 ha quedado regulado en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, *Gaceta Oficial* N° 37942 de 20-05-2004. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Procesos y procedimientos constitucionales y contencioso administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2004.

das las postulaciones y “oída la opinión de la comunidad, efectuará una preselección para su presentación al Poder Ciudadano.” Este órgano, integrado por el Fiscal General de la República, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República (art. 273) debe efectuar “una segunda preselección que será presentada a la Asamblea Nacional, la cual hará la selección definitiva” (art. 264).

Ahora bien, la Asamblea Nacional Constituyente, al dictar el Decreto antes mencionado, sobre el Régimen Transitorio el Poder Público el 22 de diciembre de 1999 había designado los Magistrados del Tribunal Supremo *sin apegar* a lo que venía de establecer la Constitución aprobada popularmente, e indicó que serían “de carácter provisorio” hasta tanto la Asamblea Nacional realizase las designaciones o ratificaciones definitivas *de conformidad con la Constitución* (art. 20). Por tanto, la Asamblea Nacional electa en agosto de 2000 tenía el mandato Constitucional (tanto en virtud del texto expreso de la Constitución, como en virtud del Régimen Transitorio del 22 de diciembre de 1999 al cual el Tribunal Supremo reconocía rango constitucional) de designar a los magistrados en forma definitiva de conformidad con la Constitución y apegándose a su normativa.

En cuanto a la designación de los órganos del Poder Ciudadano, la postulación de candidatos también debía hacerse ante un Comité de Evaluación de Postulaciones regulado en el artículo 279 de la Constitución, que debía ser convocado por el Consejo Moral Republicano (integrado por el Fiscal General de la República, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República). Este Comité “estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad” y debe adelantar “un proceso público de cuyo resultado se obtendrá una terna para cada órgano del Poder Ciudadano.” Estas ternas son las que deben ser sometidas a la consideración de la Asamblea Nacional, la cual, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, escogerá en un lapso no mayor de 30 días continuos al titular del órgano del Poder Ciudadano que esté en consideración. Si concluye ese lapso sin acuerdo en la Asamblea Nacional, el Poder Electoral debe entonces someter la terna a consulta popular. Sólo en caso de no haber sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional podría proceder, dentro del plazo que determine la ley, a la designación del titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente (art. 279).

En el Régimen Transitorio del Poder Público establecido por la Asamblea Nacional Constituyente el 22 de diciembre de 1999, se dispuso que a los fines de la designación por la Asamblea Nacional electa en 2000, del Defensor del Pueblo, del Fiscal General de la República y del Contralor General de la República “de conformidad con la Constitución,” la Asamblea Nacional Constituyente debía designar a los integrantes del primer Comité de Evaluaciones y Postulaciones del Poder Ciudadano, lo que en definitiva nunca hizo.

En cuanto a los miembros del Consejo Nacional Electoral, éste también debe estar integrado conforme a la Constitución por personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellos deben ser postulados por la sociedad civil, uno, por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las Universidades Nacionales y uno por el Poder Ciudadano (art. 296). Las postulaciones de candidatos a integrar el Consejo Nacional Electoral, deben realizarse ante el Comité de Postulaciones Electorales, el cual debe estar integrado “por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley” (art. 295).<sup>80</sup> Esos integrantes del Consejo Nacional Electoral, de acuerdo a las postulaciones que formule el Comité, deben ser designados por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes (art. 296).

El resultado de estas regulaciones es que de acuerdo con la Constitución no se pueden formular postulaciones a los mencionados cargos directamente ante la Asamblea Nacional, sino ante los Comités, y la Asamblea Nacional no podría designar para los cargos a personas que no estén en las listas de postulados que elaboren los Comités de Postulaciones. Se trata, en definitiva, en una Constitución que en más de cincuenta artículos habla de participación, del *único mecanismo directamente regulado en la Constitución* que asegura la participación de los “diversos sectores de la sociedad” en la gestión de asuntos públicos. No se trata de un mecanismo de consulta y mucho menos a través

---

<sup>80</sup> En la Ley Orgánica del Poder Electoral también se violó esta disposición al regularse el Comité de Postulaciones Electorales. *Gaceta Oficial* N° 37573 de 19-11-2002. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *La Sala Constitucional vs. El Estado democrático de derecho. El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Ediciones El Nacional, Caracas, 2004, pp. 26.

de mesa de diálogos, sino de participación activa.

Por supuesto, la forma de integración de los Comités de Postulaciones era esencial para que se aplicara la Constitución, por lo que la Asamblea Nacional estaba *obligada a llenar el vacío legal*, mediante una legislación que regulase los Comités de Postulaciones. Resultaba inadmisibles que la Asamblea Nacional pretendiera legislar, para no legislar, como sucedió con la Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios y Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para el primer período constitucional de 14 de noviembre de 2000,<sup>81</sup> que violó tanto los artículos 264, 270 y 279 de la Constitución, como los artículos 20 y 33 del Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente sobre Régimen de Transición del Poder Público cuyo rango constitucional había sido reconocido por el Tribunal Supremo. Estas normas exigían que la Asamblea Nacional, una vez electa, debía realizar las designaciones definitivas de los altos funcionarios “de conformidad con la Constitución.”

La referida Ley Especial para la designación de los altos funcionarios públicos del Poder Judicial y del Poder Ciudadano, violó la Constitución al no organizar los Comités de Postulaciones que ésta exigía y en la forma cómo ésta lo exigía, integrados por representantes de los diversos sectores de la sociedad, y en cambio, sustituirlos por una “Comisión Parlamentaria” ampliada.

En efecto, la Ley Especial dispuso que la Asamblea Nacional para hacer las designaciones de los mencionados funcionarios públicos, entre ellos de los Magistrados del Tribunal Supremo, debía designar una “Comisión integrada por 15 diputados o diputadas, que actuará como Comisión de Evaluación de Postulaciones” (art. 3); la cual, una vez instalados sus miembros, debían seleccionar, “a través de mecanismos de consulta, una lista de 12 representantes de los diversos sectores de la sociedad, que presentará ante la Asamblea Nacional para que ésta proceda a designar, por mayoría absoluta, 6 representantes, quienes integrarán la Comisión y actuarán como miembros de la misma, con derecho a voz y voto” (art. 4).

Se dispuso, además, que “para hacer efectivos los principios de publicidad y participación de la ciudadanía,” la Comi-

---

<sup>81</sup> *Gaceta Oficial* N° 37.077 de 14-11-2000.

sión debía implementar “dichos mecanismos a través de consultas y participación de las comunidades,” para lo cual debía instrumentar “mesas de diálogo donde estén representados los diversos sectores de la sociedad y con las cuales se consultarán y evaluarán las postulaciones recibidas” (art. 5). Esos representantes debían ser designados por la Comisión de listas que presentaran “las diversas organizaciones de la ciudadanía interesadas en participar en el proceso” (art. 6).

Las postulaciones recibidas para la designación de los integrantes de los Poderes Públicos Nacionales regulados en la ley debían ser objeto de consulta pública a los efectos de que se presentasen ante el Comité los respaldos u objeciones fundadas (art. 7).

Como resultado del proceso, la Comisión debía elaborar una lista de postulados para ser sometida a la consideración de la Asamblea Nacional, para la designación definitiva (art.9).

Basta leer dicha Ley Especial para evidenciar su inconstitucionalidad. Fue una burla a la Constitución y constituyó la confiscación del derecho a la participación política garantizado en forma expresa en el Texto Constitucional. Tanto que se ha hablado de participación y de democracia participativa, como supuestamente sustitutiva de democracia representativa, y cuando correspondía hacerla realidad, por primera vez, cumpliendo la Constitución, como implicaba un límite al poder hegemónico, se ignoró.

Como consecuencia de ello, mediante sendos Acuerdos<sup>82</sup> la Asamblea Nacional designó al Fiscal General de la República, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República y a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, sin ajustarse a lo que disponían los artículos 264, 270 y 279 de la Constitución.

La Asamblea Nacional, así, se había burlado de la Constitución, lo que incluso había llevado a la Defensora del Pueblo, antes de ser sustituida, a intentar una acción de nulidad por inconstitucionalidad contra la Ley Especial ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo.

La Asamblea Nacional, para proceder a designar a los mencionados altos funcionarios del Estado, por supuesto que tenía que dictar las respectivas leyes orgánicas que exigía la Constitución y llenar el vacío legal existente. Sin embargo, fue

---

<sup>82</sup> Publicados en *Gaceta Oficial* N° 37.105 de 22-12-00.

la propia Asamblea la que renunció a legislar lo que debía y, en su lugar, por su omisión o carencia legislativa, "prorrogó" el régimen transitorio dictando, en lugar de las leyes orgánicas respectivas, la Ley Especial mencionada que violaba la Constitución.

Lo grave de esta situación fue que el Tribunal Supremo de Justicia legitimó esta omisión del legislador y justificó la violación de la Constitución, actuando de nuevo como juez en su propia causa.

En efecto, en la sentencia de la Sala Constitucional No. 1562 de 12 de diciembre de 2000, dictado días antes de la designación por la Asamblea Nacional de los referidos altos funcionarios del Estado, con ocasión de resolver la pretensión de amparo acumulada al recurso de nulidad por inconstitucionalidad de la Ley Especial que había intentado la Defensora del Pueblo<sup>83</sup> (y que nunca fue decidido), la Sala Constitucional señaló que una segunda etapa del sistema constitucional derivado del proceso constituyente:

*"Surge a partir de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual crea una serie de instituciones no previstas en las Cartas Fundamentales anteriores, pero cuyas pautas de funcionamiento no fueron consagradas en el texto constitucional, quedando sujetas a una regulación posterior mediante leyes que dictare la Asamblea Nacional."*

De ello resulta, por tanto, que era indispensable que la Asamblea Nacional dictase tales Leyes Orgánicas para que las nuevas instituciones pudieran entrar definitivamente en funcionamiento. Por ello, la afirmación que de seguidas hizo la misma Sala Constitucional:

*"La normalización total de las instituciones nuevas como el Poder Ciudadano y el Tribunal Supremo de Justicia requieren de Leyes Orgánicas que desarrollen el texto constitucional, y mientras ellas no se dicten, las mismas se rigen por dos cuerpos legales coexistentes e integrativos: Decreto sobre el Régimen de Transición de Poder Público y la Cons-*

---

<sup>83</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 108 y ss. Véase la referencia en *El Universal*, Caracas 13-12-00, p. 1-2.

titución de la República Bolivariana de Venezuela, en lo que se complementan.

Por ello, en fallo de esta Sala, de fecha 30 de junio de 2000 (caso *Defensoría del Pueblo*), la Sala enfatizó que cuando las Leyes Orgánicas respectivas se dictaren, cesaría definitivamente el régimen provisorio que gobierna a las instituciones, actualmente carentes de dichas Leyes especiales, pero mientras tanto, conformaban un solo bloque constitucional el Régimen Transitorio del Poder Público y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tal como lo ha apuntado esta Sala en fallos de fecha 14 de marzo y 28 de marzo de 2000.”

De manera que el Régimen Transitorio estaría vigente hasta que la Asamblea Nacional dictase las referidas leyes orgánicas, por lo que conforme a la doctrina de la Sala, mientras esas leyes orgánicas no se dictasen, el régimen transitorio y provisorio continuaría indefinidamente. Pero en lugar de exhortar a la Asamblea Nacional a dictar dichas leyes, la Sala lo que hizo fue “legitimar” el inconstitucional contenido de la Ley Especial mencionada que no contenía las regulaciones que debían contener las leyes orgánicas indicadas, aceptando así, la burla a la Constitución<sup>84</sup>. No debe dejarse de mencionar que en la “Exposición de Motivos” que acompañó el Proyecto de Ley Especial, se afirmó como motivación la “falta de disposiciones expresas que regulen la designación de los integrantes del Poder Ciudadano y de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia” (que sólo la Asamblea Nacional podía dictar), constatando que “aún no existen los órganos que han de intervenir en tal designación” (que sólo la Asamblea Nacional podía regular), por lo cual se señalaba que “la Asamblea Nacional debe cubrir el vacío legal.”

No se percató la Asamblea Nacional que el vacío legal debía cubrirlo ella misma, no mediante la Ley Especial que violaba la Constitución, sino mediante la sanción, precisamente, de las leyes orgánicas que exigía la Constitución con las cuales se pondría final al régimen provisorio y transitorio. Al renunciar a su obligación, la Asamblea Nacional “prorrogó” dicho régimen, el cual quedó vigente a su antojo, y el Tribunal Supremo así lo

---

<sup>84</sup> El Director General de la Defensoría del Pueblo, Juan Navarrete, calificó la decisión del Tribunal Supremo de Justicia como un abuso de poder. Véase *El Universal*, Caracas 14-12-00, p. 1-2.



avaló, renunciando a su obligación de “asegurar la integridad de la Constitución” (art. 334) y garantizar su “supremacía y efectividad” (art. 335).

**B. La burla a la Constitución en cuanto a la inaplicabilidad de las condiciones constitucionales de elegibilidad de los Magistrados del Tribunal Supremo para los nombrados en el primer período constitucional**

La burla sistemática de la Constitución de 1999 puede decirse que llegó a su clímax cuando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia decidió que las condiciones para ser magistrado del Tribunal Supremo que regula con precisión el artículo 263 de la Constitución, no resultaban aplicables a los propios Magistrados decisores que ocupaban posiciones en el Tribunal Supremo y aspiraban a ser ratificados por la Asamblea Nacional. De ello resultaba que la Constitución, como norma suprema, era obligatoria para todas las personas e instituciones del país (art. 7), menos para los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia a quienes precisamente correspondía garantizar la supremacía y efectividad de sus normas (art. 335) y asegurar su integridad (art. 334).

En efecto, con motivo de la antes mencionada acción de nulidad por inconstitucionalidad que la Defensora del Pueblo había ejercido contra la “Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios o Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para el Primer Período Constitucional,” al momento de pronunciarse sobre la admisibilidad de la pretensión de amparo formulada conjuntamente con la acción de inconstitucionalidad por la Defensora del Pueblo, la Sala Constitucional, en la antes mencionada sentencia No. 1562 de 12 de diciembre de 2000,<sup>85</sup> luego de reiterar la vigencia de dos regímenes constitucionales: el establecido en la Constitución de 1999 y el establecido en el Régimen de Transición del Poder Público contenido en el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de 22 de diciembre de 1999, resolvió solicitar a la Defensora del Pueblo que “aclarase” su solicitud de amparo. Sin embargo, hizo una serie de consideraciones mediante las cuales “decidió” que la Consti-

---

<sup>85</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 108 y ss.

tución de 1999 no se aplicaba a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia que estaban firmando la sentencia.

En efecto, en esa decisión, la Sala comenzó constatando lo siguiente sobre la designación definitiva de los Magistrados del Tribunal Supremo:

“El Régimen de Transición del Poder Público, emanado de la Asamblea Nacional Constituyente y publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela de fecha 28 de marzo de 2000 (Nº 36.920), previó en su artículo 21 que la Asamblea Nacional realizará las designaciones o ratificaciones definitivas de conformidad con la Constitución, de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y de sus suplentes, ya que los Magistrados nombrados en los artículos 19 y 20 del Régimen de Transición del Poder Público, ejercerían sus cargos en forma provisoria.”

Es decir, la Sala admitió que el Régimen de Transición del Poder Público exigía que se cumpliera la Constitución en el proceso de “designación o ratificación definitiva” de los Magistrados del Tribunal Supremo. Sin embargo, para desligarse de la Constitución en cuanto al cumplimiento de las condiciones de elegibilidad previstas en el artículo 263 respecto de los Magistrado en funciones que habían sido designados provisionalmente el 22 de diciembre de 1999, que estaban decidiendo y que aspiraban ser “ratificados,” la Sala “inventó” el argumento de que la figura jurídica de la “ratificación” no estaba prevista en la Constitución, por lo que el artículo 263 de la misma supuestamente sólo se aplicaba cuando los Magistrados fueran a “designarse *ex novo*,” pero no cuando fueran ratificados. El siguiente fue el razonamiento de la Sala:

“La figura de la ratificación no está prevista en la Constitución vigente, sino en el Régimen de Transición del Poder Público, y ella fue tomada en cuenta sólo con relación a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, mas no con respecto a los miembros del Poder Ciudadano, ya que los artículos 35, 36, 37 y 38 del Régimen de Transición del Poder Público no contemplaron la ratificación de quienes ejercían provisionalmente los cargos del Poder Ciudadano.

Resultado de la aplicación necesaria del Régimen de Transición del Poder Público, el cual -como lo apunta esta Sala- es de rango constitucional, es que solo con respecto a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia ha de utilizarse la figura de la ratificación, la cual carece de previsión

en la Constitución, por lo que la frase del *artículo 21 del Régimen de Transición del Poder Público*, según la cual las ratificaciones definitivas *se harán de conformidad con la Constitución, carece de aplicación, ya que como antes apuntó la Sala, la vigente Constitución no previó normas sobre ratificación de Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.*<sup>86</sup>

En esta forma, de un plumazo, la Sala Constitucional que era y es la primera institución obligada a garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales (art. 336), resolvió que la Constitución no era aplicable precisamente a los Magistrados del Tribunal Supremo y de la Sala que eran los mismos que estaban decidiendo. Se estaba haciendo justicia, por las propias manos de los que se beneficiaban de la decisión.<sup>87</sup>

El resultado de declarar la inaplicabilidad de la Constitución para la “ratificación” de los magistrados, llevó a los Magistrados de la Sala, entonces a “legislar” y autodefinirse un “régimen especial” relativo a las condiciones de elegibilidad de ellos mismos, aplicables a ellos mismos, además, alegando el principio de no discriminación. ¿Qué mayor discriminación, en realidad, que la contraria, es decir, definir para ellos mismos y sólo para ellos un régimen especial de condiciones para ser designados? La Sala, en efecto, dijo lo siguiente:

“En consecuencia, el régimen de ratificación debe ser especial, orientado hacia cual ha sido el rendimiento de los Magistrados a ratificarse y la calidad de sus ponencias, ya que son éstos los parámetros que permiten conocer la calidad de quienes como Magistrados ya han impartido justicia desde la más alta Magistratura, y por tanto se han hecho o no dignos de ratificación.

Exigírsele a dichos Magistrados, además, otros requisitos que ni la Constitución (que no previó la figura), ni ninguna otra ley contempla, es crear una discriminación en contra de los ratificables, en relación con quienes no han sido Magistrados, que aspiran integrar las Salas del Tribunal Supremo

---

<sup>86</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 109

<sup>87</sup> Por eso la Defensora del Pueblo anunciaba que solicitaría la inhibición de los Magistrados de la Sala Constitucional. Véase *El Universal*, Caracas 16-12-00, p. 1-4.

de Justicia.”<sup>88</sup>

Y luego, la Sala pasó a examinar cada una de las condiciones de elegibilidad exigidas en el artículo 263 para ser magistrado del Tribunal Supremo, así:

“Conforme al artículo 263 de la vigente Constitución, aplicable a los aspirantes a la más alta Magistratura, para pertenecer a ella se requiere:

1. Tener la nacionalidad venezolana por nacimiento.
2. Ser ciudadano o ciudadana de reconocida honorabilidad
3. En forma alternativa y no acumulativa:

3.1). Ser jurista de reconocida competencia, gozar de buena reputación, haber ejercido la abogacía durante un mínimo de quince años y tener título de postgrado en materia jurídica.

Se trata de un conjunto de requisitos que deben concurrir, pero que para no violar derechos adquiridos, también de naturaleza constitucional, hay que analizar si para la fecha de graduación del abogado, existía o no organizado en el país un sistema de postgrado a que pudiera acceder.”<sup>89</sup>

Es de observar, sobre este tema, que aquí la Sala también cambió la Constitución, pues los postgrados universitarios no sólo se realizan inmediatamente seguidos a la fecha de graduación del interesado al terminar el pregrado. Es decir, la exigencia constitucional del postgrado es independiente de la fecha de graduación de la persona.

La Sala continuó analizando las condiciones, distorsionando la categoría legal de lo que es “profesor titular” conforme a la Ley de Universidades, así:

“3.2) Haber sido profesor o profesora universitario en ciencias jurídicas durante un mínimo de quince años, y tener la categoría de profesor titular.

La categoría de profesor titular no podría entenderse en el sentido de un grado dentro de la jerarquía de una carrera, ya que la norma para nada se refiere a la carrera universita-

---

<sup>88</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 108

<sup>89</sup> *Idem*, p. 108

ria, y a la necesidad de ser profesor a tiempo completo dentro de ella, que es la que permite acceder a los grados superiores; y además, quien ingresa a una universidad como instructor difícilmente puede llegar a la más alta jerarquía en un lapso de quince años. De allí que la categoría de titular tiene que ser entendida como la condición de una persona respecto de las demás.

El autor Manuel Ossorio, en su *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, al referirse a esta acepción menciona que “en este último sentido habría categorías de abogados, médico, pintores, militares, albañiles. Es lo que Cabanellas ha llamado la “categoría profesional” o “estatuto personal,” con lo cual no estaríamos en presencia de jerarquías dentro de una profesión sino de la condición o estatuto de una profesión, “respecto de las demás,” en este caso hablaríamos de la categoría de profesor universitario por oposición a la categoría de médico o militar.

Por otra parte, la condición de titular tampoco denota exclusivamente un grado jerárquico. En efecto, el Diccionario de la Real Academia dice que titular es el que “ejerce cargo, oficio o profesión con cometido especial y propio,” y agrega, a título de ejemplo, “juez, médico, profesor universitario *Titular*.”

A este respecto Ossorio aclara que el titular es “aquel que ejerce un cargo u oficio por derecho propio o nombramiento definitivo; a diferencia de substitutos, reemplazantes o interinos. (Diccionario de Derecho Usual de Cabanellas)” (Subrayado de la Sala).

En virtud de lo expuesto, considera la Sala que este requisito para los profesores universitarios se interpreta como la exigencia de que el docente universitario tenga una antigüedad mínima de quince años como profesor y se trate de un profesor titular, es decir, ordinario activo o jubilado.”<sup>90</sup>

Debe observarse, que en la Ley de Universidades vigente para el momento de la sanción de la Constitución, y esa fue la intención del constituyente, se define la categoría de “profesores titulares” como miembros ordinarios del personal docente (art. 87), a la cual se accede después de ascender sucesivamente

---

<sup>90</sup> *Idem*, pp. 109-110

desde profesor instructor, profesor asistente, profesor agregado y profesor asociado, de manera que para ser profesor titular “se requiere haber sido profesor asociado, por lo menos durante cinco años.” (art. 97). Es contrario a la Ley identificar, entonces, “profesor titular” con “profesor ordinario” como lo hizo la Sala. ¿Cómo pudo la Sala, simplemente, ignorar la Ley? Para resolver la duda no se necesitaba citar a Ossorio ni a Cabanellas; bastaba con que se consultara la Ley de Universidades.

Por tanto, “profesor titular” es lo que está definido en la Ley y es falso que para poder ascender en el escalafón universitario se necesite ser profesor a tiempo completo. Además, también es falso que “sea muy difícil” ascender desde instructor a titular en un lapso de 15 años. La decisión de la Sala, en realidad, lo que constituyó fue la entronización de la mediocridad y el abandono de la excelencia universitaria que es lo que la Constitución exigía expresamente para los magistrados.

Pero el análisis de la Sala continuó con el otro requisito de elegibilidad, así:

“3.3) Ser o haber sido juez o jueza superior en la especialidad correspondiente a la Sala para la cual se postula, con un mínimo de quince años en el ejercicio de la carrera judicial, y reconocido prestigio en el desempeño de sus funciones.”

Al respecto, la Sala acotó:

“Es necesario que el aspirante tenga como mínimo quince años en el ejercicio de la carrera judicial. Dentro de este lapso deben computarse no sólo los años como juez de instancia sino, eventualmente, como Magistrado de la antigua Corte Suprema de Justicia o del actual Tribunal. En efecto, según el artículo 2° del “Régimen de Transición del Poder Público,” los actuales Magistrados pueden ser ratificados de forma definitiva por la Asamblea Nacional.

El requisito de haberse desempeñado como Juez Superior, es una exigencia mínima. Obviamente, si se han desempeñado como Magistrados de la antigua Corte o del Tribunal Supremo de Justicia, con mayor razón (por argumento a fortiori), el aspirante a ser designado o ratificado cumpliría con este requisito constitucional.

La “especialidad correspondiente a la Sala,” a la que alude este numeral, debe ser interpretada de una manera am-

plia, al menos en lo que concierne a la Sala Constitucional y a la Sala Social.

La primera, porque las atribuciones y competencias de esta Sala, en materia de protección a la Constitución abarca varios ámbitos, que exceden la especialidad académica del Derecho Constitucional; y la segunda, porque las materias de que debe conocer la Sala Social exceden también del campo laboral *strictu sensu*, que es su competencia por excelencia, por lo cual, lo ideal es que sea integrada por especialistas en las distintas materias que la Constitución y la Ley le puedan asignar (Familia, menores, etc.).”

De nuevo, en este razonamiento la Sala interpretó la exigencia constitucional de haber sido “juez superior” como quiso, a la medida de los Magistrados decisores.

Poco se puede agregar en cuanto a comentarios a esta conducta del Tribunal Supremo de Justicia, integrado por Magistrados designados por el nuevo poder político, a dedo el 22 de diciembre de 1999, que con la mayor desfachatez, en un auto judicial que lo que decidía era exigirle a la accionante, la Defensora del Pueblo, que aclarase el texto de su demanda, *aprovecharon para “decidir”* que la Constitución no le era aplicable a los magistrados integrantes del Tribunal que aspiraban a ser designados, con el argumento de que de lo que se trataba era que iban a ser “ratificados” y jello no estaba regulado en la Constitución!. En todo caso, la decisión de fondo de la acción intentada nunca se adoptó posteriormente.

### III. LA INTERVENCIÓN “JUDICIAL” DEL PODER JUDICIAL Y LA LESION A LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA

#### 1. *La paralización de la jurisdicción contencioso-administrativa por el Tribunal Supremo de Justicia*

La Constitución de 1999, siguiendo la orientación del artículo 206 de la Constitución de 1961, en su artículo 259 reguló la jurisdicción contencioso administrativa, disponiendo que corresponde al Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-Administrativa, y a los demás tribunales que determine la ley.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 había creado a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y a los Tribunales Superiores con competencia contencioso-

administrativo, que habían venido funcionando con toda eficiencia durante los últimos 25 años, generando una jurisprudencia importantísima en materia de derecho administrativo.

Ahora bien, el 17 de julio de 2003, la Federación Médica Venezolana acudió por ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, a fin de ejercer un recurso contencioso administrativo de nulidad, conjuntamente con acción de amparo constitucional, contra el acto administrativo emanado del Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas, mediante el cual estipuló su cooperación con el Municipio Libertador del Distrito Capital, estableciendo los procedimientos de selección y control de los médicos -venezolanos o extranjeros- que serían contratados por el Municipio en el marco del plan de atención primaria a la salud denominado "Barrio Adentro."<sup>91</sup>

El 21 de agosto de 2003, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo acordó la medida cautelar de amparo constitucional solicitada, por considerar que existían en autos elementos de juicio suficientes para presumir que el acto impugnado violaba *el derecho a la igualdad ante la ley*, ordenando la suspensión de los efectos de diversas cláusulas del Acta Convenio, e instruyendo al Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas que sustituyera a los médicos extranjeros (cubanos), por aquellos médicos venezolanos o extranjeros que cumplieran con los requisitos establecidos en la Ley del Ejercicio de la Medicina y, que manifiesten su interés en ser contratados para el Programa "Plan Barrio Adentro."

Dicha sentencia, sin embargo, no pudo ser ejecutada. El Ministerio de Salud y Desarrollo Social y la Alcaldía del Municipio Libertador la rechazaron e ignoraron; y el propio Presidente de la República señaló que no se ejecutaría.<sup>92</sup> Las entidades estatales referidas, además, el 5 de septiembre de 2003, acudieron por ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ejerciendo una "acción de protección constitucional"

---

<sup>91</sup> Véase Claudia Nikken, "El caso "Barrio Adentro": La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia o el avocamiento como medio de amparo de derechos e intereses colectivos y difusos," en *Revista de Derecho Público*, No 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, pp. 5 y ss.

<sup>92</sup> "Váyanse con su decisión no sé para donde, la cumplirán ustedes en su casa si quieren..." Exposición en el programa radial *Aló Presidente*, N° 161, 24-08-2004



de los derechos colectivos e intereses difusos de la sociedad del Municipio Libertador del Distrito Capital, contra las supuestas actuaciones materiales de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo derivadas de la sentencia del 21 de agosto de 2003; solicitando además, que la Sala Constitucional se avocara al conocimiento de la causa.

La Sala Constitucional dictó sentencia el día 25 de septiembre de 2003, señalando que en virtud de que los solicitantes habían alegado que la pretensión incoada no correspondía "a la naturaleza de un recurso contencioso-administrativo sino a la de una acción de protección de derechos e intereses colectivos o difusos," la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo no sería entonces competente para conocer de dicha pretensión, por corresponderle a la Sala Constitucional, la cual decidió:

"En virtud de lo anterior y visto que la denuncia planteada implica la contravención del carácter absoluto, indisponible e improrrogable de la competencia por la materia, que de ser cierta, conllevaría a la nulidad de dicho proceso por haberse desarrollado ante un juez incompetente, esta Sala, a fin de asegurar los postulados contenidos en los artículos 26 y 257 de la Constitución, juzga necesario para determinar si es competente para conocer y decidir acerca del avocamiento requerido, solicitar a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo la remisión, en el estado en que se encuentre, del expediente n° 03-2852 de la nomenclatura de dicho órgano jurisdiccional, contentivo de los originales de las actas procesales relativas al recurso de nulidad ejercido conjuntamente con amparo cautelar y, subsidiariamente, con solicitud de suspensión de efectos, incoada por la Federación Médica Venezolana contra el Acta-Convenio suscrita el 22 de mayo de 2003, entre el Alcalde de Municipio Libertador del Distrito Capital y el Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas, así como de los cuadernos o las piezas donde cursen las medidas preventivas en ellas decretadas."

En esa forma, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo había sido intervenida en el ejercicio de sus competencias, las cuales le fueron arbitrariamente arrebatadas por la Sala Constitucional, la cual sin embargo, no adoptó decisión adicional alguna en el asunto. Con ello, había quedado asegurada la inejecución de la sentencia de la Corte Primera en el

“Caso Barrio Adentro.”

Luego vinieron las represalias políticas gubernamentales: a fines de septiembre de 2003, la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) del Ministerio del Interior y de Justicia, allanó la sede de la Corte Primera después de haber arrestado a un chofer de la misma con un expediente judicial; y de que el Presidente de la República hubiera calificado de “bandido” al Presidente de dicha Corte.<sup>93</sup> Semanas después, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial decidiría la destitución de los Magistrados de la Corte Primera, por supuestamente haber cometido un “error inexcusable” al dictar una sentencia en 2002.<sup>94</sup> La decisión fue protestada por los gremios de abogados del país<sup>95</sup> e incluso por la Comisión Internacional de Juristas;<sup>96</sup> pero la verdad es que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo quedó clausurada, a pesar del anuncio de que la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia supuestamente habría creado otra Corte Segunda de lo Contencioso-Administrativo.<sup>97</sup>

En todo caso, después de diez meses de clausura, en julio de 2004 el Tribunal Supremo designó a los nuevos magistrados de la Corte Primera y Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo<sup>98</sup>. Durante esos diez meses, simplemente no había habido justicia contencioso administrativa en Venezuela; situación que se había agravado con ocasión de la publicación de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia en mayo de 2004, que había derogado todas las normas transitorias de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, que regulaban precisamente las competencias de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y los Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo. Estos, sin duda, siguieron exis-

---

<sup>93</sup> Exposición pública el 20-09-2004.

<sup>94</sup> Véase la información en *El Nacional*, Caracas 05-11-2004, p. A2. En esa misma página, el Presidente destituido de la Corte Primera señaló que: “La justicia venezolana vive un momento tenebroso, pues el tribunal que constituye un último resquicio de esperanza ha sido clausurado”.

<sup>95</sup> Véase el comunicado de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo, en *El Nacional*, Caracas, 12-10-2003, A-5

<sup>96</sup> Véase en *El Nacional*, Caracas, 18-11-2004, p. A-6

<sup>97</sup> Véase en *El Nacional*, Caracas, 24-10-2003, p. A-2

<sup>98</sup> Véase en *El Nacional*, Caracas, 16-07-2004, p. A-6

tiendo y funcionando, pero sin base legal sólida, por la omisión del legislador.<sup>99</sup>

2. *El secuestro de la jurisdicción contencioso-electoral por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia*

La Sala Constitucional, cuyos magistrados habían sido designados por la Asamblea Nacional en 2000 conforme a la antes mencionada "Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios o Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para el Primer Período Constitucional," en los años subsiguientes asumió el rol de agente del poder político, interviniendo en todo proceso judicial que pudiera afectarlo, como ocurrió en el caso Barrio Adentro, antes comentado, tramitado ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

Otro caso que merece la atención, fue el proceso de intervención y secuestro que la Sala Constitucional llevó a cabo respecto de otra jurisdicción, en este caso, de la Jurisdicción Contencioso Electoral ejercida por la Sala Electoral del Tribunal Supremo, con motivo del ejercicio del derecho político ciudadano de revocarle el mandato al Presidente de la República en 2003-2004.

En efecto, la Constitución de 1999 estableció expresamente la división del Tribunal Supremo de Justicia en Salas, de manera que el mismo funciona en Sala Plena y en Salas Constitucional, Político-Administrativa, Electoral, de Casación Civil, Casación Penal y de Casación Social (art. 262). Ninguna Sala tiene preeminencia sobre las otras, como lo decidió en forma expresa la propia Sala Constitucional en sentencia N° 158 de 28 de marzo de 2000 (Caso: *Impugnación del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*),<sup>100</sup> ya que "todas las Salas conservan el mismo grado de jerarquía dentro de dicho órgano, atendiendo a las materias que le competen a cada una de ellas," no existiendo en la Constitución ni en la Ley Orgánica Corte Suprema de Justicia "facultad alguna de dicha Sala (Constitucional) para

---

<sup>99</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Procesos y procedimientos constitucionales y contencioso-administrativos*, Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 109, Caracas, 2004, pp. 153 y ss.

<sup>100</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 109 y ss.

controlar las decisiones del resto de las Salas que integran el Tribunal Supremo de Justicia,”<sup>101</sup> salvo por lo que respecta al recurso extraordinario de revisión de sentencias de amparo (Art. 366,10).

Ahora bien, una de las innovaciones más destacadas de la Constitución de 1999 en materia judicial, fue la creación de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (art. 262), como Jurisdicción Electoral, con competencia exclusiva en materia contencioso electoral (art. 297); como una rama aparte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa,<sup>102</sup> especializada en conocer de la nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad de los actos administrativos emanados de los órganos del Poder Electoral. Ello implica que las decisiones del Consejo Nacional Electoral sólo pueden ser revisadas por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y por más ninguna otra de sus Salas.<sup>103</sup>

Sin embargo, con motivo del ejercicio del derecho político colectivo de revocatoria del mandato del Presidente de la República en 2003-2004, la Sala Constitucional pretendió secuestrar a la Sala Electoral, y en forma inconstitucional asumió sus competencias.<sup>104</sup>

#### **A. Los intentos de secuestro de la Sala Electoral del Tribunal Supremo por la Sala Constitucional del mismo Tribunal**

En efecto, con ocasión de la Resolución del Consejo Nacional Electoral N° 040302-131 del 2 de marzo de 2004, así como del “Instructivo sobre el tratamiento por el Comité Técnico Su-

---

<sup>101</sup> *Idem*, p. 109. Véase igualmente la sentencia de la misma Sala Constitucional N° 100 de 15-03-2000, en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 108 y ss.

<sup>102</sup> Hasta su creación por la Constitución, el control inconstitucionalidad de ilegalidad de los actos administrativos del Consejo Nacional Electoral correspondió a la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia.

<sup>103</sup> Véase sentencia de la Sala Constitucional N° 94 de 2 de diciembre de 2003 (Caso: *Robert Osuna y otros*).

<sup>104</sup> Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *La Sala Constitucional vs. el Estado democrático de derecho (El secuestro del Poder Electoral y de la sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política)*, Ediciones El Nacional, Caracas, 2004, pp.109 y ss.

perior de las firmas de caligrafía similar o renglones de planillas llenadas por la misma persona” de fecha 24 de febrero de 2004, mediante los cuales se colocó “bajo observación,” 876.017 firmas o solicitudes de revocatoria de mandato presidencial, de las 3.467.050 presentadas, sometiéndolas al denominado “procedimiento de reparo” por considerar que los datos de identificación habían sido escritos con “caligrafía similar,” evitando la posibilidad de su convocatoria; varios diputados a la Asamblea Nacional actuando además como representantes de varios partidos de oposición, con fecha 8 de marzo de 2004 intentaron un recurso de nulidad por legalidad e inconstitucionalidad con pretensión de amparo cautelar contra la resolución impugnada.

La Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, contrariamente a lo que había sucedido en años anteriores, para marzo de 2004 puede decirse que no estaba controlada por el poder político gubernamental, como lo había estado en el pasado. Por ello, la acción del gobierno se dirigió, a través de sus dirigentes político-partidistas, a recusar a los dos de los tres Magistrados de la Sala Electoral que consideraban podían votar en contra de la posición oficialista<sup>105</sup> y a su vez, la acción de la oposición, se dirigió a recusar el tercer Magistrado. Además, y en forma totalmente incomprensible en el ámbito de la jurisdicción contencioso electoral, el propio Consultor Jurídico del Consejo Nacional Electoral, cuyos actos eran precisamente los impugnados ante la Sala, también recusaría a los mismos Magistrados.<sup>106</sup>

Por su parte, los representantes de los partidos de gobierno, también acudieron por ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo solicitándole, que aún no teniendo competencia específica en la materia, se avocara al conocimiento de los recursos que habían sido intentados por ante la Sala Electoral, e impedir así,

---

<sup>105</sup> Véase las informaciones sobre las recusaciones interpuestas por Ismael García del Comando Ayacucho, de las fuerzas políticas del gobierno, y por William Dávila, Diputado del partido de gobierno contra los Magistrados Alberto Martini Urdaneta y Rafael Hernández Uzcátegui, en *El Universal*, Caracas, 04-03-2004, p. 1-5; *El Nacional*, Caracas, 04-03-2004, p. A-7; y *El Nacional*, Caracas, 05-03-2004, p. 1-4.

<sup>106</sup> Véase la referencia en Juan M. Raffalli, “Portazos en la cara”, en *El Universal*, Caracas 14-03-2004.

que ésta pudiera decidir dichos recursos.<sup>107</sup> Por su parte, un diputado de la oposición a su vez había recusado a dos Magistrados de esta Sala Constitucional en la solicitud de avocamiento de los juicios sobre el referendo revocatorio.<sup>108</sup>

La Sala Constitucional, en fecha 11 de marzo de 2004, declaró inadmisible la recusación intentada contra sus Magistrados, por haberse formulado antes de que la solicitud de avocamiento fuera admitida;<sup>109</sup> y, además, en una decisión que según anunciaba la prensa, se habría adoptado por tres de los cinco Magistrados de la Sala y sin el quórum necesario para constituirse (de cuatro magistrados) requerido en el artículo 54 de la entonces vigente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, habría ordenado a la Sala Electoral que *se inhibiera de tomar decisiones en los casos relacionados con el referendo revocatorio*, hasta tanto la Sala Constitucional se pronunciara sobre si se avocaba o no a conocer de dichos asuntos.<sup>110</sup>

En un “comunicado” público inusitado, el Presidente de la Sala Constitucional, días después, el 15 de marzo de 2004, “explicaría” sus argumentos sobre la “legalidad” de la forma como se

---

<sup>107</sup> Véase la información, corroborada por el Magistrado Iván Rincón, Presidente de la Sala Constitucional, en el reportaje de Edgar López, en *El Nacional*, Caracas, 04-03-2004, p. A-7; 1-5; y la información publicada en *El Nacional*, Caracas, 06-03-2004, p. A-2.

<sup>108</sup> La recusación fue presentada por el diputado Gerardo Blyde. Véase la referencia en Sentencia de la Sala Constitucional N° 347 de 11-03-2004, Exp. 04-0475.

<sup>109</sup> Sentencia N° 347 de 11-03-2004, Exp. 04-0475. La Sala Electoral, a su vez, también habría declarado inadmisible la recusación intentada contra sus Magistrados. Véase la información en *El Universal*, Caracas 12-03-2004. Dicha decisión, a su vez, fue objeto de un recurso de revisión por ante la Sala Constitucional, ante la cual los representantes de los sectores oficiales insistieron en recusar a los Magistrados de dicha Sala Electoral. Véase la información en *Globovisión.com*, Caracas 12-03-2004.

<sup>110</sup> Véase la información en *El Universal*, Caracas 12-03-2004; y *Globovisión.com*, Caracas 12-03-2004. Esta irregular situación la constataría posteriormente el Magistrado Rondón Haaz de la Sala Constitucional en su Voto Salvado a la sentencia N° 566 de la Sala Constitucional de 12-04-2004 en la cual se avocaría al conocimiento de las causas que cursaban ante la Sala Electoral, señalando que el 11-03-2004 “tres Magistrados habrían llamado a otro para informarle que habían tomado una decisión (“se le explico -sic- y se le advirtió que quedaba aprobada con el voto de los tres magistrados”)..”.

habría tomado la decisión,<sup>111</sup> y sólo el 16 de marzo de 2004 se ordenaría publicar la decisión adoptada por los tres Magistrados.<sup>112</sup>

Con esta decisión de impedir que la Sala Electoral pudiera dictar las decisiones en materias de su exclusiva competencia

---

<sup>111</sup> En efecto en el “Comunicado” hecho público el 15-03-2004 “donde ratifica la validez de la decisión de la Sala Constitucional que impide a la Sala Electoral pronunciarse sobre el referéndum revocatorio”, el Presidente de la Sala Constitucional señaló que vista la diligencia que habían formulado los dos Magistrados quienes no participaron en la decisión, que en una reunión convocada el 11-03-2004 aclarando dicho hecho, que “Presentes los cuatro magistrados Iván Rincón, José Manuel Delgado Ocando, Jesús Eduardo Cabrera (ponente) y Antonio García García se le explicó la grave situación que se estaba presentando en la Sala Electoral, el avocamiento que cursaba ante la Sala Constitucional y además el contenido de la ponencia del magistrado Jesús Eduardo Cabrera con la urgencia de la decisión que el caso ameritaba y se le explicó que el Poder Electoral había actuado con la potestad normativa que le delegó la Sala Constitucional y la que esta misma Sala dictó por excepción para el funcionamiento del Poder Electoral y que a fin de resolver sobre la procedencia o no del avocamiento se le estaba ordenando a la Sala Electoral paralizar cualquier acción de nulidad, amparo o cualquier otro recurso incoados contra los actos del Poder Electoral referidos a los procedimientos de referéndum revocatorio de cargos de elección popular e igualmente se le ordenaba abstenerse de decidir los mismos, paralizarlos y remitirlos a la Sala Constitucional al igual que todas las acciones que incoasen en este sentido. Los magistrados Iván Rincón Urdaneta, Jesús Eduardo Cabrera y José Manuel Delgado Ocando manifestaron estar de acuerdo con la sentencia y se le advirtió al magistrado Antonio García García que quedaba aprobada; *el cual exigió el texto escrito; se le entregó firmado ya por los tres magistrados que lo aprobaron* y se retiró del despacho” (cursivas agregadas). No es difícil deducir de este “comunicado” cómo el Presidente de la Sala Constitucional lo que hizo en él fue confesar que la decisión la tomaron tres Magistrados y así se la presentaron firmada al cuarto, el cual por tanto no pudo haber “participado” en la toma de la misma. Véase el texto en *Globovisión.com*. Caracas 15-03-2004.

<sup>112</sup> En una “diligencia” que se estampó en el expediente por la propia Sala, se dejaría constancia que “en el día de hoy, 16 de marzo de 2004, siendo las 4:50 de la tarde, se recibió del despacho del Magistrado Antonio García García ... la sentencia aprobada en la sesión del 11 de marzo de 2004 a las 2:30 p.m. en el expediente N° 04-0475, la cual fue devuelta sin la firma del mencionado Magistrado” por lo que entonces, la Sala lo remitía a la Secretaría para su publicación.

(contencioso-electoral), se intentaba el secuestro institucional por parte de la Sala Constitucional, de otra Sala del Tribunal Supremo de Justicia de igual jerarquía en el orden judicial, lo que por supuesto no podría tener otra explicación que no fuera la de orden político.

La figura del “avocamiento,” mediante el cual la Sala Constitucional del Tribunal Supremo podría asumir (se podría avocar) al conocimiento de una causa que curse ante un tribunal inferior, respecto de lo cual la Sala Constitucional, en su propia jurisprudencia se había “auto creado” su propia competencia,<sup>113</sup> en ningún caso podría proceder en relación con causas que se pudieran estar ventilando en otras Salas del propio Tribunal Supremo de Justicia conforme a sus propias competencias constitucionales, sino eventualmente ante tribunales inferiores en materias en las cuales la Sala Constitucional pudiera tener competencia;<sup>114</sup> y además, el solicitante del avocamiento al menos debía ser parte en el proceso judicial respecto del cual se requería que la Sala asumiera el conocimiento.

**B. La decisión cautelar de la Sala Electoral y las reacciones del poder político contra su autonomía e independencia del Tribunal Supremo**

Pero la Sala Electoral del Tribunal Supremo, sin embargo, reaccionó contra la pretensión de la Sala Constitucional como lo hace un órgano judicial al servicio de la justicia, rebelándose ante el intento de secuestro. Fue la primera vez que una Sala del mismo Tribunal Supremo pondría en duda el rol de la Sala Constitucional, la cual lejos de haber sido el pilar de la construcción del Estado de Derecho, en muchas de sus actuaciones había sido un instrumento del autoritarismo.

Así, el 15 de marzo de 2004 el Presidente de la Sala Electoral respondió el “Memorando” que le había remitido la Sala

---

<sup>113</sup> La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de mayo de 2004, regularizó la competencia de todas las Salas de avocarse al conocimiento de causas.

<sup>114</sup> El profesor José Peña Solís, ex Magistrado de la Sala Electoral y quien había sido Presidente de la misma sobre esto recordó, en declaraciones dadas a María Lilibeth da Corte, que la figura del avocamiento está prevista “sólo para tribunales inferiores. Una Sala no es un tribunal, todas constituyen el TSJ. No se puede pretender que una Sala pueda avocarse a lo de otra Sala, porque eso crea una crisis institucional de incalculables dimensiones”, en *El Universal*, Caracas 13-03-2004.



Constitucional, acusando a dicha Sala de haber intentado “violentar el Estado de Derecho” al querer impedir que la Sala Electoral decidiera en las causas de su propia competencia,<sup>115</sup> anunciando que ejercería sus competencias constitucionales en la decisión del recurso de nulidad y amparo que se había intentado contra la Resolución del Consejo Nacional Electoral.

Y así lo hizo, además, declarando con lugar el amparo cautelar que se le había solicitado en protección del derecho constitucional a la participación política en el juicio de nulidad contra la Resolución del Consejo Nacional Electoral, mediante sentencia N° 24 del 15 de marzo de 2004<sup>116</sup> (Caso: *Julio Borges, César Pérez Vivas, Henry Ramos Allup, Jorge Sucre Castillo, Ramón José Medina y Gerardo Blyde vs. Consejo Nacional Electoral*). En esta decisión, el Tribunal Supremo estimó que los efectos de la Resolución N° 040302-131 de fecha 2 de marzo de 2004, dictada con fundamento en el *Instructivo* antes mencionado, colocando “bajo observación,” la cantidad de 876.017 firmas, debían suspenderse, por existir una presunción grave de violación del derecho fundamental a la participación política consagrado en el artículo 62 de la Constitución y garantizado en el artículo 70; y porque de no acordarse la suspensión, ello podría “hacer ilusoria la ejecución del fallo definitivo de ser éste declarado con lugar.”

---

<sup>115</sup> En un inusitado “Comunicado” leído por el Presidente de la Sala Electoral y dirigido a los Magistrados de la Sala Constitucional, según el resumen hecho por la periodista Irma Álvarez, aquél cuestionó las comunicaciones que los días 11-03-2004 y 12-03-2004 se habían recibido de ésta, a través de las cuales le participaba a la Sala Electoral que estaba impedida de actuar en los casos relacionados con el referendo, en virtud de la solicitud de avocamiento formulada ante la Sala Constitucional; manifestándoles que “las referidas comunicaciones pretenden constituirse en una orden dictada, sin estar respaldada por sentencia alguna, razón por la cual la Sala Electoral ostenta todo el poder necesario para sustanciar y pronunciarse, de acuerdo a lo previsto en el artículo 297 de la Constitución y la jurisprudencia”. Además dijo no entender cuál es la motivación que tuvieron estos magistrados “al pretender sustraer de su juez natural los recursos” o “al participar que hubo una sesión de Sala que no se efectuó, como lo hacen constar los magistrados Antonio García y Pedro Rondón”. Sus preguntas fueron pues: ¿qué pretenden? ¿Violentar el Estado de Derecho?. Véase en *El Universal*, Caracas 16-03-2004.

<sup>116</sup> Exp. AA70-E 2004-000021 (Exp. x-04-00006)

Como consecuencia de la anterior declaratoria, la Sala, a los fines de restablecer la situación jurídica lesionada al estado en que se encontraba antes de que ocurriera la violación, y mientras se dictaba la sentencia de fondo, ordenó al Consejo Nacional Electoral, entre otras cosas, que *desaplicara* a las 876.017 firmas colocadas “bajo observación” en la Resolución impugnada, el criterio contenido en el Instructivo antes mencionado, que también había sido impugnado, el cual imponía la exigencia de ratificación de la manifestación de voluntad de los titulares de esas firmas (denominado reparo negativo). La Sala Electoral, además, con el mismo fin restablecedor de la situación jurídica infringida, *acordó incluir o sumar* a las solicitudes validadas por el Consejo Nacional Electoral para la convocatoria del referendo revocatorio que alcanzaba a 1.832.493 de solicitudes, las 876.017 firmas o solicitudes antes indicadas, operación ésta que arrojaba “la cifra total de 2.708.510 de solicitudes o firmas.”

Por último, la Sala, en su sentencia, ordenó al Consejo Nacional Electoral procediera a *efectuar el procedimiento de reparo* en el lapso establecido en el artículo 31 de las Normas citadas y luego de realizado éste procedimiento, y de existir al menos el veinte por ciento (20%) de solicitudes válidas, “proceda a convocar el referéndum revocatorio a que se refiere el presente fallo, en el lapso establecido en el artículo 33 de dichas Normas.”

Con esta importante decisión,<sup>117</sup> la solicitud popular del referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República, se encontraba entonces con un camino libre de obstáculos, pero no exento de consecuencias políticas ni de que en el mismo se colocaran nuevos obstáculos políticos, los cuales se anunciaron el mismo día de la decisión.

En cuanto a las consecuencias políticas, en un sistema constitucional donde la separación de poderes no garantiza totalmente su independencia, dado que la Asamblea Nacional

---

<sup>117</sup> En un inusitado “comunicado” público de fecha 16-03-2004, sin embargo, el Magistrado Luis Martínez de la Sala Electoral, quien no había firmado la decisión, pondría en entredicho “la honorabilidad de sus colegas Martini y Hernández, quienes con su decisión -dijo- “ponen en duda, no sólo su falta de objetividad e imparcialidad para conocer y decidir del presente recurso, sino su idoneidad ética para desempeñarse como jueces de la República”. Véase *Globovisión.com*, Caracas 16-03-2004.

tiene la potestad de remover a los titulares de los Poderes Públicos no electos (Poder Judicial, Poder Electoral, Poder Ciudadano: arts. 265, 279, 296), las reacciones y amenazas no se hicieron esperar, tanto de parte del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo, e incluso, de órganos del Poder Ciudadano.<sup>118</sup>

En cuanto al Poder Legislativo, fue primero la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, y después, la plenaria de la misma, el 16 de marzo de 2004, las que adoptarían un “acuerdo” donde se “condena enfáticamente” el fallo por considerarlo “absolutamente irrito y nulo,” y lo más grave, exhortaban al Poder Ciudadano para que calificara la conducta de los magistrados como “falta grave” a los efectos de poder ser removidos por la propia Asamblea Nacional, señalando entre otras cosas que:

“De conformidad con el artículo 265 de la Constitución, en virtud de la gravedad de las faltas éticas, morales e institucionales de los magistrados, doctores Alberto Martini Urdaneta, Rafael Hernández Uzcátegui y Orlando Gravina Alvarado, insta al Poder Ciudadano a que inicie el procedimiento de calificación de la conducta de los magistrados, como falta grave, a los fines de que el pleno de la Asamblea Nacional decida con la votación correspondiente la remoción de sus cargos.”<sup>119</sup>

La sugerencia de la Asamblea Nacional, por supuesto, surtió efectos de inmediato, y el mismo día 16 de marzo de 2004,

---

<sup>118</sup> La decisión fue públicamente cuestionada por el Fiscal General de la República, Isaías Rodríguez, quien estimó que más que una medida cautelar lo que había dictado la Sala Electoral había sido una decisión de fondo. Señaló que el contenido de la decisión: “hace de la cautelar una decisión de fondo y no una medida provisoria, y se corre el riesgo de que cause en sí misma el agravio o el daño que pretende evitar, desnaturalizándose el contenido de ella. Es decir, pasa a ser una decisión de fondo mas no provisoria”...Por lo demás, la cautelar adelanta opinión sobre la nulidad y pudiéramos estar ante una extralimitación de atribuciones. La decisión de la Sala Electoral ha incurrido en un evidente desorden procesal, puesto que pareciera que con una medida provisional se pretende anular un acto administrativo que para los promotores del amparo constituye el verdadero fondo de la acción. Véase en *El Universal*, Caracas 16-03-2004.

<sup>119</sup> Véase en *Globovisión.com*, Caracas 16-03-2004.

por una parte, representantes del partido de gobierno solicitarían ante el Tribunal Supremo de Justicia en Pleno, el inicio de un antejuicio de mérito para enjuiciar a los Magistrados de la Sala Electoral, Alberto Martini Urdaneta, Rafael Hernández Uzcátegui y Orlando Gravina Alvarado,<sup>120</sup> seguramente por el “delito” de haber sido independientes y autónomos como jueces; y por la otra, el Consejo Moral Republicano (Poder Ciudadano), integrado por el Fiscal General de la República, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo, como consecuencia de la solicitud de la Asamblea Nacional, acordaría con base en el artículo 275 de la Constitución y el artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano, iniciar el procedimiento de calificación de las presuntas faltas atribuidas a los mismos Magistrados de la Sala Electoral del Tribunal Supremo, en relación con la decisión anunciada por esa instancia del máximo Tribunal sobre el proceso refrendario.<sup>121</sup>

Con posterioridad, el 18 de junio de 2004, efectivamente y como era de esperarse, el mencionado Consejo Moral Republicano resolvería por decisión unánime, calificar la actuación de los Magistrados de la Sala Electoral al dictar su decisión como falta grave, pues supuestamente habrían actuado “con grave e inexcusable ignorancia de la Constitución, de la ley y del derecho y menoscaban los principios fundamentales establecidos en la Carta fundamental.” Es decir, el Poder Moral Republicano se erigía en revisor de las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia, llegando a señalar que “la Sala Electoral violó la independencia entre los poderes...pues no sólo suspendió las normas reglamentarias del Consejo Nacional Electoral, sino que se subrogó en éste para dictar reglas de validación de firmas que únicamente competen al Poder Electoral.” Con ello, incluso, el Poder Moral Republicano se pretendía erigir en juez y determinar cual era la competencia de la Sala Electoral, cuando es elemental que el Tribunal Supremo es el único juez de su competencia. En todo caso, el Poder Moral Republicano aprobó notificar su “decisión” a la Asamblea Nacional a los efectos de la eventual remoción de los magistrados de la Sala Electoral. Para

---

<sup>120</sup> *Idem.*

<sup>121</sup> *Ibidem.* En dicho procedimiento, con fecha 18-03-2004, el Consejo Moral Republicano requeriría de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia copia del Expediente de la solicitud de avocamiento que cursaba ante la misma. Véase *El Universal*, Caracas 19-03-2004.

ello se requería, sin embargo, una votación de las dos terceras partes de los diputados, lo que no era posible conseguir dada la polarización política que prevalecía.<sup>122</sup>

Pero también se produciría la reacción del Poder Ejecutivo contra una Sala Electoral del Tribunal Supremo, a través del Vice Presidente Ejecutivo de la República, quién calificaría a la sentencia como “inconstitucional, subversiva, mafiosa e inmoral,” reivindicando además un supuesto tutelaje de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia sobre el Consejo Nacional Electoral y, en general, sobre la materia electoral, en razón que haber sido esa Sala la que había nombrado al Consejo Nacional Electoral por la omisión de la Asamblea Nacional, lo que en criterio del representante Poder Ejecutivo “significa que todo lo relativo a la cuestión electoral corresponde estrictamente al CNE, y vía recurso a la Sala Constitucional,” a cuyas decisiones se acogerían por supuestamente ser la única con “jurisdicción en esta materia, y que es la que resguarda precisamente a la Constitución de 1999.”<sup>123</sup>

En todo caso, todas las manifestaciones de los Poderes Legislativo, Ciudadano y Ejecutivo en contra de la decisión adoptada por la Sala Electoral, al suspender los efectos de la decisión del Consejo Nacional Electoral, lo que evidenciaban, una vez más, en general, era la reacción del poder político contra un órgano del Poder Judicial, cuando se sintió que podía actuar con autonomía e independencia, es decir, que escapaba de su control y que no lo tenían totalmente a su servicio.

---

<sup>122</sup> El Magistrado Martini Urdaneta, días después, se acogería a la jubilación alegando entre otras cosas, que la Asamblea Nacional no había atendido su solicitud de ser oído. Véase *El nacional*, Caracas, 12-06-2004, p. A-4.

<sup>123</sup> Véase en *El Universal*, Caracas, 17-03-2004. Incluso, en un inusitado “Comunicado” emitido por la Embajada de Venezuela en Washington el día anterior, 15-03-2004, su afirmaba tajantemente que: “La decisión de la Sala Electoral es contraria a los artículos 335 y 336 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Bajo la Constitución, esta Sala no tiene la competencia para tomar decisiones en materia constitucional. En cambio, el árbitro final de la interpretación constitucional es la Sala Constitucional de la Corte Suprema (sic). Por lo tanto, la decisión de la Sala Electoral está en contra de los principios del debido proceso y en contra de la Ley”. Véase también en *Globovisión.com*, Caracas 16-03-2004.

**C. El secuestro de la Sala Electoral por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo con ocasión de su decisión cautelar**

No había, por tanto, otra forma de callar a la Sala Electoral del Tribunal Supremo y de impedirle que siguiera ejerciendo sus competencias constitucionales y continuara decidiendo sobre ellas, que no fuera inhabilitándola para ello, en definitiva, secuestrándola y arrebatándole sus competencias constitucionales. El instrumento para ello fue, de nuevo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

*a. Las vías judiciales para el secuestro*

Y a ese objetivo se dirigieron todas las acciones imaginables, siendo como se dijo, la Sala Constitucional el instrumento para el secuestro y, por tanto, para de nuevo obstaculizar el camino del referendo revocatorio. Así, el mismo día de la decisión de la Sala Electoral, el Alcalde del Municipio Libertador del Distrito Capital en nombre del partido de gobierno, intentaría por ante la Sala Constitucional, según se informaba en nota de prensa emitida por el propio Tribunal Supremo de Justicia, un supuesto "recurso de protección" contra la referida decisión de la Sala Electoral, alegando que la misma era supuestamente ilegal "por violatoria del artículo 135 (*sic*) de la Constitución... en cuanto a que la decisión de la Sala Constitucional del viernes pasado es vinculante o sea es de uso obligatorio por el resto de las Sala. Es así que la Sala Electoral no podía, en el día de hoy, emitir ninguna decisión con respecto al recurso de amparo porque la Sala Constitucional se había avocado al respecto."

La inconstitucional tesis de que la Sala Constitucional supuestamente sería la única que podía resolver sobre la materia, se concretaba, así, en un recurso que en definitiva sería un recurso de revisión de sentencias (art. 336,10 de la Constitución), en el cual se solicitaba se suspendieran "los efectos del fallo de la Sala Electoral hasta tanto se produzca una decisión firme de la Sala Constitucional."<sup>124</sup>

En esta forma, de nuevo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia volvía a tener en sus manos el destino del referendo revocatorio del mandato presidencial y la posibilidad de reaccionar, a través de una decisión judicial, contra la Sala Electoral del mismo Tribunal Supremo de Justicia que había

---

<sup>124</sup> Véase la información en *El Universal*, Caracas 16-03-2004.

“osado” cuestionar públicamente sus pretensiones hegemónicas y la había acusado, incluso, de haber querido “violentar el Estado de Derecho”; y que además, había tenido el “atrevimiento” de asumir las competencias que tenía conforme a la Constitución y había decidido el recurso que se había interpuesto ante ella.

El primer paso para asumir el control político sobre la materia que daría la Sala Constitucional, se produjo el 16 de marzo de 2004, cuando la Sala consignó un “auto” en el expediente de la solicitud de avocamiento que para impedir que la Sala Electoral decidiera en el recurso de nulidad contra la decisión del Consejo Nacional Electoral que había formulado el Sr. Ismael García, como representante del denominado Comando Nacional de Campaña Ayacucho, de los partidos que apoyaban al gobierno (a pesar de no ser “parte” en proceso judicial alguno que cursara ante la Sala Electoral para poder “solicitar” el avocamiento de una causa por parte de la Sala Constitucional); con las siguientes motivaciones:

“Visto que en sentencia de esta Sala N° 2748 de 20 de diciembre de 2001 (Caso: Javier Elechiguerra), la Sala se declaró competente para conocer de los recursos de nulidad por inconstitucionalidad de actos emanados del Poder Electoral.

Visto que es esta Sala quien dictó, por excepción, la normativa para el funcionamiento del Poder Electoral, y delegó en él, la potestad normativa para garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos.”

La Sala Constitucional resolvió entonces, paralizar toda actividad judicial de la Sala Electoral en la materia “a fin de resolver si es procedente o no el avocamiento solicitado,” ordenándole, “que envíe todos los expedientes contentivos de las acciones de nulidad, amparo o cualquier otro recurso incoado contra los actos del Poder Electoral, relativos a los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular,” resolviendo que:

“En consecuencia, desde el momento en que la Sala Electoral de este Tribunal Supremo reciba la comunicación respectiva, deberá paralizar todos los procesos y se abstendrá de decidir los mismos, debiendo remitir - de inmediato- a

esta Sala, hasta que se resuelva el avocamiento, cualquier acción que se incoase en dicho sentido.”<sup>125</sup>

Debe destacarse en la motivación de este “auto,” la aparentemente innecesaria referencia a que había sido la Sala Constitucional la que había dictado “la normativa para el funcionamiento del Poder Electoral” y que había sido la que había “delegado” en el Consejo Nacional Electoral “la potestad normativa para garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos.” Ello, sin duda, permitía vislumbrar el argumento de que la Sala Constitucional se podía considerar como una especie de “tutor” del Poder Electoral al cual le había secuestrado y limitado su autonomía, para entonces asumir en exclusividad el control jurisdiccional sobre sus actos (durante el régimen transitorio *sine die*, por supuesto), quitándole sus competencias en la materia a la Sala Electoral. Y ello fue precisamente lo que ocurrió, el 31 de marzo de 2004, cuando la Sala Constitucional finalmente anunciaría que se avocaría al conocimiento de la causa.

En esta forma, el secuestro de la Sala Electoral por la Sala Constitucional se comenzaba a consolidar, aún cuando *ex post facto*, pues como se ha dicho, ya para el 16 de marzo de 2004 la Sala Electoral había adoptado la decisión cautelar de suspender los efectos de la Resolución del Consejo Nacional Electoral en las materias del referendo revocatorio presidencial. El paso siguiente para impedir el referendo revocatorio, por tanto, no podía ser otro que no fuera anular dicha decisión de la Sala

---

<sup>125</sup> Véase en *El Universal*, Caracas 17-03-2004. Para el día 18-03-2004, el Presidente de la Sala Electoral seguía argumentando que se trataba de una decisión inexistente, como lo reseña la periodista Irma Álvarez: “Por otra parte, el presidente de la Sala Electoral cuestionó el hecho de que le estén solicitando remitir, a la mayor brevedad posible, los expedientes en curso y las acciones que sean ejercidas con relación a los referendos revocatorios, partiendo para ello de una “sentencia inexistente”. En este sentido recordó que los Magistrados Antonio García García y Pedro Rondón Haaz estamparon una diligencia, en el expediente en el cual el Comando Ayacucho requirió el avocamiento prestó de la Sala Constitucional. En dicha diligencia denunciaron que no estuvieron presentes en sesión alguna en la que se hubiera publicado una sentencia sobre el revocatorio. Por ello acotó que según el art. 246 del Código de Procedimiento Civil: “no se considerará como sentencia, ni se ejecutará, la decisión a cuyo pronunciamiento aparezca que no han concurrido todos los jueces llamados por ley ni la que no esté firmada por todos”. Véase en *El Universal*, 19-03-2004.



Electoral del Tribunal Supremo e impedirle que siguiera conociendo del asunto.

Con la decisión de la Sala Constitucional, en efecto, se buscaba sustraer del conocimiento de la Sala Electoral la cuestión de fondo que era el recuso de nulidad de la Resolución del Consejo Nacional Electoral. Por ello se le ordenaba a la Sala Electoral paralizar todos los procesos, abstenerse de decidir los mismos, y remitir de inmediato a la Sala Constitucional, hasta que se resolviera el avocamiento, cualquier acción que se incoase en dicho sentido.

Pero algo imprevisto surgiría en el proceso de secuestro, y fue que la referida decisión de la Sala Constitucional sería públicamente rechazada por la Sala Electoral, de nuevo, a través de un inusitado “comunicado” de su Presidente, Martini Urdaneta, de fecha 18 de marzo de 2004, en el cual aseguraba que no remitiría a la Sala Constitucional el expediente contentivo de los casos relacionados con el referendo revocatorio presidencial, tal como lo habría solicitado esta última el día anterior, 17 de marzo de 2004, agregando que “Esta Sala Electoral ratifica su competencia para el conocimiento de la causa que se ventila en esta Sala accidental, y declara no a lugar los requerimientos en el oficio antes identificado, por cuanto los mismos son inaccesibles en derecho y así se declara.”<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> La periodista Irma Álvarez reseñó lo expuesto por el Magistrado Martini Urdaneta así: En el oficio de tres páginas indicó que estas medidas las está tomando ante la existencia de un fallo emitido por la misma Sala Constitucional, el 4 de abril del 2003, según el cual el avocamiento de las causas que cursaban en la Sala Electoral sobre el referendo consultivo era “inaccesible en derecho”, porque tanto la Sala Electoral como la Constitucional “cuentan con igual rango, siendo ambas en su orden las cúspides de la jurisdicción constitucional y electoral”. Con esto intentó salirle al paso a las afirmaciones según las cuales la Sala Constitucional puede avocarse y conocer los expedientes sobre el revocatorio, alegando para ello el riesgo de violación de derechos constitucionales o que el Instructivo sobre el Tratamiento de las Firmas de Caligrafía Similar tiene “efectos generales” o “colectivos”. Acto seguido, destacó Martini Urdaneta que la Sala Electoral recurrió a dicha jurisprudencia y se declaró competente para conocer los casos del revocatorio, no sólo por ser “la cúspide de la jurisdicción electoral, sino por mandato del artículo 297 de la Constitución”. De acuerdo con esta norma, “la jurisdicción contencioso electoral será ejercida por la Sala Electoral del TSJ”. Véase en *El Universal*, Caracas 20-03-2004.

Pero a la polémica por el control de los juicios, también se agregaría el propio Consejo Nacional Electoral al intentar ante la Sala Constitucional, como lo informara su presidente Francisco Carrasquero, “en protección y defensa de los derechos e intereses del CNE” un “recurso de controversia constitucional por conflicto de poderes” entre la Sala Electoral y el Consejo Nacional Electoral con el objeto, primero, de “preservar la autonomía del Poder Electoral como el competente para resolver toda la controversia y actos relacionados con la materia electoral”; segundo, de solicitar se decretase “una medida cautelar innominada de suspensión de los efectos de la sentencia del 15 de marzo de 2004” que había dictado la Sala Electoral; tercero, solicitar que se acumulasen “a la causa constitucional todos los procesos que se encuentren en curso y, en especial, el proceso contencioso electoral que cursa ante la Sala Electoral”; y, cuarto, que una vez dirimida “la controversia entre la Sala Electoral y el organismo comicial, la Sala Constitucional declare la nulidad de la sentencia de fecha 15 de marzo de 2004 y se ratifique la competencia del CNE como rector del Poder Electoral.”<sup>127</sup>

Demás está decir que tal “recurso de controversia constitucional” entre un órgano del Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral) y el órgano del Poder Judicial (Sala Electoral) llamado constitucionalmente a controlar los actos del primero, es una imposibilidad lógica y constitucional, pues de proceder no habría posibilidad alguna de control judicial de los actos del Poder Público, ya que siempre se podría alegar tal “conflicto constitucional.”

En todo caso, y por más ausencia de fundamento jurídico que pudieran tener las solicitudes y “recursos” que se habían intentado por ante la Sala Constitucional, lo cierto es que la misma disponía de instrumentos, así fueran inadmisibles, para poder perpetrar el secuestro final de la Sala Electoral del mismo Tribunal Supremo y consolidar la confiscación del derecho a la participación política que había hecho el Consejo Nacional Electoral. En efecto, en primer lugar, se le había formulado una solicitud de avocamiento para impedir que la Sala Electoral decidiera sobre la nulidad de la decisión del Consejo Nacional Electoral, formulada por el representante del Comando de Campa-

---

<sup>127</sup> Véase la información en *El Universal*, Caracas 17-03-2004. El día 19-03-2004, dos de los miembros del Consejo Nacional Electoral expresaban su desacuerdo con tal solicitud. Véase en *El Universal*, Caracas, 20-03-2004.

ña de los partidos políticos que apoyaban al gobierno, que no tenía la condición de parte en el proceso ante aquella Sala. En segundo lugar, se había interpuesto un supuesto “recurso de protección” que no existe en el ordenamiento procesal constitucional y que más bien podía ser un recurso de revisión constitucional, que había intentado el Alcalde del Municipio Libertador en representación del partido de gobierno, contra la sentencia que ya había dictado la Sala Electoral; y, en tercer lugar, también se había intentado un inexistente y absurdo “recurso de controversia constitucional por conflicto de poderes” que había intentado el Consejo Nacional Electoral que también buscaba la anulación de dicha sentencia.

No era difícil imaginarse lo que con ese cuadro podía ocurrir: por una parte, que la Sala Constitucional podía acordar el avocamiento (lo que anunció el 30 de marzo de 2004 y efectivamente hizo el 12 de abril de 2004), para lo cual, el mismo día 16 de marzo, la Sala, formalmente, había ordenado publicar la sentencia firmada por sólo tres Magistrados que habían ordenado a la Sala Electoral abstenerse de dictar sentencia y, en consecuencia, anular la sentencia de la Sala Electoral por haberse dictado contra lo ordenado en su decisión por la Sala Constitucional; y por la otra, que la Sala también revisara la sentencia de la Sala Electoral, y la anulara por considerarla inconstitucional al haber vulnerado su “doctrina” (lo que efectivamente también ocurrió el 23 de marzo de 2004). Es decir, ambas cosas sucedieron, y así, por lo demás, lo vaticinaba el titular de la primera página del diario *El Universal* de Caracas del día 18 de marzo de 2004 al anunciar que: “Anularán fallo del Sala Electoral.”<sup>128</sup>

b. *La anulación de la sentencia cautelar de la Sala Electoral por la Sala Constitucional*

Y en efecto, la muerte anunciada de la sentencia de la Sala Electoral ocurrió una semana después, cuando la Sala Constitucional mediante sentencia N° 442 de 23 de marzo de 2004 (Caso: *Ismael García vs. Sentencia N° 24 de la Sala Electoral*), al conocer el recurso de revisión que un diputado en nombre del Comando Ayacucho de los partidos de gobierno había interpuesto contra la sentencia, lo declaró con lugar, anulándola, impidiendo así el ejercicio del derecho político colectivo a la revocatoria del mandato presidencial. Conforme al criterio revisor manifestado en

---

<sup>128</sup> Véase en *El Universal*, Caracas 18-03-2004

su decisión, la Sala Constitucional descargó toda su antidemocrática posición contra la Sala Electoral, resolviendo que esta no había respetado la doctrina vinculante establecida por la Sala, y que era “una crasa violación del derecho a la defensa y al debido proceso consagrados en el artículo 49 del Texto Fundamental, por cuanto el Consejo Nacional Electoral no pudo participar en un procedimiento que excluyó el trámite contradictorio.” La Sala Constitucional en efecto resolvió que “a fin de garantizar el imperio, la supremacía y la efectividad de las normas y principios constitucionales,” había lugar a la revisión que le fue solicitada y, en consecuencia, anuló la sentencia N° 24, dictada el 15 de marzo de 2004 por la Sala Electoral Accidental antes referida, “por haber incurrido en extralimitación de funciones en desacato a la doctrina de interpretación constitucional establecida por esta Sala en sentencia N° 88/2000, antes referida, así como, por infracción de lo dispuesto en los artículos 136, 137, 138, 293.1 y 294 de la Constitución.” La Sala Constitucional, además ratificó:

“La intimación realizada a Sala Electoral de este Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 387 del 16 de los corrientes, en la cual se le ordenó paralizar todos los procesos referidos a acciones de nulidad, amparo o cualquier otro recurso incoado contra los actos del Poder Electoral, relativos a los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular y de abstenerse de decidir los mismos, así como remitir, de inmediato, a esta Sala, todos los expedientes contentivos de dichas acciones, hasta que se resuelva la solicitud de avocamiento interpuesta por el ciudadano Ismael García.”<sup>129</sup>

Sobre ello, la Sala Electoral en su mencionada sentencia del 29 de marzo de 2004, destacó “la evidente y manifiesta improcedencia del dispositivo contenido en la sentencia (N° 442) dictada por la Sala Constitucional Accidental del Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 23 de marzo de 2004, que declara la nulidad de la medida cautelar acordada por esta Sala el día 15 de marzo de 2004, pretendiendo enervar sus efectos, pues observa que es, justamente, la Sala Constitucional Accidental la que *quebranta además de los principios constitucionales y legales que rigen la atribución de competencia en nuestro ordenamiento jurídico,*

---

<sup>129</sup> Exp. N° 04-0620

*los criterios doctrinarios establecidos por ella misma y violenta así el Estado de Derecho y de Justicia que ella misma está llamada a garantizar. Así se declara."*

Adicionalmente, la Sala Electoral mediante la citada sentencia N° 27 del 29 de marzo de 2004,<sup>130</sup> dictada en el mismo expediente (Caso: *Julio Borges, César Pérez Vivas, Henry Ramos Allup, Jorge Sucre Castillo, Ramón José Medina Y Gerardo Blyde vs. Consejo Nacional Electoral*), rechazó la decisión No. 442 de la Sala Constitucional, planteando además ante la Sala Plena del Tribunal Supremo la "resolución de un conflicto de funcionamiento" entre las Salas Electoral y Constitucional, derivado de las "ordenes" que la segunda pretendía darle a la primera, cuando ambas tienen igual jerarquía. Tal posibilidad jurisdiccional de la Sala Plena resolviendo conflictos "de funcionamiento" entre las Salas del Tribunal Supremo, sin embargo, no estaba prevista en el ordenamiento procesal; y la misma sentencia dictada no resolvía un conflicto entre partes en un proceso, y más bien era un auto de la Sala planteando el referido conflicto de "funcionamiento. En todo caso, en su rechazo, la Sala Electoral en su mencionada sentencia N° 27 de 29 de marzo de 2004, señaló que la decisión de la Sala Constitucional no podía:

"[M]enos que causar asombro, por decir lo menos, pues además de manifestar desconocimiento de las actuaciones cursantes en el cuaderno separado en el cual se dictó la sentencia de naturaleza interlocutoria por ella revisada -y en el que consta que si hubo oposición a la medida de amparo cautelar por distintos interesados- constituye un pronunciamiento que la vicia de falso supuesto, de hecho y de derecho,"<sup>131</sup>

Además, la decisión de la Sala Constitucional dictada al "revisar" una sentencia de la Sala Electoral, sin duda constituía un pronunciamiento de fondo sobre la causa que cursaba ante la Sala Electoral, como si la Sala Constitucional estuviera conociendo de una "apelación." Un pronunciamiento de tal natura-

---

<sup>130</sup> Exp. AA70-E-2004-000021- AA70-V-2004-000006.

<sup>131</sup> Véase toda la argumentación detallada de estas sentencias en expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *La Sala Constitucional vs. el Estado democrático de derecho (El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política)*, Ediciones El Nacional, Caracas, 2004, pp.109 y ss.

leza era totalmente improcedente, por lo que la Sala Electoral en su sentencia N° 27 de 29 de marzo de 2004 lo rechazó señalando que con el mismo:

“La Sala Constitucional Accidental se aparta abiertamente de las competencias que le han sido atribuidas por la Constitución... y delineadas por su propia jurisprudencia, para hacer pronunciamientos acerca del mérito de la causa, que la sentencia revisada se abstiene de proferir por tratarse de una sentencia de amparo cautelar en la que, como bien sabe, le esta prohibido hacer pronunciamientos que impliquen un examen del fondo del asunto debatido, lo cual, sin duda, esta circunscrito a determinar si los actos impugnados violan o contradicen la normativa aplicable al caso de autos.”

Antes, en la misma sentencia, la Sala Electoral había destacado la inconsistencia procesal en la que había incurrido la Sala Constitucional al señalar que en su sentencia, “se emite pronunciamientos sobre el fondo del asunto debatido, sin que se hubiere avocado al conocimiento de la causa -figura por demás absolutamente improcedente- y sin haber tenido a la vista el expediente.” La Sala Electoral, además acusó a la Sala Constitucional de utilizar la vía de la revisión de sentencias para:

“[Así] (actuando fuera del ámbito de su competencia) entrar a analizar el fondo del asunto objeto de un recurso contencioso electoral de nulidad, para pretender preestablecer, con ello, criterios que pudieran ser calificados como “interpretación constitucional,” lo que evidencia una clara extralimitación de competencia jurisdiccional arrebatándose a su juez natural que es la Sala Electoral, órgano con igual jerarquía e integrante del mismo órgano judicial (Tribunal Supremo de Justicia), como lo ha reconocido reiteradamente la Sala Constitucional.”

Debe destacarse que en su sentencia, la Sala Constitucional había advertido que la Sala Electoral, al haber acordado sumar a las solicitudes validadas por el Consejo Nacional Electoral para la convocatoria del referendo revocatorio, las 876.017 solicitudes colocadas “bajo observación” y ordenar al Consejo Nacional Electoral aplicar a tales solicitudes el procedimiento de reparo establecido en el artículo 31 de las *Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular*, “creó derechos subjetivos a favor de los accio-

nantes, lo cual resulta contrario a la naturaleza del amparo cautelar," el cual tiene "como fin la suspensión de los efectos del acto o norma señalados como lesivos, al detener la realización de ciertas actividades o impedir que las mismas se consoliden" por lo que "suspender los efectos de los actos impugnados jamás implica que se ordene hacer algo al Poder Electoral para crear nuevas situaciones jurídicas."

También consideró la Sala Constitucional que con el dispositivo del fallo objeto de la revisión, la Sala Electoral Accidental habría negado "las facultades inquisitivas de la Administración Electoral a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la convocatoria de referendo revocatorio del mandato de funcionarios de elección popular, ya que este órgano del Poder Público se encuentra obligado a determinar el carácter fidedigno de la manifestación de voluntad de los firmantes, requisito que no puede presumirse como satisfecho, sin infringir el artículo 72 del Texto Fundamental."

La Sala Constitucional también estimó que la sentencia impugnada de la Sala Electoral habría violado los numerales 1 y 5 del artículo 293, el artículo 294 y los artículos 136, 137 y 138 de la Constitución, pues no sólo había suspendido "normas reglamentarias estatuidas por el Consejo Nacional Electoral, sino que se subrogó en éste para dictar reglas sobre validación de las firmas, que únicamente competen al Ente Rector del Poder Electoral conforme a las disposiciones constitucionales indicadas. Así igualmente, se declara."

En relación con tal afirmación, la Sala Electoral respondió en su sentencia que "la Sala Constitucional Accidental, llamada a '*..garantizar el cumplimiento, vigencia y respeto de los postulados constitucionales..*', como ella misma lo ha indicado tantas veces en su jurisprudencia, olvida que no existe acto del Poder Público que pueda escapar del control jurisdiccional," agregando que la aseveración de la Sala Constitucional "lesiona abiertamente lo dispuesto en los artículos 7, 25, 26, 139 y 297 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que impiden que actos del poder público puedan ejercerse sin control alguno por parte de los órganos llamados por la Constitución a impartir justicia."

Sobre la decisión de la Sala Constitucional de ordenarle a la Sala Electoral abstenerse de decidir en la causa, la Sala Electoral consideró que la Sala Constitucional la había dictado "sin

justificación ni motivación alguna extralimitándose en sus atribuciones revisoras “pretendiendo “ratificar el contenido de su decisión N° 387 de fecha 16 de marzo de 2004, cuyo contenido (causa y efectos), no formó parte del *thema decidendum* que con ocasión de tal revisión conoció, inherente a una solicitud formulada en un expediente distinto (N° 2004-0475), cuya orden esta Sala Electoral Accidental resolvió no cumplir, por no existir obligación constitucional, legal, ni jurisprudencial alguna para ello, en los términos que le fueron expresamente señalados al Presidente de la Sala Constitucional en la oportunidad de dar acuse a sus oficios N° 04-570, 04-571 y 04-611, mediante oficio N° 04.052 que en fecha 18 de marzo de 2004 la Sala Electoral le remitiera y cuyo contenido se ratifica en el presente fallo.” La Sala Electoral, además, destacó que con esa decisión, “la Sala Constitucional Accidental pretende derivar la comisión del desacato a la inobservancia de una orden genérica y absolutamente impropia que pretendió impartir a la Sala Electoral (no sólo a la Sala Electoral Accidental que se constituyó para conocer del asunto contenido en el expediente N° 2004-000021), comprendida en los oficios ya referidos y la decisión NC 387/2004, a pesar de estar en conocimiento de las razones por las cuales esta Sala no dio cumplimiento a la aludida “orden,” por considerar que la decisión no tiene el carácter ni la fuerza vinculante de una decisión legalmente proferida,” y además, porque:

“1.- La Sala Electoral no es órgano subordinado ni jerárquicamente dependiente de la Sala Constitucional, natural o Accidental, ni en el plano jurisdiccional ni de organización administrativa, además de ser la especializada por la materia conforme a lo establecido en el artículo 297 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.”

Por lo demás, la Sala Electoral destacó en relación con el invocado artículo 29 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que el mismo “sólo es aplicable en caso de desacatos a mandamientos de amparo constitucional, no siendo esta la situación planteada por la Sala Constitucional Accidental, ya que la misma señaló estar conociendo de una *solicitud de avocamiento* y no de una *acción de amparo constitucional*.” De allí que la Sala Electoral destacara que:

“Mal podría la Sala Constitucional Accidental pretender asimilar el desacato previsto en la mencionada Ley a la actuación de la Sala Electoral Accidental en defensa de su



competencia, salvo que con ello pretenda, por una parte, amedrentar y, por la otra, distraer, mediante una sentencia de revisión constitucional, la sustracción de esta Sala del conocimiento de un recurso contencioso electoral para el cual sólo ella detenta la competencia, a los fines de ratificar con ello hacer valer una sentencia de avocamiento que, como ha quedado demostrado, es inexistente y, en consecuencia, no puede ser ejecutada.”

En todo caso, y a pesar de las protestas de la Sala Electoral, ocurrió lo que estaba anunciado: la Sala Constitucional había concluido el secuestro de la Sala Electoral del mismo Tribunal Supremo, pretendiendo someterla a su autoridad y a la obligación de acatar “su doctrina” jurisprudencial, desconociendo que la Sala Electoral tenía y tiene la misma competencia que la Sala Constitucional de ser el máximo y último intérprete de la Constitución cuando decide los asuntos de su competencia (art. 335). Al consumir dicho secuestro, la Sala Constitucional también pretendía confirmar la confiscación que el Consejo Nacional Electoral ya había decretado del derecho a la participación política de los ciudadanos mediante la petición del referendo revocatorio presidencial. Ello, sin embargo, tampoco era de extrañar pues, en definitiva, se había dictado por un órgano del Poder Público (Poder Electoral) que ya había sido previamente secuestrado por la misma Sala Constitucional.

Pero la Sala Electoral, como se ha analizado, resistió al ataque de la Sala Constitucional, y en la antes analizada sentencia N° 27 del 29 de marzo de 2004, no sólo afirmó su competencia para ejercer la Jurisdicción Contencioso Electoral, constando que las distintas Salas del Tribunal Supremo “tienen la misma jerarquía en sus respectivas competencias y atribuciones,” y rechazando “la intimación” que le había hecho la Sala Constitucional con base en el principio de “la igualdad que existe entre todas y cada una de las Salas que conforman el Tribunal Supremo”; sino que resolvió elevar “a la Sala Plena la resolución de un conflicto de funcionamiento derivado de una ‘intimación’ u ‘orden’ a fin de que sea analizado, por esa Sala Plena, lo perjudicial que resulta para el normal funcionamiento y administración de justicia el uso de términos imperativos de una Sala a otra de igual jerarquía.”

Como ya se ha señalado, todas las antes mencionadas y analizadas actuaciones de la Sala Constitucional del Tribunal

Supremo de Justicia en Venezuela, lo que harían sería poner en evidencia, cómo un instrumento tan importante para afianzar el Estado de derecho como lo es la Jurisdicción Constitucional, podía también ser un instrumento al servicio del autoritarismo, particularmente cuando sus decisiones, como ninguna de las decisiones de cualesquiera de las otras Salas, en principio son irrevisables. Con decisiones como la reseñada y con procesos como los descritos en relación con el Poder Electoral y con la Jurisdicción contencioso electoral, puede decirse que, en 2004, del Estado de derecho en Venezuela sólo había quedado la expresión verbal del artículo 2 de la Constitución, y muy poco más.

c. *El avocamiento de la causa por la Sala Constitucional a costa de la destrucción de la "Pirámide de Kelsen"*

La fórmula para despojar a la Sala Electoral de toda posibilidad de decidir en la causa contencioso electoral en la que era juez natural (Caso: *Julio Borges, César Pérez Vivas, Henry Ramos Allup, Jorge Sucre Castillo, Ramón José Medina Y Gerardo Blyde vs. Consejo Nacional Electoral*), sin duda, era que la Sala Constitucional se avocara al conocimiento de la misma, tal como se le había solicitado, lo cual por supuesto no era procedente.

Ya la misma Sala Electoral, en su sentencia N° 27 del 29 de marzo de 2004, antes comentada, había sido enfática en considerar que el mencionado avocamiento era "a todas luces, inadmisibile o en todo caso improcedente de conformidad con la pertinente jurisprudencia (*Vid.* Sentencia N° 806 de fecha 24 de abril de 2002, Caso: *Sintracemento*), además de la circunstancia de haber sido solicitado por una persona que no es parte en los procesos judiciales involucrados cuyo avocamiento solicita y haber pretendido, la Sala Constitucional Accidental hacer valer los efectos de tal avocamiento mediante una sentencia evidentemente inexistente..." El mismo Magistrado Presidente del Tribunal Supremo Iván Rincón Urdaneta, actuando como Juez de Sustanciación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en sentencia N° 94 de 2 de diciembre de 2003 (Caso: *Robert Osuna y otros vs. Consejo Nacional Electoral*), ya había incluso sido expreso y enfático en declarar incompetente a la Sala Constitucional para conocer de la impugnación de la Resolución N° 030925-465 de fecha 25 de septiembre de 2003, emanada del Consejo Nacional Electoral, mediante la cual dictó Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular, por considerar que era de naturaleza electoral, siendo:

“Para este Juzgado de Sustanciación, declarar la incompetencia de la Sala para conocer el presente asunto, todo de conformidad con el ordinal 2° del artículo 84, en concordancia con el ordinal 4° del artículo 124, ambos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así se declara.”<sup>132</sup>

En consecuencia, el avocamiento por la Sala Constitucional del juicio de nulidad de actos administrativos de efectos externos (Resolución) y de efectos internos (Instructivo) del Consejo Nacional Electoral, jurídicamente no era posible, pues la competencia exclusiva para controlar la constitucionalidad y legalidad de dichos actos corresponde a la Sala Electoral (Jurisdicción Contencioso Electoral). La Sala Constitucional en forma alguna podía llegar a tener competencia para controlar la constitucionalidad de dichos actos administrativos, dado su rango sublegal y dado que sus atribuciones como Jurisdicción constitucional, en cuanto a juicios de nulidad, estaban limitadas al conocimiento de la inconstitucionalidad de los actos de rango legal, es decir, de las leyes, de los actos con valor de ley y de los actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución que tienen, por tanto, rango de ley. Los actos impugnados ante la Sala Electoral, sin duda alguna, no encajaban en dichas categorías, por lo que no teniendo competencia la Sala Constitucional para conocer de su nulidad, no tenía posibilidad alguna de avocarse al conocimiento de la causa.

Sin embargo, en solo tres meses el Magistrado Iván Rincón Urdaneta cambiaría se opinión, y la Sala Constitucional con su voto, mediante una sentencia anunciada en su *página web* el 31 de marzo de 2004, que después resultó que no existía,<sup>133</sup> anunciaría que había decidido avocarse al conocimiento de la causa contencioso electoral antes mencionada, que se había iniciado con la impugnación de la Resolución del Consejo Nacional Elec-

---

<sup>132</sup> Exp. N° AA50-T-2003-002900

<sup>133</sup> La Sala Constitucional en un inusitado “Comunicado” difundido el 16-04-2004 “frente al uso político del derecho, ante la pretendida judicialización de la política, y ante las falsas, temerarias y tendenciosas declaraciones en los diversos medios de comunicación social” del Magistrado de la propia Sala Pedro Rondón Haaz, señalaría que el proyecto de sentencia N° 566 de 12-04-2004 habría sido aprobado el 31-04-2004. Esto fue nuevamente señalado en el texto de la sentencia N° 628 de 23-04-2004 mediante la cual se declararon improcedentes las aclaratorias a la sentencia N° 566 de 12-04-2004.

toral N° 040302-131 de 2 de marzo de 2004, lo cual haría a costa de la irresponsable destrucción, de un sólo plumazo, de uno de los principios fundamentales del ordenamiento constitucional formal venezolano, como lo es el de la formación del derecho por grados partiendo de la Constitución, conforme al llamado principio de la "Pirámide de Kelsen."

La falaz argumentación construida por la Sala Constitucional para perpetrar este atentado contra el orden constitucional fue la siguiente: que el Consejo Nacional Electoral, al normar lo relativo a los referendos revocatorios (ya que no se había dictado aún una ley específica sobre referendos), estaría "actuando en ejecución directa e inmediata del artículo 72 de la vigente Constitución" como consecuencia "del fallo del 25 de agosto de 2003 de la Sala Constitucional que designó el Poder Electoral," por lo que el conocimiento de la nulidad de tal tipo de actos, correspondía entonces a la Sala Constitucional, siendo por tanto incompetente *per se* para ello, la Sala Electoral.

Tal fundamentación, sin duda, no era más que una construcción jurídica elaborada con el único objetivo de concluir el secuestro de la Sala Electoral, pues una Resolución del Consejo Nacional Electoral y un Instructivo para un Comité Técnico, dictado por un órgano subalterno de dicho Cuerpo, jamás podrían llegar a considerarse como actos de ejecución directa e inmediata de la Constitución, es decir, de "rango legal." Dichos actos, en todo caso, eran actos de rango sublegal, es decir, actos administrativos dictados en ejecución de normas de rango legal como la Ley Orgánica del Poder Electoral e, incluso, en ejecución de las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular dictadas por el propio Consejo Nacional Electoral conforme a la autorización constitucional que tiene. El carácter sublegal de dichos actos administrativos impugnados resultaba, incluso, de la propia "base legal" plasmada en sus textos.

Para llegar a la absurda mutación de unos actos administrativos de rango sub legal dictados en ejecución directa e inmediata de la legislación, e indirecta y mediata de la Constitución, en actos estatales de rango legal supuestamente dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, la Sala Constitucional en la anunciada "sentencia,"<sup>134</sup> que luego resultó

---

<sup>134</sup> Así se anunció en la página web del Tribunal Supremo de Justicia, el 01-04-04. El Magistrado Rondón Haaz de la Sala Constitucional en su Voto

no existir o ser sólo el proyecto de la sentencia N° 566 de 12 de abril de 2004, fundamentó su competencia como Jurisdicción Constitucional para poder avocarse al conocimiento de la causa en lo siguiente:

“4) Que la Sala Constitucional, conforme a sentencia de 20 de diciembre de 2001 (caso: Javier Elechiguerra), ratificó su competencia para conocer de los recursos que se interpongan contra las leyes o actos de los poderes públicos que se dicten en ejecución directa de la Constitución.

5) Que el Poder Electoral al normar lo relativo a los referendos revocatorios, los cuales carecen de una ley que los regule, está actuando en ejecución directa e inmediata del artículo 72 de la vigente Constitución.

6) Que tal potestad del Poder Electoral es producto del fallo del 25 de agosto de 2003 de la Sala Constitucional que designó el Poder Electoral...

8) Que a pesar que las Salas se encuentran en igual plano jerárquico dentro del Tribunal Supremo de Justicia, dada la potestad de la Sala Constitucional, conforme lo prevén el artículo 266.1 Constitucional y el Título VIII sobre la protección a la Constitución, para garantizar la supremacía constitucional, ella tiene la competencia sobre las nulidades de los

---

Salvado a la sentencia N° 566 de 12-04-2004 diría que “La nota de prensa que apareció en el sitio web del Tribunal el 31 de marzo de 2004 es violatoria del artículo 59 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, por tanto, es inaceptable... la nota de prensa en cuestión informó sobre el contenido de la sentencia, antes de su publicación y, por tanto, de su existencia misma como actuación judicial, en evidente esguince evasivo del cumplimiento de la norma que se precitó”. Dicho Voto Salvado, aun cuando no fue publicado junto con la sentencia, se incorporó al Voto Salvado presentado por el mismo Magistrado a la sentencia N° 628 de 23-04-2004 que declaró improcedentes las aclaratorias respecto de la sentencia N° 566. La sentencia, con el N° 566, en todo caso, sólo sería publicada el día 12-04-04, coincidentalmente el mismo día en el cual la Sala Electoral, mediante sentencia N° 37, decidiría el recurso de nulidad intentado contra de los actos del Consejo Nacional Electoral referidos a las llamadas solicitudes (del referendo revocatorio presidencial) con caligrafía similar, declarándolo con lugar, juicio cuyo conocimiento pretendía avocarse la Sala Constitucional.

actos del Poder Electoral, a los cuales se les atribuye violación directa de normas constitucionales...

11) Que en vista de no haber enviado la Sala Electoral a la Constitucional, los expedientes que se le solicitaron según oficio N° 04-0570, y constarle que dicha Sala Electoral conocía de causas para las cuales carecía de competencia, la Sala Constitucional decidió avocarse a conocer dichas causas, aunado a que constató un desorden procesal proveniente de que la Sala Electoral Accidental resolvió una solicitud de amparo cautelar en uno de los procesos de nulidad incoado contra los actos del Poder Electoral, sin haber admitido el juicio de nulidad; y donde sentenció el fondo de la acción de nulidad dentro de una medida cautelar, desnaturalizando dicha medida, lo que originó el fallo N° 442 del 23 de marzo de 2004 de esta Sala que anuló lo decidido en dicho amparo, y el cual se dictó en el juicio de revisión incoado por el ciudadano Ismael García, en su carácter de Diputado de la Asamblea Nacional por el estado Aragua y Coordinador Nacional de la agrupación de ciudadanos Comando Nacional de Campaña Ayacucho, de la sentencia N° 24 dictada, el 15 de marzo de 2004, por la Sala Electoral Accidental de este Tribunal Supremo de Justicia.”

Con la “anunciada” anulación de la sentencia cautelar N° 24 del 15 de marzo de 2004 de la Sala Electoral y con el “anunciado” avocamiento de la causa, supuestamente decidido por la Sala Constitucional, habría quedado consolidado, por tanto, el secuestro de la Sala Electoral al pretenderse imposibilitarla para decidir en cualquier caso vinculado a los referendos revocatorios, quedando confiscado el derecho ciudadano a la participación política; y todo ello, mediante decisiones que luego se constató no existían, de la Sala Constitucional la cual, al contrario, tenía por misión asegurar el funcionamiento de los órganos del Poder Público y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Como se dijo, la sentencia de avocamiento que había sido anunciada públicamente por la Sala Constitucional el 31 de marzo de 2004, resultó que no existía o que sólo era un proyecto de una decisión que se adoptaría el 12 de abril de 2004 cuando la Sala publicó la sentencia N° 566, sin el Voto Salvado de un de sus Magistrados, avocándose al conocimiento de la causa.<sup>135</sup> El

---

<sup>135</sup> El Magistrado Rondón Haaz de la Sala Constitucional, calificaría la sen-

avocamiento entre Salas del Tribunal Supremo evidentemente que no es procedente, pues ninguna Sala es superior a las otras. Por tanto, sólo violando la Constitución podía la Sala Constitucional avocarse al conocimiento de una causa cursante ante otra Sala del Tribunal Supremo, como lo hizo en la sentencia N° 566,<sup>136</sup> en la cual, además, indicó que ello supuestamente ya tenía como precedente una decisión de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia respecto de una causa que cursaba ante la Sala de Casación Civil en 1999,<sup>137</sup> lo cual era completamente falso.

En esta sentencia N° 566, la Sala Constitucional de nuevo justificó su competencia para avocarse en el supuesto carácter de actos de ejecución directa de la Constitución de los dictados por el Consejo Nacional Electoral, y que eran objeto del juicio de nulidad ante la Sala Electoral. La Sala Constitucional para ello, señaló que su propia doctrina sobre su competencia para avocarse del conocimiento de causas (sentencia N° 806 del 24 de abril de 2002, Caso: *Sintracemento*), merecía “ser ajustada a la realidad jurídico-procesal, por cuanto para avocarse al conocimiento de un asunto *se requiere del poder de decisión sobre el fondo*

---

tencia de nula, por haber sido publicada sin su voto salvado, para cuya consignación disponía de cinco días. Véase *Globovisión. Com*, Caracas 15-04-2004.

<sup>136</sup> El Magistrado Rondón Haaz, en su Voto Salvado a la sentencia, en efecto señaló con razón que: “Determina así, la Ley, que, para la procedencia del avocamiento, debe ser otro Tribunal en donde curse el expediente que será solicitado, lo cual excluye, como es evidente, a las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia; y no podría ser de otra forma, tanto por la igualdad de jerarquía entre las Salas como por el caos que supondría, para el proceso y los justiciables, que unas Salas pudiesen avocar las causas de las otras”. Véase el texto del Voto Salvado, en el Voto salvado que presentó a la sentencia N° 628 de 23-04-2004.

<sup>137</sup> El Magistrado Rondón Haaz, en su Voto Salvado a la sentencia, calificó de “mendaz la declaratoria de la mayoría sentenciadora”, calificándola como una “violación al Código de Ética del Abogado en que incurrieron los Magistrados que suscribieron la sentencia”, pues la Sala Político Administrativa nunca había decidido avocarse al conocimiento de causa alguna que cursaba ante la Sala de Casación Civil, habiéndose limitado en decisión de 11-11-1999 a solicitarle a la Sala de Casación Civil un expediente sólo para estudiar una solicitud de avocamiento que había formulado el Procurador General de la República en unos juicios (Caso *Capriles*), solicitud que luego fue desistida por el Procurador.

*o mérito de la causa, y ello porque justamente con el avocamiento se deroga la competencia del juez que conoce, basada en causas que lo justifiquen, siempre que el avocante sea también competente."*

En consecuencia, para justificar lo injustificable, es decir, la derogación de la competencia de la Sala Electoral como juez natural de la Jurisdicción Contencioso Electoral, se refirió a su competencia para conocer de los recursos de inconstitucionalidad que se interpongan contra leyes o actos de los poderes públicos "que se dicten en ejecución directa de la Constitución o que tengan rango de ley," reiterando el criterio establecido en sentencia N° 2748 del 20 de diciembre de 2001 (Caso: *Fiscal General de la República (Javier Elechiguerra Naranjo)*), en la cual ya se había confundido el criterio para la calificación de dichos actos dictados en ejecución directa de la Constitución. En efecto, en la sentencia N° 566 de 12 de abril de 2004, la Sala citó parcialmente la referida sentencia N° 2748 de 20 de diciembre de 2004, copiando el siguiente extracto donde señaló que el criterio se basaba en:

"... la forma de cómo un determinado acto jurídico se articula con las normas constitucionales, es decir, si su ejecución obedece en primer término a una disposición legal que regula su práctica o si deriva directamente de una norma constitucional que no requiere de ley alguna que regule el ejercicio del derecho o de la atribución que fundamenta el acto. Es un hecho bastante generalizado que los derechos fundamentales y la normativa que se refiere a la creación de órganos de los poderes públicos y su habilitación, en la mayoría de las constituciones vigentes en distintos países, son considerados de aplicación inmediata y directa."

La Sala Constitucional, en dicha sentencia N° 2748, con anterioridad al párrafo citado, había señalado que el hecho de que algunos actos estatales sean dictados *en ejecución directa de normas constitucionales*:

... significa que la competencia para ejecutar dichos actos esté de tal manera, clara e indubitable, atribuida por la Constitución al órgano ejecutante que no requiera de una ley habilitante que regule su ejercicio y que, la misma Constitución no lo reserve (su ejercicio) a la creación de una ley por el Poder Legislativo.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana.



En realidad, en dicha sentencia la Sala, en efecto, confundió dos principios constitucionales: una cosa es el principio de la aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales que en materia de derechos fundamentales o de competencia de los órganos del Poder Público no requieren (pero no excluyen) la existencia previa de leyes para ser aplicadas (este es el criterio desarrollado en la sentencia); y otra cosa, es el rango que tiene los diversos actos del Poder Público en el ordenamiento jurídico en relación con la Constitución, en el sentido de que algunos son dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución (rango legal) no siendo posible su regulación por ley y otros lo son en ejecución directa e inmediata de la legislación e indirecta y mediata de la Constitución (rango sub legal).

En efecto, en su sentencia, para impropriamente atribuirse una competencia que no tiene, la Sala Constitucional confundió la noción de actos estatales de ejecución directa e inmediata de la Constitución, con las normas constitucionales de aplicación directa e inmediata. Se insiste, los primeros, los actos de "ejecución directa e inmediata de la Constitución" no sólo no requieren de ley alguna que los regule, sino que constitucionalmente no podría dictarse ley alguna que se interponga entre la norma constitucional y el acto estatal.<sup>139</sup> Por ello es que se dice que son actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, es decir, de rango legal conforme a la teoría de la formación escalonada del orden jurídico, que están sometidos al control de constitucionalidad por parte de la Sala Constitucional (Jurisdicción constitucional), ya que no son actos en cuya emisión el órgano respectivo pueda estar condicionado por la ley alguna. Otra cosa son las normas constitucionales de "aplicación directa e inmediata" de la Constitución, que no requieren de ley alguna para su aplicación, pero que no excluyen su necesaria sanción. Los actos que se dicten para ejecutar estas normas

---

lana, Caracas, 2001, pp. 389-390.

<sup>139</sup> En materia electoral, con razón, el Magistrado Rondón Haaz en su Voto Salvado a la sentencia señaló: "No cabe duda, según el tenor de las normas en cuestión, que la materia electoral debe ser regulada por ley - y no podría ser de otra forma, puesto que atañe al ejercicio de derechos constitucionales como a la participación y al sufragio-, de modo que no se trata de un materia que no requiera de ley alguna que regule el ejercicio del derecho o de la atribución que fundamenta el acto; todo lo contrario".

son actos administrativos que por ser de rango sub legal están sometidos no sólo a la Constitución sino a la ley, y por eso es que su control corresponde a la Jurisdicción contencioso administrativa a la Jurisdicción contencioso electoral, en su caso.

La Sala Constitucional, muy interesadamente, confundió dichas nociones, pretendiendo aplicar su competencia de control de constitucionalidad respecto de actos administrativos como los dictados por el Consejo Nacional Electoral, basándose en el argumento circunstancial de que “no se ha dictado una ley para regular ninguna de las modalidades “referendarias,” (ignorando de paso, por ejemplo, a la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política), llegando entonces a la absurda conclusión -que el Magistrado Rondón Haaz en su Voto Salvado calificó como un “dislate”- de que los actos dictados a tales efectos por el Consejo Nacional Electoral serían:

“[A]ctos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, fundados en el artículo 72 y en la Disposición Transitoria Octava de la Carta Magna. La invocatoria de la Ley Orgánica del Poder Electoral y el mismo artículo 293 constitucional es a los solos efectos de fundamentar la competencia, pero no hay texto legal pre o post-constitucional que regule los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular.”

La Sala Constitucional, luego de “justificar” de esa manera su supuesta competencia para conocer de la nulidad de los actos mencionados del Consejo Nacional Electoral, y de analizar las vicisitudes del caso en el cual la Sala Electoral ratificó su competencia en la materia, decidió avocarse al conocimiento de las causas, con el siguiente argumento:

“Esta Sala atendiendo a la razonabilidad y ponderación de los hechos suscitados con ocasión de las causas sobre las cuales se ha formulado la presente solicitud, y en aras de preservar la correcta administración de justicia, que conlleva al desarrollo de un proceso donde se garantice la aplicación de los principios y garantías constitucionales, visto que se ha producido al menos en un proceso un desorden procesal en la Sala Electoral que atenta contra el Estado de Derecho y la transparencia de la justicia, juzga pertinente avocarse al conocimiento de las causas señaladas por el solicitante, las cuales resolverá con carácter definitivo. Así se decide.”

La consecuencia del avocamiento fue la orden a la Sala Electoral de remitirle de inmediato los expedientes respectivos “así como todos los expedientes contentivos de las acciones de nulidad, amparo o cualquier otro recurso incoado contra los actos del Poder Electoral, relativos a los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular.” Además, declaró nula cualquier decisión que en dichos expedientes se hubiera podido haber tomado por la Sala Electoral “a partir de la fecha de recepción de la orden de remisión de los expedientes, comunicada según oficio N° 04-0570 de esta Sala. Además, de lo ya anulado según sentencia de esta Sala N° 442 del 23 de marzo de 2004.” Concluyó la Sala informándole al Consejo Nacional Electoral “que sólo debe acatar las decisiones de esta Sala Constitucional en la materia de que se trata este fallo,” declarando que “la doctrina contenida en el presente fallo tiene carácter vinculante.”

Sobre esto último, por supuesto, salvo para tratar de imponer “a la fuerza” lo resuelto en la sentencia, no se entiende cual es la doctrina vinculante que establece, pues la Sala no “interpretó” en su sentencia norma o principio constitucional alguno, respecto de la cual se pueda identificar su carácter vinculante.<sup>140</sup>

En definitiva, la sentencia N° 566 de la Sala Constitucional, al subvertir principios fundamentales del ordenamiento constitucional como el de la formación del derecho por grado; al subvertir el orden procesal al pretender despojar a la Jurisdicción electoral de sus competencias, pretendiendo convertir a la Sala Electoral en un órgano judicial subordinado, creó un desorden procesal inaceptable y, como lo destacó el Voto Salvado del Magistrado Rondón Haaz, las “evidentes contradicciones de dicho fallo y las groseras incongruencias del mismo con los criterios

---

<sup>140</sup> Como lo advirtió el Magistrado Rondón Haaz en su Voto Salvado: “El fallo del que se difiere solucionó -en forma por demás desacertada- un caso concreto y analizó la potestad de avocamiento que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia otorga al Tribunal Supremo de Justicia, pero no interpretó el contenido o alcance de norma, principio o valor alguno de rango constitucional, de modo que sus razonamientos para la resolución del caso de autos no gozan del carácter vinculante a que se refiere el artículo 335 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuya finalidad, como revela el título y capítulo de la Constitución en donde se inserta la norma, es la protección y garantía de la Carta Magna”.

conformantes de la jurisprudencia de la Sala, la divorcian y distancian abismalmente del propósito de uniformidad en la interpretación y aplicación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que preceptúa el artículo 335 *eiusdem*."

**D. El nuevo secuestro de la Sala Electoral con ocasión de la decisión definitiva anulando los actos del Consejo Nacional Electoral.**

Ahora bien, el mismo día en el cual la Sala Constitucional publicaba la sentencia N° 566 de 12 de abril de 2004, avocándose al conocimiento de la causa en el juicio de nulidad que había sido intentado por Julio Borges, César Pérez Vivas, Henry Ramos Allup, Jorge Sucre Castillo, Ramón José Medina y Gerardo Blyde contra el "Instructivo sobre el tratamiento por el Comité Técnico Superior de las firmas de caligrafía similar o renglones de planillas llenadas por la misma persona" del 24 de febrero de 2004 y, la Resolución N° 040302-131 del 2 de marzo de 2004 del Consejo Nacional Electoral, la Sala Electoral del Tribunal Supremo había dictado otra sentencia, la N° 37 de 12 de abril de 2004 en la cual, no sólo anuló dichos actos administrativos, sino que planteó "ante la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42, numeral 21 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el conflicto de competencia entre esta Sala Electoral Accidental y la Sala Constitucional Accidental."

En virtud de ello, la Sala Electoral ordenó al Consejo Nacional Electoral, *primero*, validar las firmas colocadas "bajo observación" relacionadas en el literal "h" del Primer Resuelve de la Resolución anulada, y que alcanzaba el número de 876.017, "dentro del lapso de cinco (5) días continuos siguientes a la notificación de la presente decisión"; *segundo*, aplicar a tales solicitudes el procedimiento de reparo conforme a lo establecido en el segundo aparte del artículo 31 de las Normas para regular los procesos de Referendos Revocatorios de mandatos de cargos de elección popular, "a los fines de que los ciudadanos que manifiesten no haber firmado soliciten su exclusión, dentro del lapso de cinco (5) días continuos siguientes a la notificación de la presente decisión"; *tercero*, incluir en el proceso de reparo a ser convocado, a los electores firmantes contenidos en las 39.060 planillas que habían sido invalidadas por dicho órgano electoral, con fundamento en lo establecido en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 4 de las Normas sobre los Criterios de Validación de las Firmas y de las Planillas de Recolección de Firmas para

los Procesos de Referendo Revocatorio de Mandatos de Cargos de Elección Popular, conforme lo dispone el primer aparte del artículo 31 de las Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular, “dentro del lapso de cinco (5) días continuos siguientes a la notificación de la presente decisión”; *cuarto*, procediera a efectuar el procedimiento de reparo en el lapso establecido en el artículo 31 de las citadas Normas “y luego de realizado éste procedimiento, y de existir al menos el veinte por ciento (20%) de solicitudes válidas, proceda a convocar el referéndum revocatorio a que se refiere el presente fallo, en el lapso establecido en el artículo 33 de dichas Normas.”

Finalmente, tal como se mencionó, la Sala Electoral, en virtud de la decisión que había anunciado la Sala Constitucional el 31 de marzo de 2004, planteó “ante la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42, numeral 21 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el conflicto de competencia entre esta Sala Electoral Accidental y la Sala Constitucional Accidental.” Como hemos dicho, esa norma atribuye competencias a las Salas de Casación Civil y Penal para dirimir conflictos entre tribunales de sus jurisdicciones, pero no a la Sala Plena.

La sentencia N° 37 de la Sala Electoral, como se dijo, se publicó a las 9:45 a.m. del día 12 de abril de 2004. Ese mismo día, como se ha analizado anteriormente, la Sala Constitucional mediante sentencia N° 566 (publicada irregularmente sin el Voto Salvado del Magistrado Rondón Haaz)<sup>141</sup> resolvería avocarse al conocimiento de la causa.

Pero cabía preguntarse: ¿Cuál causa? ¿Una donde ya existía sentencia definitivamente firme como la antes comentada de la Sala Electoral? La Sala Constitucional, por ello, también decidiría en su sentencia de avocamiento, que “Se declara **NULA** cualquier decisión que en dichos expedientes se haya tomado por la Sala Electoral Accidental o Principal, a partir de la fecha de recepción de la orden de remisión de los expedientes, comunicada según oficio N° 04-0570 de esta Sala.” La Sala Constitucional, además, en su sentencia de avocamiento reiteraría “lo ya anulado según sentencia de esta Sala N° 442 del 23 de marzo de

---

<sup>141</sup> Véase el reportaje de Juan Francisco Alonso en *El Universal*, Caracas 15-04-2004.

2004,” es decir, la nulidad de la sentencia de la Sala Electoral dictada al decidir la medida cautelar de amparo en la misma causa; decisión que, por lo demás, se podía considerar que había cesado en sus efectos ese mismo día, al haber la Sala Electoral dictado la sentencia definitiva en la causa.

Lo cierto, en todo caso, es que para el día 15 de abril de 2004, ya se anunciaba en la prensa que la Sala Constitucional anularía la sentencia definitiva de la Sala Electoral<sup>142</sup> con motivo de decidir sobre las solicitudes de “aclaratoria” de la sentencia N° 566 de 12 de abril de 2004, que habían sido formuladas por el Consejo Nacional Electoral y el denominado Comando Ayacucho. El viernes 16 de abril de 2004, desde la Secretaría de la Sala Constitucional se informaría a la prensa que “la invalidación había sido acordada” y uno de los conjuces “había confirmado el anuncio a los representantes de los medios de comunicación;”<sup>143</sup> pero el martes 20, unos diputados de la oposición solicitarían a la Sala Electoral procediera a la ejecución forzosa de su sentencia.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> En el reportaje de Juan Francisco Alonso, se indicaba que “La invalidación se producirá bajo el argumento de que la instancia que interpreta la Carta Magna es la única competente para conocer los casos relacionados con los referendos, debido a la ausencia de un instrumento legal que los regule y que los magistrados Alberto Martini, Rafael Hernández y Orlando Gravina (suplente de Luis Martínez) desacataron a la Constitucional cuando se pronunciaron sobre la validez de las llamadas rúbricas asistidas, aun cuando se lo habían prohibido”, *El Universal*, Caracas 15-04-2004

<sup>143</sup> Sin embargo, como lo reseñó el periodista Juan Francisco Alonso: “Pero a las 2:30 p.m. De La Hoz corrigió la versión: “Cuenta con la aprobación de cuatro magistrados, pero no ha sido aprobada”. Aseguró que todo se debió “a una confusión” y ofreció disculpas a los periodistas... Por su parte, el conjuce Vadell afirmó que el fallo había contado con su respaldo y con el de los magistrados Rincón y Cabrera. Del mismo modo aseguró que el magistrado Pedro Rondón Haaz había participado en la reunión y que había salvado su voto”. Véase en *El Universal*, Caracas 17-04-2004.

<sup>144</sup> El Diputado Gerardo Blyde informaría que: “una vez vencido el plazo de cinco días -que la propia decisión establecía como lapso para cumplir con el dictamen-, el TSJ debe emplazar al ente comicial a decir cuáles han sido sus gestiones para acatar la medida. “Una vez que sea recibido el informe o si no es recibido en el CNE, entonces solicitaremos la ejecución forzosa y los siguientes pasos que, en este proceso de ejecución de

La Sala Constitucional el 23 de abril de 2004, pondría fin a todo este complejo proceso de secuestro de la Sala Electoral, al dictar la sentencia No. 628 con ocasión de decidir las solicitudes de aclaratoria que se le habían formulado respecto de la sentencia No 566 de 12 de abril de 2004 mediante la cual se había avocado al conocimiento de la causa. La Sala Constitucional, al declarar improcedente las aclaratorias solicitadas (porque no existían dudas acerca de la actuación irregular de la Sala Electoral); sin embargo, le negó sus competencias a la Sala Electoral, declaró nulas de nulidad absoluta sus decisiones, negó, además, de antemano, las posibles competencias de la Sala Plena del mismo Tribunal Supremo; y decidió que la Sala Constitucional tenía competencia exclusiva para resolver *“la materia referendaria atiene a una Ley especial que no se ha dictado, motivo por el cual lo que a ella se refiere es ejecución directa del artículo 72 constitucional.”* Después de haber “decidido” sobre todas las cuestiones antes indicadas, sin embargo, la Sala Constitucional concluyó señalando que no tenía nada que aclarar, ya que supuestamente no existían puntos dudosos u oscuros en la sentencia N° 566 del 12 de abril de 2004, razón por la cual declaró improcedentes las aclaratorias solicitadas.

En esta forma, la Sala Constitucional, con la excusa de declarar improcedentes las aclaratorias que se le solicitaron respecto de la sentencia N° 566 de 12 de abril de 2004, no sólo cambió la fecha de dicha sentencia al señalar que no era del 12 de abril de 2004 sino del “31 de marzo de 2004 y publicada el 12 de abril de 2004,” sino que decidió sobre una materia que no se le había solicitado declarando que la sentencia de la Sala Electoral N° 38 de esa misma fecha de 12 de abril de 2004, era una “sentencia nula de nulidad absoluta”; y además, de paso, habría sentado el criterio de que las sentencias de la Sala Plena

---

sentencia, vamos a continuar ante la Sala Electoral”, dijo el dirigente de la tolda amarilla. El diputado también solicitó formalmente ante la Sala Constitucional que -hasta no decidirse el conflicto de competencias planteado ante la Sala Plena- se abstenga de producir nuevas decisiones respecto al avocamiento del caso de las firmas. Tras una visita a la secretaria de la Sala Plena, Blyde pudo confirmar que el caso del conflicto de competencias está siendo enviado del Juzgado de Sustanciación a la cuenta de la Sala para nombrar ponentes, de modo que ya se estaría aproximando una decisión al respecto”. Véase en *El Universal.com*, Caracas, 20-04-2004.

también serían revisables por la Sala Constitucional si se apartaban de sus “interpretaciones vinculantes,” lo cual sería un disparate, pues los Magistrados de la Sala Constitucional son también miembros de la Sala Plena.

El Magistrado Rondón Haaz salvó su voto en relación con dicha decisión, en cuyo texto materialmente transcribió su Voto Salvado a la sentencia N° 566 de la Sala Constitucional, antes se ha comentado y que no había sido publicado con la misma, agregando sin embargo, que:

“Por otra parte, no consta que la sentencia N° 566, que, en todo caso, es la que pudo sustraer a la Sala Electoral el conocimiento de la causa, haya sido notificada a dicha Sala antes de que dictara la sentencia N° 37. Si, como lo apuntó la Sala Constitucional en la decisión N° 566 (Consideraciones para decidir, punto 3.-), la remisión del expediente no era necesaria para la decisión sobre el avocamiento, ningún sentido tenía ordenar la paralización de una causa (mediante decisión inexistente por carecer de las firmas de dos Magistrados, como se razonará infra), cuyo conocimiento no había asumido todavía la Sala Constitucional.”

Además, el Magistrado disidente advirtió con razón, que la “sentencia aclaratoria, a pesar de que declara la improcedencia de las solicitudes de aclaración, innovó respecto del fallo a que se refiere, en violación del artículo 252 del Código de Procedimiento Civil,” señalando entre otros aspectos, lo siguiente:

“Es incomprensible que se desestimen las solicitudes de “aclaratorias” que fueron examinadas, y, a la vez, la Sala Constitucional declare la nulidad de la sentencia n° 37 de la Sala Electoral, que fue pronunciada después del fallo n° 566 de aquella, a pesar de que la nulidad “declarada” se refirió, con absoluta indeterminación, a cualquier decisión que “se haya tomado por la Sala Electoral Accidental...,” es decir, incluso las que ya habían sido pronunciadas el 12 de abril de 2004, cuando se dictó el pronunciamiento n° 566. Ni siquiera mediante una solicitud de ampliación era procedente la nulidad de la sentencia n° 37 de la Sala Electoral, porque no formó parte del *thema decidendum* respecto de la petición de avocamiento y, por ende, del dispositivo del fallo n° 566 de la Sala Constitucional.”

En esta forma, la posibilidad de realización del referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República, con-



forme a las solicitudes que se habían formulado ante el Consejo Nacional Electoral, quedaba sometida a lo que había resuelto mediante Resolución N° 040302-131 del Consejo Nacional Electoral de 2 de marzo de 2004, antes comentada, complementada con las *Normas que tienen por objeto regular la fase de reparo* aprobadas el 20 de abril de 2004, que también hemos comentado.

Con ello, el referido procedimiento de “reparo” se había convertido en un “tercer firmazo” con menos posibilidades y con menos días, sometiéndose a los ciudadanos a intensas presiones políticas y gubernamentales, pues en definitiva, lo que constitucionalmente era el simple ejercicio de un derecho ciudadano de peticionar, a los ojos y oídos del poder político y del Gobierno se había convertido en una afrenta contra el Presidente de la República y contra todos los órganos del Estado, dispuestos a vengarla contra más de tres millones de venezolanos, que quedaban marginados de toda posible relación con el Estado, incluso para el ejercicio de sus más elementales derechos. El procedimiento de reparo de las firmas, sin embargo, se realizó y el Consejo Nacional Electoral no tuvo otra salida que convocar el referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República que se realizó el 15 de agosto de 2004.

De todo este proceso de conflicto judicial, lo que había quedado claro durante los años de vigencia de la Constitución, había sido su constante violación, el desdibujamiento de la *pen-ta división* del Poder Público, y cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en lugar de ser garante último de la supremacía de la Constitución había sido el instrumento para el secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y para la confiscación del derecho ciudadano a la participación política.

#### IV. LA INTERVENCIÓN LEGISLATIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

##### 1. *El establecimiento de bases legales para el control político del Tribunal Supremo de Justicia*

En mayo de 2004, la Asamblea Nacional sancionó la muy esperada Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia,<sup>145</sup> con

---

<sup>145</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 37942 de 20-05-2004. Véase sobre dicha Ley, véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Procesos y procedimientos constitucionales y contencioso-administrativos*,

un texto mal estructurado y peor sistematizado, uno de cuyos objetivos era aumentar el número de los Magistrados de las Salas del Tribunal Supremo. En efecto, la Ley dispuso que la Sala Constitucional estaría integrada por 7 Magistrados y las Salas Político-Administrativa, de Casación Civil, de Casación Penal, de Casación Social y Electoral por 5 Magistrados cada una de ellas (Art. 2, párrafo 2º), elevándose así el número de Magistrados de 20 a 32. En esta forma, el gobierno, que controlaba la Asamblea a través del partido de gobierno cuyos directivos eran el propio Presidente de la República y sus Ministros, nombrando por simple mayoría a los Magistrados, podía controlar totalmente al Tribunal Supremo de Justicia.<sup>146</sup>

Como consecuencia de este aumento de los Magistrados del Tribunal Supremo, la Asamblea Nacional de inmediato inició el proceso para su selección de candidatos a Magistrados, conforme a las previsiones de la Ley Orgánica, que en materia de conformación del Comité de Postulaciones Judiciales, violaba abiertamente la Constitución y el derecho político a la participación en el mismo.

2. *La nueva burla al derecho a la participación política con la configuración del Comité de Postulaciones Judiciales*

En efecto, conforme a la Ley Orgánica, el Comité de Postulaciones Judiciales es un órgano asesor del Poder Judicial para la selección de los candidatos a Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia; e igualmente debe asesorar a los Colegios Electorales Judiciales para la elección de los jueces o juezas de la jurisdicción disciplinaria (Artículo 13, párrafo 1º). Este Comité de Postulaciones Judiciales, conforme al artículo 13, párrafo 2º de la Ley, debe ser designado por un período de 2 años, por mayoría simple de la Asamblea Nacional, “como máximo órgano representativo de la sociedad venezolana.”

Sin embargo, en lugar de estar integrado sólo y exclusivamente “por representantes de los diversos sectores de la sociedad” como lo exige la Constitución (Art. 270), la Ley Or-

---

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2004

<sup>146</sup> Por ello, el Presidente de la República declaró: “Tan pronto llegue a las puertas de Miraflores, la firmaré para que se activen los mecanismos previstos para revisar uno a uno los requisitos para ser magistrados...A ver si los cumplen”. En *El Nacional*, Caracas, 17-05-2004, p. A-6

gánica dispuso que está integrado por “once (11) miembros principales, con sus respectivos suplentes, cinco (5) de los cuales serán elegidos del seno del órgano legislativo nacional, y los otros seis (6) miembros, de los demás sectores de la sociedad, los cuales se elegirán en un procedimiento público” (Art. 13, párrafo 2º). Los diputados a la Asamblea Nacional, sin embargo, por esencia, no pueden considerarse representantes de la sociedad civil, por lo que la Ley incurrió en una violación de la Constitución al constituir en realidad, una Comisión Parlamentaria ampliada.

La Asamblea Nacional debe designar a uno de los integrantes del Comité de Postulaciones Judiciales, como Presidente de dicho órgano (Art. 13, párrafo 2º), a quien corresponde convocar a las reuniones ordinarias y extraordinarias del Comité; así como elaborar la agenda que debe presentar a la consideración del Comité en la reunión correspondiente (Art. 13, párrafo 3º).

Conforme al artículo 14, párrafo 4º, el Comité de Postulaciones Judiciales debe funcionar por el tiempo establecido en el artículo 13 de la Ley, siendo su sede la Asamblea Nacional. Sus gastos, de acuerdo con la misma norma, corren a cargo de la propia Asamblea, lo que confirma el carácter parlamentario de la “Comisión.” Los integrantes del Comité de Postulaciones Judiciales, sin embargo, dispone la Ley, que no deben percibir remuneración alguna por el ejercicio de sus funciones, “salvo la dieta que se pagará para cubrir sus gastos a los representantes de la sociedad, provenientes de provincia que los integren.” El Comité de Postulaciones Judiciales debe dictar su Reglamento Interno de organización y funcionamiento.

El Comité de Postulaciones Judiciales tiene como función esencial, el seleccionar “mediante un proceso público y transparente, y atendiendo los requisitos exigidos constitucionalmente” a los candidatos a Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia que deban ser presentados al Poder Ciudadano para la segunda preselección, en los términos establecidos en el artículo 264 de la Constitución. El artículo 13, párrafo 4, limita indebidamente la facultad constitucional del Poder Ciudadano al establecer que éste “deberá, en lo posible, y salvo causa grave, respetar la selección que provenga del Comité de Postulaciones Judiciales.”

Conforme a lo dispuesto en el artículo 13, párrafo 5° de la ley, los miembros del Comité de Postulaciones Judiciales deben ser ciudadanos venezolanos, de reconocida honorabilidad y prestigio en el ejercicio de las funciones o profesión que ejerzan o les haya correspondido ejercer. Además, deben ser mayores de 35 años y no haber sido sometidos a ningún tipo de sanción administrativa, disciplinaria o penal.

El Comité de Postulaciones Judiciales se debe instalar al día siguiente de la última designación de sus miembros, y escogerá de su seno un Vicepresidente, y fuera de él, un Secretario. Para sus deliberaciones requiere la presencia de la mayoría absoluta de sus integrantes, tomando sus decisiones con el voto favorable de la mayoría de los presentes (Art. 13, párrafo 6°).

3. *La inconstitucional violación del régimen constitucional de la remoción de los Magistrados*

De acuerdo con el artículo 265 de la Constitución, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia pueden ser removidos por la Asamblea Nacional mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes, previa audiencia concedida al interesado, en caso de faltas graves ya calificadas por el Poder Ciudadano, en los términos que la ley establezca. Esta, sin duda, es una ingerencia no conveniente ni aceptable de la instancia política del Poder en relación con la Administración de Justicia, pero así quedó plasmada en la Constitución, limitando indebidamente la independencia del Poder Judicial.

El artículo 23 párrafo 3° de la Ley Orgánica, también establece que los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia pueden ser sancionados o removidos de sus cargos, en casos de faltas graves, por la Asamblea Nacional, previa la solicitud y calificación de las faltas que realizare el Poder Ciudadano. En caso de remoción, la misma debe ser acordada por aprobación de una mayoría calificada de las 2/3 partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, previa audiencia del Magistrado. Conforme a la Ley Orgánica, a partir del momento en que el Poder Ciudadano califique la falta como grave y solicite la remoción por unanimidad, el Magistrado queda suspendido del cargo, hasta la decisión definitiva de la Asamblea Nacional.

Ahora bien, el artículo 12, párrafo 1° de la ley Orgánica desarrolla el contenido del artículo 265 de la Constitución, indicando que los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia

pueden ser removidos de sus cargos en los términos establecidos en dicho artículo 265 constitucional, a cuyo efecto ha establecido como “causa grave” para ello, las siguientes:

1. Las establecidas en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano.
2. Por manifiesta incapacidad físico-mental permanente, certificada por una junta médica, designada por el Tribunal Supremo de Justicia con la aprobación de la Asamblea Nacional.
3. No ser imparcial o independiente en el ejercicio de sus funciones. Se considerará violación a la debida imparcialidad, la no inhibición cuando sea procedente.
4. Eximirse de ejercer sus funciones, salvo en los casos de inhibición o recusación.
5. Llevar a cabo activismo político partidista, gremial, sindical o de índole semejante.
6. Realizar actividades privadas o incompatibles con su función, por sí o por interpuestas personas.
7. Ejercer simultáneamente otro cargo público, salvo lo previsto para cargos académicos o docentes establecidos en esta Ley.
8. Incurrir en tres (3) inasistencias injustificadas a las reuniones de Sala, en el transcurso de un (1) mes calendario.
9. Por abandono del cargo, declarado por el Tribunal Supremo de Justicia.
10. Por incumplimiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus atribuciones y deberes.
11. Cuando sus actos públicos atenten contra la respetabilidad del Poder Judicial y de los órganos que represente.
12. Cuando cometan hechos graves que constituyendo o no delitos pongan en peligro su credibilidad e imparcialidad comprometiendo la dignidad del cargo.
13. Cuando ejerzan influencia directa en la designación de quienes cumplan funciones públicas.
14. Cuando incurran en abuso o exceso de autoridad.

15. Cuando incurran en grave e inexcusable error, cohecho, prevaricación, dolo o denegación de justicia.

16. Cuando en sus decisiones hagan constar hechos que no sucedieron, o dejen de relacionar los que ocurrieron.

17. Cuando infrinjan algunas de las prohibiciones establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las leyes.

Basta leer esta enumeración, para constatar lo precaria que en definitiva resulta la estabilidad de los magistrados, cuya permanencia en sus funciones queda a la merced de la mayoría calificada de la Asamblea nacional.

En todo caso, conforme a lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 2º de la Ley, una vez calificada la falta y recibidas las actuaciones del Consejo Moral Republicano, el Presidente de la Asamblea Nacional debe convocar, dentro de los 10 días hábiles siguientes, a una sesión plenaria para dar audiencia y escuchar al interesado, debiendo resolver sobre la remoción inmediatamente después de dicha exposición.

La exigencia constitucional de una mayoría parlamentaria de las 2/3 partes de los diputados integrantes (Art. 265), por supuesto, en una situación de extrema polarización política, hacía muy difícil a la Asamblea proceder a remover a los magistrados que pudieran ser incómodos al poder político, por lo que la Asamblea, en un evidente fraude a la Constitución "inventó" otra causal de remoción de los magistrados, que denominó "anulación del nombramiento de los Magistrados," que se puede adoptar con mayoría simple, en lugar de la mayoría calificada que exige la Constitución.

En efecto, además de la pérdida de la investidura de los Magistrados del Tribunal Supremo como sanción, por la vía de la remoción por faltas graves antes indicada, la Ley Orgánica ha establecido en forma inconstitucional, otra forma de pérdida de la investidura de los Magistrados, que ha regulado, también como sanción, en el artículo 23, así:

La Asamblea Nacional, por mayoría simple, podrá anular el acto administrativo mediante el cual se designa a un Magistrado o Magistrada, principal o suplente, cuando éste hubiere suministrado datos falsos con motivo de su postulación a la fecha de la misma, que impida conocer o tergiversarse el cumplimiento de los requisitos exigidos en la pre-

sente Ley y en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; o cuando la actitud pública de éstos, atente contra la majestad o prestigio del Tribunal Supremo de Justicia, de cualquiera de sus Salas, de los Magistrados o Magistradas del Poder Judicial; o cuando atente contra el funcionamiento del Tribunal Supremo de Justicia, de alguna de sus Salas o del Poder Judicial. Estos actos administrativos de anulación tienen pleno valor y eficacia, y contra ellos sólo procede el recurso de nulidad.

Esta inconstitucional potestad, fue ejercida en forma inmediata por la Asamblea Nacional el 15 de junio de 2004, al aprobar un informe de una Comisión que investigaba la crisis en el Poder Judicial, en el cual se recomendó a anular el acto del nombramiento del Magistrado Franklin Arrieche, Vicepresidente del Tribunal Supremo, “en razón de haber suministrado falsa información para el momento de la aceptación de su postulación para ser ratificado en ese cargo.”<sup>147</sup> La Sala Constitucional, en todo caso, convenientemente no extendió la protección constitucional de amparo que había otorgado al Magistrado, con ocasión de una decisión de la Asamblea Nacional contra el magistrado Arrieche el 3 de diciembre de 2002.<sup>148</sup>

Por último, el artículo 23 párrafo 3º, en su última frase dispone que “asimismo, (el Magistrado) quedará suspendido si el Tribunal Supremo de Justicia declara que hay mérito para enjuiciarlo; en tal caso, esta medida es diferente a la sanción de suspensión prevista en la Ley Orgánica del Poder Ciudadano.” Se trata, por tanto, de una nueva causal de remoción de los Magistrados, no prevista constitucionalmente.

#### **4. *La regularización de la inexistencia de la jurisdicción disciplinaria judicial***

La jurisdicción disciplinaria judicial conforme lo indica la Constitución, debe estar a cargo de tribunales disciplinarios que deben ser determinados por la ley (art. 267). El régimen disciplinario de los magistrados y jueces debe estar fundamentado en el *Código de Ética* del Juez Venezolano, que debe dictar la

---

<sup>147</sup> Según la investigación parlamentaria, el Magistrado no habría tenido 15 años como profesor universitario titular, ni tampoco estudios de postgrado. Véase la información en *El Nacional*, Caracas, 16-06-2004, p. A-5.

<sup>148</sup> Véase la información en *El Nacional*, Caracas, 18-06-2004, p. A-4.

Asamblea Nacional. En cuanto al procedimiento disciplinario, debe ser público, oral y breve, conforme al debido proceso, en los términos y condiciones que establezca la ley.

En esta materia, sin embargo, la ausencia de desarrollo legislativo de la Constitución ha hecho prolongar la transitoriedad constituyente, violándose abiertamente la Constitución, con lo cual la estabilidad e independencia de los jueces es inexistente; todo ello, con la anuencia del propio Tribunal Supremo de Justicia.

Incluso, como se detalla en la sentencia de la Sala Plena N° 40 de 15 de noviembre de 2001, el artículo 22 del Régimen de Transición del Poder Público había dispuesto que mientras el Tribunal Supremo de Justicia no organizase a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura (prevista, en el artículo 267 constitucional) las competencias relativas a “inspección y vigilancia de los Tribunales” serían ejercidas por la “Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial” que la Asamblea había establecido. Además, el artículo 29 del mismo Régimen estableció que la Inspectoría General de Tribunales -hasta ese entonces organizada y regida por las normas de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura- sería un órgano auxiliar de la nombrada Comisión, en la inspección y vigilancia de los Tribunales de la República con facultades para la instrucción de los expedientes disciplinarios de los Jueces y demás funcionarios judiciales. Asimismo, dispuso dicha norma que el Inspector General de Tribunales y su suplente, serían designados por la Asamblea Nacional Constituyente, con carácter provisional hasta el funcionamiento efectivo de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

Ahora bien, como se ha dicho, el 2 de agosto de 2000 el Tribunal Supremo de Justicia, actuando en acatamiento de lo ordenado en el artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dictó la “Normativa Sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial.” Con este instrumento, como lo afirmó el Supremo Tribunal en la sentencia No. 40, “satisfizo un expreso mandato constitucional (artículo 267), cumpliéndose además la condición que, como ya se ha advertido, había sido prevista para poner fin a la vigencia del régimen transitorio dictado por el Constituyente.” La propia Sala Plena resumió sus decisiones, así:

“El artículo 1 de la Normativa Sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial dispuso la



creación de “la Dirección Ejecutiva de la Magistratura como órgano auxiliar del Tribunal Supremo de Justicia, con la finalidad de que ejerza por delegación las funciones de dirección, gobierno y administración del Poder Judicial.” Es preciso advertir que de acuerdo con esta norma y en armonía con la atribución que le otorga a este Supremo Tribunal el artículo 267 de la Constitución, la Dirección Ejecutiva de la Magistratura se erige como un órgano que funge como instrumento del Máximo Tribunal de la República en el ejercicio de sus atribuciones relativas a la dirección, gobierno y administración del Poder Judicial, es decir, se trata de un órgano que ejerce por delegación tales atribuciones que, se insiste, son propias de este Tribunal Supremo de Justicia.

De otra parte, el artículo 30 de la misma Normativa establece que “[l]a Comisión de Funcionamiento y Reestructuración organizada en la forma que lo determine el Tribunal Supremo de Justicia, sólo tendrá a su cargo [luego de la vigencia de esta Normativa] funciones disciplinarias mientras se dicta la legislación y se crean los correspondientes Tribunales Disciplinarios.” Ha quedado así esta Comisión en el ejercicio de funciones transitorias en la materia antes indicada.

Mediante la norma contenida en el artículo 2 de la Normativa Sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial “[s]e crea la Comisión Judicial, como órgano del Tribunal Supremo de Justicia, con la finalidad de que ejerza por delegación las funciones de control y supervisión de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y las demás previstas en esta normativa.” Se trata también en este caso de un órgano carente de atribuciones propias ya que su finalidad específica es ejercer, por delegación las atribuciones constitucionalmente asignadas al Tribunal Supremo de Justicia.

Igualmente el artículo 22 de la misma Normativa establece, a la letra, lo siguiente:

La Inspectoría General de Tribunales es una unidad autónoma dirigida por el Inspector General de Tribunales y adscrita a la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia.

La organización el funcionamiento y el alcance de la autonomía de esta unidad será regulada por la normativa que al efecto apruebe la Sala Plena, a proposición de la Comisión Judicial.

Se inscribe así la Inspectoría General de Tribunales en el marco de la organización prevista, en desarrollo del Texto Constitucional, para el ejercicio de las funciones de este Supremo Tribunal relativas a la inspección y vigilancia de los Tribunales de la República. Se configura así este órgano, como un instrumento que, dotado de cierto grado de autonomía -cuyo alcance no es ilimitado, y debe, por ello, ser precisado por la Sala Plena de este Tribunal Supremo de Justicia- coadyuva en el ejercicio de tales funciones que son propias del Máximo Tribunal.<sup>149</sup>

Lamentablemente, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de mayo de 2004 en la Disposición Transitoria Única, párrafo 2, e) prorrogó nuevamente la transitoriedad en materia disciplinaria, así:

“e) La Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial sólo tendrá a su cargo funciones disciplinarias, mientras se dicte la legislación y se crea la jurisdicción disciplinaria y los correspondientes tribunales disciplinarios.”

Caracas, octubre 2004

---

<sup>149</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 159 y ss.

## DÉCIMA

### Sobre

#### LA INCONSTITUCIONAL CONVOCATORIA DE UNA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE EN 2017 COMO UNA MUESTRA MÁS DE DESPRECIO A LA CONSTITUCIÓN

Texto de las Conferencia “Sobre la inconstitucionalidad del Decreto 2830 del 1 de mayo de 2017, por medio del cual se convocó la Asamblea Nacional Constituyente,” en la Jornada sobre la Asamblea Nacional Constituyente: Génesis y perspectivas, organizada por la Academia el día 13 de junio de 2017.\*

En el contexto del programa de esta *Jornada sobre la Asamblea Nacional Constituyente: Génesis y perspectivas*, a la cual tan amablemente la Academia me ha invitado a participar vía tele-conferencia, y en vista de la brevedad del tiempo disponible, me limitaré a comentar el texto del Decreto No. 2.830 de 1 de mayo de 2017, publicado en *Gaceta Oficial* No. 6.295 Extraordinario de la misma fecha, mediante el cual en violación directa de la Constitución, el Presidente de la República, usurpando el poder constituyente originario que solo el pueblo puede ejercer, convocó una Asamblea Nacional Constituyente.

El decreto, en efecto, es inconstitucional en su integridad, es-

---

\* Publicado en el libro: *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017* (Allan R. Brewer-Carías y Carlos García Soto (Coordinadores), Colección Estudios Jurídicos No. 119, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 27-40.

tando su texto, además, afectado de falsedad, de insolencia y de ironía, siendo a la vez un decreto inútil y engañoso, de carácter fraudulento, que contiene una burla a los ciudadanos, además de una usurpación, y de ser discriminatorio y contradictorio.

Esos ocho vicios de fondo y forma que afectan el Decreto son los que voy a analizar brevemente a continuación, tal como se nos ha solicitado.

#### **I. UN DECRETO CON BASE CONSTITUCIONAL FALSA: EN EJERCICIO DE ATRIBUCIONES INEXISTENTES**

En primer lugar, el decreto está afectado de inconstitucionalidad por pretender basarse en una falsedad, cuando el Presidente afirma que lo dicta “en uso de la facultad que le confiere el artículo 348 de la Constitución.”

Este solo enunciado es falso, pues dicho artículo no le confiere al Presidente atribución alguna para poder convocar ninguna Asamblea Constituyente. Dicha norma, como deriva de su propio texto, solo regula la legitimación necesaria atribuida a determinados órganos o a una fracción de electores, para tener la iniciativa de iniciar un proceso constituyente, que solo el pueblo puede convocar.

Para tales efectos, es evidente que el pueblo no puede espontáneamente iniciar un proceso constituyente. Para que se manifieste, que solo puede hacerlo en este caso mediante referendo (referendo de convocatoria), tiene que iniciarse previamente el proceso, atribuyéndose la iniciativa para ello al Presidente de la República en Consejo de Ministros, a la Asamblea Nacional mediante un voto calificado, a un número calificado de Concejos Municipales o a un 15 % de electores a nivel nacional. Por tanto, también en falsa la afirmación del Presidente en el decreto al indicar que supuestamente tendría la iniciativa “exclusiva” para iniciar el proceso constituyente, ya que hay esos otros legitimados.

Pero es evidente que iniciativa para iniciar el proceso constituyente no significa poder de convocatoria de la Asamblea Constituyente que solo le corresponde al pueblo. Por tanto, el Presidente no es tal para “invocar el Poder Constituyente Originario” como lo afirma en el decreto, que solo el pueblo puede invocar.

El artículo 347 de la Constitución, en efecto, es absolutamente diáfano en indicar que el pueblo como único depositario

del poder constituyente originario, es el que puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente, lo que implica que ningún órgano constituido del Estado ni alguna fracción de electores, pueden convocarla. Solo el pueblo, y como se dijo la única forma que tiene de manifestar su voluntad en este caso, es mediante "referendo de convocatoria," como se lo denominó en las discusiones en la materia de la Asamblea Nacional Constituyente en 1999. Por ello, la convocatoria que ha hecho el Presidente de la república de una Asamblea nacional Constituyente en el decreto No. 2830 es absolutamente inconstitucional, y rompe el principio de la necesaria participación del pueblo en toda reforma constitucional.

Sostener, tal como se deriva del texto del Decreto, avalado en forma incomprensible por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo al resolver un recurso de interpretación de las dos normas citadas, en la penosa sentencia No. 378 de 31 de mayo de 2017, que para convocar una Asamblea Nacional Constituyente no es necesario que el pueblo se pronuncie mediante referendo, es aceptar el absurdo de que para cambiar una "coma" en un artículo constitucional mediante una enmienda constitucional, se requiere de un referendo aprobatorio, y que para reformar el texto de un artículo fundamental de la Constitución mediante "reforma constitucional" también se requiere de un referendo; pero según el Presidente de la República con el aval infame del Tribunal Supremo, para cambiar TODA la Constitución, reformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico no hay necesidad de que el pueblo se pronuncie.

Mayor absurdo inconstitucional es imposible.

## **II. UN DECRETO DE CONTENIDO INSOLENTÉ: SUPUESTAMENTE DICTADO CON LA BENDICIÓN DE DIOS**

Pero además de estar basado en una falsedad, el Decreto 2830 es en sí mismo una tremenda insolencia.

En su texto, en efecto, el Presidente de la República le informa a todos los ciudadanos, y al mundo entero, que ha dictado el decreto "con la bendición de Dios Todopoderoso." No se trata de que al dictarlo ha invocado a Dios o haya rogado porque lo bendiga a él y a todos los venezolanos; no, lo que afirma en el texto del decreto es que lo dicta ya "con la bendición de Dios," como si la misma ya se la hubiese dado y él la hubiese

recibido, lo que en su propio lenguaje significa que ya sería un ser bendito ¡!

Tamaña insolencia requiere de una explicación. El Presidente tendría que informarle a los mortales, dada su supuesta cercanía con Dios, al menos, cómo, cuándo, dónde, y en qué forma tuvo acceso a Él, y cómo fue que logró entrevistarse con Él. Lo menos que requeriríamos los ciudadanos es que nos explicara tal situación, para que no quede su afirmación como la insólita insolencia que es.

### **III. UN DECRETO DE CONTENIDO IRÓNICO: PARA GARANTIXAR LA PAZ CUANDO EL LOGRO E IMPEDIR A LOS VENEZOLANOS VIVIR EN PAZ**

El decreto, por otra parte, además a partir de una falsedad y contener una imperdonable insolencia, está basado en una ironía absolutamente inaceptable, y es que en el mismo se afirma que la finalidad de la inconstitucional convocatoria de la fraudulenta Constituyente es para “garantizar la paz” en el país.

Es una nueva manifestación abusiva de utilizar la “paz” para justificar violencia, lo que queda demostrado con el solo hecho de que precisamente desde que el decreto se anunció el 1º de mayo de 2017, el país entero se ha alzado en rechazo de la Constituyente inconstitucionalmente convocada, habiéndose materialmente incendiado políticamente la nación, todo lo cual incluso ha provocado fisuras y disidencias en el propio régimen, todo lo cual lamentablemente nos aleja de la paz que todos queremos.

Desde que se dictó el decreto, parecería que, al contrario, la orden ejecutiva que se dictó es para asegurar que nadie más pueda ya vivir en paz, trastocándose todo, al punto de que ahora hasta las hordas o bandas de malhechores armados y protegidos por el gobierno, y que están a su servicio para reprimir, ni siquiera ya se las llaman “colectivos,” sino “grupos de paz y el amor.”

Mayor y más amarga ironía ya es simplemente imposible de digerir.

#### **IV. UN DECRETO DE CONTENIDO PARCIALMENTE ENGAÑOSO: INUTILIDAD DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE PARA LOS OBJETIVOS PROPUESTOS**

El Decreto 2830, además de partir de una falsedad, de la insolencia de su contenido y de la ironía que lo afecta, es básicamente un texto inútil y engañoso al identificarse los objetivos programáticos que supuestamente justificaron su emisión.

Es decir, para lograr la casi totalidad de los objetivos programáticos que se enumeran no es necesario convocar ninguna Asamblea Nacional Constituyente, ni reformar la totalidad de la Constitución, ni reformar el Estado ni crear un nuevo orden jurídico. Es decir, para afianzar la paz, perfeccionar el sistema económico, continuar con el sistema de "misiones" y subsidios sociales, ampliar competencias judiciales, defender la soberanía, promover la pluriculturalidad, asegurar los derechos de la juventud y preservar la vida, no se requiere dictar una nueva Constitución. Para lograr todo ello lo único que es necesario es aplicar y ejecutar la Constitución actual mediante políticas de Estado que deben definirse y para cambiar la política destructiva en los órdenes político, económico y social que han caracterizado hasta el presente la gestión del gobierno.

Es un engaño intolerable que se le indique al país, que dichos objetivos programáticos no se han podido lograr por culpa de la Constitución y que por ello es por lo que hay que cambiarla toda. Nada más falso. Lo que ha hecho falta en el país, al contrario, es la ejecución efectiva de la Constitución, lo cual deliberadamente el régimen no ha hecho hasta la fecha.

#### **V. UN DECRETO DE CONTENIDO FRAUDULENTO AL QUERER ELIMINAR EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y SUSTITUIRLO POR UN ESTADO COMUNAL YA RECHAZADO POR EL PUEBLO EN 2007**

En realidad, de los objetivos programáticos enumerados en el decreto para supuestamente justificar la necesidad de reformar al Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y dictar una nueva Constitución mediante una Asamblea Nacional Constituyente, solo uno encajaría en ello, y es la propuesta de eliminar en forma definitiva el Estado Constitucional (el Estado democrático y social de derecho y de justicia, federal y descentralizado definido en la Constitución), y sustituirlo por un Estado Comunal o Estado del Poder Popular, que inconstitucio-

nalmente se ha venido implementando mediante leyes orgánicas dictadas en 2010.

Para ello en el decreto se enuncia como objetivo programático de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, el “constitucionalizar” fraudulentamente dicho Estado del Poder Popular o Estado Comunal, pues se pretende hacerlo sin que haya ninguna expresión de parte del pueblo mediante referendo y, además, ignorando que ya el pueblo se pronunció en el referendo de rechazo de la reforma constitucional propuesta por el Presidente Chávez en 2007.

Es decir, en el lenguaje ambiguo del Decreto, se pretende eliminar de manera fraudulenta el Estado democrático de derecho que regula la Constitución, pero sin consultar al pueblo mediante el referendo de convocatoria que el decreto niega violando la Constitución; y además, en fraude a la voluntad popular que ya rechazó la misma propuesta en el referendo en 2007, sobre la reforma constitucional que con el mismo propósito, propuso el Presidente Chávez.

## **VI. UN DECRETO DICTADO COMO UNA BURLA A LA FORMA FEDERAL DEL ESTADO**

Por otra parte, el decreto dictado por el Presidente de la República convocando inconstitucionalmente una Asamblea Nacional Constituyente, además de tener una base falsa, contener una insolencia, una ironía, un engaño y ser a la vez inútil y fraudulento, constituye además una burla macabra respecto de la forma federal del Estado que regula la Constitución.

En efecto, siendo el propósito esencial de la convocatoria de una Asamblea Constituyente la eliminación del Estado democrático de derecho y de justicia, federal y descentralizado enumerado en la Constitución, y sustituirlo por un Estado del Poder Popular o Estado Comunal en el cual quedarían eliminadas las entidades políticas territoriales autónomas del Estado federal y descentralizado como los Estados y Municipios; no es sino una macabra burla pretender basarse, como dice el decreto, “en la estructura geopolítica del Estado federal descentralizado” que por lo demás ha sido ahogado por el centralismo exacerbado que se ha desarrollado en los últimos lustros, para conformar una Asamblea Constituyente cuyo objetivo es precisamente destruir definitivamente dicho Estado federal descentralizado.



## VII. UN DECRETO QUE ENCUBRE LA USURPACIÓN DEL PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO

El decreto 2830, por otra parte, promueve y oculta una usurpación inadmisibles del poder constituyente originario que conforme a la Constitución solo el pueblo es depositario, y con base en ello es que se puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente.

En este caso, el Presidente ha usurpado dicho poder constituyente originario del pueblo, y se ha sustituido inconstitucionalmente al mismo, habiendo pretendido convocar directamente a una Asamblea Nacional Constituyente, calificándola en el decreto como "Originaria."

De acuerdo con la Constitución, se insiste, solo el pueblo es el titular del poder constituyente originario, el cual no es transferible a ningún órgano y mucho menos a un órgano cuya conformación no es producto de la voluntad popular. Por ello, la Asamblea Constituyente convocada en el Decreto nunca podría tener tal carácter "originario" que solo el pueblo tiene; y que solo el pueblo puede determinar cómo se ejerce en caso de que mediante referendo convoque a la Asamblea Constituyente.

## VIII. UN DECRETO CONTRADICTORIO CON CONTEIDO DISCRIMINATORIO

Por último, el decreto 2830, a establecer con carácter general la forma de elección de los constituyentes, disponiendo contradictoriamente que será en "ámbitos sectoriales y territoriales," pero "mediante voto universal, directo y secreto," tratando de engañar a los venezolanos, confundiendo deliberadamente votación con representación.

Conforme a la Constitución, y de acuerdo con la forma federal del Estado, la votación de representantes siempre es y en todo caso es mediante sufragio universal, directo y secreto; y la representación que pueden tener es de carácter nacional, estatal, municipal o parroquial, según los niveles de los órganos representativos: nacional (Asamblea Nacional), estatal (Consejos Legislativos de los Estados), municipal (Concejos Municipales) y parroquial (Juntas parroquiales).

Con base en este sistema constitucional en general en Venezuela no puede haber elecciones "sectoriales," salvo para la elección de los representantes de los pueblos indígenas. Esta es

la única elección sectorial establecida en forma expresa y excepcional en los artículos de la Constitución. Fuera de este caso, no existe ni puede establecerse en las instituciones públicas una elección de representantes "sectoriales" para integrar órganos representativos.

Solo en el sector privado o no estatal pueden haber elecciones sectoriales, y es lo que sucede por ejemplo, en las elecciones de la directiva de las Academias, de los Colegios profesionales, de los sindicatos o incluso de un club social, en las cuales solo participan, respectivamente, los académicos, los profesionales, los trabajadores o los miembros del Club.

En cuanto a la representación "territorial" la misma es la que se da y sólo puede darse en los cuerpos representativos de las entidades políticas, de manera que los diputados electos para la Asamblea Nacional son electos y representan a la totalidad de la población en todo el territorio; los diputados a los Consejos Legislativos de los Estados son electos y representan a la población del territorio de cada Estado; los concejales a los Concejos municipales son electos y representan a la población de cada municipio y lo mismo sucede con los miembros de las Juntas parroquiales (a pesar de que fueron inconstitucionalmente eliminadas en 2010) que deberían ser electos y representarían a la población de cada parroquia.

La única excepción que había respecto de estos principios de representación territorial a nivel nacional, de representantes que representaban no a la totalidad del pueblo de la nación, sino a los habitantes de cada Estado, era en la integración del Senado, hasta 1999 cuando fue eliminada.

En consecuencia, conforme a la Constitución no puede establecerse para la elección de representantes en un órgano nacional como es una Asamblea Nacional Constituyente, una representación territorial que no sea la representación del pueblo en todo el territorio nacional. El principio incluso está en el artículo 201 de la Constitución cuando precisa (que a pesar de que los diputados a la Asamblea Nacional se puedan elegir por circunscripciones electorales) que los diputados "representan a los Estados y al pueblo es su conjunto" y no representan los circuitos territoriales en los cuales se eligieron.

Es inconstitucional, por tanto, pretender establecer la integración de un órgano representativo nacional como es una Asamblea Nacional Constituyente, mediante una representación territorial.

Todas las inconstitucionalidades antes mencionadas, han sido confirmadas y desarrolladas en las llamadas “bases comiciales” definidas en forma contradictoria por el Presidente de la República en el decreto No. 2978 de 23 de mayo de 2017, precisamente para no someterlas a “comicios” o votación alguna, en las cuales se regularon las modalidades de la representación sectorial y territorial. En cuanto a la representación “sectorial,” la misma se basó en la definición arbitraria de “sectores” a la usanza de los que podía haber en una sociedad como la rusa al comienzo de la revolución, donde se quería pasar el poder a los obreros, dándosele, por ejemplo, relevancia a los pescadores artesanales, y campesinos, e ignorando a las academias, la universidad o a los colegios profesionales.

Y en cuanto a la representación territorial, se estableció una absurda forma de elección de un representante por cada uno de los municipios del país, conduciendo a que un municipio de más de un millón de habitantes como los de Caracas, Valencia o Maracaibo tengan igual número de representantes que los municipios de solo unos centenares de habitantes del Estado Amazonas.

Dichas bases comiciales, además, están afectadas de inconstitucionalidad global, al haber excluido de la posibilidad de formar parte de la Asamblea Nacional Constituyente, a los venezolanos por nacimiento con otra nacionalidad o a los venezolanos por naturalización, reservando tal posición solo a los venezolanos por nacimiento que no tengan otra nacionalidad.

Esta previsión viola el principio esencial de igualdad entre todos los venezolanos, sin discriminación alguna, que está a la base de la Constitución, donde por lo demás se establece enumerativamente la excepción, es decir, los casos en los cuales para ocupar una función pública se requiere ser venezolano por nacimiento sin otra nacionalidad (art/ 41).

Lo anterior muestra, en resumen, los vicios de inconstitucionalidad del Decreto No. 2830 de 1º de mayo de 2017, los cuales sin embargo no hay esperanza alguna de que un Juez Constitucional pueda llegar a controlar, cuando está totalmente sometido al Poder Ejecutivo, como el que existe en el país.

Gracias de nuevo por haberme invitado a participar en esta Jornada y poder compartir con ustedes mis ideas sobre este fraudulento proceso constituyente que se está desarro-

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

llando en el país, contra la inmensa mayoría de los venezolanos.

Nueva York, 13 de junio de 2017

## DÉCIMA PRIMERA

Sobre

### REFLEXIONES SOBRE LOS CICLOS POLÍTICOS EN LA HISTORIA DE VENEZUELA Y LA “APOPTOSIS” DE UN RÉGIMEN, QUE “TIENE SUS DÍAS CONTADOS”

Texto de la conferencia dictada en el “Foro sobre llamado a elecciones por parte de la Asamblea nacional Constituyente,” organizado por la Academia el día 15 de febrero de 2018.\*

La convocatoria de la elección presidencial para el próximo mes de abril de 2018 que ha hecho por la Asamblea Nacional Constituyente es, sin duda, una confirmación más de que Venezuela es un país que simplemente carece de Constitución,<sup>1</sup> conducido por un gobierno asambleario y tumultuario que actúa sin reglas preestablecidas, a través de una montonera agrupada bajo esa denominación de Asamblea Nacional Constituyente.

---

\* Publicado en el *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 157, Enero-diciembre 2018, Caracas 2018, pp. 279-300.

<sup>1</sup> Véase por ejemplo, Jesús María Alvarado Andrade, “Sobre la destrucción del “Estado de derecho” (Rule of Law) y la democracia en Venezuela (Reflexiones sobre una obra de Allan R. Brewer-Carías),” en *ta de Derecho Público*, N° 145-146, (enero-junio 2016), Editorial Jt Venezolana, Caracas 2016, pp. 49- 69.

Esa Asamblea, en mi criterio, viene a ser la última manifestación del régimen político de destrucción institucional, económica, social y cultural del país que caracteriza al que se instaló desde 1999, y que pasó progresivamente de ser un régimen autoritario al régimen totalitario de la actualidad.<sup>2</sup>

Ese régimen, sin embargo, ya no goza de buena salud, y desde hace ya unos lustros viene entrando en un estado de "apoptosis," término que si bien se utiliza en el campo de la biología, se puede aplicar a las instituciones, y que consiste en la muerte o suicidio programado de las células o componentes de un cuerpo; es decir, el método que el cuerpo usa para deshacerse de las células innecesarias o anormales,<sup>3</sup> pero que cuando todas ya son de esta naturaleza, conduce a su autodestrucción.

Ese fenómeno en relación con el Estado, fue el que detectó el siglo pasado el conocido profesor Maurice Duverger, al identificar al Estado con aquél animal mitológico, llamado el *catoblepas*, una legendaria creatura de Etiopía de la cual dio cuenta Plinio el Viejo hace dos mil años, y que según indicó Duverger, era un animal "tan estúpido que se comía sus propios miembros sin siquiera darse cuenta."<sup>4</sup>

Y en eso ha estado últimamente el régimen que gobierna al país desde 1999, destruyéndose a sí mismo, en todos sus componentes, siendo los últimos signos de ese proceso de "apoptosis," entre otros los siguientes siete, entre muchos otros:

*primero*, el mencionado desdibujamiento del propio go-

---

<sup>2</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estado totalitario y desprecio a la ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, 532 pp.; segunda edición, Caracas 2015, 542 pp.

<sup>3</sup> Su descubrimiento se atribuye a la neuróloga Rita Levi-Montalcini, Premio Nobel de Medicina, 2005. Véase sobre la apoptosis, la información. Véase en <https://biotecnologiauem.wordpress.com/2013/03/29/apoptosis-muerte-celular-programada/>

<sup>4</sup> Véase Maurice Duverger, *Las dos caras de Occidente*, Barcelona 1972, pp. 278-279. El *catoblepas* (del griego "mirar hacia abajo") que identificó Plinio el Viejo en su *Historia Natural*, 8, 77, era una creatura con cuerpo de búfalo y cabeza de cerdo, pesada, que miraba siempre hacia abajo. Se decía que su mirada o su respiración eran letales, y que podían convertir a la gente en piedra o matarlas. Véase en <http://es.mitologia.wikia.com/wiki/Catoblepas>

bierno del Estado, en su totalidad, al convocarse e instalarse el referido gobierno asambleario y tumultuario a partir de agosto de 2017, a cargo de una Asamblea Nacional Constituyente fraudulenta e inconstitucional que actúa sin reglas ni Constitución;

*segundo*, la transformación del régimen político del Estado en un gobierno militar, sujeto además a directrices de un gobierno extranjero, para el cual no existe el imperio de la ley ni de la Constitución, habiendo invadido las estructuras de la Administración del Estado y todos los espacios sociales, apoderándose incluso de los medios de comunicación;

*tercero*, el desconocimiento total de las bases de la democracia y de la separación de poderes, con el sometimiento de todos los poderes del Estado al Ejecutivo y la inhabilitación de la Asamblea Nacional electa en diciembre de 2015 por parte de un Tribunal Supremo de Justicia totalmente sometido al poder, lo que de por sí ya imposibilita la realización de elecciones libres y transparentes;

*cuarto*, la consideración de la disidencia y de la oposición política como enemigos internos por parte del aparato del Estado; que persigue y se discrimina política y administrativamente, y no sólo con la fuerza policial, que ha sido militarizada, sino con cuerpos paramilitares y delincuenciales insertos en el Estado, y además mediante una policía política que acusa y encarcela como si fuera un juez;

*quinto*, la desproporcionada represión, persecución e inaceptable masacre que comenzó masivamente contra los jóvenes y estudiantes por las manifestaciones de protesta contra el gobierno sucedidas en Caracas en julio de 2017, y que ha continuado contra opositores y disidentes, y lo más grave, con la resurrección de los horribles episodios de otras épocas, de torturas y desapariciones forzadas, y de la abyecta e injustificada ejecución sin fórmula de juicio de un antiguo miembro de sus propia policía judicial, y sus acompañantes, quien osó rebelarse contra el régimen;

*sexto*, la configuración de un descomunal totalitarismo en materia económica, montado sobre un ineficiente capitalismo de Estado, producto de la destrucción total del aparato productivo del país mediante expropiaciones que han resultado en estruendosos fracasos improductivos, llevando al país al colapso total en materia de servicios sociales y de infraestructura y a

la expansión de la corrupción a niveles nunca antes vistos como lo muestran las propias denuncias de última hora formuladas desde dentro del propio régimen; y

*séptimo*, incluso, la persecución que ha sido desatada dentro del propio régimen contra antiguos miembros de su nomenclatura, como ha sido el caso contra la ex Fiscal General de la República, precisamente la encargada desde 2005, de llevar a cabo toda la persecución política contra la oposición democrática; el caso contra el ex Embajador y ex Presidente de la empresa petrolera nacional, y principal responsable, como tal y como Ministro de Energía desde 2002, no solo de la destrucción inmisericorde de la industria petrolera nacional, cuya producción ha bajado insólitamente, sino del criminal endeudamiento extremo del país que ha llevado a Venezuela a la quiebra en el marco global; así como los casos contra él mismo exfuncionario y sus principales colaboradores, con cargos de corrupción por montos nunca vistos en la historia de ningún país, salvo quizás, recientemente, lo que se ha publicado sobre algunos príncipes del reino de Arabia Saudita.

Esta “apoptosis,” en mi criterio, pone en evidencia que el régimen efectivamente está en proceso de extinción, al menos en la deformación que ha adquirido como consecuencia de su autodestrucción, lo que en mi criterio amerita tratar de situar en la historia lo que actualmente ocurre desde el punto de vista político constitucional, para tratar de entender el futuro.

Esta apoptosis política no se está produciendo por primera vez en el país en nuestra historia. Todos los regímenes políticos que hemos tenido en el pasado han llegado sucesivamente a su punto de extinción, tal como sucede ahora con el régimen actual, que como bien lo apreció hace unos días (en enero de 2018) el mismo ex Ministro de Energía del régimen al cual sirvió durante 17 años (2000-2017), el régimen - dijo -, “tiene los días contados,”<sup>5</sup> habiendo sido además, globalmente - en sus

---

<sup>5</sup> Véase Rafael Ramírez, “El error fundamental,” en *aporrea.org.*, 21 de enero de 2018, en <https://www.aporrea.org/actualidad/a258154.html>. Otro ex Ministro del gobierno, Felipe Pérez Martí, de Planificación, al referirse a la arbitraria detención del Dr. Enrique Aristeguieta Gramko expresó en el mismo sentido lo siguiente: “Detener a un anciano de la edad de Enrique Aristeguieta Gramko, como dijo un amigo, muestra que este gobierno está a punto de caer. [...] Así que esta acción de ustedes, a través de sus generales y personal cubano aquí, agentes de la



propias palabras -, “un estruendoso fracaso,”<sup>6</sup> lleno de “iniciativas fallidas e improvisadas, con la subsecuente ineficacia o incapacidad del gobierno en la gestión de soluciones a los problemas del pueblo.”<sup>7</sup> Todas estas expresiones del ex Ministro, si bien las utilizó para referirse al actual gobierno de Nicolás Maduro, al cual sirvió como Ministro de Energía, como Canciller y como Embajador, para tratar de deslindarlo del gobierno de Hugo Chávez, a nadie pueden engañar, pues se aplican a todo el régimen al cual sirvió desde 2000, habiendo sido él, precisamente, uno de los principales responsables de su desfiguración, que es por lo que precisamente “está pagando caro todo el país,” como ahora él mismo lo “descubrió.”<sup>8</sup>

La historia de Venezuela, en efecto, nos muestra que este tipo de colapso recurrente de sus regímenes políticos luego de períodos de crisis que siempre se han prolongado por casi una generación, han marcado el paso de un ciclo político a otro, de los cuatro que hemos tenido en toda la historia republicana: primero, el del Estado independiente semi-federal que va desde 1811 hasta 1863 (52 años); segundo, el del Estado federal que va desde 1863 hasta 1901 (38 años); tercero, el del Estado autocrático centralizado que va desde 1901 hasta 1961 (60 años); y cuarto, el del Estado democrático centralizado que va desde 1961 hasta el presente (57 años).<sup>9</sup>

---

dominación militar y económica de una potencia extranjera en nuestro país, muestra que también están cometiendo errores crasos, que van a contribuir a la caída de Maduro.” Véase en Felipe Pérez Martí, “Raúl: ya basta, esto no es Cuba,” en *aporrea.org*, 2 de febrero de 2018, en <https://www.aporrea.org/oposicion/a258799.html>

<sup>6</sup> Véase Rafael Ramírez, “El error fundamental,” en *aporrea.org*, 21 de enero de 2018, en <https://www.aporrea.org/actualidad/a258154.html>

<sup>7</sup> Véase Rafael Ramírez, “Carta abierta al pueblo de Venezuela,” en *La Patilla*, 28 de enero de 2018, en <https://www.lapatilla.com/site/2018/01/28/carta-abierta-al-pueblo-de-venezuela-por-rafael-ramirez/>

<sup>8</sup> Véase Rafael Ramírez, “El error fundamental,” en *aporrea.org*, 21 de enero de 2018, en <https://www.aporrea.org/actualidad/a258154.html>

<sup>9</sup> Sobre la identificación de estos cuatro ciclos políticos véase lo que expusimos “Venezuela Historia y crisis política” en *Derecho y Sociedad. Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad Monteávil*, N° 3, Caracas, Abril 2002, pp. 217-244; en *Informe sobre la descentralización en Venezuela 1993, Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías, Ministro de Estado para la*

Y hay que precisar desde ya, para que no haya duda, que a pesar de toda la propaganda oficial, en Venezuela, históricamente, con la Constitución de 1999 no se inició realmente ningún nuevo ciclo político constitucional, sino que la misma y los gobiernos subsecuentes que se instalaron en el poder del Estado lo que montaron fue un sistema político para precisamente desmontar el del Estado democrático centralizado de partidos,<sup>10</sup> que ahora está en proceso definitivo de extinción. En esa forma, dicho sistema político solo han sido un acaecimiento más, parte de la crisis política del ciclo político de dicho Estado democrático de partidos centralizado iniciado en 1961, en el cual se concentraron, desarrollaron y exacerbaron todos los vicios que se denunciaban en los años noventa del siglo pasado.

A esos cuatro períodos republicanos antes identificados que se iniciaron en 1811 solo podemos agregar además, el período histórico que antecedió al Estado republicano, el del régimen colonial de la Capitanía General de Venezuela que se inició en 1777 y terminó definitivamente en 1821 (44 años).

Cada uno de esos períodos históricos ha tenido una duración de alrededor de medio siglo, es decir, casi dos generaciones; y entre uno y otro ciclo, invariablemente ha habido un proceso de transición que ha sido de crisis política severa, que ha tenido una duración de casi una generación. Exactamente, como si hubiera sido predeterminado históricamente, esos períodos de crisis han sido de 26 años entre el inicio de la crisis en cada ciclo y el logro de estabilidad en el ciclo subsiguiente.

Incluso ello ocurrió en el antecedente mencionado con la crisis del régimen colonial que se consolidó institucionalmente a partir de la creación de la Capitanía General de Venezuela en

---

*Descentralización (junio 1993 – febrero 1994)*, Caracas 1994, pp. 17 ss.; y luego en nuestras obras: *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo I, *Evolución histórica del Estado*, Caracas 1996; *Instituciones del Estado Democrático de Derecho. Constitución 1961*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo IV, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015 .

<sup>10</sup> Véase sobre el proceso de desmantelamiento del sistema de Estado democrático centralizado, iniciado en 1999, los trabajos publicados en el libro: Diego Bautista Urbaneja (Coordinador), *Desarmando el modelo. La transformación del sistema político venezolano desde 1999*, Instituto de Estudios parlamentarios Fermin Toro, abediciones, Konrad Adenauer Stiftung, Caracas 2017.

1777. La crisis de ese régimen comenzó efectivamente casi 20 años después, en 1795 con la conspiración de San Blas de Madrid de 1795, que inspiró dos años después, en 1797, la conspiración de Gual y España en La Guaira, concluyendo el período de crisis en 1821, luego del fin de las guerras de independencia de Venezuela con la batalla de Carabobo, con la adopción de la Constitución de la República de Colombia de ese mismo año. Con ésta, y con Simón Bolívar a la cabeza, se logró una cierta estabilidad del régimen del Estado independiente que se había constituido después de la declaración de independencia en 1811. El tiempo de crisis y transición de un período a otro, en este caso duró 26 años (1795-1821), y fueron necesarias una guerra de por medio, las de independencia, incluso de carácter social, para que la transición pudiera ocurrir.

En cuanto al primer período republicano del Estado independiente semi federal establecido a partir de 1811, y restablecido en 1830, y que duró hasta 1863 cuando fue sustituido por el ciclo del Estado federal, la crisis política del mismo puede decirse que se inició en 1848 en el llamado día del fusilamiento del Congreso, y que luego de las guerras federales de 1859 a 1863, concluyó en 1874 con el logro de cierta estabilidad del período subsiguiente, el del Estado federal, con Antonio Guzmán Blanco a la cabeza. El tiempo de crisis y transición de un período a otro igualmente fue de 26 años (1848-1874), y también fueron necesarias unas guerras de por medio entre los dos bandos políticos e, incluso, también de carácter social, las guerras federales, para que la transición pudiera ocurrir.

Igualmente sucedió en el caso de la crisis política del período del Estado federal establecido a partir de 1863, que duró hasta 1901 cuando fue sustituido por el del Estado centralizado y autocrático. Esa crisis puede decirse que se inició con el vacío de poder que creó el mismo Guzmán Blanco cuando abandonó el país en 1888, y que luego de la Revolución Liberal Restauradora de 1899, concluyó en 1914 con el logro de cierta estabilidad del régimen del Estado centralizado y autocrático subsiguiente, con Juan Vicente Gómez a la cabeza. El tiempo de crisis y transición de un período a otro también duró 26 años (1888-1914), y fueron también necesarias unas guerras revolucionaria entre caudillos de por medio, para que la transición pudiera ocurrir.

E igualmente puede decirse que ocurrió en el caso de la crisis del Estado autocrático centralizado establecido a partir de

1901, y que duró hasta 1961 cuando fue sustituido por el del Estado democrático centralizado. La crisis del mismo, también se inició con el vacío de poder que se produjo con el fallecimiento de Juan Vicente Gómez en 1935, y que luego de la Revolución de Octubre de 1945 y de la dictadura militar de Marcos Pérez Jiménez, concluyó en 1961, con el logro de cierta estabilidad del régimen democrático, con Rómulo Betancourt a la cabeza. En este caso, el período de crisis y transición de un período a otro también duró 26 años (1935-1961), y fueron necesarios varios golpes militares y a una dictadura militar de por medio para que la transición pudiera ocurrir.

Ese régimen del Estado democrático centralizado establecido a partir de 1958, y consolidado por la decisión de los partidos políticos a partir de la Constitución de 1961 al comprometerse a fortalecer y defender la democracia (que es el período que el cual hemos vivido), que es el cuarto ciclo político republicano, también entró en crisis política severa, igualmente de carácter terminal tal y como las que se han producido en los ciclos históricos anteriores. Esto, incluso, lo siente todo el país, pero no como historia contada sino como historia vivida.

El detonante de esta crisis del Estado centralizado democrático de partidos de la cual todos somos testigos, se puede fijar, no en el Caracazo de 1989 como muchos piensan, ni en los intentos de golpes de Estado militares de 1992 liderados por Hugo Chávez, sino en realidad en el año siguiente, en 1993, cuando los conductores de los partidos políticos que fueron los responsables de la instauración del régimen democrático, decidieron suicidarse y suicidarlos, uno de los partidos destituyendo y enjuiciando a su propio líder, en el otro caso, el principal líder barriando a su propio partido; y a partir de allí, los líderes y sus partidos, al no reinventarse ni proceder a aliarse y a pactar para defender y reestructurar la democracia, no quisieron entender las amenazas reales que ya se habían formulado para su destrucción. Con esa actitud generaron igualmente un vacío total de poder que permitió que el primer aprendiz de brujo que pasara por la plaza del pueblo pudiera asaltar el poder, como sucedió al hacerlo junto con los mismos militares que habían fracasado unos años antes en su intentona de asalto al poder por la fuerza militar.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, Palabras de clausura del II Diálogo Presidencial sobre “¿Hacia la reinención de los partidos políticos?” y pre-

Esa crisis política de la cual insisto todos hoy somos testigos, desarrollada desde 1993 y no en los últimos años, pero que ha seguido hasta el presente (2018), ya lleva 25 años de duración, agravándose, en este caso, con la guerra institucional, económica y social que quienes asaltaron el poder con la Asamblea Constituyente de 1999 declararon contra toda la población, para asegurar su sumisión, y con el único propósito de perpetuarse en el poder, pues como lo reconoció el mismo ex alto funcionario del gobierno antes mencionado, quien lo sirvió entre 2000 y 2017, el gobierno mismo - dijo - , ahora "se ha convertido en una plataforma [solo] para el ejercicio del poder."<sup>12</sup>

En este panorama histórico que he descrito muy brevemente, si nos atenemos al estándar de duración de 26 años de crisis y transición política que ha habido entre los grandes ciclos históricos (1797-1821; 1848-1874; 1888-1914; 1935-1961), podríamos decir que la crisis que actualmente vivimos del último ciclo, del Estado democrático centralizado iniciado en 1961 ya ésta a punto de terminar, y también con una guerra de por medio, la que el Estado ha declarado contra la sociedad. Y ciertamente, después de 25 años, ya no da más el deterioro, ya no hay casi más nada que destruir en el país, habiéndose la crisis traído ya a una generación.

La diferencia con los anteriores períodos de crisis política en fase terminal, sin embargo, es que en este caso aún no aparece clara la alternativa frente a la deformación del ciclo histórico del Estado democrático centralizado de partidos, luego de su destrucción, que aún está por formularse constitucionalmente. Lo que hoy tenemos después de 25 años desde su inicio, insisto, es solo una Constitución que no se aplica, y la total destrucción del

---

sentación de los libros publicados por IDEA: El referendo revocatorio presidencial en Venezuela y el abuso de poder y La crisis de la democracia en Venezuela, la OEA y la Carta Democrática Interamericana: Documentos de Luis Almagro," Iniciativa Democrática España y las Américas IDEA, Cátedra Mezerhane sobre democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos, Miami Dade College, Miami 25 de octubre de 2017, en: <http://allanbrewerarias.net/site/wp-content/uploads/2017/10/1202.-conf.-Brewer-Palabras-de-clausura-IDEA-Miami-1.pdf> y en: <https://www.youtube.com/watch?v=5z6AYKw1gsk>

<sup>12</sup> Véase Rafael Ramírez, "El error fundamental," en *aporrea.org*, 21 de enero de 2018, en <https://www.aporrea.org/actualidad/a258154.html>

Estado y de la sociedad, y de sus instituciones político constitucionales; siendo la alternativa para la transición el restablecimiento de la vigencia plena de la Constitución que nunca la tuvo.

Pero ahora, sin embargo, lo único que se percibe hacia el futuro en medio de esta crisis política, que no concluye, provocada por un gobierno que ha destruido y deteriorado todo en el país es, *por una parte*, un clamor del país y de la oposición por el restablecimiento y perfeccionamiento de la democracia, que fue el mismo grito que quedó frustrado en 1998; y *por la otra*, un régimen cuyo único objetivo político es asegurar su permanencia en el poder, lo cual por lo demás, se ha anunciado en forma pública, no recientemente, sino desde cuando el propio Presidente Chávez, amenazare en 2008, que “Lo que tenemos que garantizar es que si a Hugo Chávez le toca entregar el gobierno el 10 de enero de 2013 no sea a un contrarrevolucionario porque vendría la guerra aquí.”<sup>13</sup> Aserto que ha sido ratificado una y otra vez con frases y tonos similares, por diversos y variados líderes gubernamentales ofreciéndole incluso a los venezolanos reducir a cenizas al país antes de entregar el poder.<sup>14</sup>

En Venezuela, por tanto, en estos momentos de crisis terminal se plantean dos opciones: por una parte, la del gobierno, que lo único que pretende hacia el futuro es perpetuarse en el poder y evitar a toda costa que quien quiera que sea de la oposición pueda volver a gobernar en el país, eliminando todo vestigio de democracia, pluralismo y alternabilidad; y por la otra, la de la gran mayoría del país, que lo que quiere es que la crisis desemboque en un proceso de reconstrucción y transición hacia la democracia.

Ante esta coyuntura, confrontándola con los hechos y ciclos históricos a los que antes me he referido, ciertamente podemos preguntarnos si la historia realmente se repite. Recor-

---

<sup>13</sup> Véase en *El Universal*, Caracas 27 de enero de 2008

<sup>14</sup> Iris Valera, Ministra del régimen y miembro de la Asamblea Nacional Constituyente dijo en agosto de 2017: “Así dejemos a Venezuela en cenizas, no nos iremos del poder”, y además agregó que todo aquel que venga a querer sacarlo del poder será fusilado.” Ver video en *arepadriario*, 26 de enero de 2018, en <http://arepadriario.com/asi-dejemos-al-pais-en-cenizas-no-dejaremos-el-poder/>. Igualmente en <http://www.tostonconsoda.com.ve/asi-dejemos-al-pais-en-ruinas-no-dejaremos-el-poder/>

demos la famosa frase de Karl Marx al iniciare su estudio sobre “El 18 Brumario de Luis Bonaparte,” publicado inicialmente en la Revista *Die Revolution*, Nueva York, 1852. Allí expresó:

“Hegel dice en alguna parte que todos los grandes hechos y personajes de la historia universal aparecen, como si dijéramos, dos veces. Pero se olvidó de agregar: una vez como tragedia y la otra como farsa.”<sup>15</sup>

Si retenemos esto último, no hay duda en decir que nuestra historia política está llena de farsas, tragedias, zarzuelas, óperas y comedias que si las analizamos globalmente, encontramos en efecto que muchas veces se han repetido.

Ahora pensemos solo en la coincidencia de los tiempos de los períodos de crisis política entre cada ciclo de nuestra historia política que, como antes he resumido, han sido de 26 años. Y me pregunto: el hecho de que el último período de crisis que es el que actualmente vivimos, ya lleva 25 años, ¿quiere esto decir que entonces que falta poco para que éste concluya? Es evidente que no podemos caer en determinismos históricos, pero por si acaso, al igual que la salvedad que hacen quienes niegan la existencia de brujas, en este caso quizás también tendríamos que decir que “de que vuelan, vuelan.”

En Venezuela, no hay duda de que la repetición de hechos históricos ha ocurrido en los grandes ciclos político constitucionales del país, cuyas respectivas crisis, en todos los casos, siempre han estado condicionadas, entre otros, por los mismos factores fundamentales del poder, que hoy también están presentes: la lucha entre la civilidad y el militarismo; la lucha entre las fuerzas centrífugas y las fuerzas centrípetas del territorio en el dominio del poder; y la lucha entre la democracia y la autocracia; lo que en definitiva, como lo dijo Faustino Domingo Sarmiento, es la lucha de siempre en nuestros países, entre la civilización y la barbarie.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Véase Karl Marx, *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, consultado en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/panama/cela/tareas/tar122/04marx.pdf>

<sup>16</sup> Véase Domingo Faustino Sarmiento, *Civilización o Barbarie*. Vida de Juan Facundo Quiroga (1845). Véase además, Asdrúbal Aguiar, *Civilización y Barbarie*, Editorial Jurídica Venezolana International, Miami 2018

Hoy, en la fase final de la crisis política del ciclo histórico del Estado democrático centralizado, puede decirse que estamos precisamente en el vértice de esos tres factores del poder, por una parte, con un gobierno militarista, centralista y autocrático, que maneja un Estado fallido y que lo único que ofrece y pretende es perpetuarse en el poder; y por la otra, con fuerzas opositoras que están apostando por una alternativa civilista, descentralizadora y democrática, que el gobierno anuncia que impedirá que se pueda materializar a toda costa.

Esa es nuestra trágica realidad actual, resultado de las farasas históricas precedentes, siendo importante para comprenderla a cabalidad, recordar, estudiar y analizar los períodos político constitucionales del pasado, para poder tratar de escudriñar el futuro, del cual todos, absolutamente todos estamos ahora más pendientes que nunca, particularmente por la agudeza que percibimos tiene la crisis política que padecemos; la cual por lo demás, es la única que han conocido las nuevas generaciones.

Éstas, en realidad, no han sabido qué significa tener una estabilidad institucional, y más bien, de lo que han sido es testigos ha sido de un gobierno que solo ha estado guiado por el resentimiento demoledor y por la técnica del desconcierto. Y todo ello agravado por la guerra económica y social declarada y conducida por el propio gobierno contra la población venezolana, para reducirla a mendigar y a la absoluta pobreza, particularmente cuando como ahora ocurre, una vez que ya ha sido destruido todo el aparato productivo del país por el propio Estado, ya no puede haber divisas para importar lo necesario para la sobrevivencia, pues las pocas que pueda generar la menguada exportación petrolera, excluidos los barriles pre-pagados o que deben entregarse para pagar deudas a China, Rusia y Cuba, o para pagar deuda pública, no alcanzan para nada.

El problema, en definitiva, en Venezuela, ciertamente es el petróleo, cuyo mal manejo después de haberse hecho depender absolutamente todo el país de su exportación será, lo que en definitiva, por la hambruna, desencadenará el desenlace.

Y eso será lo que provocará más temprano que tarde el colapso del régimen, aunado al hecho político de que ahora, como antes dije, el país carece de Constitución, pues la de 1999 desde el inicio se tornó en un papel que no tiene aplicación; agrado todo más recientemente con el desmantelamiento total de la



democracia a partir del desconocimiento oficial del resultado de las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015,<sup>17</sup> lo que se hizo mediante una repugnante colusión fraguada entre el Ejecutivo, el Poder Electoral y el Tribunal Supremo de Justicia, despojándose completamente a la Asamblea Nacional de todos sus poderes, y dejándola como una entelequia vacía.<sup>18</sup>

Para ello, el Tribunal Supremo de Justicia dando un golpe de Estado asumió el rol de verdugo principal de la democracia, usurpando directamente las funciones del Legislador; y cuando ya no hubo posibilidad de continuar con esa tragicomedia, se produjo un nuevo golpe de Estado con la convocatoria inconstitucional y fraudulenta de la Asamblea Constituyente en julio de 2017, asumiendo la misma el poder total en contra de lo previsto en la Constitución de 1999,<sup>19</sup> suplantando ahora la otrora dictadura judicial que comandó el Tribunal Supremo, por una dictadura constituyente.

Para ejercer ese poder absoluto, la Asamblea Constituyente se ha auto atribuido poderes soberanos y supra constitucionales que no puede tener, y ha llegado incluso a formalizar expresamente el golpe de Estado en sus decretos (en las “Normas para garantizar el pleno funcionamiento institucional de la Asamblea Nacional Constituyente en armonía con los Poderes Públicos constituidos” de agosto de 2017), copiando la fórmula tradicional usada en otros golpes de Estado, como la que está

---

<sup>17</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional (De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela impuso un gobierno sin legitimidad democrática, revocó mandatos populares de diputada y alcaldes, impidió el derecho a ser electo, restringió el derecho a manifestar, y eliminó el derecho a la participación política, todo en contra de la Constitución)*, Colección Estudios Políticos No. 8, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, 354 pp.; segunda edición, (Con prólogo de Francisco Fernández Segado), 2015, 426 pp.

<sup>18</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La dictadura judicial y la perversión del Estado de derecho. El juez constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela* (Prólogo de Santiago Muñoz Machado), Ediciones El Cronista, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial IUSTEL, Madrid 2017, 608 pp.

<sup>19</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La inconstitucional convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en mayo de 2017. Un nuevo fraude a la Constitución y a la voluntad popular*, Colección Textos Legislativos, N° 56, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 178 pp.

en las actas de las Juntas de Gobierno de 1947 y 1958, al señalar que “la Constitución de 1999 solo seguirá en vigencia, en todo aquello en lo que la Asamblea Constituyente no disponga lo contrario.”<sup>20</sup>

Con ello, la Asamblea Nacional Constituyente simplemente borró la Constitución como norma suprema, pudiendo disponer lo que quiera, sin límites, siendo sus decisiones incontralables por haber sometido a sus designios a todos los poderes del Estado, incluyendo al Tribunal Supremo de Justicia.

La historia, sin duda, puede decirse que con frecuencia se repite, pero aquí con el agravante de que de la farsa de entonces se ha pasado a la tragedia de ahora, pues lo que tenemos los venezolanos en estos últimos años de crisis terminal del período político de Estado democrático centralizado de partidos, que sin duda está próximo a acabar, no es otra cosa, como dije al inicio, sino un gobierno asambleario y tumultuario que actúa sin Constitución, conducido por un reducido grupo de asaltantes del poder, sin control alguno, configurándose como el reino de la arbitrariedad.

Por ello es que podemos decir que lo que actualmente vive Venezuela es una tragedia política; de manera que lo que en su momento pudo haber sido un gobierno de cambio para profundizar la democracia y que hubiera podido permitir iniciar con el propio Siglo XXI un nuevo ciclo histórico político de democracia descentralizada y participativa, como muchos creyeron que era lo que correspondía en 1998, desde 1999 no ha resultado otra cosa sino una deformación y caricatura de todos los vicios del ciclo iniciado en 1961, el cual, por tanto, puede considerarse que no ha concluido y continúa en crisis.

Por ello, en el cuadro de la historia ese será el mayor castigo que tendrá la tropa que asaltó el poder en 1999, que trastocó la democracia venezolana y que destruyó el país: el haberse constituido en la peor parte de los vicios del ciclo del Estado democrático centralizado, que no cambiaron, sino que acrecen-

---

<sup>20</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La gran usurpación basada en una gran mentira: La fraudulenta Asamblea Nacional Constituyente no puede pretender imponerse sobre los poderes constituidos y menos sobre la Asamblea Nacional,” (documento), agosto 2017, en Allan R. Brewer-Carías, *Usurpación Constituyente 1999, 2017, La historia se repite, una vez como farsa y otra como tragedia*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2018, pp. 491-505.

taron, agregando a ello todos los problemas económicos y sociales que provocaron con su guerra contra los venezolanos, lo que ha afectado todo, incluso a la propia Administración del Estado. En toda nuestra historia es imposible encontrar, en efecto, mayor ineficiencia en el manejo de la Administración Pública como la que hoy padece el país, cuyos jefes, muchos de ellos militares, como “concejales hambrientos” según la vieja conseja castellana, llegaron al poder para saciarse en el marco de una corrupción nunca antes vista, y de una delincuencia organizada con repercusiones más allá de nuestras fronteras; marco en el cual no aparece el Contralor General de la República, dudándose incluso que realmente tal funcionario exista, habiéndose manifestado solo para inhabilitar opositores.

De todo lo anterior, en todo caso, lo que resulta cierto es que los signos definitivos de la autodestrucción del régimen o de su “apoptosis” no se han producido de la noche a la mañana, ni son manifestaciones del gobierno que se inició en 2013, sino que los mismos comenzaron a manifestarse desde hace lustros, durante todo el gobierno de Hugo Chávez, quien sin duda debe haber terminado sus días consciente de su fracaso; siendo ahora lo trágico de ello, como nos lo enseña la historia, que el fracaso de los dirigentes termina siendo el fracaso de la Nación entera.

Por todo ello, en la situación que tenemos en el país, más temprano que tarde se tendrá que recomenzar un nuevo ciclo de reconstrucción institucional como por los que Venezuela ha pasado en varias ocasiones en su historia, y que han caracterizado cada uno de los tiempos de crisis política que se han sucedido en el paso entre sus grandes ciclos político constitucionales, muchas veces, sin embargo, sin que la dirigencia haya aprendido las lecciones de la historia para corregir los errores hacia el futuro.

Pero queridos amigos, la historia es inexorable. Durante estos últimos 25 años de crisis que llevamos desde 1993, una generación ha desaparecido; hemos perdido 20 años de evolución política y hemos retrocedido décadas; y eso tiene sus consecuencias ineludibles, estando ya el país en una situación en la que el cambio, que es inevitable, parece que ya está por producirse, y pronto; en el cual los militares que gobiernan no tienen otra alternativa que no sea la de terminar de incinerar todo, o la de abrirle paso a un gobierno civil zafándolo de las garras

extranjeras.

Es decir, ahora sí, el país, o entrará en el período más oscuro y horrendo de su historia, o saldrá de la pesadilla política que lo aqueja tan severamente. La situación es tan grave que en este mismo estadio, ya no hay posibilidad de que todo continúe igual como va.

El futuro va con todo, pues ya no queda más nada por destruir. Todo está demolido, de manera que con cara en el futuro, ya no hay casi nada que conservar, y lo que habrá que hacer es reconstruir. La democracia misma simplemente ya desapareció, y sin democracia, con un gobierno asambleario dictatorial y totalitario conducido por una Asamblea Constituyente con pretensiones de ser todopoderosa, con poderes ilimitados y sin control ni Constitución, y con posibilidades de funcionamiento *sine die*, no puede haber ejercicio democrático alguno pues no hay posibilidad de garantizar elecciones libres.

Ello nos conduce a que no hay otra alternativa inmediata para los que creen en la democracia que no sea sino la de acordar y pactar entre las fuerzas democráticas para formar un frente común sólido, de manera que una nueva generación pueda irrumpir y asumir el liderazgo para el cambio que el país requiere. El futuro, en todo caso, si no queremos entrar en la oscuridad definitiva, exige afinar la imaginación creadora que tiene que ser desplegada, pues lo que no podemos hacer ahora, es no hacer nada

Los partidos políticos, con vista a luchar por el restablecimiento de la democracia, solo pueden actuar con base en pactos y acuerdos políticos. Sin éstos no habrá posibilidad de alternativa contra el acaparamiento del poder y la política definida de no permitir la alternabilidad, como lo anunció el propio Presidente Chávez en 2008 al sentenciar que quienes antes de 1999 habían gobernado el país, "más nunca volverán a gobernar a Venezuela."<sup>21</sup> En realidad, en cuanto a las personas, el tiempo se ha encargado de ejecutar esa "orden," ya que aquellos líderes que otrora gobernaron ya están muy viejos; pero en cuanto a las organizaciones políticas y el nuevo liderazgo, hasta ahora, han sido el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Supremo de Justicia, cabeza de la dictadura judicial, los que se han encargado de ejecutar la "orden," solícitos, inhabilitando y eliminando

---

<sup>21</sup> Véase en *El Universal*, Caracas, 21 de enero de 2007

los posibles contendores políticos.<sup>22</sup>

Y precisamente, en esta situación es que ahora la inconstitucional y fraudulenta Asamblea Nacional Constituyente ha decidido ordenar la convocatoria de la elección presidencial para el próximo mes de abril de 2018;<sup>23</sup> convocatoria que es totalmente descabellada y violatoria de la Constitución, además, inoportuna por anticipada, estando por supuesto viciada incluso en su motivación. Los motivos que se plasmaron en el texto de la convocatoria, fueron, *primero*, el hecho de que “los Estados Unidos de América y la Unión Europea han impuesto ilegítimas e ilícitas sanciones coercitivas y unilaterales” a funcionarios del régimen por violación de derechos humanos, lo que nada tiene que ver con que se adelante o no la elección presidencial; y *segundo*, que “la oposición venezolana se retiró de la mesa de diálogo alegando excusas fútiles,” - afirmación hecha incluso anticipadamente a lo que en efecto ocurrió después - pero que sin embargo nada explica sobre por qué, en una supuesta “retaliación,” se haya procedido a adelantar la elección presidencial.

Por supuesto, ninguna de esas dos “motivaciones” justifica una decisión política como la convocatoria anticipada de la elección presidencial, la cual por lo demás, ha sido repudiada en toda forma, por todas las instituciones no gubernamentales del país, como lo han expresado por ejemplo esta Academia, los profesores de derecho público de las Universidades y la Conferencia Episcopal de Venezuela; y además, como también se ha expresado en el ámbito internacional, bastando solo mencionar lo manifestado por ejemplo por los Cancilleres de los gobiernos de los países del Grupo de Lima a finales de enero de 2018, señalando que dichas elecciones, nunca podrán ser “democráticas, transparentes y creíbles,” exigiendo que “sean convocadas con una adecuada anticipación, con la participación de todos los actores políticos venezolanos y con todas las garantías que

---

<sup>22</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La dictadura judicial y la perversión del Estado de derecho. El juez constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela* (Prólogo de Santiago Muñoz Machado), Ediciones El Cronista, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial IUSTEL, Madrid 2017, 608 pp.

<sup>23</sup> Véase *Gaceta Oficial* N° 41.327 de 24 de enero de 2018; y *Gaceta Oficial* N° 6361 Extra. de 23 de enero de 2018.

corresponda, incluida la participación de observadores internacionales independientes.”<sup>24</sup> Más recientemente, los mismos Cancilleres del Grupo de Lima, después de respaldar la decisión del Perú de declarar, por la alteración del orden democrático ocurrido en Venezuela, que la presencia del Presidente Nicolás Maduro “ya no será bienvenida” en la Octava Cumbre de las Américas a celebrarse en Lima en abril de 2018,<sup>25</sup> el 13 de febrero de 2018 expresaron mediante Declaración:

“1) Su más firme rechazo a dicha decisión, que imposibilita la realización de elecciones presidenciales democráticas, transparentes y creíbles, con la participación de todos los actores políticos venezolanos, con observación y estándares internacionales, y reiteran que unas elecciones que no cumplan con esas condiciones carecerán de toda legitimidad y credibilidad.

2) Exhortan al Gobierno de Venezuela a que reconsidere la convocatoria de las elecciones presidenciales de conformidad con lo señalado en el párrafo anterior y, apegándose a su propia normatividad, presente un nuevo calendario electoral.

3) Subrayan que no puede haber elecciones libres y justas con presos políticos, sin la plena participación de los partidos políticos y líderes detenidos o inhabilitados arbitrariamente, con una autoridad electoral bajo el control del Gobierno, sin la participación de millones de venezolanos en el extranjero imposibilitados de votar, convocada originalmente por la asamblea constituyente, órgano carente de legitimidad y legalidad, cuya existencia y decisiones no reconocemos.”<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Véase la información en *NTN24*, 23 de enero de 2018, en <http://www.ntn24america.com/noticia/grupo-de-lima-rechaza-adelanto-de-elecciones-en-venezuela-por-considerar-que-no-seran-transparentes-163435>.

<sup>25</sup> Véase la declaración de la Canciller del Perú, Cayetana Aljovín, 13 de febrero de 2018 en <http://cnnespanol.cnn.com/video/cumbre-americas-grupo-lima-rescinde-invitation-maduro-sot-canciller-aljovin-vo-panorama/>

<sup>26</sup> Véase el texto en [http://www.rree.gob.pe/SitePages/declaracion\\_conjunta.aspx?id=DC-002-18](http://www.rree.gob.pe/SitePages/declaracion_conjunta.aspx?id=DC-002-18). Véase un resumen en la reseña “Los 10 puntos claves de las declaraciones del Grupo de Lima,” en *El Nacional*, 14 de febrero de 2018,

Igualmente recientemente, incluso, el Parlamento de la Unión Europea ha rechazado “cualquier decisión adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente por constituir una violación de todas las reglas y normas democráticas,” y ha expresado que “la Unión [Europea] y sus instituciones, incluido el Parlamento Europeo, únicamente reconocerán unas elecciones que estén basadas en un calendario electoral viable y acordadas en el contexto del diálogo nacional con el conjunto de los actores pertinentes y partidos políticos en las que se cumplan unas condiciones de participación equitativas, justas y transparentes.”<sup>27</sup>

Ante esta situación, lo único cierto es que el dilema que se le puede plantear a los venezolanos entre participar o no en el proceso electoral, es que de antemano ya se sabe que dicho proceso va a estar viciado y su resultado va a ser un fraude. Lo que se resuelva, por tanto, ante ello, tiene que ser el resultado de una acción política unitaria adoptada por el liderazgo político del país representado en todos los partidos y grupos políticos de la oposición, y en todo caso, con el objeto principal de seguir desenmascarando aún más el fraude que se pretende cometer, y además, boicotear activamente el que se cometa.<sup>28</sup>

Y la decisión unitaria tiene que adoptarse teniendo siempre en cuenta que una de las variables impuestas por la usurpación constituyente, que es que la Asamblea Nacional Constituyente se auto-fijó un plazo de funcionamiento hasta agosto de

---

en [http://www.el-nacional.com/noticias/latinoamerica/los-puntos-claves-las-declaraciones-del-grupo-lima\\_223033](http://www.el-nacional.com/noticias/latinoamerica/los-puntos-claves-las-declaraciones-del-grupo-lima_223033)

<sup>27</sup> Véase Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de febrero de 2018, sobre la situación en Venezuela (2018/2559(RSP)); en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2018-0087&format=XML&language=EN>

<sup>28</sup> Como lo apreció José Ignacio Hernández, después de analizar las opciones: “la participación en las elecciones debe ser valorada no en función de la probabilidad de que se admita la libre expresión ciudadana, sino en función de la probabilidad de que esas elecciones, y el fraude que las rodea, puedan propiciar un cambio político y constitucional. Bajo esta perspectiva, participar en las elecciones presidenciales podría ser una condición necesaria -pero no suficiente- para promover un cambio constitucional y político en Venezuela.” Véase José Ignacio Hernández, “Sobre las elecciones presidenciales ordenadas por la “ANC”, en *Prodavinci*, 23 de enero de 2018, en <http://prodavinci.com/sobre-las-elecciones-presidenciales-ordenadas-por-la-anc/>.

2019 (el cual podría prorrogar *ad libitum*), lo que implica que un presidente que se elija en 2018, para tomar posesión del cargo, deberá juramentarse ante la misma, reconocer su supremacía y someterse a sus designios.

Y ello, sin olvidar que en el ínterin, la Asamblea Constituyente podría simplemente cambiar la estructura del Estado, desdibujar la separación de poderes, eliminar la figura de un Presidente como Jefe del Ejecutivo electo en forma directa por el pueblo y consolidar un gobierno de Asamblea, con un Presidente que supuestamente sea electo por las organizaciones del Poder Popular, designado en forma indirecta por los agregados de los Consejos Comunales. De todo lo cual, la elección presidencial convocada, solo sería una burla más al país, que es lo más probable, como en definitiva y lamentablemente fue la elección parlamentaria de 2015.

Por ello, como conclusión, a comienzos de enero pasado (de 2018) expresé que en la situación actual, en definitiva:

“No hay que hacerse ilusiones y menos hacer que el pueblo se las haga. En Venezuela no podrá haber elecciones libres mientras exista una Asamblea Nacional Constituyente que se ha auto atribuido poderes supra constitucionales y absolutos, usurpándoselos al pueblo, y que exige que los electos se rindan ante ella.”<sup>29</sup>

Espero que estas reflexiones, aún con todos los inconvenientes que resultan de haberlas formulados desde lejos, puedan haber sido del interés de todos, agradeciendo una vez más la Academia, y particularmente al Dr. Rafael Badell, por la invitación que me formularon para participar.

15 de febrero de 2018

---

<sup>29</sup> Véase en: Twitter: @arbrewercarias, 9 de enero de 2018.



## DÉCIMA SEGUNDA

Sobre

### LAS CONSECUENCIAS DE LA REALIZACIÓN DE LAS ILEGITIMAS E INCONSTITUCIONALES ELECCIONES PARLAMENTARIAS CONVOCADAS PARA DICIEMBRE DE 2020

**Texto preparado para la exposición en el  
Foro sobre Elecciones Parlamentarias. Ilegiti-  
midad e inconstitucionalidad, organizado por  
la Academia el día 17 de septiembre de 2020.\***

Como lo explicamos en el libro recién publicado por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, sobre *Estudios sobre la ilegitimidad e inconstitucionalidad de las elecciones parlamentarias de 2020*, el cual no solo recoge los trabajos de Román J. Duque Corredor, Rafael Badell Madrid, José Ignacio Hernández y de mi persona, sino el conjunto de Comunicados de la Academia sobre el tema,<sup>1</sup> la actuación inconstitucionalmente orquestada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que condujo a la reforma inconstitucional de la legislación electoral, el nombramiento inconstitucional de un Consejo Nacional Electoral y la convocatoria igualmente inconstitucional de unas

---

\* Publicado en el *Boletín de la Academia de Ciencias Sociales y Políticas*, No 161, Julio diciembre 2020, Homenaje al Dr. José Andrés Octavio, Caracas, pp. 601-622.

<sup>1</sup> Véase en el libro de Allan R. Brewer-Carías, Román J. Duque Corredor, Rafael Badell Madrid, José Ignacio Hernández, *Estudios sobre la ilegitimidad e inconstitucionalidad de las elecciones parlamentarias de 2020*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios No. 124, pp. 147-148.

elecciones parlamentarias para diciembre de 2020; como era de esperarse, ha provocado una importante reacción institucional tanto a nivel interno como a nivel internacional, no sólo denunciando el zarpazo lanzado contra la Constitución y contra el principio democrático, sino mediante el anuncio anticipado de que el resultado de las mismas *será desconocido*, pues el mismo, sea cual fuere, no responderá a principio democrático alguno ni a los principios y estándares internacionales para que puedan realizarse elecciones libres, justas y confiables.

Estos principios, a los efectos de poder convocar “un proceso electoral presidencial libre, justo, verificable y transparente,” como lo expresó con precisión la Asamblea Nacional en el “Acuerdo que ratifica la ruta política integral planteada al país, que permita elecciones presidenciales libres y transparentes como salida a la crisis generalizada y que produzca la reinstitucionalización democrática en Venezuela,” de fecha 30 de junio de 2020 al “desconocer la ilegal designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral por parte de quienes usurpan el Tribunal Supremo de Justicia” (segundo), tienen que reunir las siguientes “condiciones necesarias:”

“Restablecimiento del derecho al sufragio para todos los venezolanos, dentro y fuera del país, por lo que es necesario contar con un Registro Electoral confiable y auditado.

Garantizar que el voto sea ejercido libremente, sin coacción o intimidación. Prohibición de migración de electores de sus centros electorales naturales.

Cese de las inhabilitaciones, enjuiciamiento y prisión de los dirigentes políticos y restablecimiento pleno de sus derechos a la participación política.

Participación plena de todos los partidos políticos; restablecimiento de su dirigencia natural y el uso de sus símbolos, colores y bienes.

Nuevo Poder Electoral legítimo, designado por la Asamblea Nacional, en ejercicio de sus competencias constitucionales, y de esta forma contar con un cronograma electoral que garantice el derecho al voto y a los lapsos correspondientes, una campaña electoral equitativa y el adecuado comportamiento del Plan República, respetando el proceso electoral y prohibiendo cualquier intervención ajena a la protección del acto electoral.

Auditoría de todos los procesos del sistema electoral, así como observación electoral nacional e internacional calificada en todas las etapas del proceso.”

Los partidos políticos democráticos venezolanos, además, el 2 de agosto de 2020, emitieron una Declaración con el título: “*Unidos debatimos y unidos decidimos: NO participaremos en el fraude, SI lucharemos por verdaderas elecciones libres,*” firmado por 27 organizaciones políticas democráticas en el cual manifestando “de manera unánime” su decisión de “no participar en el fraude electoral” convocado por el régimen de Maduro, considerando que lo convocado “no es una elección,” rechazaron en consecuencia el “nuevo intento de la dictadura para disfrazar de elección a un proceso que no lo es, tal como lo hizo en el año 2018 al secuestrarnos la elección presidencial que correspondía celebrar conforma a nuestro orden constitucional.”<sup>2</sup>

En dicha Declaración, por lo demás, establecieron que las “condiciones para lograr elecciones libres, justas y competitivas,” deben cumplir con los estándares mínimos aceptados por todos los países democráticos del mundo y son:

“1) Restablecimiento del derecho al sufragio para todos los venezolanos, incluyendo a los que han tenido que emigrar (Registro Electoral confiable y auditado).

---

<sup>2</sup> Véase el texto en “Por unanimidad: los partidos políticos de la Unidad deciden no participar en el fraude y convocan a un pacto nacional para la salvación de Venezuela,” Asamblea nacional, Centro de Comunicación Nacional, Caracas 2 de agosto de 2020, disponible en: <https://presidenciave.com/presidencia/por-unanimidad-los-partidos-politicos-de-la-unidad-deciden-no-participar-en-el-fraude-y-convocan-a-un-pacto-nacional-para-la-salvacion-de-venezuela/>. Véase además la información en Alonso Moleiro, “La oposición a Maduro oficializa su decisión de no participar en las elecciones legislativas. Los partidos que apoyan a Guaidó defienden la celebración de una votación con garantías en Venezuela,” *El País*, 2 de agosto de 2020, disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-08-02/la-oposicion-a-maduro-oficializa-su-decision-de-no-participar-en-las-elecciones-legislativas.html>; y en “La oposición de Venezuela no participará en las próximas elecciones legislativas,” en *público.com*, 2 de agosto de 2020, disponible en: <https://www.publico.es/internacional/oposicion-venezuela-no-participara-proximas-elecciones-legislativas.html>

2) Garantizar que el voto sea ejercido libremente, sin coacción o intimidación. Prohibición de migración de electores de sus centros electorales naturales.

3) Cese de las inhabilitaciones y enjuiciamiento de los dirigentes políticos y restablecimiento pleno de sus derechos a la participación política.

4) Participación plena de todos los partidos políticos; restablecimiento de sus legítimas autoridades cesadas por la írrita intervención, así como el uso de sus símbolos y colores partidistas.

5) CNE independiente, nombrado por la Asamblea Nacional, conforme a lo señalado por la Constitución Nacional y la Ley. Designación de todos los órganos subordinados de manera independiente, así como las Juntas Electorales y miembros mesa. Respeto al trabajo de los testigos electorales y demás funcionarios en todos los procesos.

6) Cronograma electoral que garantice el derecho al voto y a los lapsos para cada una de las actividades del proceso desde su convocatoria.

7) Campaña electoral equitativa, con igual acceso a los medios de comunicación públicos y privados; prohibición de cadenas. Acceso equitativo a los espacios públicos y garantía de libre tránsito por todo el territorio nacional.

8) Adecuado comportamiento del Plan República respetando que el proceso electoral es esencialmente un acto civil. Prohibición de indebidas intervenciones en el proceso.

9) Auditorias de todos los procesos del sistema electoral, incluyendo las nuevas máquinas de votación y el sistema para el proceso automatizado.

10) Observación Electoral nacional e internacional calificada en todas las etapas del proceso y en las diversas fases del ciclo electoral. Acompañamiento electoral calificado en cada proceso electoral.”<sup>3</sup>

Dichas condiciones necesarias, vistas desde la comunidad internacional, como por ejemplo las resumió el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Michael R. Pompeo, en su

---

<sup>3</sup> *Idem.*

Declaración sobre “Elecciones presidenciales y parlamentarias libres y justas en Venezuela,” emitida el 9 de enero de 2020, serían que:

“el proceso electoral esté conducido por un nuevo Consejo Nacional Electoral equilibrado e independiente, seleccionado por la Asamblea Nacional, según el mandato constitucional,” que “las elecciones, estén abiertas a todos los partidos y candidatos,” eliminándose “todas las restricciones impuestas a individuos y partidos políticos para permitir su libre participación en las elecciones,” y liberándose a todos los detenidos arbitrariamente, incluidos los presos políticos;” que “el acceso ilimitado a medios / telecomunicaciones / internet y fuentes de noticias independientes, esté disponible para todos los candidatos, partidos y el electorado con tiempo de transmisión equitativo;” que se asegure “el ejercicio de los derechos de reunión pacífica y la libertad de expresión sin represión, represalia o interrupciones del servicio por motivos políticos;” y además, que el proceso se realice bajo una “observación electoral independiente, libre de restricciones indebidas, compuesta por expertos nacionales e internacionales.”<sup>4</sup>

Por ello, no es de extrañar que el mismo Secretario de Estado de los Estados Unidos, el 15 de junio de 2020, también denunciara que “el 12 de junio, el Tribunal Supremo, controlado por el régimen de Maduro, haya continuado manipulando la Constitución venezolana nombrando ilegalmente un nuevo Consejo Nacional Electoral alineado con el régimen,” que “sellará sus decisiones e ignorará las condiciones requeridas para las elecciones libres,” entre las cuales, identificó, de nuevo, la necesidad de “levantar tanto las prohibiciones decretadas que afectan a partidos políticos y candidatos,” como “los procedimientos judiciales motivados políticamente contra políticos de la oposición;” y la necesidad de “liberar a todos los presos políticos; de respetar la libertad de expresión, de prensa y de asociación; y la resolver de manera transparente todos los desafíos técnicos para elecciones libres y justas, incluyendo el

---

<sup>4</sup> Véase la Declaración sobre “*Free and Fair Presidential and Parliamentary Elections in Venezuela*,” *Press Statement*, Michael R. Pompeo, January 9, 2020. Disponible en: <https://www.state.gov/free-and-fair-presidential-and-parliamentary-elections-in-venezuela>

registro de votantes y la adquisición y manejo de máquinas de votación.”<sup>5</sup>

Ninguna de esas condiciones para que puedan haber elecciones democráticas libres y transparentes está actualmente asegurada en Venezuela, como no estaban aseguradas en mayo de 2018, cuando la Asamblea Nacional desconoció y declaró inexistente la “farsa” electoral de la “reelección” de Nicolás Maduro;<sup>6</sup> todo lo cual, además, quedó confirmado con lo expresado por el Ministro de la Defensa del régimen de Nicolás Maduro en Venezuela, cuando el 5 de julio de 2020, durante la celebración del aniversario de la Independencia en Venezuela, declaró y advirtió pura y simplemente a “los opositores,” que nunca más “podrán ejercer el poder político.”<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Véase la Declaración sobre “The United States Condemns Maduro’s Latest Step to Rig the Next Venezuelan Election,” Press Statement, Michael R. Pompeo, June 15, 2020. Disponible en: <https://www.state.gov/the-united-states-condemns-maduros-latest-step-to-rig-the-next-venezuelan-election/>

<sup>6</sup> Véase el texto del Acuerdo de 22 de mayo de 2018 en [http://www.asambleanacional.gob.ve/-actos/\\_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-su-puesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica](http://www.asambleanacional.gob.ve/-actos/_acuerdo-reiterando-el-desconocimiento-de-la-farsa-realizada-el-20-de-mayo-de-2018-para-la-su-puesta-eleccion-del-presidente-de-la-republica). Igualmente en la reseña “Asamblea Nacional desconoce resultados del 20M y declara a Maduro “usurpador,” en *NTN24*, 22 de mayo de 2018, en <http://www.nten24.com/america-latina/la-tarde/venezuela/asamblea-nacional-desconoce-resultados-del-20m-y-declara-nicolas>.

<sup>7</sup> Véase el texto en *El País*, 6 de julio de 2020, disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-07-06/el-ministro-de-defensa-de-maduro-advierte-a-los-opositores-de-que-nunca-podran-ejer-cer-el-poder-politico.html>. Ello motivó, entre otras reacciones, la declaración de los exPresidentes latinoamericanos que conforman la *Iniciativa Democrática España y las Américas*, de fecha 8 de julio de 2020, titulada “*Declaración sobre la intervención dictatorial de la Fuerza Armada en los asuntos electorales de Venezuela*,” en la cual: “a) Expresan su alarma ante la muy grave manifestación del Alto Mando de la Fuerza Armada de Venezuela del pasado 5 de julio, por voz de su ministro de la Defensa, General Vladimir Padrino López, afirmando que los opositores “no serán poder político en Venezuela jamás en la vida, mientras exista una fuerza armada como la que hoy tenemos, antiimperialista, revolucionaria y bolivariana... nunca podrán ejercer el poder político en Venezuela, es bueno que lo entiendan.” b) Urgen al Secretario General y al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, por ende, proceder según los términos de la Carta Democrática Interamericana y

En todo ese marco, por tanto, no es tampoco de extrañar que incluso antes de esa “confirmación-confesión” del Ministro de la Defensa, ya haya habido manifestaciones específicas de que no se puede reconocer nada de lo que resulte del “Circo Electoral” montado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo.

Así, la propia Asamblea Nacional fue la primera en reaccionar, al expresar, por boca de su Presidente, que:

“Nuestra posición es muy clara (...) *Desconocemos* cualquier falso CNE nombrado por un brazo judicial de la dictadura que no tiene competencia para tal fin. [...] “No *reconoceremos* ninguna imposición ni nada que emane de ese falso CNE.”<sup>8</sup>

Por su parte, por ejemplo, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos en su sesión del 26 de junio de 2020 en la resolución CP/RES. 1156 (2291/20), resolvió “*desconocer la ilegal designación* de los miembros del Consejo Nacional Electoral por parte del Tribunal Supremo de Justicia;” reconociendo en cambio a la Asamblea Nacional como “la única institución democráticamente electa.”

El Consejo Permanente, además, condenó “el continuo acoso ejercido por el régimen *ilegítimo* de Nicolás Maduro con-

---

rechazar expresamente la antidemocrática manifestación de un cuerpo armado que ha de subordinarse a la autoridad del poder civil legítimamente constituido y tiene a su cargo la dirección del Plan República durante toda elección popular; y a las autoridades de la Unión Europea, a que condenen categóricamente la ficción electoral que se intenta llevar a cabo a fin de dejar sin sustento al último reducto de la experiencia democrática venezolana, su actual Asamblea Nacional, presidida por el diputado Juan Guaidó Márquez.” 8 de julio de 2020. Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5526d0eee4b040480263ea62/t/5f06155cf1d20d407d25ef02/1594234204454/IDEA+2020+FAA+VENEZUELA.pdf>

<sup>8</sup> Véase: Voz de América, 14 de junio de 2020, disponible en: <https://www.voanoticias.com/venezuela/parlamento-venezolano-no-reconoce-nuevo-consejo-electoral>. Véase además en Guillermo D Olmo, “Crisis política en Venezuela: las 4 decisiones del Tribunal Supremo que golpean a la oposición (y qué significan para la democracia en el país),” en BBC News Mundo, Caracas 17 junio 2020, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53085142>

tra las funciones que las leyes venezolanas le otorgan a la Asamblea Nacional;” rechazando también “en los más enérgicos términos” y decidiendo *desconocer*, “la ilegal designación de las directivas de los partidos políticos Primero Justicia y Acción democrática.”<sup>9</sup>

En el mismo sentido, como ya fue señalado anteriormente, el *Grupo de Lima*, con fecha 18 de junio de 2020 expresó que “*rechazan y desconocen la ilegal designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral de Venezuela mediante una sentencia del Tribunal Supremo de Justicia.*”<sup>10</sup>

De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, “desconocer” no es otra cosa que “no conocer o no reconocer algo o a alguien,” y eso es lo que precisamente se anuncia de entrada, que no se reconocerá nada de lo resuelto por la Sala Constitucional como parte de su “Circo,” y específicamente que no se reconocerán las supuestas designaciones de los miembros del Consejo Nacional Electoral ni de las juntas directivas de los partidos políticos secuestrados, ni las decisiones que esas personas en tal carácter puedan adoptar.

Hay que recordar, que eso fue precisamente lo que ocurrió con respecto de la inconstitucional elección de la fraudulenta Asamblea Nacional Constituyente en 2017, con la supuesta convocatoria que entonces hizo para una elección presidencial inconstitucional que se realizó en mayo de 2018, y con dicha elección en la cual supuestamente Nicolás Maduro habría sido “reelecto;” cuyo desconocimiento en el ámbito nacional e internacional fue precisamente lo que desembocó en el proceso de transición hacia la democracia decretado y conducido por la Asamblea Nacional y por su Presidente, Juan Guaidó, a partir de enero de 2019,<sup>11</sup> siendo ésta la única institución cuya legitimidad democrática ha sido considerada tanto

---

<sup>9</sup> Véase: [http://scm.oas.org/doc\\_public/spanish/hist\\_20/cp42611s03.docx](http://scm.oas.org/doc_public/spanish/hist_20/cp42611s03.docx)

<sup>10</sup> Véase en *El País*, 18 de junio de 2020, disponible en: <http://www.elpais.cr/2020/06/16/grupo-de-lima-desconoce-designacion-de-consejo-electoral-venezolano/>

<sup>11</sup> Véase en general Allan R. Brewer-Carías, *Transición hacia la democracia en Venezuela. Bases constitucionales y obstáculos usurpadores*, (Con Prólogo de Asdrúbal Aguiar; y Epílogo de Román José Duque Corredor), Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA), Editorial Jurídica Venezolana, Miami 2019.



nacional como internacionalmente.<sup>12</sup>

Por todo lo anteriormente expuesto, es obvio que el desconocimiento generalizado, expresado de antemano, de lo que resulte del “circo electoral” inconstitucionalmente montado para realizar una supuesta “elección parlamentaria” el 6 de diciembre de 2020,<sup>13</sup> no puede conducir a otra cosa que no sea a la consideración de la misma –si se realizara en las actuales condiciones (septiembre 2020)– como ilegítima e inexistente. Por ello, el “Gobierno Interino” mediante Comunicado de fecha 1º de septiembre de 2020, hizo un “llamado público [...] a no convalidar el fraude electoral de la dictadura” expresando que “la lucha es por la libertad y verdaderas elecciones justas, libres y verificables” [...], y reafirmando “la decisión de no participar en el fraude y luchar por las condiciones electorales necesarias que fueron aprobadas por la Asamblea Nacional.”<sup>14</sup>

Por ello, por ejemplo, el 1 de septiembre de 2020, el Gobierno de España insistió en que “la *única vía* para resolver la crisis en el país es la celebración de unas *elecciones democráticas*;<sup>15</sup> el Canciller de Chile expresó ante los anuncios de “libe-

---

<sup>12</sup> Véase en general José Ignacio Hernández, Bases fundamentales de la transición en Venezuela. El reconocimiento del Presidente de la Asamblea Nacional como Presidente encargado de Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2020.

<sup>13</sup> Véase el documento: Allan R. Brewer-Carías, “El “Circo Electoral.” De cómo el Juez Constitucional en Venezuela asumió, como proyecto político propio, el rol de “empresario circense” y “maestro de ceremonias,” montando un tinglado para la realización de una falsa e inconstitucional “elección parlamentaria” en diciembre de 2020, rechazada y desconocida por toda la institucionalidad democrática,” Nueva York, 17 de julio de 2020. Disponible en: <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2020/07/208.-Brewer-Car%C3%ADas.-El-Circo-Electoral.-Cr%C3%B3nica-TSJ-SC-sobre-nuevo-CNE-secuestro-partidos-y-elecc.-parlamentarias.7-2020-1.pdf/>

<sup>14</sup> Véase “Comunicado del Gobierno Interino sobre las declaraciones del canciller de Turquía,” Caracas 1 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://presidenciave.com/presidencia/comunicado-del-gobierno-interino-sobre-las-declaraciones-del-canciller-de-turquia/>

<sup>15</sup> Véase Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación, “El Gobierno de España valora “positivamente” los indultos del presidente venezolano pero insiste en la celebración de elecciones democráticas,” en *Córdoba buenas noticias*, 1 septiembre de 2020. Disponible en

ración de presos políticos en Venezuela [que] debe ser acompañada de otras medidas orientadas a *dotar de legitimidad al proceso electoral*. Hay que *asegurar voto libre, órgano electoral independiente y observación internacional*;<sup>16</sup> todo lo cual el Secretario de Estado de Estados Unidos M. Pompeo ratificó el 3 de septiembre de 2020, al expresar que “la única solución en Venezuela son elecciones libres y justas reales, no esta farsa política.”<sup>17</sup> Éste último, además, explicó luego que:

“No existen en Venezuela las condiciones para que pueda haber elecciones libres y justas, y la liberación de algunos presos políticos no cambia esa situación.

No ha habido ninguna restitución para los partidos políticos cuyos líderes fueron destituidos, y sus nombres, símbolos y activos robados, incluidos partidos de izquierda que cuestionan el control que tiene el régimen sobre el legado político de Chávez. A muchos opositores del régimen todavía se les prohíbe postularse a cargos públicos y siguen estando privados de sus derechos políticos. El Consejo Nacional Electoral (CNE), que ha sido designado ilegalmente, sigue estando bajo el férreo control del régimen, un hecho que será crítico debido a que de esa institución dependen los complejos procesos de registro. No hay libertad de prensa. Tampoco hay libertad de expresión. Y no existe la libertad de reunión.

Estas condiciones mínimas para poder recibir a una misión internacional de observación electoral creíble siguen estando ausentes.

Exhortamos a todos los actores democráticos, en Venezuela y fuera del país, a seguir insistiendo sobre las con-

---

<https://www.cordobabn.com/articulo/internacional/gobierno-espana-califica-positiva-decision/20200901113303058> 142. html

<sup>16</sup> Véase declaraciones del Ministerio de Asuntos Exteriores, en *La Tercera*, 1 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.latercera.com/politica/noticia/canciller-dice-que-indulto-a-presos-politicos-en-venezuela-debe-ser-acompanado-de-otras-medidas-para-garantizar-legitimidad-de-elecciones-legislativas/6RLNCLQSDBBYRN3UW3AL37WZ7A/>

<sup>17</sup> Véase Michael Pompeo. Tweet. 3 septiembre 2020. Disponible en: <https://twitter.com/SecPompeo/status/1301521240289615878>.

diciones necesarias e internacionalmente aceptadas para que haya elecciones libres y justas.

Nosotros, y nuestros socios democráticos en Venezuela y la comunidad internacional, no contribuiremos a legitimar otro fraude electoral más perpetrado por el régimen de Maduro. Los ciudadanos venezolanos merecen nuestra solidaridad constante en su esfuerzo por restablecer la democracia en su país.”<sup>18</sup>

En esas condiciones de ilegitimidad e inconstitucionalidad de las elecciones parlamentarias convocadas para el 6 de diciembre de 2020, las mismas solo pueden considerarse como un “simulacro” electoral propio de “los regímenes autoritarios,”<sup>19</sup> para el cual, en este caso, el gobierno no sólo diseñó “unas elecciones a su justa medida,” sino también “una oposición a su medida.”<sup>20</sup> Por ello es que en esas condiciones no se puede caer en el falso dilema de “votar o no votar,” que a lo único que conduce, como lo expresó Luis Ugalde S.J., es a hacerle “el juego a la dictadura.”<sup>21</sup>

Las condiciones mínimas para la realización de unas elecciones libres, confiables, inclusivas, verificables, transparentes mucho menos se pueden dar para diciembre de 2020, particu-

---

<sup>18</sup> Véase Michael R. Pompeo “Acontecimientos recientes en Venezuela,” 3 de septiembre de 2020, disponible en [https://translations.state.gov/2020/09/03/acontecimientos-recientes-en-venezuela/?utm\\_medium=email&utm\\_source=govdeliveryD](https://translations.state.gov/2020/09/03/acontecimientos-recientes-en-venezuela/?utm_medium=email&utm_source=govdeliveryD).

<sup>19</sup> Véase Ángel Álvarez, entrevista con Hugo Prieto: “La cultura del petroestado no va a cambiar de la noche a la mañana,” en *Prodavinci* 5 de julio de 2020; disponible en: <https://prodavinci.com/angel-alvarez-la-cultura-del-petroestado-no-va-a-cambiar-de-la-noche-a-la-manana/>

<sup>20</sup> Véase Ángel Álvarez, entrevista con César Miguel Rondón, “En Venezuela hay cinco oposiciones con agendas incompatibles”, en *América digital*, 6 de julio de 2020, disponible en: <https://www.americadigital.com/columnistas/en-venezuela-hay-cin-co-oposicio-nes-con-agendas-incompatibles-afirmo-el-profesor-y-phd-en-cien-cias-politicas-angel-alvarez-85623>

<sup>21</sup> Véase Luis Ugalde S.J., “Votar o no votar,” en *América 2.1*, agosto 2020, disponible en: <https://americanuestra.com/luis-ugalde-votar-o-no-votar/>. Véase igualmente: Manuel Llorens, “El dilema electoral: una interpretación esquizofrénica,” en *Prodavinci*, 7 de septiembre de 2020, disponible en: <https://prodavinci.com/el-dilema-electoral-una-interpretacion-esquizofrenica/>

larmente si se toma en cuenta el contenido del Informe sobre las *Conclusiones detalladas de la Misión Internacional Independiente de determinación de los hechos sobre la república Bolivariana de Venezuela*, del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas hecho público el 16 de septiembre de 2020, en el cual, después de documentar en más de 400 páginas las violaciones a los derechos humanos ocurridos en Venezuela desde 2014, muchas de las cuales se han calificado como crímenes de lesa humanidad, en particular, en relación con el proceso político, se expresó no solo que en Venezuela, se aplicó

“Una política para silenciar, desalentar y sofocar la oposición al Gobierno del Presidente Maduro, incluso dirigiendo a las personas que, a través de diversos medios, demostraron su desacuerdo con el Gobierno o fueron percibidas como contrarias a él, y a sus familiares y amigos que blanco de ataques por estar asociados con ellos” (par. 2088.a);

sino que la Misión:

“tiene motivos razonables para creer que tanto el Presidente como los Ministros del Interior y de Defensa, ordenaron o contribuyeron a la comisión de los delitos documentados en el presente informe, y teniendo la autoridad efectiva para hacerlo, no adoptaron medidas de prevención y represión” (par. 2013).<sup>22</sup>

De allí que la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, haya expresado, luego de conocer y apoyar este *Informe*, en Comunicado de 16 de septiembre de 2020, que “Es absurdo pensar que los criminales de lesa humanidad que reprimen y eliminan oposición y disidencia puedan organizar elecciones libres y justas;”<sup>23</sup> y al día siguiente, 17 de septiembre de 2020, los miembros del Grupo Internacional de Contacto para Venezuela, igualmente con motivo de la publicación del *Informe* de la Misión, “concluye-

---

<sup>22</sup> Informe de 15 de septiembre de 2020, disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

<sup>23</sup> Comunicado de la Secretaría General de la OEA sobre Informe de la ONU sobre crímenes de lesa humanidad en Venezuela, 16 de septiembre de 2020; disponible en: [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-096/20](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-096/20)

ron que, por el momento, no se cumplen las condiciones para un proceso electoral transparente, inclusivo, libre y justo,” debiendo “eliminarse todos los obstáculos a la participación política para que se lleve a cabo un proceso electoral significativo,” lo que incluye, entre otras cosas:

“...el respeto del mandato constitucional de la Asamblea Nacional elegida democráticamente, la devolución del control de los partidos políticos a sus administradores legítimos, el cese de la inhabilitación y el enjuiciamiento de los líderes políticos, el pleno restablecimiento de sus derechos y de otros candidatos a la igualdad política. participación, actualización integral del padrón electoral, incluyendo a votantes jóvenes y venezolanos en el exterior, y un CNE independiente y equilibrado, y participación igualitaria y acceso irrestricto a todos los medios.”<sup>24</sup>

Por tanto, si dichas elecciones parlamentarias se llegaran a realizar en las condiciones actuales (septiembre 2020), el resultado solo sería una supuesta “elección” de diputados a la Asamblea Nacional la cual ha sido declarada de antemano como ilegítima por la Asamblea Nacional, con la consecuencia ineludible de que la misma (al igual que ocurrió con la supuesta elección de Nicolas Maduro en mayo de 2018), igualmente deberá ser considerada como “inexistente” por vicios en la manifestación de voluntad de los votantes y en el objeto de la misma, por estar regulados en “normas” y “reglamentos” dictados por un Consejo Nacional Electoral cuyos miembros fueron nombrado inconstitucionalmente, los cuales son violatorios de la Ley Orgánica de los Procesos Electorales, y por ser una elección convocada por “orden” de un órgano que no tiene competencia para darla, como es la Sala Constitucional, lo que hizo mediante la sentencia No. 68 de 5 de junio de 2020 (Punto sexto de la decisión).<sup>25</sup>

Y esto no cambiará solo porque el gobierno de Maduro

---

<sup>24</sup> Comunicado de 17 de septiembre de 2020; disponible en: Disponible en: <https://evtmiami.com/grupo-de-contacto-internacional-dice-que-no-hay-condiciones-para-elecciones-en-venezuela/>

<sup>25</sup> En el punto Sexto de la “decisión” contenida en la sentencia la Sala Constitucional: “Se *ordena* al Consejo Nacional Electoral (CNE) convocar los comicios para elegir a los diputadas y diputados de la Asamblea Nacional, cuyo mandato expira el 4 de enero de 2021.”

haya liberado algunos presos políticos y haya retirado las acusaciones contra otros dirigentes perseguidos,<sup>26</sup> lo que no es más que una confesión de la arbitrariedad judicial de la comisión del delito de privación ilegítima de libertad por parte del Gobierno; como tampoco cambia porque algunos pocos disidentes de la oposición hayan decidido participar en las mismas, como fue anunciado el 3 de septiembre de 2020.<sup>27</sup> Estos hechos aislados no le dan a dichas elecciones las condiciones necesarias para ser democráticas, libres, justas, competitivas, verificables y transparentes conforme a los estándares democráticos nacionales e internacionales.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Véase el anuncio hecho por Jorge Rodríguez, en Florantonia Singer, “Nicolás Maduro otorga el indulto a más de 100 presos políticos y diputados perseguidos. La medida de gracia es parte de la negociación del Gobierno con un ala de la oposición de cara a la participación en las elecciones parlamentarias,” en *El País*, September 1, 2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-08-31/nicolas-maduro-otorga-el-indulto-a-decenas-de-presos-politicos-y-diputados-perseguidos.html>

<sup>27</sup> Véase el anuncio hecho por Henrique Capriles, en Florantonia Singer, “Capriles toma la iniciativa en la oposición y llama a participar en las elecciones parlamentarias en Venezuela,” en *El País*, September 3, 2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-09-03/el-lider-opositor-henrique-capriles-llama-a-participar-en-las-elecciones-parlamentarias-en-venezuela.html>

<sup>28</sup> Esas condiciones electorales mínimas, por supuesto, será imposible que se puedan cumplir para el 6 de diciembre de 2020. Así lo resumió el Ex Magistrado Moisés Troconis Villarreal en su nota “El día 6 de diciembre no habrá fraude, la elección ya se realizó” del 18 de agosto de 2020, pues: “Ya Maduro eligió: 1- El árbitro judicial en la Sala Electoral. 2- El árbitro Judicial en la Sala Constitucional. 3- EL árbitro electoral. CNE. 4- El árbitro militar. 5- El árbitro paramilitar. 6- Eligió la Constitución a aplicar. 7- Eligió la ley electoral a usar. 8- El Hardware. 9- El Software. 10- La empresa que llevará a cabo el proceso. 11- El Sistema a aplicar. 12- La conectividad. 13- La plataforma de conexión. 14- Quienes pueden ser candidatos y quienes no. 15- Ya nombró las Autoridades de los partidos políticos. 16- Ya decidió que partidos NO pueden participar. 17- Que tarjetas pueden participar. 18- Ya decidió quienes serán diputados. 19- Que diputados tendrán inmunidad y cuáles no. 20- Cuales diputados podrán ser enjuiciados. *Aquí veinte (20) razones o argumentos.* Y de ñapa: 21- Ya está decidido cuántos serán los diputados a elegir. Pasando por encima de la Constitución. 22- El CNE, recién estrenado, ya decidió como se aplicará el Principio de representación proporcional. 23- El árbitro electoral electo por Maduro decidió cuántos diputados por Lista le

En este caso, por tanto, como ocurrió con aquella supuesta elección de Nicolás Maduro en mayo de 2018, el denominado “principio de la conservación de la voluntad electoral *presunta*”<sup>29</sup> tampoco se podría aplicar pues sería una elección ilegítima e inconstitucional. Por ello, los supuestos diputados que pudieran ser “electos” no podrían asumir legítimamente sus funciones para integrar la Asamblea Nacional que deberá funcionar a partir del 5 de enero de 2021, fecha en la cual, conforme a la Constitución, deberían cesar en sus cargos los diputados electos en diciembre de 2015, como fue previsto en el artículo 13 del Estatuto de Transición.

Dicho *Estatuto* establece el marco regulatorio general del proceso de recuperación de la democracia y del restablecimiento de la plena vigencia de la Constitución estableciendo en su artículo 6.4, que el mismo se sancionó para guiar:

“las acciones de la Asamblea Nacional para la conformación de un Gobierno de unidad nacional *que supla la au-*

---

corresponden a cada estado. 24- El CNE, decidió que ahora tendremos diputados por Listas a nivel nacional. 25- El TSJ podrá decidir cuales actas serán válidas y cuáles no. 26- El CNE decide a espaldas de los participantes en la contienda electoral, que REP se utilizará. 27- De la misma manera los cuadernos de votación serán elaborados bajo la absoluta conveniencia del régimen. 28- Este árbitro electoral hará las sumas parciales en cada estado. Sin testigos. 29- La sala electoral del CNE o bunker del PSUV es quien realizará el Cómputo final de votos. Sin presencia de las partes involucradas. 30- El árbitro electoral, a conveniencia del régimen, decidirá el 06Dic, la hora que se cerrarán las mesas electorales o los Centros de Votación. Y por último el régimen podrá cambiar, rectificar (parcial o totalmente) lo establecido hasta el presente. El día 06Dic no habrá fraude. *Ya el fraude se realizó. Ya estas elecciones están hechas. Aquí una valoración al principio de dignidad: Ya basta de ofender la inteligencia. Ya basta de ofender la propia dignidad del pueblo venezolano. Lo del día 6 de diciembre es directamente una ofensa a la Voluntad de la soberanía popular.* En *Somostuvoz*, 18 de agosto de 2020, disponible en: <http://www.somostuvoz.net/destacado/ya-maduro-eligio/>

<sup>29</sup> Al cual se refirió Claudia Nikken, en “Reflexiones sobre la eventual continuidad institucional de la Asamblea Nacional,” en *WOLA.ORG, Venezuelan Politics and Human Rights*, 18 de agosto de 2020, disponible en <https://www.venezuelablog.org/reflexiones-sobre-la-eventual-continuidad-institucional-de-la-asamblea-nacional/>

*sencia de Presidente electo hasta tanto se celebren elecciones libres y transparentes en el menor tiempo posible.”*

En ese marco, unos meses después, el 17 de septiembre de 2019, la Asamblea Nacional emitió un *“Acuerdo para ratificar la ruta política propuesta por la Asamblea Nacional como salida a la crisis que vive el país, frente al bloqueo de las soluciones democráticas por parte del régimen usurpador de Nicolás Maduro Moros,”* en el cual entre otras decisiones se resolvió:

*“PRIMERO: Ratificar el Acuerdo aprobado por esta Asamblea Nacional el 15 de enero de 2019, en el que se declara la usurpación del Poder Ejecutivo Nacional por parte del régimen de Nicolás Maduro Moros y se establece la ruta para el restablecimiento del orden constitucional.*

*“TERCERO. Ratificar la vigencia plena de todas las atribuciones de la Asamblea Nacional de Venezuela, el mandato de los diputados electos democráticamente, y la voluntad soberana del pueblo venezolano, así como el itinerario jurídico trazado por el Estatuto que Rige la Transición a la Democracia para el Restablecimiento de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dando respaldo político irrestricto al liderazgo de Juan Guaidó Márquez como Presidente de la Asamblea Nacional, y como Presidente (E) de la República Bolivariana de Venezuela, hasta que se produzca el cese de la usurpación.”*

Y con base en esas decisiones la propia Asamblea resolvió respaldar la única propuesta posible en materia electoral que es:

*“la convocatoria de un proceso electoral presidencial libre, justo y transparente, con observación internacional seria y la libre participación de todos los venezolanos, para lo cual se requiere de un nuevo Poder Electoral legítimo, designado por la Asamblea Nacional en ejercicio de sus competencias constitucionales y el establecimiento de un Gobierno de Transición que conduzca al país a ese proceso.”*<sup>30</sup>

Nada de lo cual se ha podido cumplir, razón por la cual, el *Estatuto de Transición* puede decirse que no se agota en forma alguna por el hecho de que se realicen las ilegítimas e inconstitucionales elecciones parlamentarias convocadas para diciembre de 2020. Al contrario, independientemente de que se reali-

---

<sup>30</sup> Véase en *Gaceta Legislativa*, No. 12, 19 de septiembre de 2019. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gob.ve//storage/documentos/gaceta/gaceta\\_1570202248.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ve//storage/documentos/gaceta/gaceta_1570202248.pdf)



cen dichas elecciones parlamentarias, el *Estatuto de Transición* necesariamente seguirá vigente, pues las circunstancias que lo originaron, es decir, la inexistencia de Presidente legítimo que en enero de 2019 hubiera podido haber tomado posesión del cargo de Presidente de la República para el período 2019-2025, y la situación declarada de usurpación por parte de Nicolás Maduro, persistirán.

Es decir, en las circunstancias actuales (septiembre 2020), la ilegitimidad y usurpación del régimen de facto de Maduro, como fue declarado en el *Estatuto de Transición*, continúan y evidentemente que no cesarán por el hecho de que se efectúen unas elecciones parlamentarias declaradas ilegítimas e inconstitucionales, y solo cesarán cuando cese la usurpación y se realicen elecciones presidenciales libres, transparentes y competitivas.

Como lo destacó Asdrúbal Aguiar:

“Desde el último reducto de legitimidad formal que le resta al país, la Asamblea Nacional ya consultó al pueblo en 2017 y por dos veces ratificó legislativamente su mandato. Al efecto concertó luego un “estatuto constitucional provisorio”: El Estatuto para la Transición, para volver a la Constitución desde la misma Constitución, una vez alcanzadas las condiciones para que los venezolanos podamos regresar a las urnas, ejercer nuestra soberanía, y darnos un destino cierto y de decencia.

La tarea pendiente de realizar por la Asamblea y sus autoridades no tiene períodos constitucionales que se agoten, justamente, por haber sido desmantelada la Constitución y estar sometidas a la provisionalidad constitucional del Estatuto, que les fija un norte claro: Concertar y coaligar para interpretar las verdades de la nación y liberarla. Jamás para servir al sistema clientelar y de la mentira.”<sup>31</sup>

Por tanto, mientras no cese la usurpación y se realicen elecciones democráticas, libres y confiables para *elegir legítimamente* un Presidente de la República para el período 2019-2025 y los diputados de la Asamblea Nacional para el período 2021-2026; a pesar de que esté previsto que los diputados electos en

---

<sup>31</sup> Véase Asdrúbal Aguiar, “Llamado a los “políticos” de mi patria, Venezuela,” en *Diario Las Américas*, 4 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.diariolasamericas.com/opinion/llama-do-los-politicos-mi-patria-venezuela-n4206295>

diciembre de 2015 cesan en sus funciones el 5 de enero de 2021, el régimen de transición tiene que seguir conforme a los artículos 233 y 333 de la Constitución pues el país no puede carecer de autoridades legítimas particularmente en sus relaciones internacionales.<sup>32</sup>

Por ello, al analizar esta problemática, en trabajo anterior de fecha 8 de agosto de 2020, expresé lo siguiente:

“El desconocimiento generalizado expresado de antemano, de lo que resulte del “Circo Electoral” inconstitucionalmente montada para realizar una supuesta “elección parlamentaria” el 6 de diciembre de 2020, no puede conducir a otra cosa que no sea la consideración de la misma –si se realizara en las actuales condiciones– como ilegítima, razón por la cual, en enero de 2021, no habiendo diputados legítimamente electos que pudieran juramentarse como nuevos miembros de la Asamblea Nacional, se va a plantear el tema de si aquellos que conforman la actual Asamblea Nacional (que sí fueron legítimamente electos en 2015), por el principio de la continuidad en el ejercicio de las funciones en el derecho público que la Sala Constitucional aplicó a los órganos constitucionales en 2013, estarían obligados a seguir en el ejercicio de sus funciones, hasta que sean reemplazados por diputados electos legítimamente conforme a los principios democráticos.”<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> En este sentido, por ejemplo, el encargado de Negocios para la Oficina Externa de los Estados Unidos para Venezuela, James Story, según lo que expresa José Gregorio Meza en el reportaje sobre la entrevista que le hizo, publicada el 3 de septiembre de 2020, expresó: “Estados Unidos solo reconoce al gobierno interino del presidente Juan Guaidó y los partidos democráticos [...] Story recalcó que *esto será así hasta el cese de la usurpación*. “Nosotros vamos a seguir apoyando al presidente Guaidó y la comunidad internacional también.” *Dijo que el problema no es la Asamblea Nacional sino que Maduro usurpa un poder de forma ilegítima ya que las elecciones de mayo de 2018 fueron fraudulentas.*” Véase José Gregorio Meza, “Story: Estados Unidos reconocerá a Guaidó como presidente hasta el cese de la usurpación,” *El Nacional*, 3 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.elnacional.com/venezuela/james-story-estados-unidos-reconocera-a-guaido-como-presidente-hasta-el-cese-de-la-usurpacion/>.

<sup>33</sup> Véase en el libro de Allan R. Brewer-Carías, Román J. Duque Corredor, Rafael Badell Madrid, José Ignacio Hernández, *Estudios sobre la ilegitimidad e inconstitucionalidad de las elecciones parlamentarias de 2020*, Academia

Y como era de esperarse, el tema efectivamente se planteado, habiendo sido discutido en el plano académico y político. Se destaca, por ejemplo, la opinión de los profesores Ricardo Combellas y Claudia Nikken quienes han argumentado, con razón, que no se podría plantear una extensión del período de los diputados a la Asamblea Nacional en tales circunstancias con base en el principio de la “continuidad administrativa,” pues se trata de un principio concebido en el derecho administrativo y que solo se aplica a funcionarios administrativos, pero no a funcionarios electos.<sup>34</sup>

Por su parte, en cambio, los profesores que integran tanto la Catedra de Derecho Constitucional como el Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, y el Bloque Constitucional de Venezuela han argumentado sobre la procedencia de la extensión del mandato de los diputados a la Asamblea Nacional en las circunstancias indicadas, con base en el principio de la continuidad institucional.

El *Bloque Constitucional de Venezuela, en efecto*, en Comunicado de 15 de septiembre de 2020 expresó lo siguiente:

“Señalar que, en razón del debido al principio de *necessitas* (necesidad política), fundamento del artículo 333 constitucional y del Estatuto que Rige la Transición a la Democracia, hasta tanto no se realice una elección parlamentaria libre, justa, y competitiva, basada en el principio de integridad electoral, la voluntad soberana depositada en los diputados incumbentes debe ser preservada, para evitar

---

de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios No. 124, pp. 147-148.

<sup>34</sup> En este caso, como no se trata de funcionarios electos, el principio de la “continuidad administrativa” al cual se han referido Ricardo Combellas y Claudia Nikken, concebido en el derecho administrativo, se aplicaría a los funcionarios administrativos designados por el Gobierno Interino. Véase Ricardo Combellas, “¿Continuidad administrativa?” en *El Nacional*, 27 de julio de 2020, disponible en: <https://www.elnacional.com/opinion/continuidad-administrativa/>; y Claudia Nikken, “Reflexiones sobre la eventual continuidad institucional de la Asamblea Nacional,” en *WOLA.ORG, Venezuelan Politics and Human Rights*, 18 de agosto de 2020, disponible en <https://www.venezuelablog.org/reflexiones-sobre-la-eventual-continuidad-institucional-de-la-asamblea-nacional/>

una disrupción constitucional parlamentaria y la liquidación de la República.”<sup>35</sup>

Por último, los profesores de la *Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad Central de Venezuela*, en Comunicado de fecha 16 de julio de 2020, fueron más específicos en exigir a la directiva de la Asamblea Nacional:

“que defina anticipadamente que el proceso que está dirigido a un simulacro de elección, el 6 de diciembre de 2020, no produce efecto alguno y que, en consecuencia, con base a los valores democráticos y a los principios constitucionales axiológicos de toda institucionalidad, la actual Asamblea Nacional continuará en el ejercicio de sus funciones constitucionales hasta tanto se produzca la restauración democrática y una elección que cumpla los parámetros que permitan su reconocimiento en todos los ámbitos, nacional e internacional.”<sup>36</sup>

Y es que, en efecto, el tema solo puede ser definido por la

---

<sup>35</sup> El texto está disponible en: <https://bloqueconstitucional.com/el-bloque-constitucional-de-venezuela-ante-la-espuria-convocatoria-a-elecciones-parlamentarias-a-la-opinion-publica-nacional-e-internacional/>. (El texto está en el Anexo XXIII de este libro).

<sup>36</sup> Véase Comunicado “Convocatoria elecciones parlamentarias 2020: Estado fallido y sus procesos forajidos,” Disponible en: <https://www.scribd.com/document/473841729/Pronunciamiento-Elecciones>. Debe destararse sobre esta declaración que posteriormente el Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela mediante Acuerdo de 18 de septiembre de 2020, precisó: “que ante un proceso electoral irrito y la consecuente ausencia de elecciones válidas, la Asamblea Nacional electa el 6 de diciembre de 2015, con base en el principio de continuidad constitucional, debe permanecer en el ejercicio de sus funciones hasta tanto se realicen las elecciones, cumpliendo con los extremos constitucionales y legales, para la escogencia de los nuevos diputados. Esta irrefutable consecuencia está respaldada por una interpretación sistemática de la Constitución que n deja lugar a dudas, así como por los precedentes constitucionales pacíficamente aceptados, a que se contraen los casos de extensión de los períodos de gobernadores, alcaldes, concejales y, muy especialmente, diputados a los Consejos legislativos Regionales, como consecuencia de la carencia de elecciones para dichos cargos por un tiempo prolongado, luego de la expiación de los períodos para los que fueron electos.” Texto disponible en: <https://twitter.com/dirderechoucv/status/1307318414332096512>

Asamblea Nacional conforme al artículo 333 de la Constitución; y ello debería hacerlo en el marco del régimen de transición, por ejemplo, al “sentar las bases” y organizar el “Gobierno de Emergencia Nacional” anunciado en el “*Pacto Unitario por la Libertad y Elecciones Libres*” de fecha 7 de septiembre de 2020,<sup>37</sup> “cuyo objeto sea *dirigir la transición, atender de manera urgente la crisis económica y convocar a elecciones libres.*”

Para ello, la Asamblea Nacional, en ese mismo marco del artículo 333 de la Constitución, debe proceder a regular la actuación de dicho Gobierno de Emergencia Nacional, determinando cómo y en qué forma el *Estatuto de Transición* continuará aplicándose, así como, de ser el caso, sobre la continuidad institucional de la Asamblea Nacional electa en diciembre de 2015 más allá del 5 de enero de 2021 hasta que cese la usurpación y se hagan elecciones legítimas, incluyendo regulaciones, si es el caso, sobre la figura de Presidente Encargado, en particular, respecto de las funciones asignadas en el mismo al “legítimo Presidente encargado de la República” (art. 14), que debería cumplir sometido a reglas mínimas de gobernanza y control, por parte de la Asamblea Nacional en su continuidad institucional o, por ejemplo, por la Comisión Delegada de la Asamblea Nacional que debe nombrarse el 15 de diciembre de 2010.

La Asamblea Nacional también deberá regular, en particular, los efectos y proyección de la actuación del Gobierno de Emergencia Nacional en el exterior, específicamente a través de la actuación de los funcionarios administrativos que han sido designados por el Presidente Interino Juan Guaidó desde enero de 2019, y de la actuación de los miembros de las Juntas Directivas *Ad-Hoc* también designadas conforme al *Estatuto de Transición* para gerenciar los diversos entes descentralizados del Estado a los efectos de proteger sus activos en el exterior. No hay que olvidar que tanto el Gobierno Interino, como dichos funcionarios y las Juntas Directivas *Ad-Hoc* han sido reconoci-

---

<sup>37</sup> Pacto firmado por 37 organizaciones políticas de la oposición. Véase “Partidos políticos y organizaciones sociales firmaron Pacto Unitario propuesto por Guaidó,” en *El Nacional*, 9 septiembre 2020, disponible en: <https://www.elnacional.com/venezuela/partidos-politicos-y-organizaciones-sociales-firmaron-pacto-unitario-propuesto-por-guaido/>. Véase el texto en: <https://www.elimpulso.com/2020/09/07/este-es-el-pacto-unitario-suscrito-por-las-fuerzas-democraticas-por-la-libertad-de-venezuela-7sep/>

dos por muchos Estados extranjeros y Organizaciones Internacionales.<sup>38</sup>

En definitiva, corresponderá a la Asamblea Nacional, en el marco del citado artículo 333 de la Constitución, dictar las regulaciones que permitan continuar “el proceso de restablecimiento del orden constitucional y democrático” más allá del 5 de enero del 2021.

---

<sup>38</sup> Como lo observó Claudia Nikken, ciertamente, en la práctica, muchas de las decisiones adoptadas por el gobierno de transición en el marco del *Estatuto de Transición*, “han sido y son decisiones de imposible ejecución *práctica* en Venezuela, a pesar de su legitimidad de todo orden. Solo tuvieron y tienen efectos en el exterior, porque así lo han decidido terceros Estados, en el entendido de que esas actuaciones se fundamentan en la Constitución y tienen legitimidad política porque cuentan con apoyo popular. Véase Claudia Nikken, “Reflexiones sobre la eventual continuidad institucional de la Asamblea Nacional,” en *WOLA.ORG, Venezuelan Politics and Human Rights*, 18 de agosto de 2020, disponible en <https://www.venezuelablog.org/reflexiones-sobre-la-eventual-continuidad-institucional-de-la-asamblea-nacional/>

## DÉCIMA TERCERA

Sobre

### EFECTOS DEL INFORME DE LA MISIÓN INTERNACIONAL INDEPENDIENTE EN EL ESTADO DE DERECHO Y EN LAS ELECCIONES

**Texto de la exposición en el Foro para analizar el Informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU por la Misión Internacional Independiente, organizado por la Academia (vía zoom) el día 1 de octubre de 2020.\***

#### I

Después de haber enviado a Venezuela, el 24 de septiembre de 2020, una Misión diplomática para verificar si se podían posponer las elecciones parlamentarias convocadas para diciembre de este año, abrir un espacio de diálogo y cambiar las condiciones existentes, la Oficina del Sr. Joseph Borrell, Alto Comisionado de la Unión Europea para las Relaciones Exteriores y Política de Seguridad, emitió una Nota de Prensa que se conoció anoche 30 de septiembre de 2020, en la cual se informó que:

“actualmente no existen las condiciones para que se lleve a cabo un proceso electoral libre, justo y democrático.”<sup>1</sup>

---

\* Publicado en el *Boletín de la Academia de Ciencias Sociales y Políticas*, No 161, Julio diciembre 2020, Homenaje al Dr. José Andrés Octavio, Caracas, pp. 907-924.

<sup>1</sup> Véase en: <https://www.france24.com/es/20201001-la-ue-no>

La verdad es que bastaba haber leído el *Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*, (21 pp) presentado el 15 de septiembre de 2020 ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en cumplimiento de la resolución 42/25 del Consejo, de 27 de septiembre de 2019; y haber leído las “*Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela* (443 pp.),<sup>2</sup> en los cuales se presentaron las conclusiones de dicha Misión “respecto a las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, las detenciones arbitrarias y la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, cometidos en el país desde 2014;” para haber llegado fácilmente a esa conclusión, sin necesidad de generar expectativas diplomáticas inútiles.

De dicho *Informe* y de las *Conclusiones Detalladas*, estimo que pueden destacarse cinco aspectos fundamentales: primero el cuadro de horror que muestran sobre delitos y crímenes cometidos contra los derechos humanos; segundo, la determinación de que los mismos se cometieron como parte de una política de Estado; tercero, la calificación de los mismos como de crímenes de lesa humanidad; cuarto, la determinación de responsabilidades; y quinto, su desarrollo en una situación de ausencia de Estado de derecho.

## II

El *primer aspecto* es que ambos documentos muestran, en forma clara y precisa un *cuadro de horror*, ciertamente inimaginable, no sólo pasado sino actual - que está ocurriendo -, compuesto por funcionarios del horror, policías del horror, fiscales del horror, jueces del horror y custodios del horror, que el *Informe* resume dando cuenta, que los actos y conductas descritos en el mismo:

“constituyen asesinatos arbitrarios, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes -incluyendo violencia sexual

---

reconocer% C3%A1-las-elecciones-legislativas-en-venezuela-si-no-se-aplazan-los-comicios

<sup>2</sup> Informe de 15 de septiembre de 2020, disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)



y de género-, desapariciones forzadas (a menudo de corta duración) y detenciones arbitrarias, en violación de la legislación nacional y las obligaciones internacionales de Venezuela." (par. 151).

A esos hechos y conductas se agregan en el *Informe*, los crímenes de:

"asesinato, encarcelamiento y otras privaciones graves de la libertad física, tortura, violación y otras formas de violencia sexual, desaparición forzada de personas [...] y otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o graves daños al cuerpo o a la salud mental o física,"

Dichos crímenes, considera la Misión que constituyen "crímenes de lesa humanidad," y algunas de ellas, específicamente el crimen de lesa humanidad de persecución, tal como se define en el Estatuto de Roma" (par 161).

En particular, en las *Conclusiones detalladas* se analizaron muchos de dichos crímenes, entre los que se destacar los relativos a la *represión política selectiva* (Capítulo III) y los cometidos en el contexto de "violaciones en un *contexto de seguridad o control social* (Capítulo IV), que la Misión igualmente consideró que algunos de ellos "pueden constituir también el crimen de lesa humanidad de la persecución" (par. 2085), consistente:

"una privación intencional y grave de los siguientes derechos: el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, el derecho a no ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a no ser sometido a violación y otras formas de violencia sexual, y el derecho a no ser sometido a arresto o detención arbitrarios. En conjunto, estas violaciones pueden constituir actos de persecución, pero también pueden constituir distintos crímenes de lesa humanidad" (par. 2085).

En las *Conclusiones detalladas*, en relación con este crimen de "persecución," la Misión destacó lo que son sus "elementos material distintivos,"

"a saber, el hecho de dirigirse a una o varias personas o a un grupo por motivos discriminatorios, se manifiesta cuando el ataque se basa, entre otras cosas, en "motivos políticos."" Las víctimas directas de los crímenes examinados en los Capítulos citados (III y IV) fueron objeto de ataques

debido a su identidad como presuntos opositores políticos al régimen (par. 2085).

Para mayor claridad, la *Misión* especificó en las *Conclusiones detalladas* que esos crímenes incluyen:

“a. El encarcelamiento y otras privaciones graves de la libertad física en violación de las normas fundamentales del derecho internacional, los actos de tortura, violación y otras formas de violencia sexual, y otros actos inhumanos de carácter similar documentados en el Capítulo III (*Represión Política Selectiva*), así como los actos de tortura, violación y otras formas de violencia sexual, y otros actos inhumanos de carácter similar documentados en el Capítulo V (*Violaciones en el contexto de las protestas*).

b. Los asesinatos (denominados ejecuciones arbitrarias y extrajudiciales a lo largo del Informe), el encarcelamiento y otras privaciones graves de la libertad física en violación de las normas fundamentales del derecho internacional, las desapariciones forzadas<sup>3647</sup>, los actos de tortura y otros actos inhumanos de carácter similar, cometidos contra miembros de la población civil en el contexto de operaciones de seguridad o control social” (par. 2087).

### III

El *segundo aspecto* que quería destacar, es que todas las violaciones y crímenes reseñados y analizados por la *Misión*, como dejó constancia en el *Informe*, formaron parte de *una política de Estado*, teniendo la misma “motivos razonables para creer que la mayoría”:

“se cometieron en el marco de un *ataque generalizado y sistemático dirigido contra una población civil*, con conocimiento del ataque, de conformidad con dos políticas estatales distintas o en apoyo de las mismas. En primer lugar, *se aplicó la política de silenciar, desalentar y anular la oposición al Gobierno del Presidente Maduro*, incluso atacando a las personas que, por diversos medios, demostraron su desacuerdo con el Gobierno o fueron consideradas contrarias a él, así como a sus familiares y amigos que fueron objeto de ataques por estar asociados/as con ellos. En segundo lugar, existía una política de lucha contra la delincuencia, que incluía la eliminación de las personas consideradas “delincuentes” mediante su ejecución extrajudicial” (par. 160).

Ello lo reiteró la Misión en las *Conclusiones detalladas*, al indicar que:

“tiene motivos razonables para creer que la mayoría de las violaciones y los crímenes documentados en el presente informe se cometieron *en el marco de un ataque generalizado y sistemático dirigido contra una población civil*, con conocimiento del ataque, de conformidad con una política estatal o en apoyo de ella. En relación con estos crímenes, la Misión tiene motivos razonables para creer que en Venezuela se cometieron crímenes de lesa humanidad en el periodo examinado” (par. 2086).

Sobre esto mismo, en las *Conclusiones detalladas*, la Misión fue por lo demás explícita sobre estos crímenes, al indicar que

“se cometieron como parte de un *ataque dirigido contra la población civil*. De hecho, en primer lugar, los actos constituyeron una *línea de conducta que implicó la comisión múltiple de actos, que formaban parte de un contexto general de eventos*, en contraposición a los crímenes cometidos por individuos aislados y descoordinados que actuaban aleatoriamente por su cuenta. En segundo lugar, el *ataque se dirigió contra la población civil como objetivo principal, y no incidental*, del ataque. Como se señala a continuación, los actos cometidos contra miembros de las fuerzas armadas que han quedado de fuera de combate pueden entrar en esta definición. En tercer lugar, los crímenes enumerados anteriormente se cometieron, respectivamente, en cumplimiento de las siguientes dos políticas estatales distintas:

a. Una política para silenciar, desalentar y sofocar la oposición al Gobierno del Presidente Maduro, incluso dirigiendo a las personas que, a través de diversos medios, demostraron su desacuerdo con el Gobierno o fueron percibidas como contrarias a el, y a sus familiares y amigos que blanco de ataques por estar asociados con ellos.

b. Una política para combatir la delincuencia, incluida la eliminación de las personas percibidas como “delincuentes” mediante la ejecución extrajudicial” (par. 2088).

#### IV

El tercer tema fundamental que deriva del *Informe* y de las *Conclusiones Detalladas* de la *Misión*, es que los crímenes do-

cumentados, en su mayoría, como antes se ha indicado de citas de los mismos. fueron calificados por la *Misión* expresamente, como *crímenes de lesa humanidad*, en particular aquellos cometidos en el marco de “la represión en un contexto de seguridad y control social,” y de “violaciones en el contexto de protestas,” es decir, configurándose como una ofensa a la sociedad venezolana y a la humanidad; precisando que:

“corresponden a conductas que pueden calificarse jurídicamente, en virtud del artículo 7 del Estatuto de Roma, como *crímenes de lesa humanidad* de asesinato, encarcelamiento u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales del derecho internacional, tortura, violación o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable, desaparición forzada<sup>3645</sup> de personas y otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o lesiones graves al cuerpo o a la salud mental o física” (par. 2084).

V

En *cuarto lugar*, en cuanto a las *responsabilidades*, el *Informe* fue por demás claro y preciso, expresando que la *Misión*:

“tiene motivos razonables para creer que tanto el Presidente como los Ministros del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz y de Defensa, ordenaron o contribuyeron a la comisión de los delitos documentados en el presente informe, y teniendo la capacidad efectiva para hacerlo, no adoptaron medidas preventivas y represivas” (par. 164);

Y además, también para creer que:

“los directores de las entidades de seguridad e inteligencia que participaron en la comisión de los delitos documentados en el presente informe ordenaron o contribuyeron a la comisión de esos delitos y, al tener la capacidad efectiva para hacerlo, no adoptaron medidas preventivas y represivas” (par 165).

Sobre estas responsabilidades en las *Conclusiones detalladas*, la *Misión* fue también extremadamente cuidadosa y explícita al señalar sobre las graves violaciones y crímenes *contra disidentes políticos selectivos* ocurridos en el SEBIN (par. 1982), que:

“existen motivos razonables para creer que el Presidente tenía conocimiento de violaciones y crímenes, en par-

ticular las detenciones arbitrarias y los actos de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes, incluidos los actos de violencia sexual, documentados en este informe y realizados en el SEBIN desde 2014. Existe información que en ocasiones dio órdenes al Director General y a los directores de otras unidades del SEBIN. La Misión también cree que el Vicepresidente sabía o debía saber de los mismos crímenes. Si bien tenían la autoridad efectiva para hacerlo, no previnieron los crímenes y violaciones, ni los sancionaron” (par.1988).

Igualmente, en relación con la actuación de, los funcionarios de la DGCIM, la *Misión* expresó que los mismos:

“participaron en un patrón de violaciones de los derechos humanos y crímenes contra disidentes militares, incluidas detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas de corta duración y torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes, incluidas violaciones y otros actos de violencia sexual” (par. 1996).

Más adelante, en las mismas *Conclusiones detalladas*, sobre las responsabilidades relativas a los crímenes documentados, la *Misión* también fue cuidadosa y precisa al indicar CM que:

“tiene motivos razonables para creer que el Presidente Maduro, dada su posición de autoridad y control efectivo sobre la DGCIM, y el sistema de denuncia existente, tenía conocimiento de las violaciones cometidas en la DGCIM contra militares disidentes y asociados, en particular, actos de tortura y/o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y no ha adoptado las medidas necesarias para impedir que se produzcan esos actos o para sancionarlos. En varios casos existe información fidedigna de que participo directamente, ordenando o instigando determinados actos delictivos” (par. 2006).

Luego, en las mismas *Conclusiones detalladas* la *Misión* Independiente, deja constancia que:

“cuenta con información que indica que el Presidente y los Ministros del Interior y de Defensa tenían conocimiento de los crímenes. Estaban en estrecho contacto con otros miembros de la FANB, incluido la GNB, y también con los directores de la PNB, el CICPC, el SEBIN y la DGCIM. Daban ordenes, coordinaban actividades y pro-

porcionaron recursos para llevar a cabo los planes y políticas establecidos en el informe” (par. 2100)

Y se concluye en las *Conclusiones detalladas*:

“Por todas estas razones, la Misión tiene motivos razonables para creer que tanto el Presidente como los Ministros del Interior y de Defensa, ordenaron o contribuyeron a la comisión de los crímenes documentados en el presente informe, y teniendo la autoridad efectiva para hacerlo, no adoptaron medidas de prevención y represión (par. 2103).

“La Misión también tiene motivos razonables para creer que los directores de las entidades de seguridad e inteligencia que participaron en la comisión de los crímenes documentados en el presente informe ordenaron o contribuyeron a la comisión de esos crímenes y, teniendo la autoridad efectiva para hacerlo, no adoptaron medidas de prevención y represión” (par. 2104).

## VI

Y por último, en *quinto lugar*, en relación con el *Estado de derecho*, todas estas violaciones a los derechos humanos, muchas de las cuales como se ha dicho, se han calificado como crímenes de lesa humanidad, tal como se indica en el *Informe* – y no podía ser de otro modo – “*se produjeron en medio de una ruptura gradual de las instituciones democráticas y del estado de derecho en Venezuela desde 2014*” (par. 12), que provocó el consiguiente “*debilitamiento de los mecanismos de rendición de cuentas democráticos, judiciales e institucionales,*” habiendo ello dado lugar a “una política para silenciar, desalentar y sofocar la oposición al Gobierno” (par. 2088.a, CD), en medio de “una creciente impunidad, lo que exacerbó las violaciones.”

Específicamente, la *Misión* constató, por ejemplo, cómo “la Asamblea Nacional, el poder legislativo del Estado, se ha visto continuamente obstaculizada desde que la coalición de partidos de la oposición obtuvo dos tercios de los escaños en diciembre de 2015 (par 14, *Informe*); cómo “los parlamentarios de la oposición se convirtieron en un foco de represión” afirmando que “al momento de redactar el informe, los parlamentarios de la oposición seguían siendo reprimidos” (Par. 28 IM); y, en contra de la Constitución, cómo “la Asamblea Nacional Constituyente se ha convertido en un poder legislativo de facto” (par. 129, *Informe*).

La *Misión* constató, además, cómo en contra de la Constitución, “uno de los elementos que contribuyen a las violaciones y delitos determinados ... es la falta de independencia del poder judicial” (par. 148, *Informe*), habiendo “el Tribunal Supremo dejado de funcionar como un control independiente de los demás poderes del Estado” (154, *Informe*), y “el propio poder judicial” quedado “convertido en un instrumento de represión” (IM par 165, *Informe*).

Sobre ello, en particular, la *Misión*:

“documentó casos en que miembros del poder judicial participaron, por acción u omisión, en la perpetración de graves violaciones de los derechos humanos. Esto es especialmente en el caso del enjuiciamiento penal de opositores políticos, casos que han demostrado violaciones recurrentes de las garantías procesales. Además, los casos investigados por la Misión muestran que el Estado ha recurrido cada vez más a los tribunales militares para juzgar a los disidentes políticos.” (par. 164, *Informe*).

Específicamente respecto de los derechos políticos, la *Misión* encontró “motivos razonables para creer que durante el período examinado se utilizaron detenciones arbitrarias contra personas por su afiliación, participación, opiniones o expresión política” (par. 34, *Informe*); “que algunos opositores políticos y personas asociadas a ellos fueron objeto de desaparición forzada de corta duración durante el período examinado;” (par. 46, *Informe*) y que “se aplicó la política de silenciar, desalentar y anular la oposición al Gobierno ..., incluso atacando a las personas que, por diversos medios, demostraron su desacuerdo con el Gobierno o fueron consideradas contrarias a él, así como a sus familiares y amigos que fueron objeto de ataques por estar asociados/as con ellos” (160, *Informe*).

## VII

Es decir, tanto el *Informe* como las *Conclusiones detalladas* de la *Misión* Independiente, ponen de manifiesto la total ausencia de Estado de derecho en Venezuela, y con ello, la carencia absoluta de los elementos esenciales de la democracia definidos en la carta Democrática Interamericana, que están montado siempre sobre el principio de la separación e independencia de los poderes público, de manera que se pueda asegurar que el ejercicio del poder esté sometido a control, particu-

larmente a cargo de una Justicia autónoma e independiente, pues, en definitiva, sin separación de poderes y sin un sistema de control del poder, simplemente no pueden realizarse verdaderas elecciones libres, justas y confiables; no puede haber pluralismo político, ni acceso al poder conforme a la Constitución; no puede haber efectiva participación en la gestión de los asuntos públicos, ni transparencia administrativa en el ejercicio del gobierno, ni rendición de cuentas por parte de los gobernantes; en fin, no puede haber sumisión efectiva del gobierno a la Constitución y las leyes, así como subordinación de los militares al gobierno civil; no puede haber efectivo acceso a la justicia; y real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos, incluyendo la libertad de expresión y los derechos sociales.<sup>3</sup>

Por ello, es relación con la ilegítima e inconstitucional convocatoria realizada por el régimen de elecciones parlamentarias para diciembre de 2020, la *Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Michelle Bachelet, se refirió específicamente al poder judicial, manifestando su preocupación por los fallos del Tribunal Supremo de Justicia “que obstruyen la libertad de selección de los representantes de siete partidos políticos y el nombramiento no consensuado de los miembros de Consejo Nacional Electoral;” así como su inquietud por la modificación “del mecanismo de selección de representantes indígenas para la Asamblea Nacional, de los cambios al sistema electoral y a la composición de la Asamblea Nacional sin un proceso inclusivo de consulta previa.”<sup>4</sup>

### VIII

Y fue precisamente en ese marco de violaciones de derechos, y entre ellos, de derechos políticos, de persecución política y de ausencia de elementos mínimos de un régimen democrático que, como lo observó Luis Almagro, el *Secretario General de la Organización de Estados Americanos*, al conocer y apoyar el

<sup>3</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Prólogo” al libro de Gustavo Tarre Bri-ceño, *Solo el poder detiene al poder, La teoría de la separación de los poderes y su aplicación en Venezuela*, Colección Estudios Jurídicos N° 102, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 13-49.

<sup>4</sup> Véase en: [ews.un.org/es/story/2020/09/1481232](https://ews.un.org/es/story/2020/09/1481232). Igualmente, en *El Nacional* 25 septiembre 2020, en <https://www.elnacional.com/venezuela/bachelet-expreso-preocupacion-por-la-obstruccion-de-la-libertad-en-venezuela-ante-las-elecciones-parlamentarias>



*Informe* el 16 de septiembre de 2020, simplemente:

“Es absurdo pensar que los criminales de lesa humanidad que reprimen y eliminan oposición y disidencia puedan organizar elecciones libres y justas.”<sup>5</sup>

Por ello, el propio *Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos* unos meses antes, en su sesión del 26 de junio de 2020 (Resolución CP/RES. 1156 (2291/20), en particular en materia político electoral, ya había resuelto “desconocer la ilegal designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral por parte del Tribunal Supremo de Justicia;” reconociendo en cambio a la Asamblea Nacional como “la única institución democráticamente electa.”

El Consejo Permanente, además, condenó “el continuo acoso ejercido por el régimen *ilegítimo* de Nicolás Maduro contra las funciones que las leyes venezolanas le otorgan a la Asamblea Nacional;” rechazando también “en los más enérgicos términos” y decidiendo *desconocer*, “la ilegal designación de las directivas de los partidos políticos Primero Justicia y Acción democrática.”<sup>6</sup>

En el mismo sentido, el *Grupo de Lima*, con fecha 18 de junio de 2020 expresó que “rechazan y desconocen la ilegal designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral de Venezuela mediante una sentencia del Tribunal Supremo de Justicia.”<sup>7</sup>

En consecuencia, como lo observaron los mismos miembros del *Grupo de Lima* en comunicado del 17 de septiembre de 2020, al también conocer el *Informe* de la Misión Independiente, evidentemente que en Venezuela “no se cumplen las condiciones para un proceso electoral transparente, inclusivo, libre y justo,” debiendo “eliminarse todos los obstáculos a la participación política para que se lleve a cabo un proceso electoral

---

<sup>5</sup> Véase “Comunicado de la Secretaría General de la OEA sobre Informe de la ONU sobre crímenes de lesa humanidad en Venezuela,” 16 de septiembre de 2020; disponible en: [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-096/20](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-096/20)

<sup>6</sup> Véase: [http://scm.oas.org/doc\\_public/spanish/hist\\_20/cp42611s03.docx](http://scm.oas.org/doc_public/spanish/hist_20/cp42611s03.docx)

<sup>7</sup> Véase en *El País*, 18 de junio de 2020, disponible en: <http://www.elpais.cr/2020/06/16/grupo-de-lima-desconoce-designacion-de-consejo-electoral-venezolano/>

significativo,” lo que exige – dijeron: “

“respeto del mandato constitucional de la Asamblea Nacional elegida democráticamente, la devolución del control de los partidos políticos a sus administradores legítimos, el cese de la inhabilitación y el enjuiciamiento de los líderes políticos, el pleno restablecimiento de sus derechos y de otros candidatos a la igualdad política y participación, la actualización integral del padrón electoral, incluyendo a votantes jóvenes y venezolanos en el exterior, y un CNE independiente y equilibrado, y participación igualitaria y acceso irrestricto a todos los medios.”<sup>8</sup>

Todo ello la habían expresado diversas instituciones dentro y fuera del país en el sentido de que elecciones parlamentarias convocadas en las condiciones actuales no responden a principio democrático alguno ni a los principios y estándares internacionales para que puedan realizarse elecciones libres, justas, verificables, confiables y transparentes.<sup>9</sup>

Ello incluso motivó a la Asamblea Nacional, mucho antes de conocerse el *Informe*, el 30 de junio de 2020, a adoptar el “Acuerdo que ratifica la ruta política integral planteada al país, que permita elecciones presidenciales libres y transparentes como salida a la crisis generalizada y que produzca la reinstitucionalización democrática en Venezuela,” en el cual, desconociendo “la ilegal designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral por parte de quienes usurpan el Tribunal Supremo de Justicia,” precisó cuáles son la “condiciones necesarias” para que puedan realizarse dichas elecciones, enumerando las siguientes

“Restablecimiento del derecho al sufragio para todos los venezolanos, dentro y fuera del país, por lo que es necesario contar con un Registro Electoral confiable y auditado.

Garantizar que el voto sea ejercido libremente, sin coacción o intimidación. Prohibición de migración de elec-

---

<sup>8</sup> Comunicado de 17 de septiembre de 2020; disponible en: Disponible en: <https://evtmiami.com/grupo-de-contacto-internacional-dice-que-no-hay-condiciones-para-elecciones-en-venezuela/>

<sup>9</sup> Véase los Comunicados y pronunciamientos más importantes en el libro publicado por IDEA, con presentación de Asdrúbal Aguiar: Allan R. Brewer-Carías y José Ignacio Hernández, *Venezuela. La ilegítima e inconstitucional convocatoria a elecciones parlamentarias en diciembre de 2020*, Iniciativa democrática España y las Américas IDEA, 2020.

tores de sus centros electorales naturales.

Cese de las inhabilitaciones, enjuiciamiento y prisión de los dirigentes políticos y restablecimiento pleno de sus derechos a la participación política.

Participación plena de todos los partidos políticos; restablecimiento de su dirigencia natural y el uso de sus símbolos, colores y bienes.

Nuevo Poder Electoral legítimo, designado por la Asamblea Nacional, en ejercicio de sus competencias constitucionales, y de esta forma contar con un cronograma electoral que garantice el derecho al voto y a los lapsos correspondientes, una campaña electoral equitativa y el adecuado comportamiento del Plan República, respetando el proceso electoral y prohibiendo cualquier intervención ajena a la protección del acto electoral.

Auditoría de todos los procesos del sistema electoral, así como observación electoral nacional e internacional calificada en todas las etapas del proceso.”

El 2 de agosto de 2020, también antes de la aparición del *Informe* de Misión de la ONU, veintisiete (27) partidos políticos venezolanos emitieron una Declaración titulada: “*Unidos debatimos y unidos decidimos: NO participaremos en el fraude, Sí lucharemos por verdaderas elecciones libres,*” acordando “de manera unánime” su decisión de “*no participar en el fraude electoral*” convocado por el régimen, considerando que lo convocado “*no es una elección,*” rechazando en consecuencia el “nuevo intento de la dictadura para disfrazar de elección a un proceso que no lo es, tal como lo hizo en el año 2018 al secuestrarnos la elección presidencial que correspondía celebrar conforma a nuestro orden constitucional.”<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Véase el texto en “Por unanimidad: los partidos políticos de la Unidad deciden no participar en el fraude y convocan a un pacto nacional para la salvación de Venezuela,” Asamblea nacional, Centro de Comunicación Nacional, Caracas 2 de agosto de 2020, disponible en: <https://presidenciave.com/presidencia/por-unanimidad-los-partidos-politicos-de-la-unidad-deciden-no-participar-en-el-fraude-y-convocan-a-un-pacto-nacional-para-la-salvacion-de-venezuela/>. Véase además la información en Alonso Moleiro, “La oposición a Maduro oficializa su decisión de no participar en las elecciones legislativas. Los partidos que apoyan a Guaidó defienden la celebración de una votación con garan-

En dicha Declaración, por lo demás, insistieron en que las “condiciones para lograr elecciones *libres*, justas y competitivas,” conforme a los estándares mínimos aceptados por todos los países democráticos del mundo, son:

“1) Restablecimiento del derecho al sufragio para todos los venezolanos, incluyendo a los que han tenido que emigrar (Registro Electoral confiable y auditado).

2) Garantizar que el voto sea ejercido libremente, sin coacción o intimidación. Prohibición de migración de electores de sus centros electorales naturales.

3) Cese de las inhabilitaciones y enjuiciamiento de los dirigentes políticos y restablecimiento pleno de sus derechos a la participación política.

4) Participación plena de todos los partidos políticos; restablecimiento de sus legítimas autoridades cesadas por la írrita intervención, así como el uso de sus símbolos y colores partidistas.

5) CNE independiente, nombrado por la Asamblea Nacional, conforme a lo señalado por la Constitución Nacional y la Ley. Designación de todos los órganos subordinados de manera independiente, así como las Juntas Electorales y miembros mesa. Respeto al trabajo de los testigos electorales y demás funcionarios en todos los procesos.

6) Cronograma electoral que garantice el derecho al voto y a los lapsos para cada una de las actividades del proceso desde su convocatoria.

7) Campaña electoral equitativa, con igual acceso a los medios de comunicación públicos y privados; prohibición de cadenas. Acceso equitativo a los espacios públicos y garantía de libre tránsito por todo el territorio nacional.

8) Adecuado comportamiento del Plan República respetando que el proceso electoral es esencialmente un acto civil. Prohibición de indebidas intervenciones en el proceso.

---

tías en Venezuela, El País, 2 de agosto de 2020, disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-08-02/la-oposicion-a-maduro-oficializa-su-decision-de-no-participar-en-las-elecciones-legislativas.html>; y en “La oposición de Venezuela no participará en las próximas elecciones legislativas,” en público.com, 2 de agosto de 2010, disponible en: <https://www.publico.es/internacional/oposicion-venezuela-no-participara-proximas-elecciones-legislativas.html>

9) Auditorias de todos los procesos del sistema electoral, incluyendo las nuevas máquinas de votación y el sistema para el proceso automatizado.

10) Observación Electoral nacional e internacional calificada en todas las etapas del proceso y en las diversas fases del ciclo electoral. Acompañamiento electoral calificado en cada proceso electoral.”<sup>11</sup>

Es evidente que ninguna de esas condiciones mínimas para que pueda haber elecciones democráticas libres y transparentes está actualmente asegurada en Venezuela, y menos aún puede pensarse que las mismas puedan existir en el marco de la situación denunciada en el *Informe* de la *Misión* Independiente de la ONU.

En consecuencia, las elecciones parlamentarias convocadas ilegítima e inconstitucionalmente para diciembre de 2020, si se llegaran a realizar en las condiciones actuales (octubre 2020), el resultado solo sería una supuesta “elección” de diputados a la Asamblea Nacional la cual ha sido declarada de antemano como ilegítima por la Asamblea Nacional, con la consecuencia ineludible de que la misma (al igual que ocurrió con la supuesta elección de Nicolas Maduro en mayo de 2018), igualmente deberá ser considerada como “inexistente” por vicios en la manifestación de voluntad de los votantes y en el objeto de la misma, por estar regulados en “normas” y “reglamentos” dictados por un Consejo Nacional Electoral cuyos miembros fueron nombrado inconstitucionalmente, los cuales son violatorios de la Ley Orgánica de los Procesos Electorales, por ser una elección convocada por “orden” de un órgano que no tiene competencia para darla, como es la Sala Constitucional, lo que hizo mediante la sentencia No. 68 de 5 de junio de 2020 (Punto sexto de la decisión),<sup>12</sup> y por realizarse sin que existan las condiciones mínimas elementales para poder ser elecciones libres, justas, confiables, verificables y transparentes.

En este caso, por tanto, como ocurrió con aquella supuesta elección de Nicolás Maduro en mayo de 2018, el denomina-

---

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> En el punto Sexto de la “decisión” contenida en la sentencia la Sala Constitucional: “Se *ordena* al Consejo Nacional Electoral (CNE) convocar los comicios para elegir a los diputadas y diputados de la Asamblea Nacional, cuyo mandato expira el 4 de enero de 2021.”

do “principio de la conservación de la voluntad electoral *presunta*”<sup>13</sup> tampoco se podría aplicar pues sería una elección ilegítima e inconstitucional, razón por la cual los supuestos diputados que pudieran ser “electos” no podrían asumir legítimamente sus funciones para integrar la Asamblea Nacional que deberá funcionar a partir del 5 de enero de 2021.

1º de octubre de 2020

---

<sup>13</sup> Al cual se refirió Claudia Nikken, en “Reflexiones sobre la eventual continuidad institucional de la Asamblea Nacional,” en *WOLA.ORG, Venezuelan Politics and Human Rights*, 18 de agosto de 2020, disponible en <https://www.venezuelablog.org/reflexiones-sobre-la-eventual-continuidad-institucional-de-la-asamblea-nacional/>

## DÉCIMA CUARTA

Sobre

### LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA Y LA LUCHA POR LA AUTONOMÍA Y LA DEMOCRACIA"

*Discurso pronunciado en el acto de recepción del Premio Alma Mater UCV 2020 otorgado por la Asociación de Egresados y Amigos de la Universidad Central de Venezuela, en acto realizado el 4 de diciembre de 2020*

*Dra Cecilia García Arocha Márquez, Rectora Magnífica; Dr Nicolás Bianco, Vicerrector Académico, y Amalio Belmonte, Secretario y Vicerrector administrativo encargado, todos de esta Universidad Central de Venezuela;*

*Profesora Josefina Punceles de Benedetti, Presidenta de la Asociación de Egresados y Amigos de la Universidad Central de Venezuela y demás miembros de su Junta Directiva,*

*Dra Imelda Cisneros, Coordinadora del Jurado del Premio Alma Mater 2020, y demás miembros del Jurado, Doctores Benjamín Schariffker, Felix Tapia, Antonio París, Giovanna de Michelle, Susana Raffalli y Mireya de Goldwasser.*

*Profesor Humberto Romero Muci, Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales,*

*Demás autoridades universitarias, y todos los presentes en esta sesión telemática, que sustituye el acto que usualmente se realiza en el Aula Magna de nuestra querida Universidad*

Ser Ucevista, es decir, ser egresado de la Universidad Central de Venezuela, es de por sí un gran honor que estoy seguro sienten todos aquellos quienes se han formado en esta Casa de Estudios que, como lo dice nuestro Himno es, ante todo, la Casa “que vence la sombra,” es decir, la que por el conocimiento en ella adquirido y difundido por sus profesores y egresados, ha podido vencer la oscuridad y la ignorancia.

Es el Alma Mater, la cual, como también nos lo recuerda el Himno, ha sido siempre ese “abierto Cabildo, donde el pueblo redime su voz,” que no es otra cosa sino el claustro que nos ha permitido expresar libremente nuestras ideas, difundirlas, explicarlas, discutirlos, enseñarlas y aplicarlas acorde con nuestras convicciones, en nombre y para el beneficio de todos, y no solo para beneficio personal. Porque el conocimiento de la ciencia para guardárselo uno mismo, o para que su producto se quede en archivos y gavetas que nadie abre, no es realmente tal, sino egoísmo.

Pero si ser Ucevista es por sí solo un gran honor universitario y académico que nos acompaña siempre a los egresados de esta Casa Estudios, el ser escogido por los propios Egresados de la Universidad como “Egresado Integral” y ser beneficiario de este *Premio Anual “Alma Mater”* que hoy recibo muy honrosamente es, sin duda, un doble e incommensurable honor académico; sobre todo teniendo en cuenta que se otorga por un Jurado que ha considerado que en alguna forma he tenido “un espíritu apegado a la justicia, a la equidad y a la solidaridad humana” y que he hecho “contribuciones científicas y académicas” que les ha permitido calificarme como “Egresado Integral.”

Entenderán ustedes entonces por qué me siento inmensamente honrado en recibir este reconocimiento, ya que no han sido pocos los 58 años transcurridos desde que en 1962 egresé de esta Universidad, luego de haber ingresado a la misma por decisión propia en 1957. Al final de un bachillerato algo accidentado que me llevó a estar un año interno en el Colegio San José de Mérida, donde pasé el que sería el año más feliz de mi vida estudiante de bachillerato, y donde fui también por voluntad propia, al regresar a Caracas me inscribí en el entonces preuniversitario en Filosofía y Letras, que regentaba la Universidad Católica Andrés Bello entre las esquinas de Jesuitas a Tienda Honda.



La mayoría de mis compañeros de curso, entre ellos mi querido amigo y socio Alberto Baumeister Toledo - a quien hoy quiero recordar -, como era lógico, siguieron sus estudios universitarios en la Universidad Católica. Del grupo, yo fui uno de los disidentes, y decidí venir a la Central, siguiendo en cierta forma los pasos de mi padre Charles Brewer Maucó, quien se había graduado aquí de Odontólogo en 1935, y los de mi hermano Charles Brewer-Carías, ese otro gran egresado de esta Universidad, quizás el más destacado Naturalista, polímata y explorador de la Guayana de toda nuestra historia moderna, quien para ese entonces ya estaba estudiando aquí Odontología; pasos Ucevistas que luego siguieron mis hermanos, Tony Brewer-Carías, quien fue un destacado Arquitecto, y Jimmy Brewer-Carías, también otro destacado Odontólogo de esta Universidad; mi esposa, Beatriz Leal de Brewer, graduada Ciencias Políticas, y uno de mis hijos, Eric Brewer Leal, graduado de Arquitecto. Es decir, una familia con un buen entorno de Ucevistas, lo que no impidió que luego me vinculara como profesor con la Universidad Católica Andrés Bello.

Como ingresé en esta Universidad Central en 1957, mis estudios transcurrieron en el tiempo en el cual el país se abrió a la democracia, lo que inevitablemente nos llevó a todos los miembros de la comunidad universitaria, a participar activamente en la política universitaria. También fue mi caso, aun cuando siempre como independiente empedernido, pues nunca quise inscribirme en partido político alguno, resintiéndolo así la centrífuga de la politización del movimiento universitario de la época. Ello me permitió navegar aquellas aguas siempre con libertad de pensamiento y sin ataduras, salvo conmigo mismo, como ha sido siempre. Ese año 1957 fue el de la huelga universitaria del 21 de noviembre en la cual todos participamos, como también lo hicimos votando en el plebiscito de diciembre de ese año contra la continuidad del régimen de Pérez Jiménez. Nos tocó el privilegio vital de haber sido testigos del proceso de cambio político que se originó en los meses sucesivos, con la salida de Pérez Jiménez del poder y del país, y la instauración de la democracia, con todas las fuerzas e ideas que aventó; habiendo incluso tenido el privilegio de tener como profesores, en mi primer año de de-

recho, a actores contemporáneos del proceso como Edgar Sanabria, quien entonces fue designado Presidente del gobierno de transición democrática, y otros líderes políticos fundamentales como lo fueron Rafael Caldera y Arístides Calvani.

Para ese entonces participé activamente en la política universitaria habiendo fundado un Movimiento Universitario Independiente, con la quimera de defender los valores universitarios, compitiendo con los principales partidos políticos. En esa época publiqué los que serían mis primeros escritos impresos, precisamente sobre temas universitarios, como la autonomía y la selección universitarias,<sup>1</sup> y además fundé y edité el periódico *Opinión*, que salió durante 1958 con la colaboración de otros estudiantes de esta Universidad.

Fueron años de intensísima actividad, estudio, trabajo y camaradería, habiendo sido testigo directo entre otras cosas, de la partida de varios amigos entrañables hacia la guerrilla que tanta huella dejó en sus vidas, y tanto daño causó a nuestra generación, anulando tantos talentos. Mi decisión en aquellos tiempos fue formarme académicamente, dedicándome al estudio y al trabajo, para lo cual en 1960 ingresé al escalafón universitario como Auxiliar de Investigación en el Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho, que entonces dirigía el profesor Antonio Moles Caubet; Instituto que, con el correr de los años llegó a ser el más importante centro de investigación y de difusión del pensamiento en derecho público, no sólo en Venezuela, sino, sin dudar, yo diría, en toda la América Latina.<sup>2</sup> Tuve el privilegio de haber trabajado en el mismo durante 27 años, habiendo terminando mi situación activa en el profesorado como Director del mismo.

Cuando egresé como abogado en 1962 era un tiempo en el cual la Universidad podía premiar la excelencia y becar a

---

1 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo. Escritos de Juventud (1959-1964)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014.

2 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Perspectiva histórica sobre el Instituto de Derecho Público y el Derecho Administrativo, y su rol en la enseñanza universitaria en Venezuela" en *100 Años de Enseñanza del Derecho Administrativo de Venezuela 1909-2009*, TOMO I, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Universidad Monteávila / Funeda, Caracas 2011, pp. 11-31.

los graduados suma cum laude para el perfeccionamiento de sus estudios en el exterior - como fue mi caso -; la Universidad contaba con una dotación presupuestaria suficiente que le garantizaba su autonomía, y que permitía que los profesores y empleados pudieran tener salarios dignos

Qué contraste admirada Rectora, lo sé, con la situación que le ha tocado a Usted vivir al frente de nuestra Universidad, con un régimen que además de otros ataques contra la misma y su autonomía, se ha propuesto ahogarla presupuestariamente. Por ello todos nos preguntamos con angustia: ¿Cómo puede sobrevivir hoy, en medio de tantas penurias, un profesor universitario, cuando el más alto sueldo de un profesor titular a dedicación exclusiva, en una economía dolarizada como la que tenemos, es equivalente a solo algo más de cuatro dólares mensuales? Y ¿Cómo puede sobrevivir la Universidad cuando el monto del Presupuesto global que se ha asignado para su funcionamiento en 2021 solo representa el 2 % del monto solicitado, lo que implica que, por ejemplo, en materia de gastos de personal, el monto asignado para el año próximo sea solo el 1% de lo solicitado?

En contraste, como antes dije, en aquella Universidad de 1962, en un régimen democrático, yo pude viajar a Francia enviado por la misma, ya acompañado de mi esposa Beatriz, mi soporte fundamental durante todas estas décadas, para seguir cursos de posgrado en la Universidad de París; tiempo en el cual pude escribir en solitario, es decir, sin tutor, lo que luego sería mi tesis doctoral. Allí tomé conciencia de la excelente formación que yo había adquirido en esta Universidad, la cual incluso puedo decir que era muy superior a la que exhibían muchos de mis compañeros de estudio en París, graduados de derecho en importantes Facultades de muchos otros países.

Y allí comencé mi empeño por internacionalizar nuestra Universidad en el campo de las ciencias jurídicas, lo que siempre he buscado hacer desde entonces, durante todas las décadas transcurridas. Y ello comenzó justamente con una decisión que tuve que tomar en 1963, entre presentar la tesis que ya tenía lista, si en la Universidad de París donde estaba estudiando el postgrado o en esta Universidad Central de Venezuela que venía de abrir la posibilidad del doctorado en derecho,

donde sabía que tendría más impacto e importancia, que la que podía tener una tesis más de un extranjero en París.

Opté por la segunda, para lo cual conté con el aval del profesor Moles Caubet, quien respaldó mi decisión de regresar a Caracas y, más importante aún, aceptó ser el Tutor *ex post facto* de la tesis, la cual luego sería premiada con publicación y con la más alta mención honorífica que otorga la Universidad, resultando en un libro (*Las Instituciones Fundamentales del derecho administrativo y la Jurisprudencia venezolana*) que a partir de 1964, y durante varias décadas, sirvió de manual comúnmente utilizado en los estudios de derecho administrativo. En cuanto a la Universidad de París, sabía que regresaría con motivos académicos, y así fue en múltiples ocasiones, habiendo incluso sido nombrado profesor asociado en la Universidad Paris II en 1989, para dar un curso de posgrado en el mismo gran anfiteatro donde había estado como alumno treinta años antes.

Desde entonces, toda la actividad docente que he ejercido en el exterior, que ha sido extensísima e intensísima, y que además de en Francia he desarrollado en el Reino Unido, en Colombia y en Nueva York, siempre la he desarrollado en mi calidad de profesor de la Universidad Central de Venezuela, título que es el que siempre he exhibido con orgullo, y con el cual siempre he firmado mis estudios.

Y fue por ese propósito de internacionalización de la Universidad en el campo jurídico que, por ejemplo logré mi empeño en 1982, de que la Academia Internacional de Derecho Comparado de La Haya aceptara realizar por primera vez en América, un Congreso Internacional de Derecho Comparado, que tuvo lugar precisamente en nuestra Universidad Central recibiendo durante una semana a más de 1.200 juristas provenientes de todos los Continentes, quienes se llevaron no solo un conocimiento directo sobre Venezuela, que no tenían, sino por sobre todo, de nuestra Alma Mater. Ese empeño fue posible por el invalorable apoyo de mi recordado y entrañable amigo y destacadísimo profesor de esta Casa de Estudios, el profesor Pedro Nikken, entonces decano de la Facultad de Derecho - a quien también quiero recordar en este acto -.

Como antes dije, mi carácter de Ucevista y el título de Profesor de nuestra Universidad, siempre ha sido para mí motivo de orgullo, particularmente porque cuando se accede al mismo por Concurso de oposición, como fue mi caso en 1965, el título tiene carácter vitalicio. Es parte de la autonomía universitaria, y es algo que, por supuesto, los enemigos de la misma resienten y quisieran poder controlar. No puedo por ello dejar de mencionar, por la trascendencia que tuvo para mí, un lamentable hecho que ocurrió en mi propia Facultad, cuando un profesor ya fallecido - por eso no lo nombro - y quien entonces era alto funcionario del gobierno del presidente Hugo Chávez, se atrevió a proponer insolentemente al Consejo de la Facultad que se me despojara de mi título de Profesor Titular, y además que se quemaran públicamente mis libros, y todo por la infundada y malvada acusación que inventaron ciertos periodistas en mi contra, condenándome sin proceso, por el solo hecho de que en mi condición de profesor y abogado se me hubiera solicitado una opinión jurídica sobre el decreto de gobierno de transición que se formó en 2002 a raíz de la renuncia del Presidente Hugo Chávez, que yo no redacté; opinión que di y que por lo demás fue en contra del contenido del mismo.

Esa acusación inicua se convirtió, tres años después, en 2005, en la excusa del régimen para iniciar una persecución política en mi contra motorizada por una Fiscal sin escrúpulos, al servicio del régimen, que después de haber perseguido a tantos otros, falseando procesos, ahora clama inútilmente desde Bogotá por ser reconocida como opositora al régimen que tanto sirvió servilmente. Fue precisamente por su persecución que se inició mi ya largo exilio, que va por los 15 años, tiempo durante el cual contrariamente a lo que perseguían, lo que he hecho es incrementar mi actividad académica, siempre como Profesor de nuestra Casa de Estudios, publicando y divulgando mis estudios sobre el devenir institucional del país.<sup>3</sup>

---

3 A casi toda mi obra se puede acceder libremente a través de mi página web: [www.allanbrewercarias.com](http://www.allanbrewercarias.com)

Y es que soy un convencido, - como lo dije en marzo de 2002-, al recibir el Premio Francisco De Venanzi a la Investigación Universitaria, solo unas semanas antes de aquella artera acusación periodística en mi contra, y la insensata propuesta de quemar mis libros, que el aumento de los conocimientos como consecuencia de la investigación

“por sobre todo implica y exige su divulgación, para que otros precisamente aumenten su conocimiento. Siempre he pensado que más vale un trabajo publicado que uno guardado en un archivador, pues lo menos que podemos lograr es el ahorro del tiempo de otros para que no transiten inútilmente la misma senda, y puedan partir de lo ya investigado.”

De allí las decenas de miles de páginas impresas que conforman mi obra publicada que solo muestran, como decía entonces y hoy repito, que

“nuestra investigación no es egoísta; al contrario, podríamos calificarla de profundamente generosa. El objetivo es que otros utilicen lo que investigamos, de eso precisamente se trata, de que el conocimiento siga acrecentándose.”<sup>4</sup>

Y toda esa labor ha sido posible antes y ahora, en medio de todas las dificultades, como también lo dije en aquella oportunidad, por la libertad académica que caracteriza a la Universidad y, además, por la libertad que nos ha permitido la democracia; conforme a todos los principios que la rigen y que la Universidad se resiste a dejar morir, como lo demuestra la extraordinaria gesta de los últimos años comandada por la Rectora Cecilia García Arocha, quien con su actuación nos ha recordado a todos los universitarios que sin democracia no

---

4 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Asalto al poder y sus consecuencias para la democracia” discurso en el Acto de recepción del Premio Francisco De Venanzi a la trayectoria del Investigador Universitario, en el Consejo de desarrollo Científico y Humanístico y la Asociación para el progreso de la Investigación Universitaria, UCV, 15 de marzo de 2002, en: <http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%20853.%20DISCURSO%20PREMIO%20VENANZI%20UCV%202002.pdf>

puede haber libertad de investigación, ni puede haber libertad de expresión del pensamiento, ni libertad de publicar el resultado de nuestros trabajos. Por ello, sin democracia, la primera que corre peligro es la autonomía universitaria.

Eso explica que el régimen político que se comenzó a instaurar a partir de 1999 haya progresivamente atacado todo lo que sea autónomo, para someterlo a su control, y por ello haya buscado acabar, a la vez, con la autonomía universitaria, la autonomía municipal, la autonomía sindical, la autonomía empresarial, la autonomía profesional, la autonomía de los propios entes públicos descentralizados, e incluso, la propia autonomía que deriva de la solidaridad social o de la acción solidaria. Y como muestra de esta marcha retrógrada, que es contra el propio libre desenvolvimiento de la personalidad, el régimen también ha emprendido ataques contra las Organizaciones No Gubernamentales, criminalizando la defensa de los derechos humanos e incluso, la propia solidaridad social. Solo en un régimen totalitario puede ocurrir lo que acaba de suceder hace una escasa semana contra la organización *Alimenta mi Solidaridad*, que muestra – como muy elocuentemente lo escribió Ramón Peña hace unos días en *El Nacional* –, que “Dar de comer al hambriento dejó de ser bíblica misericordia, ahora es un delito” siendo “El hecho punible: preparar diariamente comida para 25 mil niños, madres embarazadas y ancianos en comedores populares de Caracas y 13 estados del país;” y además, “El supuesto crimen es agravado porque también han cocinado miles de almuerzos (64.000) para humildes trabajadores sanitarios de hospitales públicos durante los meses de la pandemia.”<sup>5</sup>

Simplemente, no es posible entender la persecución desatada contra todo ello por bajas motivaciones políticas, la que ha llegado a materializarse incluso en una orden de aprehensión contra su director el destacado profesional Roberto Patiño, por el solo hecho de hacer el bien en su propio país.

---

5 Véase Ramón Peña, “En pocas palabras: Solidaridad proscrita,” en *América* 2.1, 30 de noviembre d 2020, en <https://americanuestra.com/ramon-pena-en-pocas-palabras-solidaridad-proscrita/>

No se puede entender sino como una consecuencia inevitable del totalitarismo, que parte de la falsa y errada idea de que en una sociedad solo se puede hacer lo que diga la burocracia ineficiente del Estado, como lo diga y bajo su control. Por eso, para el totalitarismo la sola palabra autonomía es lo más cercano a nombrar al demonio, lo que explica los ataques sistemáticos contra la autonomía universitaria, cuya existencia tanto molesta al régimen, porque no puede controlar las universidades autónomas.

Por ello, Hugo Chávez, una vez instalado en el poder, lo primero que pretendió hacer en su fallida reforma constitucional de 2007, fue modificar la norma de la Constitución que garantiza la autonomía universitaria, para someterla al control del gobierno, y afectar en particular los principios del auto gobierno y de la autonomía normativa que tienen las Universidades para regular sus propios programas de investigación, docencia y extensión; y de selección y admisión de sus alumnos.<sup>6</sup>

Sobre esta autonomía normativa que aseguraba a los Consejos Universitarios la potestad de establecer el régimen de selección de los alumnos, una vez fracasada la reforma constitucional de 2007, fue el Ministro de Educación quien en 2015 arremetió inconstitucionalmente contra las Universidades Nacionales fijándoles cupos muy por encima del porcentaje legalmente establecido que había sido acordado con la participación de todas ellas por recomendación del Consejo Nacional de Universidades.

Los rectores, sin embargo, ni siquiera tuvieron tiempo de impugnar las inconstitucionales normas, pues el Tribunal Supremo actuando más como agente del Ejecutivo que como juez, manipulando un proceso de amparo (sentencia No. 31 de 7 de julio de 2015), pasó a demoler la autonomía de las Universidades en la materia, criminalizando cualquier acción que pudieran adoptar las autoridades universitarias en ejercicio de sus propias competencias constitucionales y legales,

---

6 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, No.43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.



imponiéndoles la obligación de abdicar a su autonomía y sujetarse en la materia de selección de los alumnos a lo que disponga una Oficina del Ministerio de Educación.<sup>7</sup>

Otro atentado contra la autonomía universitaria se refirió a otro de sus componentes esenciales como es el del autogobierno, es decir, la elección de sus propias autoridades por la comunidad universitaria que conforme a la Constitución solo está compuesta por los profesores, estudiantes y egresados. Chávez también propuso en 2007 reformar la Constitución para reconocer también a los trabajadores de las universidades como integrantes de la comunidad universitaria, y buscando imponer “el voto paritario de estudiantes, profesores y trabajadores para elegir las autoridades universitarias,” con lo que la comunidad universitaria dejaba de ser solo académica. También en este caso, el rechazo popular a esa reforma fue burlado, y dos años después, la Ley Orgánica de Educación de 2009 (artículo 34) definió la comunidad universitaria, contra la Constitución, como integrada por profesores, estudiantes, personal administrativo, personal obrero y, los egresados; todos con derecho a voto en igualdad de condiciones.

La demanda de nulidad contra la Ley no se hizo esperar y fue intentada por diez rectores, entre ellos por la Rectora García Arocha, solicitándose la suspensión de efectos de la norma impugnada. La acción nunca fue tramitada por el Tribunal Supremo de Justicia, y solo fue luego de diez años de un injusto silencio, que procedió a pronunciarse (sentencia No. 324 de 27 de agosto de 2019), pero no conforme a lo solicitado por los rectores, sino al contrario, suspendiendo de oficio otras normas de la Ley, para más bien obligar a que las elecciones universitarias se hicieran en contra de la Constitución por una comunidad universitaria ampliada, y por secto-

---

7 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Las universidades nacionales en el cadalso y la autonomía universitaria en manos del verdugo judicial. A propósito de la obligación impuesta por la Sala Constitucional a las universidades nacionales de violar la Ley de Universidades y abdicar a la autonomía universitaria garantizada en la Constitución,” en *Revista de Derecho Público*, No. 143-144, (julio- diciembre 2015, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015, pp. 468-477.

res separados; fijándole plazos perentorios a las Universidades para ello, con la amenaza de que si se incumplían el Ejecutivo procedería a nombrar las autoridades.<sup>8</sup>

Como por el rechazo general de las Universidades, ninguna elección se pudo realizar en el plazo fijado (hasta febrero de 2020), el Tribunal no tuvo otra opción sino la de revocar de oficio la medida cautelar dictada (sentencia No. 47 de marzo de 2020), aun cuando solo respecto de los plazos, pero no sobre el contenido de la inconstitucional normativa impuesta, ordenando a las Universidades ajustar sus reglamentos electorales conforme a lo que se había decidido en la sentencia de agosto de 2019. Afortunadamente en este caso, la pandemia del Covid-19 ha asegurado que el abuso de la Sala Constitucional no se haya podido imponer hasta ahora; lo que sin embargo, no impidió que ese abuso se enfilara contra otro aspecto vinculado con la autonomía, como fue la injusta decisión de perseguir a los representantes designados por la Asamblea Nacional en diciembre de 2019 para integrar el Consejo Nacional de Universitario, entre ellos contra el destacado egresado de esta Universidad, el profesor Manuel Rachadell, amigo de hace tantos años, quien fue precisamente el abogado de la Universidad asistiendo a la Rectora en defensa de la autonomía en todos los ignominiosos juicios antes mencionados.

En este caso, también, sin duda, en insólita retaliación contra la inteligencia, el Tribunal convirtió un nombramiento en delito, pero absurdamente castigando a los designados por el atrevimiento que tuvieron de haber defendido la autonomía universitaria y haber criticado, con razón, las inconstitucionales sentencias de la Sala Constitucional contra la Universidad.<sup>9</sup>

---

8 Véase Allan R. Brewer-Carías, “La Sala Constitucional, de nuevo, usurpando la función legislativa y violando la autonomía universitaria, en nombre de una falaz “democracia participativa y protagónica” decreta un nuevo régimen electoral universitario y el cese de las funciones de las autoridades universitarias,” en *Revista de Derecho Público*, N° 158-159, julio-diciembre 2019, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 2019, pp. 347- 353

9 Véase las referencias en el reportaje: “Universidades en Venezuela: “Se puede ser crítico, pero la amenaza está latente.” Las universidades autónomas en Venezuela tienen una larga tradición de resistencia. ¿Cuál es la situación actual de la libertad académica en el país?

Ante toda esta ignominia, guiados por la claridad de los planteamientos de la Rectora en su dirección de nuestra Universidad, la comunidad Ucevista tiene que seguir reaccionando más que nunca, para seguir luchando contra el riesgo de que asalten definitivamente nuestra Casa de Estudios, y venza la sombra y la fuerza ante la luz y la razón.

Y digo seguir luchando, porque lo que hoy está ocurriendo no es sino el resultado de un largo proceso iniciado hace 20 veinte años, al cual me referí tempranamente el 15 de marzo de 2002 en mi discurso de recepción del Premio De Venanzi en 2002, cuando todavía había personas obnubiladas por la oferta populista de Chávez. Sobre ello dije estas palabras – como si hubiesen sido escritas hoy - :

“En 1998, [los venezolanos] ciertamente necesitábamos cambiar nuestra democracia, pero no para eliminarla o destruirla como lo ha buscado el presidente Chávez, sino para transformarla y perfeccionarla, eliminando los defectos más notables que tenía que eran el centralismo y el partidismo, que habían impedido la efectiva participación y representatividad políticas. Ese era el cambio que el país quería, pero en 1998 el pueblo se equivocó pensando que la elección de Chávez contribuiría a perfeccionar la democracia. La verdad es que lejos de haber sido el instrumento para eliminar sus vicios, haciéndola más participativa y más representativa, lo que ha logrado es empeorar los defectos que habían impedido su desarrollo, con lo cual el país hoy está más centralizado que nunca, habiéndose eliminado toda posibilidad efectiva de participación política.”

Y en el mismo discurso insistí en afirmar – lo que queda más que confirmado en los casi veinte años que han transcurrido desde entonces -, que en 1998 Chávez lo que hizo fue engañar al pueblo:

---

Estas son las perspectivas de diferentes académicos,” en *DW*, 27 febrero de 2020, en: <https://www.dw.com/es/universidades-en-venezuela-se-puede-ser-cr%C3%ADtico-pero-la-amenaza-est%C3%A1-latente/a-52560559>.

“violando abierta y recurrentemente la propia Constitución, la cual fue secuestrada y burlada por los mismos actores que se entronizaron en la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, y luego, en los diversos órganos del Estado. El Estado, por otra parte, ha sido objeto de apoderamiento por funcionarios que han resultado ser lo más parecido a aquéllos “concejales hambrientos” de los cuales nos hablaban los viejos textos castellanos, de Castilla, que llegaban a los cargos concejiles para robar impunemente, saciarse personalmente y así, asegurarse un patrimonio mal habido para cuando fueran desalojados del poder.”

Y agregaba en 2002, como si fuera hoy:

“La concentración del poder y la ausencia de control y contrapesos entre los poderes públicos, además, ha sido una puerta abierta para la violación de los derechos humanos, al punto de que nunca antes como ahora, los organismos internacionales de protección de los mismos han recibido tantas denuncias de violación....

La separación de los poderes y su autonomía, piedra angular de todo régimen democrático, materialmente ha desaparecido. Todos los Poderes del Estado dependen del Ejecutivo y actúan a su antojo, y el Estado se ha centralizado aún más [...]

El pluralismo político, por otra parte, casi ha desaparecido por la injerencia e inconveniente presencia del Estado en la sociedad civil, lo que ha llevado al propio Presidente de la República a tratar de controlar tanto a las asociaciones de empresarios como a los sindicatos; a provocar la división de partidos políticos; a atacar a la Iglesia e, incluso, tratar de dividirla; y a debilitar a la Universidad y su autonomía. [...]

Todo ello, concluía en 2002:

“nos pone de manifiesto que la democracia está en peligro, y con ella, la existencia de la Universidad, de la investigación y del pensamiento libre. Sin democracia, insisto, la investigación no podría realizarse, particularmente la que se desarrolla en el ámbito de las ciencias sociales, pues lo que habría sería una sola verdad, la verdad oficial, supuestamente la única y sola verdad

que es la de los ignorantes, y no habría posibilidad de divulgación, ni siquiera del pensamiento.”<sup>10</sup>

Todo lo anterior, dicho en 2002, hoy lo podemos repetir, pero en forma agravada, agregándole lo que resumió en pocas palabras el académico padre Luis Ugalde S.J., en el sentido de que el régimen simplemente en los últimos años:

“eliminó la Constitución, eliminó la elección presidencial legítima, inventó una Asamblea Nacional Constituyente, no para hacer una nueva Constitución sino para someter la que tenemos y anular cuando les convenga todo poder constituido y toda acción y decisión de la Asamblea Nacional legítima. El Poder Judicial, arrodillado ante el Ejecutivo, elimina toda decisión de la AN. [y] Esta prolífica creatividad dictatorial recientemente ha inventado una ley constitucional “antibloqueo,” también supraconstitucional para deshacer y hacer lo que quiera la dictadura arbitrariamente sin información ni autorización, a escondidas del “pueblo soberano.”<sup>11</sup>

Es decir, para entender la situación en la cual vivimos, y en particular ante la farsa electoral prevista para el próximo domingo 6 de diciembre, creo que es de interés que fijemos al menos los siguientes cinco hechos políticos que están condicionando lo que está sucediendo ahora en nuestro país, y que tendrán sin duda, sus repercusiones futuras a partir del domingo, tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional:

---

10 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Asalto al poder y sus consecuencias para la democracia” discurso en el Acto de recepción del Premio Francisco De Venanzi la trayectoria del Investigador Universitario, en el Consejo de desarrollo Científico y Humanístico y la Asociación para el progreso de la Investigación Universitaria, UCV, 15 de marzo de 2002, en: <http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%20853.%20DISCURSO%20PREMIO%20VENANZI%20UCV%202002.pdf>

11 Véase Luis Ugalde S.J., “Consulta popular,” en *América 2.1*, 25 de noviembre de 2020, en: <https://americanuestra.com/luis-ugalde-consulta-popular/>

*Primer* hecho: que en Venezuela, la única institución del Estado con legitimidad democrática es la Asamblea Nacional electa en diciembre de 2015, en una votación que fue una manifestación de rebelión popular contra el autoritarismo que le dio a la oposición el control de la mayoría calificada en la misma. Por tanto, un régimen que estaba habituado desde 2005 a controlar a su antojo a la Asamblea Nacional,<sup>12</sup> a partir de 2016 no hizo otra cosa sino tratar por todos los medios de ahogar a la Asamblea Nacional, despojándola de su autonomía y de sus funciones. Y ello efectivamente lo comenzó a hacer a los pocos días de la elección de diciembre de 2015, a través del inconstitucional nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, para asegurarse el control absoluto del mismo. Así se explica que en Venezuela el más destacado símbolo de la injusticia haya sido el que supuestamente es el más alto tribunal de justicia, lo que los universitarios bien sabemos por todas las decisiones antes mencionadas tomadas contra la autonomía universitaria.

Ese Tribunal, en el último lustro, ha anulado sistemáticamente todas, sí, todas las leyes sancionadas por la Asamblea Nacional a partir de 2016; ha eliminado las funciones de la Asamblea Nacional de control sobre el gobierno, y ha usurpado la totalidad de la función legislativa,<sup>13</sup> al punto incluso de delegarla inconstitucionalmente en órganos subalternos como lo hizo hace unas semanas en materia electoral en el Consejo Nacional Electoral, al cual también nombró inconstitucionalmente usurpando las funciones de la Asamblea.

*Segundo* hecho: que en violación del derecho del pueblo que es el único que puede convocar mediante referendo una

---

12 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La ruina de la democracia. Algunas consecuencias. Venezuela 2015*, (Prólogo de Asdrúbal Aguiar), Colección Estudios Políticos, No. 12, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015.

13 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La dictadura judicial y la perversión del Estado de derecho. El Juez Constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela* (Prólogo de Santiago Muñoz Machado), Ediciones El Cronista, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial IUSTEL, Madrid 2017; *La consolidación de la tiranía judicial. El Juez Constitucional controlado por el poder ejecutivo, asumiendo el poder absoluto*, Colección Estudios Políticos, No. 15, Editorial Jurídica Venezolana Internacional. Caracas / New York, 2017.

Asamblea Constituyente, Nicolás Maduro convocó una a su antojo en 2017, violando la Constitución – como lo hizo también a su antojo y violando la Constitución Hugo Chávez en 1999. Esa nueva inconstitucional y fraudulenta Asamblea Constituyente se eligió entonces mediante un sistema electoral de corte fascista, violatorio de la universalidad del voto,<sup>14</sup> habiendo usurpado la función legislativa de la Asamblea Nacional. Y fue esa Asamblea Constituyente la que usurpando también las funciones del Consejo Nacional Electoral, procedió a convocar una elección presidencial anticipada que se realizó el 20 de mayo de 2018, en realidad, con el único propósito de “reelegir” anticipadamente a Nicolás Maduro para el período 2019-2025.

Tercer hecho, que dicha elección o supuesta reelección fue desconocida tanto por toda la comunidad institucional del país como por la mayoría de la Comunidad internacional, siendo calificada por la Asamblea Nacional, el 22 de mayo de 2018 como una farsa, pues se realizó sin que se garantizara ninguna de las condiciones mínimas para unas elecciones libres y justas. La Asamblea Nacional, por tanto, como órgano de representación popular, desconoció formalmente su supuesto resultado, es decir, la supuesta reelección de Maduro, que fue declarada como ilegítima e inexistente.<sup>15</sup> Así fue también declarado y considerado por la mayor parte de la Comunidad internacional, entre otros, por los países del Grupo de Lima y por la Organización de Estados Americanos.<sup>16</sup>

---

14 Véase Allan R. Brewer-Carías y Carlos García Soto (Editores), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017*, Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2017.

15 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Transición hacia la democracia en Venezuela. Bases constitucionales y obstáculos usurpadores*, (Con Prólogo de Asdrúbal Aguiar; y Epílogo de Román José Duque Corredor), Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA), Editorial Jurídica Venezolana, Miami 2019.

16 Véase los comunicados en Allan R. Brewer-Carías y José Ignacio Hernández, *Venezuela. La ilegítima e inconstitucional convocatoria de las elecciones parlamentarias en 2020*, Iniciativa Democrática de España y las Américas Editorial jurídica Venezolana International, 2020.

Ello implicó que para cuando llegó el momento de la toma de posesión del Presidente de la República para el período 2019-2025, como en el país no había presidente alguno electo legítimamente, la Asamblea Nacional, única institución del Estado con legitimidad democrática, en enero de 2019, después de declarar al Sr. Maduro como usurpador, en su carácter de intérprete primario de la Constitución, y ante la falta absoluta de presidente legítimo que pudiera tomar posesión del cargo, reconoció al Presidente de la Asamblea Nacional como Presidente encargado conforme a la Constitución, dictando el Estatuto para la transición democrática con vigencia hasta que cese la usurpación y se puedan realizar elecciones presidenciales libre y justas en el país. Ello fue respaldado por la comunidad institucional nacional, y en la comunidad internacional por más de cincuenta Estados, incluyendo esta vez también a la Unión Europea.<sup>17</sup>

Cuarto hecho, que ante la necesidad de elegir los diputados que deben integrar la próxima Asamblea Nacional que debe tomar posesión el 5 de enero de 2021 en sustitución de los diputados electos en diciembre de 2015, para buscar asegurarse por todos los medios el control de la misma, el régimen ha armado un *tinglado* de lo que en algún escrito calificué como un gran “Circo Electoral,” cuya función está prevista a realizarse dentro de dos días, el 6 de diciembre de 2020, calificado con razón por Alberto Barrera Tyszka en un artículo publicado hace unos días el *The New York Times*, como un “espectáculo paradójico [...] un espejismo democrático para aniquilar el último resquicio de democracia que queda en el país.”<sup>18</sup>

Para ello, primero, el régimen utilizó de nuevo al Tribunal Supremo de Justicia, para que, sumiso, una vez más nombrara inconstitucionalmente a un nuevo Consejo Nacional Electoral con miembros todos sometidos y controlados, vio-

---

17 Véase José Ignacio Hernández G., *Bases fundamentales de la transición en Venezuela. El reconocimiento del Presidente de la Asamblea Nacional como Presidente encargado de Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, 2020.

18 Véase Alberto “Barrera Tyszka, Elecciones en Venezuela: Una vieja película, en *The New York Times*, 29 de noviembre de 2020, en <https://www.nytimes.com/es/2020/11/29/espanol/opinion/elecciones-venezuela.html>



lando las exigencias constitucionales y usurpando las funciones de la Asamblea Nacional; segundo, le delegó inconstitucionalmente a dicho Consejo la potestad de legislar y reformar la Ley Orgánica de los Procesos Electorales que solo corresponde en exclusiva a la Asamblea Nacional. Dicho Consejo efectivamente reformó dicha ley mediante reglamentos, violando los principios constitucionales más elementales sobre votación personalizada, representación proporcional, y voto universal, directa y secreta; y finalmente el mismo Tribunal Supremo procedió a secuestrar a las directivas de materialmente todos los partidos políticos de oposición, para que con representantes designados *ad hoc*, bien amaestrados, por cierto, participaran en la función circense.<sup>19</sup>

Y así lo han hecho; y lo más grave, en medio de las más serias violaciones a los derechos humanos, tal como lo han constatado hace pocas semanas la Misión Independiente para Venezuela y la Alta Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,<sup>20</sup> aspecto que ha sido reiterado más recientemente en el Informe del Asesor Especial sobre responsabilidad de proteger del Secretario General de la Organización de Estados Americanos,<sup>21</sup> considerando que el Jefe de

---

19 Véase Allan R. Brewer-Carías, Román José Duque Corredor, Rafel Badell Madrid, José Ignacio Hernández, *Estudios sobre la ilegitimidad e inconstitucionalidad de las elecciones parlamentarias de 2020*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Colección Estudios No. 124, Caracas 2020.

20 Véase Allan R. Brewer-Carías y Asdrúbal Aguiar (editores), *Venezuela. Informes sobre violaciones grave de derechos humanos*, Editores Iniciativa Democrática España América, Editorial Jurídica Venezolana, Miami 2019.

21 Véase la Nota de Prensa: “El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, y el Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger de la OEA, Jared Genser, publicaron hoy un informe que reafirma que existe una base razonable para concluir que el régimen de Nicolás Maduro ha estado cometiendo crímenes de lesa humanidad en Venezuela desde el 12 de febrero de 2014, y que condena a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (CPI) por inacción ante estos crímenes.” 2 de diciembre de 2020, en [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?s](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?s)

Estado y altos funcionarios del gobierno podrían estar incurso en delitos de lesa humanidad, lo que llevó al propio Secretario General de la Organización de Estados Americanos, a expresar, el pasado 16 de septiembre de 2020, que:

“es absurdo pensar que los criminales de lesa humanidad que reprimen y eliminan oposición y disidencia puedan organizar elecciones libres y justas.”<sup>22</sup>

De igual forma, las Academias de Ciencias Políticas y Sociales y Nacional de Medicina han expedido ayer 3 de diciembre de 2020 una Declaración expresando, entre otras cosas, que:

“Las votaciones no democráticas no eligen. Unas votaciones bajo este cúmulo de vicios y múltiples violaciones de la Constitución y de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, son incapaces de elegir. Todo acto que viola los derechos garantizados en la Constitución es nulo, y de su nulidad no puede derivarse consecuencia alguna, pues equivale a un acto inexistente. Por tanto, del evento convocado para el 6 de diciembre es imposible derivar una elección de los nuevos diputados que sustituirán a los actuales diputados electos legítimamente el diciembre de 2015.”<sup>23</sup>

En definitiva, como lo expresó el Editorial de *Analítica* hace dos días, “votar ahora no es votar como en el pasado, sino participar y apoyar una ficción anticonstitucional,”<sup>24</sup> pudiendo intuirse por las informaciones públicas conocidas, que el Circo montado lo que podría resultar es en un gran fiasco.

---

Codigo=C-122/20

22 Comunicado de la Secretaría General de la OEA sobre Informe de la ONU sobre crímenes de lesa humanidad en Venezuela, 16 de septiembre de 2020; disponible en: [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-096/20](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-096/20)

23 Véase Pronunciamiento Conjunto de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y de la Academia Nacional de Medicina, “Las Academias Nacionales ante las pretendidas votaciones parlamentarias para el 6 de diciembre de 2020,” 3 de diciembre de 2020.

24 Véase el Editorial: ¿Y ahora qué?, en *Analítica*, 2 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.analitica.com/el-editorial/y-ahora-que-25/>

Es decir, todo apunta a que es posible que en el país ocurra una nueva rebelión popular electoral, como la de 2015, pero esta vez manifestada como resistencia pasiva, pues ni con la propaganda brutal y masiva que se ha despilfarrado en medio de tantas necesidades, se podrá evitar lo que parece ser inevitable, y es la previsible y masiva abstención electoral que además, parece que será ayudada por la cuarentena que el propio país quizás se auto decreta para el día 6 de diciembre, de no salir de su casa salvo para lo vitalmente indispensable. Ello, aún con el riesgo de que de manipulen las cifras, además, podría poner en evidencia la ausencia total de participación, lo que es difícil que cambie ni siquiera con los miserables chantajes del régimen, primero, de amenazar a los funcionarios con despidos: "El que no vote, que lo boten" dijo ayer una ex ministra del régimen;<sup>25</sup> o de ofrecer comida y dádivas a cambio de votos: "El que no vota no come"<sup>26</sup> dijo amenazante otro alto personero del régimen, con lo cual, como lo ha escrito hace unos días Laureano Márquez, distinguido egresado de esta Casa de Estudios, lo que le interesa al régimen que ya "ha descendido a unas cotas de crueldad que resultaban inimaginables, incluso para quienes abrigábamos las más pesimistas expectativas en el lejano año de 1998," es - dijo Márquez -:

"que se conozca con 'transparencia' lo que le puede suceder a quien ose desafiarle, porque el miedo es su fuerza, realmente su única fuerza: el miedo a ser torturado o asesinado, el miedo a ser encarcelado por lo que se dice o piensa y uno de los miedos más ancestrales del ser humano: el miedo a no conseguir comida, que conduce a

---

25 Véase "Iris valera amenaza con despidos a los funcionarios que no voten en la farsa del 6C", en *AlbertoNews*, 3 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://awsveanews.com/nacionales/ultima-hora-iris-varela-amenaza-con-despidos-a-trabajadores-publicos-que-se-abstengan-en-la-farsa-del-6dic-audio/>

26 Véase lo dicho por Diosdado Cabello en el reportaje de Daniel Lozano: "Venezuela: El que no vota no come," *El Mundo*, 30 de noviembre de 2020 disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/11/30/5fc54328fc6c83306a8b45bf.html>

la desesperación.”<sup>27</sup>

Y el *quinto* hecho político al cual quería referirme, es que la realización de la inconstitucional e ilegítima elección parlamentaria del próximo domingo en ningún caso va a cambiar la ilegitimidad de raíz del régimen del Sr. Maduro, cuya viciada elección de 2018 seguirá siendo considerada como inexistente e ilegítima, y seguirá siendo desconocida por la comunidad nacional e internacional, y su carácter usurpador no cesará.

En cuanto a los supuestos diputados que puedan ser electos el 6 de diciembre, aun cuando en el Circo electoral puedan haber participado cuantos trapevistas, equilibristas, saltimbanquis y payasos se les ocurra, la misma, carece de las mas mínimas condiciones electorales para pueda configurarse como una elección libre, justa, competitiva y auditable; situación que como lo alertó el pasado 12 de Noviembre, la *Misión de Estudio Idea internacional y la Universidad Católica Andrés Bello* en su Informe sobre el deterioro de dichas condiciones, para el 6 de diciembre “llega a su máxima expresión.”<sup>28</sup> Por ello, dicha supuesta elección no pasará de ser otra elección ilegítima que, como tal, primero, le impedirá a los supuestos electos asumir legítimamente la legislatura a partir del 5 de enero; y segundo, también le impedirá a los actuales diputados electos hace 5 años, poder entregar el mandato legislativo a quienes no tienen legitimidad para ejercerlo.

En esa situación, como el Bloque Constitucional de Venezuela lo expresó el pasado 15 de septiembre de 2020:

“en razón del principio de *necessitas* (necesidad política), fundamento del artículo 333 constitucional, y del Es-

---

27 Véase Laureano Márquez, “El que no Vota no come,” en Tal Cual. 1 de diciembre de 2020, en <https://talcualdigital.com/el-que-no-vote-no-come-por-laureano-marquez/>

28 Véase el texto en Deisy Martínez, “Informe Idea/Ucab alerta sobre el profundo deterioro de las condiciones electorales del 6D” en *Efecto Cocuyo*, 12 de noviembre de 2020, disponible en: <https://efectococuyo.com/politica/informe-idea-ucab-alerta-sobre-profundo-deterioro-de-las-condiciones-electorales-en-parlamentarias-2020/>

tatuto que Rige la Transición a la Democracia, hasta tanto no se realice una elección parlamentaria libre, justa, y competitiva, basada en el principio de integridad electoral, la voluntad soberana depositada en los diputados incumbentes debe ser preservada, para evitar una interrupción constitucional parlamentaria y la liquidación de la República.”<sup>29</sup>

Tres días después, el 18 de septiembre de 2020, el Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de esta Casa de Estudios, también expresó que:

“la Asamblea Nacional electa el 6 de diciembre de 2015, con base en el principio de continuidad constitucional, debe permanecer en el ejercicio de sus funciones hasta tanto se realicen las elecciones, cumpliendo con los extremos constitucionales y legales, para la escogencia de los nuevos diputados. Esta irrefutable consecuencia está respaldada por una interpretación sistemática de la Constitución que no deja lugar a dudas, así como por los precedentes constitucionales pacíficamente aceptados, a que se contraen los casos de extensión de los períodos de gobernadores, alcaldes, concejales y, muy especialmente, diputados a los Consejos Legislativos Regionales, como consecuencia de la carencia de elecciones para dichos cargos por un tiempo prolongado, luego de la expiración de los períodos para los que fueron electos.”<sup>30</sup>

Antes, también, 16 de julio de 2020, incluso los profesores de la *Cátedra de Derecho Constitucional* de esta misma Universidad Central, fueron más específicos al exigir a la directiva de la Asamblea Nacional que defina cómo el:

---

29 Véase el texto de la declaración en Allan R. Brewer-Carías y José Ignacio Hernández, *Venezuela. La ilegítima e inconstitucional convocatoria de las elecciones parlamentarias en 2020*, Iniciativa Democrática de España y las Américas Editorial jurídica Venezolana International, 2020, pp. 262 ss.

30 El texto está disponible en: <https://twitter.com/dirderehoucv/status/1307318414332096512>.

“simulacro de elección del 6 de diciembre de 2020, no produce efecto alguno y que, en consecuencia, con base en los valores democráticos y en los principios constitucionales axiológicos de toda institucionalidad, la actual Asamblea Nacional continuará en el ejercicio de sus funciones constitucionales hasta tanto se produzca la restauración democrática y una elección que cumpla los parámetros que permitan su reconocimiento en todos los ámbitos, nacional e internacional.”<sup>31</sup>

Conforme a esta doctrina del Bloque Constitucional, del Consejo de nuestra Facultad de Derecho y de los profesores de derecho constitucional, es claro por tanto que la consecuencia de todo el Circo electoral montado, no será otra, sino que los diputados de la Asamblea Nacional electos en 2015 deberán continuar en sus mandatos hasta que se pueda realizar una nueva elección con las garantías democráticas necesarias.

Por lo demás, hay que recordarle a los ingenuos - para no usar otro calificativo - que se han prestado para participar en el inconstitucional y fraudulento espejismo electoral, que aun cuando fueran electos y la Asamblea resultante llegara a funcionar, no serían más que un monigote inocuo porque, por una parte, la llamada Ley Antibloqueo le atribuyó todo el poder de legislar al Ejecutivo y le quitó a la Asamblea todo el poder de legislar; y por la otra, si se cumple lo anunciado por algunos voceros de la Asamblea Constituyente de constitucionalizar al Poder Popular, dicha Asamblea Nacional quedaría diluida entre una multitudinaria Asamblea del Poder Popular, no sirviendo en definitiva para nada. Y para esos ingenuos, finalmente, basta recordarles el sencillo interrogante que les formuló recientemente el profesor Ángel Álvarez de esta Casa de Estudios:

---

31 Véase Comunicado “Convocatoria elecciones parlamentarias 2020: Estado fallido y sus procesos forajidos,” Disponible en: <https://www.scribd.com/document/473841729/Pronunciamiento-Elecciones>. Véase el texto también en Allan R. Brewer-Carías y José Ignacio Hernández, *Venezuela. La ilegítima e inconstitucional convocatoria de las elecciones parlamentarias en 2020*, Iniciativa Democrática de España y las Américas Editorial jurídica Venezolana International, 2020, pp. 228 ss.

“supongan que ganan la mayoría (como en 2015 o más) ¿qué les hace pensar que podrán ejercer sus cargos, aprobar leyes y propiciar algún cambio? ¿Por qué ustedes sí y los anteriores no?”<sup>32</sup>

Respetada Rectora y queridos amigos todos quienes nos acompañan en este acto, en esa situación que todos conocemos bien, en la cual hoy nos encontramos en el país, lo dicho realza en mi criterio la importancia que tiene frente a la farsa electoral del 6 de diciembre, la Consulta Popular convocada conforme lo permite la Constitución para ser realizada a partir del próximo lunes 7 de diciembre, y en la cual, el mismo pueblo que seguramente se rebelará con su resistencia pasiva el 6 de diciembre, podrá ejercer el derecho de expresar activa y libremente su voluntad por el restablecimiento de la democracia en el país, como lo hizo en la Consulta de julio de 2017, para rechazar ahora la farsa electoral y solicitar a la comunidad internacional su desconocimiento; exigir el cese de la usurpación de la presidencia por parte del Sr. Maduro; y la realización de elecciones presidenciales y parlamentarias libres, justas y verificables para rescatar nuestra democracia, atender la crisis humanitaria y proteger al pueblo de los crímenes de lesa humanidad.

Esa Consulta Popular, como nos lo recordó con razón hace unos días el académico padre Luis Ugalde S.J., es:

“para que el mundo y nosotros mismos nos escuchemos en un sí rotundo y unitario al cambio;” es para “decir al mundo y a nosotros mismos lo que significa la farsa del 6D.”<sup>33</sup>

\*\*\*\*

Respetada Rectora magnífica, Ud., con sus ejecutorias, ha asegurado la supervivencia de nuestra Casa de Estudios,

---

32 Citado por Laureano Márquez, “El que no Vota no come,” en Tal Cual. 1 de diciembre de 2020, en <https://talcualdigital.com/el-que-no-vote-no-come-por-laureano-marquez/>

33 Véase Luis Ugalde S.J., “Consulta popular,” en *América 2.1*, 25 de noviembre de 2020, en: <https://americanuestra.com/luis-ugalde-consulta-popular/>

en medio de las más grandes dificultades y problemas, y en medio de tanto esfuerzo desplegado por el régimen para acabar con la democracia en el país, y con la autonomía de la Universidad, por lo que, para concluir, solo quiero expresarle cuán agradecidos estamos todos los Ucevistas por su actuación. Igualmente, mi agradecimiento a la Asociación de Egresados de esta Universidad por el premio otorgado, y a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales por haber tomado la iniciativa de presentar mi candidatura.

Finalmente, mi agradecimiento a todos por la realización de este acto de recepción del mismo, como si estuviésemos efectivamente en nuestra Aula Magna, lo que me ha permitido expresarme por esta vía debido a la Pandemia.

Este Premio, en todo caso, se lo dedico a Ud. Sra. Rectora; a todos los Egresados Ucevistas; a todos los miembros de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales; y, además, en particular a Beatriz mi esposa, quien desde antes de graduarme y de ser Egresado de esta Casa de Estudios, y durante los últimos sesenta años, ha aceptado y permitido que yo le haya dedicado innumerables horas, días, fines de semana y vacaciones al estudio y la investigación, promoviendo esta Alma Mater, que es de ambos; habiéndome apoyado y habiendo aceptado no solo la progresiva invasión de libros en la casa, sino las innumerables privaciones que ha implicado mi vida académica - acompañadas también debo decirlo, de muchas satisfacciones - , asumiendo entre otras cosas importantes el rol aún más importante de haber sido conductora de la familia, al punto de que nuestros nietos ya la han nombrado, con razón Presidenta la "Fundación Familia." Por ello el Premio va también dedicado a nuestros hijos Allan, Michelle y Eric, y a nuestros nietos Allan, Mark, Andrés Eduardo, Nicolás, Kevin, Federica, Lucas, Mateo y Alana; y a los biznietos, Dylan y Allan Andrew, para cuando lo sepan.

Ha sido sin duda gracias a ella, y a todo el amor que permite la comprensión, que he podido hacer todo lo que hecho y que ahora se refleja en este reconocimiento por los Egresados de esta Casa de Estudios, a quienes también quiero agradecer una vez más por su generosidad.

Muchas gracias a todos por haber estado aquí.



**DÉCIMA QUINTA**  
**Sobre**  
**EL FALSEAMIENTO DEL ESTADO DE**  
**DERECHO**

Texto elaborado para la conferencia dictada en la *Opening Session del World Jurist Congress Colombia 2021*, organizado por la *World Juris Association*, y las *Academia Colombiana de Jurisprudencia* y la *Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela*, el día 11 de marzo de 2021.\*

**INTRODUCCIÓN: LA CONSTITUCIÓN Y LOS**  
**PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO**

Para que exista un Estado de derecho o un “Estado de democrático y social de derecho y de justicia” en la organización política de una Sociedad, el mismo tiene que estar regido por una Constitución, como pacto político emanada de la soberanía popular, configurado como una promesa para ser

---

\* Publicado en *Boletín de la Academia de Ciencias Sociales y Políticas*, No 162, Enero-Diciembre 2021, Homenaje al Dr. Tomás Enrique Carrillo Batalla, Caracas 2021, pp. 235-324.

cumplida por los gobernantes y gobernados. Por eso se la considera y califica como norma o ley suprema.

De ello deriva el más importante y fundamental de los derechos de los ciudadanos en un Estado Constitucional de derecho, que es el derecho a la Constitución, a su supremacía, a su rigidez, a su imperatividad; y a la vez, la más importante obligación del Estado Constitucional que es la de respetar la Constitución, de asegurar su vigencia, y de controlar las violaciones a la misma.

Es decir, al regular las Constituciones en los Estados democráticos contemporáneos lo que universalmente se ha calificado como un *Estado democrático y social de derecho*, desglosándose en la misma lo que son sus tres componentes fundamentales que son la Constitución Política, la Constitución Social y la Constitución Económica, quienes controlan el poder en los mismos tienen que ser los principales obligados de garantizar y proteger la implementación efectiva de tal Estado, y evitar que sus principios se tornen en declaraciones vacías.

Por otra parte, en el Estado Constitucional, aun siendo la Constitución emanación de la voluntad del pueblo, el pueblo mismo también tiene el deber de respetarla y, por tanto, modificarla sólo conforme a lo dispuesto por el mismo pueblo, en su texto, cuando la aprobó. Por ello, una vez que una Constitución es aprobada por el pueblo en ejercicio de su soberanía, el principio de la propia soberanía popular queda sujeto al principio de la supremacía constitucional conforme a lo que el pueblo reguló.

Y por ello es que debe rechazarse todo intento de subvertir este último principio de la supremacía constitucional por el primero de la soberanía popular, pretendiendo que el pueblo pueda siempre y en cualquier forma cambiar la Constitución apartándose de las regulaciones en ella establecidas para las reformas constitucionales. Ello no es otra cosa que simple populismo constitucional que tanto daño ha hecho al constitucionalismo contemporáneo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, "Nota del Editor sobre Democracia, Populismo y Constitución" al libro: *Elecciones y democracia en América Latina: El desafío autoritario - populista (Coloquio Iberoamericano, Heidel-*

En todo caso, para que la Constitución pueda tener supremacía y permanencia en cuanto a los derechos y obligaciones que implica, en el Estado Constitucional es necesario que se cumplan al menos, las siguientes condiciones:

*Primero*, es necesario que la Constitución, como ley suprema, sea efectivamente la consecuencia o resultado de un pacto político de la sociedad en un momento dado. No puede ser un texto impuesto por una fracción o facción del pueblo, sobre otra. Estas Constituciones, que han sido muchas en la historia, no tienen garantía de continuidad; y

*Segundo*, es necesario que exista un sistema de Justicia Constitucional que asegure su vigencia con independencia y autonomía; es decir, un sistema de control de las actuaciones inconstitucionales de los órganos del Estado, que realmente esté configurado como el sustituto al derecho del pueblo de rebelión o resistencia frente a los gobernantes que violen su derecho a la Constitución.<sup>2</sup> Quienes controlan el poder del Estado están obligados a asegurar que esos completos mecanismos de justicia constitucional que se consagren no sean degradados, y no sean convertidos en meros instrumentos para asegurar que las violaciones a la Constitución por los gobernantes nunca sean controladas.

Pero esa Constitución para que sea efectivamente la de un Estado de derecho tiene específicamente que regular:

En *primer lugar*, un régimen político democrático, de democracia representativa, en la cual los representantes del pueblo – sus gobernantes – tienen que ser electos mediante

---

berg, 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. 13-25; y el estudio: "El populismo constitucional y el "nuevo constitucionalismo." O de cómo se destruye una democracia desde dentro," en Juan Carlos Cassagne y Allan R. Brewer-Carías, *Estado populista y populismo constitucional. Dos estudios*, Ediciones Olejnik, Santiago, Buenos Aires, Madrid 2020.

<sup>2</sup> Véase sobre la Justicia constitucional como sustituto a la revolución y de la rebelión popular, Sylva Snowiss, *Judicial Review and the Law of the Constitution*, Yale University, 1990, p. 113.

sufragio universal directa y secreto;

En *segundo lugar*, como consecuencia del sufragio, la Constitución tiene que regular un gobierno civil representativo al cual tienen que estar sujetas las Fuerzas militares, y que solo puede actuar con sujeción a la legalidad y al derecho, es decir, en un marco juridificado;

En *tercer lugar*, para garantizar lo anterior, la Constitución tiene que organizar el Estado de manera que sus órganos estén sometidos a controles, con base, primero, en el principio de la separación o desconcentración de poder, de manera que el poder controle al poder, y en especial, que los poderes estén controlados por un poder judicial independiente y autónomo, que garantice la judicialización de la actuación del Estado; y segundo, con base en el principio de la descentralización del poder en el territorio de manera de acercando el poder al ciudadano se permita la efectiva participación política de manera que los ciudadanos puedan también controlar el ejercicio del poder en la cotidianeidad democrática;

Y en *cuarto lugar*, la Constitución debe organizar el funcionamiento de los órganos del Estado, de manera de asegurar que estén al servicio de los ciudadanos, y además, con el propósito fundamental de garantizar las libertades y los derechos humanos, que deben tener primacía, con miras a asegurar la dignidad humana.

Solo si el régimen anterior está asegurado en una Constitución, se puede hablar de la existencia de un Estado de Derecho, que se encuentra montado, por tanto, sobre al menos los siguientes siete principios mínimos esenciales:<sup>3</sup>

En *primer lugar*, el *principio de constitucionalismo*, o de la *constitucionalización*, es decir, de la propia existencia de una Constitución como carta política escrita, emanación de la soberanía popular, de carácter rígida y permanente, contentiva de normas de rango superior, inmutable en ciertos aspectos y que no sólo organiza al Estado, es decir, no sólo tiene una

---

<sup>3</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Estado de derecho. Aproximación histórica*, Cuadernos de la Cátedra Mezerhane sobre democracia, Estado de derecho y derechos humanos, Miami Dade College, Programa Goberna Las Americas, Editorial Jurídica Venezolana International. Miami-Caracas, 2016. 360

parte orgánica, sino que también tiene una parte dogmática donde se declaran los valores fundamentales de la sociedad y los derechos y garantías de los ciudadanos.

El constitucionalismo implica, esencialmente, la supremacía del texto constitucional del cual deriva un sistema jerárquico de las normas que conforman el ordenamiento jurídico, ubicadas en diferentes niveles según su esfera de validez; y que origina las fuentes diversas sub-constitucionales del derecho, comenzando por la legislación que regula con primacía todas las actividades del Estado, entendiéndose en este contexto por legislación, básicamente, la ley formal, es decir, las leyes sancionadas por los parlamentos.

En segundo lugar, el principio de la democratización, basado en el principio de la soberanía popular, que surgió en el constitucionalismo moderno cuando la soberanía se trasladó de un Monarca al pueblo y a la Nación, siendo en consecuencia las Constituciones producto del ejercicio de dicha soberanía popular. De ello deriva 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.

En tercer lugar, el principio de la separación de poderes, es decir, de su desconcentración en la organización del Estado con el objeto de limitar y controlar su ejercicio para garantizar la libertad de los ciudadanos. Del mismo deriva la necesidad de que los diversos poderes estén en mano de órganos independientes y autónomos que se deben controlar entre sí, en particular, por parte del poder judicial. Este principio de la desconcentración está, por tanto, esencialmente unido al principio de la separación de poderes que es de la propia esencia del Estado de derecho, para evitar los posibles abusos de una rama del poder en relación con los otros.

En cuarto lugar, el principio de la juridificación, de la legalidad y de la justiciabilidad, que exige de todos los órganos del Estado y, en particular de aquellos que actúan en representación del pueblo, la obligación de sujetarse a la Constitución, a la ley y a las demás fuentes de ordenamiento jurídico, estando siempre

todos los actos de los órganos del Estado sometidos a control, en particular, por parte de órganos judiciales autónomo e independiente dentro de la organización del propio Estado, con la potestad incluso para anular los actos de los órganos del Estado que sean inconstitucionales o ilegales.

En *quinto lugar*, el *principio de la humanización*, con reconocimiento y declaración formal de la existencia de derechos naturales del hombre y de los ciudadanos, con rango constitucional y de la primacía de la dignidad humana, por tanto, que deben ser garantizados y respetados por el Estado, constituyéndose la libertad y los derechos en el freno al Estado y sus poderes.

En *sexto lugar*, el *principio de la descentralización política en la organización del Estado, para asegurar la participación política* de los ciudadanos en el ejercicio del poder, al acercarlo a todos mediante la creación de entidades políticas territoriales regionales y locales, desparramadas en el territorio del Estado, gobernadas por representantes también electos mediante sufragio universal directo y secreto; principio que es el origen del federalismo, de los regionalismos políticos y, en todo caso, del municipalismo.

En *séptimo lugar*, como corolario de todos los principios anteriores, el *principio de gobierno civil*, que implica la subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil, estando aquella encargada única y exclusivamente de la defensa de la Nación, del territorio y de los principios y valores establecidos y garantizados en la Constitución.

En el aseguramiento de todos estos principios que conforman la Constitución Política para el sustento de un Estado democrático de derecho, está la esencia del mismo, los cuales, lamentablemente, sin embargo, por la insurgencia progresiva de regímenes autoritarios populistas, han venido siendo despreciados, ignorados, falseados o vaciados de contenido, habiéndose producido el incumplimiento de la promesa que en la misma quedó plasmada por el pueblo que la sancionó, reflejada en el conjunto de principios que lo conforman; tal como ha sucedido en las últimos dos décadas en muchos de nuestros países, a la vista del propio mundo democrático,

como ha sido el trágico caso de lo ocurrido en Venezuela.<sup>4</sup>

Y es precisamente por ello que, como ejemplo de estudio de caso de este proceso de falseamiento del Estado de derecho, me voy a referir en particular al caso de mi país, que por lo demás es el que más conozco, poniendo en evidencia cómo todos esos principios del Estado de derecho han sido desdibujados, y cómo a pesar de las declaraciones floridas de la Constitución, han sido todos falseados en la práctica política, habiendo sido convertidos en una gran mentira<sup>5</sup> y en una larga lista de promesas incumplidas.

En estas páginas, por tanto, me limitaré a referirme solo al falseamiento de la Constitución Política como se me ha solicitado a los efectos del *World Law Congress Colombia 2021*, sin referirme en esta ocasión a los graves falseamientos que también se han producido en la Constitución Social y en la Constitución Económica, cuyos resultados han sido igualmente trágicos.

Sobre ello basta por ahora recordar el titular de un reportaje publicado hace unos años en el *The Washington Post* con el sugestivo título: “Nunca ha habido un país que debió haber sido tan rico, pero terminó siendo tan pobre,”<sup>6</sup> en el

---

<sup>4</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York 2010, 418 pp.; *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.; *The Collapse of the Rule of Law and the Struggle for Democracy in Venezuela. Lectures and Essays (2015-2020)*, Foreword: Asdrúbal Aguiar, Colección Anales, Cátedra Mezerhane sobre democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos, Miami Dade College, 2020, 618 pp.

<sup>5</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La mentira como política de Estado. Crónica de una crisis política permanente. Venezuela 1999-2015*, Colección Estudios Políticos, No. 10, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015.

<sup>6</sup> Véase Matt.O'Brein, “There has never been a country that should have been so rich but ended up this poor,” *The Washington Post*, Washington, May 19, 2016, en <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/05/19/t-here-has-never-been-a-country-that-should-have-been-so-rich-but->

cual ya se reseñaba la terrible situación de Venezuela, cuyo Estado, después de más de quince años de una supuesta “revolución bonita” desarrollada en nombre de un fraudulento “Socialismo del Siglo XXI,” se lo había logrado convertir en un “Estado fallido,”<sup>7</sup> un “Narco-Estado,”<sup>8</sup> un “Estadomafioso,”<sup>9</sup> o en un “Estado gansteril,”<sup>10</sup> con la “economía con peor crecimiento y la peor tasa de inflación del mundo;”<sup>11</sup> con el mayor índice de devaluación de su moneda, siendo hoy el país con el récord de ser el que ocupa el primer lugar en el índice de violencia y de miseria del mundo.<sup>12</sup>

---

ended-up-this-poor/

<sup>7</sup> Véase Pedro González Caro, *Venezuela: ¿Un estado fallido? [Venezuela: A Failed State?]*, POLITIKA UCAB (Sept. 4, 2019), <https://politikaucab.net/2019/09/04/venezuela-un-estado-fallido/> (declaring Venezuela a failed state).

<sup>8</sup> Véase Ben Evansky, *Trump Administration Praised by Democracy Activists for Calling Venezuela a ‘Narco-State’*, FOX NEWS (Nov. 14, 2017), <https://www.foxnews.com/world/trump-administration-praised-by-democracy-activists-for-calling-venezuela-a-narco-state> (Quoting U.S. Ambassador to the United Nations, Nikki Haley, as saying, “Venezuela is an increasingly violent narco-state that threatens the region, the hemisphere, and the world.”).

<sup>9</sup> Véase en *El Nacional Web*, Opinion, *El Estado Mafioso [The Mafia State]*, EL NACIONAL (June 24, 2018), [https://www.elnacional.com/opinion/columnista/estado-mafioso\\_241217/](https://www.elnacional.com/opinion/columnista/estado-mafioso_241217/) (calling Venezuela a “mafioso state”).

<sup>10</sup> Véase en general, *Having Wrecked the Economy, Venezuela’s Rulers See No Reason to Change*, ECONOMIST (Dec. 15, 2018), Disponible en <https://www.economist.com/the-americas/2018/12/15/having-wrecked-the-economy-venezuelas-rulers-see-no-reason-to-change> (donde se refiere a Venezuela como “gangster state.”).

<sup>11</sup> Véase la información en <http://www.infobae.com/2014/04/24/1559615-en-un-ano-la-inflacion-oficial-venezuela-llego-al-60-ciento>

<sup>12</sup> Venezuela tiene el “ignominioso” primer lugar en el Índice de miseria del mundo. Véase el Informe de Steve H. Hanke, “Measury Misery around the World,” publicado en mayo 2104, en *Global Asia*, en <http://www.cato.org/publications/commentary/measuring-misery-around-world> Véase igualmente *Índice Mundial de Miseria*, 2014, en <http://www.razon.com.mx/spip.php?article=215150>; y en <http://vallartaopina.net/2014/05/23/en-indice-mundial-de-miseria->



Como nos lo recordó Mario Vargas Llosa en un artículo publicado hace uno años en *El País* de Madrid, después de más de quince años de desgobierno, los gobernantes autoritarios;

“Ha sumido en la ruina más absoluta a uno de los países más ricos del continente, que ahora se muere literalmente de hambre de falta de medicinas, de trabajo, de salud, tiene la más alta inflación y criminalidad en el mundo, está quebrado y es objeto de la repulsa y condena de todas las democracias del planeta.”<sup>13</sup>

Esa es la hazaña o el milagro de la política destructiva del gobierno de Venezuela llevada adelante durante los pasados veinte años, que tanto va a costar superar en el futuro,<sup>14</sup> que convirtió a Venezuela en “una fábrica de pobres,”<sup>15</sup> conducida por un:

---

venezuela-ocupa-primer-lugar/

<sup>13</sup> Véase Mario Vargas Llosa, “Cara de Piña, en *El País*, Madrid, 4 de junio de 2017, p.13.

<sup>14</sup> Pedro Carmona Estanga resumió la hazaña económica del régimen explicando que: “Por desgracia para el país, a lo largo de estos 16 años se han dilapidado unos US\$ 1,5 billones que no volverán, de los cuales no quedan sino la destrucción del aparato productivo, el deterioro de la calidad de vida, de la infraestructura, de la institucionalidad, y distorsiones macroeconómicas y actitudinales en la población de una profundidad tal, que costará sudor y sangre superar a las generaciones venideras. Esa es la hazaña histórica lograda y cacareada por el régimen.” Véase Pedro Carmona Estanga, “La destrucción de Venezuela: hazaña histórica,” 19 de octubre de 2014, en <http://pcarmonae.blogspot.com/2014/10/la-destruccion-de-venezuela-hazana.html>

<sup>15</sup> En tal sentido, Brian Fincheltub, destacó que “Las misiones se convirtieron en fábrica de personas dependientes, sin ninguna estabilidad, que confiaban su subsistencia exclusivamente al Estado. Nunca hubo interés de sacar a la gente de la pobreza porque como reconoció el propio ministro Héctor Rodríguez, se “volverían escuálidos”. Es decir, se volverían independientes y eso es peligrosísimo para un sistema cuya principal estrategia es el control.” Véase Brian Fincheltub, “Fabrica de pobres,” en *El Nacional*, Caracas, 5 de junio de 2014, en [http://www.el-nacional.com/opinion/Fabrica-pobres\\_0\\_421757946.html](http://www.el-nacional.com/opinion/Fabrica-pobres_0_421757946.html)

“Estado inepto, secuestrado por una élite gubernamental de burocracia corrupta, que niega todos los derechos sociales y económicos constitucionales, y que manipula la ignorancia y pobreza de las clases sociales menos favorecidas.”<sup>16</sup>

El citado reportaje del *The Washington Post* de 2016, terminaba observando cómo en el país que tiene “las más grandes reservas petroleras del mundo,” lo que ocurrió fue “un completo colapso económico y social,” en cuya explicación no hay que buscar “misterio alguno,” pues de lo que se trató fue de “un desastre hecho por el hombre,” es decir, consecuencia de una política gubernamental destructiva,” diseñada y conducida para ello, por el fallecido Presidente Hugo Chávez y por quien actualmente ejerce la presidencia, Nicolás Maduro.”<sup>17</sup>

Mayores violaciones a la Constitución social y a la Constitución económica es, por tanto, imposible de encontrar.

Es decir, lo que dice la Constitución en Venezuela en el campo de su Constitución Económica y su Constitución Social, ha sido totalmente incumplido y falseado, configurándose institucionalmente como una gran mentira pues el establecimiento de un Estado social, no pasó de ser una vana ilusión propagandista, habiendo solo adquirido la deformada faz de un Estado populista para, en definitiva, empobrecer y hacer dependiente a toda la población de una burocracia gigante e ineficiente, que lo que ha asegurado es que hoy toda la población, y no solo las personas de menos recursos, sufran las mismas carestías.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Véase entre muchos: Isaac Villamizar, “Cuál Estado Social?,” en *La Nación*, San Cristóbal, 7 de octubre de 2014, en <http://www.lanacion.com.ve/columnas/opinion/cual-estado-social/>

<sup>17</sup> Véase Matt.O’Brein, “There has never been a country that should have been so rich but ended up this poor,” *The Washington Post*, Washington, May 19, 2016, en <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/05/19/t-here-has-never-been-a-country-that-should-have-been-so-rich-but-ended-up-this-poor/>

<sup>18</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estado totalitario y desprecio a la ley*. La 530

Pero dejando de lado en particular todas esas violaciones y falseamientos, que han hecho que todas las promesas de las Constituciones Social y Económica hayan sido incumplidas y olvidadas, lo mismo puede decirse que ha ocurrido respecto de la Constitución Política, pues después de veinte años, el resultado ha sido que el establecimiento de un régimen político democrático representativo y participativo, nunca tuvo lugar; la estructuración de un Estado democrático de derecho y de justicia fundamentado en el principio de la separación de poderes, nunca se concretó; la consolidación de un Estado federal descentralizado, se abandonó,<sup>19</sup> y los derechos y libertades públicas han sido despreciados.

Todo ello ha conducido al país al total colapso de sus instituciones, destrozándose las bases del Estado democrático de derecho y de justicia, con forma Federal y descentralizada que se regula en la Constitución, que nunca ha llegado a estructurarse, y que debía haberse montado sobre la base de los principios antes señalados de constitucionalismo, desconcentración del poder, democratización, legalización, humanización, descentralización y participación y de gobierno civil.

Al contrario, lo que hemos presenciado es un proceso sistemático de desconstitucionalización, de desdemocratización, de concentración del poder, de deslegalización, de deshumanización, de centralización (de desfederalización y desmunicipalización) y de ausencia de participación, y de militarización.

---

desconstitucionalización, *desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

<sup>19</sup> Véase el estudio de la Constitución en cuanto a la regulación de este modelo de Estado Constitucional en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional venezolano*, 2 tomos, Caracas 2004.

## I. EL FALSEAMIENTO DEL PRINCIPIO DE LA SOBERANÍA POPULAR: LA DESCONSTITUCIONALIZACIÓN Y LA USURPACIÓN DE LA SOBERANÍA POPULAR

El proceso de desconstitucionalización del Estado, es decir, el abandono del principio esencial del constitucionalismo que implica que la Constitución es ley suprema y el resultado del ejercicio de la soberanía por el pueblo, se inició en Venezuela en 1999 con el proceso de sanción de la propia Constitución de 1999, producto de una Asamblea Nacional Constituyente mal conformada y peor estructurada,<sup>20</sup> para cuya convocatoria se violó la Constitución de 1961 que no establecía ni regulaba la figura de la Asamblea Nacional Constituyente. Con ello se inició así en América Latina el llamado “nuevo constitucionalismo,”<sup>21</sup> que luego se extendió hacia Ecuador y Bolivia, producto del populismo constitucional que pretende justificar que la supremacía constitucional debe ceder cuando supuestamente se convoque al pueblo soberano, así sea en forma no autorizada en la Constitución, para modificarla.<sup>22</sup>

El resultado de esa deformación fue que en Venezuela una Asamblea Nacional Constituyente completamente controlada por los seguidores de Hugo Chávez, sancionó una Constitución Política que como lo expresé en diciembre de 1999, al abogar por su no aprobación en el referendo:

“cuando se analiza globalmente, [...] pone en evidencia un esquema institucional para el autoritarismo, que deriva de la combinación del centralismo de Estado, del presidencialismo exacerbado, de la partidocracia y del milita-

---

<sup>20</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad nacional Autónoma de México, México 2002.

<sup>21</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El “nuevo constitucionalismo latinoamericano” y la destrucción del Estado democrático por el Juez Constitucional. El Caso de Venezuela, Colección Biblioteca de Derecho Constitucional, Ediciones Olejnik, Madrid, Buenos Aires, 2018, 294 pp.

<sup>22</sup> Véase Juan Carlos Cassagne y Allan R. Brewer-Carías, *Estado populista y populismo constitucional. Dos estudios*, Ediciones Olejnik, Santiago, Buenos Aires, Madrid 2020, 330 pp.

*risimo* que constituyen los elementos centrales diseñados para la organización del Poder del Estado.”<sup>23</sup>

Eso fue hace veintiún años, en un mensaje al cual lamentablemente muy pocas personas hicieron caso, pues sin duda, era demasiado el anhelo de cambio político que entonces existía en el país.

Pero lo cierto ha sido que aquello que vaticiné en 1999 se cumplió a cabalidad comenzando el proceso de la violación descarada de la Constitución, sin que muchos lo advirtieran, una semana después de aprobada la Constitución por el pueblo mediante referendo (el 15-12-1999). Ello ocurrió antes, incluso, de que se publicara su texto, al decretarse por la propia Asamblea Constituyente (sin aprobación popular y a pesar de que ya había concluido sus funciones, violándose el principio de la soberanía popular), un “Régimen Transitorio” (22-12-1999)<sup>24</sup> que en la práctica dio origen a otra “constitución” paralela, que no fue aprobada por el pueblo, cuya duración fue de varios lustros, contraria a lo que se prometía en el texto aprobado popularmente, y destinada a asegurar que la misma no se pudiera cumplir, en lo que entonces calificué como un golpe de Estado constituyente.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Razones del voto NO en el referendo aprobatorio de la Constitución,” en *Debate Constituyente (Labor en la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, 315-340.

<sup>24</sup> Después de aprobada por el pueblo la Constitución (15 diciembre 1999), la Asamblea dictó el Régimen Constitucional Transitorio (22-diciembre 1999), habiéndose publicado ambo textos a la vez (30 diciembre 1999) Véase en *Gaceta Oficial* No. 36.859 de 29 de diciembre de 1999.

<sup>25</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad nacional Autónoma de México, México 2002. A ello se sumaron diversas “modificaciones” o “reformas” al texto introducidas con ocasión de “correcciones de estilo” para su publicación lo que ocurrió el 30 de diciembre de 1999. Véase Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la ilegítima “Exposición de Motivos” de la Constitución de 1999 relativa al sistema de justicia constitucional”, en la *Revista de Derecho Constitucional*, N° 2, Enero-Junio 2000, Caracas 2000, pp. 47-59

En esa forma, en 1999 lo que se produjo fue un asalto al poder que se materializó cuando la Asamblea Constituyente, al margen del pueblo, procedió a hacer lo que el éste no hizo en el referendo aprobatorio de la Constitución, que fue sustituir todos los Poderes Públicos constituidos del Estado y sus autoridades, procediéndose a designar a dedo a sus sustitutos. La Asamblea, así, puso fin al mandato del anterior Congreso y creó transitoriamente una Comisión Legislativa Nacional; eliminó la anterior Corte Suprema de Justicia, creando las Salas del nuevo Tribunal Supremo fijándoles el número de magistrados, lo que no estaba establecido en la Constitución, procediendo a nombrarlos sin cumplir con las exigencias de la propia Constitución; creó una Comisión de Reorganización y Funcionamiento del Poder Judicial para intervenirlo, destituyendo jueces sin debido proceso; designó a todos los altos funcionarios de los diversos Poderes del Estado sin cumplir las condiciones constitucionales; y dictó un Estatuto Electoral sin potestad alguna para sancionarlo.<sup>26</sup>

Y todo ello, con el aval por el nuevo Tribunal Supremo de Justicia y su Sala Constitucional, que había nombrado por la propia Asamblea Constituyente, la cual, al decidir en su propia causa, mediante sentencia N° 6 de fecha 27 de enero de 2000,<sup>27</sup> estableció primero que las normas constitucionales aprobadas no se aplicaban a los nombrados, y segundo que todo lo que había resuelto la Asamblea Constituyente tenía rango “supraconstitucional,” no estando la misma sujeta ni a la Constitución de 1999 ni a la Constitución de 1961.

Ello fue, en definitiva, el inicio del antes mencionado y llamado “nuevo constitucionalismo” en cuyo nombre específicamente se produjo en Venezuela la inmisericorde intervención y sometimiento del Poder Judicial, y con ello, la destruc-

---

<sup>26</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002, 405 pp.; 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.

<sup>27</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 81 ss.

ción del Estado de derecho;<sup>28</sup> proceso en lo cual el Juez Constitucional jugó un rol estelar, configurándose una contradicción inconcebible: que un Juez Constitucional pueda tener como misión la de demoler las instituciones del Estado de derecho y destruir las bases del sistema democrático.

Y todo ello, en contraste con lo que dispuso la Constitución al declarar que la soberanía reside “intransferiblemente” en el pueblo, es decir, que sólo y siempre reside en el pueblo y nadie puede asumirla, ni siquiera una Asamblea Constituyente la cual, por supuesto, nunca podría ser “soberana” y menos aún “soberanísima” como, por ejemplo, tantas veces e impropriamente se la calificó en 1999,<sup>29</sup> y 2017.<sup>30</sup> En la Constitución de 1999, incluso, al regularse la Asamblea Nacional Constituyente se señala que “el pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario” (art. 347) el cual, por tanto, no puede jamás ser transferido a Asamblea alguna.

Sin embargo, de hecho, estas previsiones no se han

---

<sup>28</sup> Sobre la intervención del Poder Judicial véase Allan R. Brewer-Carías, “La progresiva y sistemática demolición institucional de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2004”, en *XXX Jornadas J.M Domínguez Escovar, Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2005, pp. 33-174; “La Justicia sometida al poder y la interminable emergencia del Poder Judicial (1999-2006)”, en *Derecho y democracia. Cuadernos Universitarios*, Órgano de Divulgación Académica, Vicerrectorado Académico, Universidad Metropolitana, Año II, N° 11, Caracas, septiembre 2007, pp. 122-138; “Sobre la ausencia de carrera judicial en Venezuela: jueces provisorios y temporales y la irregular Jurisdicción Disciplinaria Judicial,” en *Revista de Derecho Funcionarial*, Números 12-19, Mayo 2014 - Diciembre 2016, Edición especial, Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP), Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas 2018, pp. 8-26.

<sup>29</sup> Véase los comentarios críticos sobre esto en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1999, pp. 67 ss.

<sup>30</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Usurpación Constituyente 1999, 2017. La historia se repite: una vez como farsa y la otra como tragedia*, Colección Estudios Jurídicos, No. 121, Editorial Jurídica Venezolana International, 2018, 654 pp..

cumplido, como se evidencia de las muestras constituyentes realizadas en desprecio de la Constitución al presentarse un proyecto de reforma de la misma en 2007 por el Presidente Chávez,<sup>31</sup> la cual afortunadamente fue rechazada por el pueblo mediante referendo, pero cuyo contenido, que buscaba la creación de un Estado Comunal paralelo al Estado Constitucional, era más bien lo propio de una Asamblea Constituyente. Sin embargo, de nuevo el Juez Constitucional fue el que se negó a controlar el despropósito.<sup>32</sup>

Diez años después, el 1º de mayo de 2017, se produjo la inconstitucional convocatoria por decreto Ejecutivo de otra Asamblea Nacional Constituyente<sup>33</sup> - usurpando el carácter del pueblo como depositario del poder constituyente originario - para supuestamente transformar el Estado, adoptar un nuevo ordenamiento jurídico y dictar una nueva Constitución buscando de nuevo constitucionalizar el Estado Comunal rechazado por el pueblo en 2007.<sup>34</sup> Esta vez, además, en fraude a la voluntad popular y sin consultar al pueblo como lo

---

<sup>31</sup> 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, No. 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007; *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, No.43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

<sup>32</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, "El juez constitucional vs. la supremacía constitucional O de cómo la jurisdicción constitucional en Venezuela renunció a controlar la constitucionalidad del procedimiento seguido para la 'reforma constitucional' sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, antes de que fuera rechazada por el pueblo en el referendo del 2 de diciembre de 2007," en Eduardo Ferrer Mac Gregor y César de Jesús Molina Suárez (Coordinadores), *El juez constitucional en el Siglo XXI*, Universidad nacional Autónoma de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2009, Tomo I, pp. 385-435

<sup>33</sup> Véase *Gaceta* Oficial No. 6295 Extraordinario de 1 de mayo de 2017

<sup>34</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, "La proyectada reforma constitucional de 2007, rechazada por el poder constituyente originario", en *Anuario de Derecho Público 2007*, Año 1, Instituto de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas 2008, pp. 17-65



exigía la Constitución (art. 347),<sup>35</sup> estableciéndose medios para elegir la Asamblea por sectores y territorios, contrariando a la propia Constitución que proscribe cualquier forma de representación grupal, sectorial, de clase o territorial. Y de nuevo, el Juez Constitucional fue el que se negó a controlar tal violación y usurpación de la soberanía popular,<sup>36</sup> considerando en definitiva que aunque se requiera de un referendo popular para cambiar una simple “coma” en una frase de un artículo en la Constitución (mediante los procedimientos de Enmienda constitucional, o de Reforma constitucional), sin embargo, para reformar *toda la Constitución y sustituir el texto vigente por otro nuevo*, no se necesita consultar al pueblo.<sup>37</sup>

Dicha Asamblea Nacional Constituyente de 2017, en todo caso, cesó en diciembre de 2019 sin haber cumplido con su misión de supuestamente crear el Estado Comunal, el cual en verdad, en fraude y desprecio a la Constitución y a la voluntad popular que lo había rechazado en 2007, ya se había establecido inconstitucionalmente en la Ley los Consejos Co-

---

<sup>35</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, Véase sobre ello lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Reforma constitucional y fraude a la Constitución (1999-2009)*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2009, p. 64-66; y en *La Constitución de 1999 y la Enmienda constitucional No. 1 de 2009*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 299-300

<sup>36</sup> Véase sentencia No. 378 de 31 de mayo de 2017. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-carías, “El Juez Constitucional vs. El pueblo como poder constituyente originario. De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia avaló la inconstitucional convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, arrebatándole al pueblo su derecho exclusivo a convocarla,” en Allan R. Brewer-Carías y Carlos García Soto (Coordinadores), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017*, Colección Estudios Jurídicos No. 119, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 481-494

<sup>37</sup> Ante las críticas generalizadas, mediante Decreto No. 2889 de 4 de junio de 2017 (*Gaceta Oficial* No. 6303 Extra de 4 de junio de 2017), el Presidente de la república “complementó las bases comiciales” exhortando a la Asamblea Nacional Constituyente que se elija para someter a referendo aprobatorio la Constitución que se sancione.

municipales sancionada en 2006,<sup>38</sup> y luego, en 2010, en las Leyes Orgánicas del Poder Popular y de las Comunas,<sup>39</sup> y además, con la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal,<sup>40</sup> las cuales establecieron el marco normativo de ese nuevo Estado, *paralelo al Estado Constitucional*, desconstitucionalizándolo, denominado “Estado Comunal” o Estado del “Poder Popular,” como se explica más adelante.

Por tanto, la desconstitucionalización del Estado no sólo tiene su origen en los atentados a la soberanía popular y su usurpación para promover y realizar cambios a la Constitución sin la debida participación del pueblo, y lo más grave aún, como se verá, hacerlo mediante leyes ordinarias, sino en el hecho de que el órgano llamado a ser el guardián de la Constitución, que es la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, al estar controlada políticamente por el gobierno, ha

---

<sup>38</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.806 Extra. de 10-04-2006. Véase Allan R. Brewer-Carías, “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, en *AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007, pp. 49 a 67.

<sup>39</sup> 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 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; 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.

<sup>40</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 28 de diciembre de 2010.

conducido a que mediante su abstención para ejercer el control de la inconstitucionalidad de las leyes que se dictan impunemente violando la Constitución, la Constitución se haya convertido en un documento sin rigidez.

Es decir, la Constitución en Venezuela, desde su sanción, puede decirse que perdió todo valor de norma suprema producto de la soberanía popular, y por la abstención del Jue Constitucional en velar por su supremacía, se convirtió en un conjunto normativo maleable por absolutamente todos los poderes públicos, cuyas normas, una vez abandonada su rigidez, han tenido en la práctica la vigencia y el alcance que dichos órganos han dispuesto mediante inconstitucionales leyes ordinarias y decretos leyes, que el Juez Constitucional se ha negado a juzgar y controlar.

Adicionalmente a la desconstitucionalización por abstención del Juez Constitucional de controlar la supremacía de la Constitución, esta también se ha desconstitucionalizado por la acción directa y activa del mismo Juez Constitucional controlado políticamente, mediante sentencias de interpretación constitucional, o mediante mutaciones ilegítimas de la Constitución, todas hechas a la medida y en general a petición del propio abogado del Estado, para “garantizar” que dichas actuaciones inconstitucionales no serán controladas.<sup>41</sup>

En esta forma, lo primero que se ha vaciado en la Constitución Política de Venezuela, ha sido el principio del constitucionalismo y de la soberanía popular, produciéndose la desconstitucionalización generalizada del Estado.

---

<sup>41</sup> Véase sobre la mutación constitucional por la sala Constitucional véase: Allan R. Brewer-Carías, “El juez constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución: el caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009)”, en *IUSTEL, Revista General de Derecho Administrativo*, No. 21, junio 2009, Madrid, ISSN-1696-9650

## II. EL VACIAMIENTO DEL PRINCIPIO DE DEMOCRATIZACIÓN: LA DESDEMOCRATIZACIÓN Y LA BÚSQUEDA DE ELIMINACIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A la violación del principio del constitucionalismo y de la soberanía popular, que ha originado la desconstitucionalización del Estado, le ha seguido, como política de Estado, un proceso de desprecio del principio de la democracia representativa, propendiendo su sustitución por una llamada democracia “participativa.”

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

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

De esta norma resulta que la soberanía popular y la democracia representativa<sup>42</sup> son principios consustanciales e indisolubles, implicando que sea imposible pensar en un régimen democrático, que pueda haber el principio de la soberanía popular sin el principio de la representatividad.<sup>43</sup> Éste, en sí mismo, es de la esencia de la democracia, y los vicios

---

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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.

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.<sup>44</sup> 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.

Esta democracia representativa es la que se regula en dicho artículo 5 de la Constitución, cuando declara que la soberanía reside en el pueblo indicando que la ejerce “indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público,” para lo cual se regula además el artículo 62, el derecho de los ciudadanos de participar libremente en los asuntos públicos “por medio de sus representantes elegidos.”

De ello deriva, por tanto, que la representatividad democrática siempre tiene que tener su origen en elecciones populares (art. 70), y que éstas están 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

---

<sup>44</sup> 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/>

incluso que se hable de la democracia como derecho ciudadano,<sup>45</sup> que implica que en el funcionamiento del régimen político se tengan que garantizar sus *elementos esenciales*, tal como los enumeró la *Carta Democrática Interamericana* de la Organización de Estados Americanos en 2001, y que son, además del respeto al conjunto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales: 1) el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; 2) *la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo*; 3) el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y 4) la separación e independencia de los poderes públicos (Art. 3).

No hay por tanto democracia sin representación política establecida mediante el sufragio, lo que impide que deba perfeccionarse haciendo más efectiva la participación del ciudadano en los procesos políticos, lo que se logra 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 “democracia participativa” que ha difundido el discurso autoritario del cual hemos sido testigos en Venezuela durante las dos primeras décadas del siglo XXI, confundiendo en general, indebidamente, la democracia participativa con elementos de democracia directa,<sup>46</sup> eliminando la descentralización del po-

---

<sup>45</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Algo sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: el reconocimiento del derecho a la constitución y del derecho a la democracia,” en Sergio J. Cuarezma Terán y Rafael Luciano Pichardo (Directores), *Nuevas tendencias del derecho constitucional y el derecho procesal constitucional*, Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ), Managua 2011, pp. 73-94.

<sup>46</sup> 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

der e impidiendo la propia participación política ciudadana.

La representación (democracia directa) no se contrapone a la participación sino a la democracia directa;<sup>47</sup> y a lo que se opone la participación es a la “exclusión” política.

Por ello, no es sino un falseamiento de la democracia el pretender vender, en el discurso autoritario, a una supuesta “democracia participativa” para 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 Constitucio-

---

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 2919, 576 pp.

<sup>47</sup> 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.

nal para hacerle creer al ciudadano que participa, cuando lo que se está es sometiéndolo al control del poder central, como ha ocurrido en Venezuela con todo el entramado del llamado Estado del Poder Popular y los Consejos Comunales.<sup>48</sup> 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 nuevo, de un proceso desarrollado en colusión entre el Poder Ejecutivo y el Juez Constitucional, siendo éste último el instrumento directo del proceso de demolición sistemática no sólo del principio democrático representativo, incluso del propio principio democrático participativo, además del principio del gobierno alternativo y electivo, del antes mencionado principio de la separación de poderes y el principio descentralizador del Estado federal.

En este campo, por tanto, la primera víctima del Juez Constitucional ha sido el principio democrático representativo<sup>49</sup> que ha sido sucesivamente lesionado, para cuyo efecto, el mismo Juez Constitucional afectó el derecho político de los ciudadanos a elegir representantes en fraude a la representación proporcional (2006); avaló las inconstitucionales inhabilitaciones políticas que afectaron el derecho de ex funcionarios públicos a ser electos (2008, 2011); arrebató a una diputada en ejercicio el poder continuar ejerciendo su mandato, revocán-

---

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> En este punto seguimos lo expuesto en 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.



doselo inconstitucionalmente (2014); revocó ilegítima e inconstitucionalmente el mandato popular a varios Alcaldes, usurpando las competencias de la Jurisdicción Penal (2014); demolió el principio del gobierno democrático electivo y representativo, al imponerle a los venezolanos un gobierno sin legitimidad democrática en 2013, sin determinar con certeza el estado de salud, del Presidente Hugo Chávez Frías, o si estaba vivo; eliminó la exigencia de sufragio para designación de autoridades municipales (2017), eliminó el sufragio universal, directo y secreto en la elección de diputados en representación de las comunidades indígenas (2020), y eliminó el carácter alternativo del gobierno (2009).<sup>50</sup>

Entre estas violaciones a la democracia representativa, debe mencionarse el esfuerzo que desde 2007 comenzó a hacer el Presidente Hugo Chávez para eliminar el sufragio y representación del país, plasmado en el proyecto de reforma constitucional que presentó a la Asamblea Nacional para la creación del Estado Comunal o del Poder Popular,<sup>51</sup> 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

---

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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.

organizados como base de la población.”<sup>52</sup>

La propuesta de reforma constitucional que buscaba eliminar el sufragio y la democracia representativa y su sustitución por una supuesta “democracia participativa;” como se dijo, fue rechazada por el pueblo, lo que no impidió a Chávez implementar inconstitucionalmente la reforma mediante un conjunto de Leyes Orgánicas, primero sobre los Consejos Comunales sancionada en 2006,<sup>53</sup> y luego sobre el Poder Popular y las Comunas sancionada en 2010,<sup>54</sup> junto con la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal,<sup>55</sup> estableciendo el marco normativo de un nuevo Estado *paralelo al Estado Constitucional*, desconstitucionalizándolo,<sup>56</sup> denominado

---

<sup>52</sup> 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

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 28 de diciembre de 2010.

<sup>56</sup> Véase en general sobre este proceso de desconstitucionalización del

“Estado Comunal” o del “Poder Popular.”<sup>57</sup>

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

---

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 Antonozzi (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.

<sup>57</sup> 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, 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>

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).<sup>58</sup>

Por ser inconstitucionales, dichas Leyes Orgánicas del Poder Popular fueron impugnadas ante la Sala Constitucional, al igual que la Ley de reforma de la Ley Orgánica del Poder Municipal de 2010, caso éste último que la Sala Constitucional si conoció mediante sentencia No. 355 de 16 de mayo de 2017,<sup>59</sup> en la cual simplemente y desconociendo el pilar de la democracia en Venezuela, que es la democracia representativa, admitió 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 mu-

---

<sup>58</sup> 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).

<sup>59</sup> 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.

chas de sus decisiones anteriores, afirmando que el “derecho general a participar en los procesos de decisión en las distintas áreas” se ha establecido sin haber sido limitado a “la designación de representantes a cargos públicos de representación popular, toda vez que lo que se plantea, en definitiva, es el protagonismo fundamental de ciudadanos, la participación como nuevo paradigma determinante del nuevo régimen constitucional.”

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 impugnada si estaba 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.

### **III. EL VACIAMIENTO DEL PRINCIPIO DE LA SEPARACIÓN DE PODERES: LA CONCENTRACIÓN DEL PODER**

Luego de la demolición del principio del constitucionalismo, y el desprecio a la soberanía popular, y la destrucción del principio de la democracia representativa, en el caso Venezolano lo siguió el vaciamiento del primer y fundamental pilar de la Constitución en un Estado democrático de derecho, que es el de la separación e independencia de los poderes públicos y del control recíproco entre los mismos, es decir, el de la desconcentración del poder, sin el cual el mismo simplemente no existe; principio que está destinado a asegurar que el ejercicio del poder esté sometido a control, particularmente al que debe ejercer una Justicia autónoma e indepen-

diente.<sup>60</sup>

Este principio, inserto en la Constitución, en los últimos veinte años en Venezuela, no ha sido sino otra máscara para el establecimiento, en su lugar, de un Estado Totalitario, de concentración y centralización total del poder, donde por supuesto ninguno de los elementos esenciales y de los componentes fundamentales de la democracia que se definen en la Carta Democrática Interamericana de 2001, se ha asegurado,<sup>61</sup>

Se ha ignorado, en todo caso, que para que pueda existir un Estado democrático, por sobre todo, el mismo tiene que estar montado sobre el dicho principio de la separación e independencia de los poderes público,<sup>62</sup> pues sin control del poder, en definitiva no pueden realizarse verdaderas elecciones libres, justas y confiables; no puede haber pluralismo político, ni acceso al poder conforme a la Constitución; no puede haber efectiva participación en la gestión de los asuntos públicos, ni transparencia administrativa en el ejercicio del gobierno, ni rendición de cuentas por parte de los gobernantes; en fin, no puede haber sumisión efectiva del gobierno a la

---

<sup>60</sup> Véase sobre el tema Gustavo Tarre Briceño, *Solo el poder detiene al poder, La teoría de la separación de los poderes y su aplicación en Venezuela*, Colección Estudios Jurídicos N° 102, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014; y Jesús María Alvarado Andrade, “División del Poder y Principio de Subsidiariedad. El Ideal Político del Estado de Derecho como base para la Libertad y prosperidad material” en Luis Alfonso Herrera Orellana (Coord.), *Enfoques Actuales sobre Derecho y Libertad en Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2013, pp. 131-185.

<sup>61</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estado totalitario y desprecio a la ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

<sup>62</sup> Véase sobre el tema Gustavo Tarre Briceño, *Solo el poder detiene al poder, La teoría de la separación de los poderes y su aplicación en Venezuela*, Colección Estudios Jurídicos N° 102, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014; y Jesús María Alvarado Andrade, “División del Poder y Principio de Subsidiariedad. El Ideal Político del Estado de Derecho como base para la Libertad y prosperidad material” en Luis Alfonso Herrera Orellana (Coord.), *Enfoques Actuales sobre Derecho y Libertad en Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2013, pp. 131-185.

Constitución y las leyes, así como subordinación de los militares al gobierno civil; no puede haber efectivo acceso a la justicia; y real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos, incluyendo la libertad de expresión y los derechos sociales.<sup>63</sup>

Al contrario de todo ello, en Venezuela, las promesas de la Constitución fueron olvidadas y lo que se estableció fue un Estado donde todo el poder se ha concentrado en las manos del Poder Ejecutivo al cual todos los otros Poderes Públicos están sometidos, particularmente el Tribunal Supremo de Justicia y el órgano electoral, e incluso la propia Asamblea Nacional (excepto entre 2015 y 2020, cuando estuvo controlada por la oposición al gobierno).

En ese proceso de concentración del poder y demolición del principio de separación de poderes, lo más grave en Venezuela ha sido el efecto devastador que para todas las instituciones del Estado ha tenido el control político que el Poder Ejecutivo ha ejercido sobre el Poder Judicial; proceso que comenzó desde 1999 como consecuencia del régimen transitorio adoptado por la Asamblea Constituyente, interviniendo todo el Poder Judicial.<sup>64</sup> Con el mismo, en particular, se comenzó a integrar el Tribunal Supremo de Justicia con magistrados con-

---

<sup>63</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Prólogo” al libro de Gustavo Tarre Briceño, *Solo el poder detiene al poder, La teoría de la separación de los poderes y su aplicación en Venezuela*, Colección Estudios Jurídicos N° 102, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 13-49; “El principio de la separación de poderes como elemento esencial de la democracia y de la libertad, y su demolición en Venezuela mediante la sujeción política del Tribunal Supremo de Justicia,” en *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo, Homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Año 12, N° 12, Asociación e Instituto Iberoamericano de Derecho Administrativo Prof. Jesús González Pérez, San José, Costa Rica 2012, pp. 31-43.

<sup>64</sup> Véase nuestro voto salvado a la intervención del Poder Judicial por la Asamblea Nacional Constituyente en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, (8 agosto-8 septiembre), Caracas 1999; y las críticas formuladas a ese proceso en Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002

trolados para asegurar su sujeción al Poder Ejecutivo; todo lo cual condujo al secuestro total de la Judicatura, integrada toda por jueces provisorios o temporales<sup>65</sup> completamente sometidos a presiones políticas, quienes incluso, en la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de 2004, pudieron ser despedidos sin garantías algunas del debido proceso.<sup>66</sup>

El resultado de todo ello ha sido el trágico sometimiento del Poder Judicial a los designios del Poder Ejecutivo,<sup>67</sup> fun-

---

<sup>65</sup> En el *Informe Especial* de la Comisión sobre Venezuela correspondiente al año 2003, la misma también expresó, que “un aspecto vinculado a la autonomía e independencia del Poder Judicial es el relativo al carácter provisorio de los jueces en el sistema judicial de Venezuela. Actualmente, la información proporcionada por las distintas fuentes indica que más del 80% de los jueces venezolanos son “provisionales”. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela 2003*, párr. 161. Véase en Allan R. Brewer-Carías y Asdrúbal Aguiar (Editores), *Venezuela. Informes sobre violaciones grave de derechos humanos*, Iniciativa Democrática España América, Editorial Jurídica Venezolana, Miami 2019, 160 pp.

<sup>66</sup> Como lo destacó la misma Comisión Internacional de Juristas, en un *Informe* de marzo de 2014, que resume todo lo que en el país se ha venido denunciando en la materia, al dar “cuenta de la falta de independencia de la justicia en Venezuela,” se destaca que “el Poder Judicial ha sido integrado desde el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) con criterios predominantemente políticos en su designación. La mayoría de los jueces son “provisionales” y vulnerables a presiones políticas externas, ya que son de libre nombramiento y de remoción discrecional por una Comisión Judicial del propio Tribunal Supremo, la cual, a su vez, tiene una marcada tendencia partidista.” Véase en <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/06/VENEZUELA-Informe-A4-elec.pdf>

<sup>67</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La progresiva y sistemática demolición de la autonomía en independencia del Poder Judicial en Venezuela (1999-2004)”, en *XXX Jornadas J.M Domínguez Escovar, Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2005, pp. 33-174; y “La justicia sometida al poder [La ausencia de independencia y autonomía de los jueces en Venezuela por la interminable emergencia del Poder Judicial (1999-2006)]” en *Cuestiones Internacionales. Anuario Jurídico Villanueva 2007*, Centro Universitario Villanueva, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 25-57; “La demolición de las instituciones judiciales y la destrucción de la democracia: La experiencia venezolana,” en



cionando como instrumento al servicio del gobierno del Estado y de su política autoritaria;<sup>68</sup> tal cual como aquellos jueces del horror del régimen nazi.

Por ello, no es de extrañar que, con toda vergüenza para Venezuela, en tiempos recientes se hayan dictado decisiones por Cortes Supremas como las de Costa Rica, de Brasil y de Chile, negando solicitudes de extradición formuladas por el Estado venezolano, por considerar que los posibles extraditables de concretarse la extradición, no tendrían aseguradas las garantías de debido proceso en el país.<sup>69</sup>

Controlado el Poder Judicial, el control político ejercido sobre el Tribunal Supremo y, en particular, sobre su Sala

---

*Instituciones Judiciales y Democracia. Reflexiones con ocasión del Bicentenario de la Independencia y del Centenario del Acto Legislativo 3 de 1910*, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Bogotá 2012, pp. 230-254..

<sup>68</sup> Por ello, la Comisión Internacional de Juristas de Ginebra, en 2014 concluyó considerando que: “Un sistema de justicia que carece de independencia, como lo es el venezolano, es comprobadamente ineficiente para cumplir con sus funciones propias. En este sentido en Venezuela, [...] el poder judicial, precisamente por estar sujeto a presiones externas, no cumple su función de proteger a las personas frente a los abusos del poder sino que por el contrario, en no pocos casos es utilizado como mecanismo de persecución contra opositores y disidentes o simples críticos del proceso político, incluidos dirigentes de partidos, defensores de derechos humanos, dirigentes campesinos y sindicales, y estudiantes. Véase en <http://icj.wppengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/06/VENEZUELA-Informe-A4-elec.pdf>

<sup>69</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Las Cortes Supremas de Costa Rica, Brasil y Chile condenan la falta de garantías judiciales en Venezuela. De cómo, ante la ceguera de los gobiernos de la región y la abstención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han sido las Cortes Supremas de estos países las que con base en la jurisdicción universal de protección de los derechos humanos, han comenzado a juzgar la falta de autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela, dictando medidas de protección a favor de ciudadanos venezolanos contra el Estado venezolano,” en *Revista de Derecho Público*, No. 143-144, (julio- diciembre 2015, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015, pp. 495-500.

Constitucional, la ha convertido, en lugar del guardián de la Constitución, en el instrumento para demoler el Estado de derecho y con ello, destruir las bases del sistema del Estado democrático de derecho.

Así, después de más de cuarenta años de consolidación de un sistema de Justicia Constitucional autónoma e independiente como la que impartió la antigua Corte Suprema de Justicia (1958-1998),<sup>70</sup> la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia creada en 1999, durante los últimos 20 años, lejos de haber actuado para garantizar el Estado social y democrático de derecho y de justicia que quedó plasmado en el texto de la Constitución de 1999, ha sido el más importante instrumento utilizado por el régimen autoritario, ya dictatorial, para demoler sus bases y principios;<sup>71</sup> y ello, además en nombre del antes mencionado y supuesto “nuevo constitucionalismo” latinoamericano, y de la suplantación de la democracia representativa por una supuesta democracia participativa.

Para ello, el Juez Constitucional en Venezuela ha utilizado todos los instrumentos de la justicia constitucional, tal como fueron regulados en la Constitución de 1999, y que conformaron un completísimo sistema de Justicia Constitucional de carácter mixto o integral, que combina el llamado método difuso con el método concentrado de control de constitucio-

---

<sup>70</sup> Véanse todos nuestros trabajos sobre el tema en: Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones del Estado democrático de derecho. Constitución de 1961*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo IV, Caracas 2015, 1180 pp.; *Derechos y garantías constitucionales en la Constitución de 1961 (La Justicia Constitucional)*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo V Caracas 2015, 1022 pp.

<sup>71</sup> Sobre el tema nos hemos ocupado desde hace unos años. Véase por ejemplo: Allan R. Brewer-Carías, “El juez constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución: el caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009)”, en *Revista de Administración Pública*, N° 180, Madrid 2009, pp. 383-418; “La ilegítima mutación de la Constitución por el juez constitucional y la demolición del Estado de derecho en Venezuela,” en *Revista de Derecho Político*, N° 75-76, Homenaje a Manuel García Pelayo, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid 2009, pp. 289-325.

nalidad.<sup>72</sup> Todos ellos han sido utilizados, no para controlar la actuación inconstitucional de los órganos del Estado, sino para afianzar el autoritarismo en el país.<sup>73</sup> Entre esos instrumentos, es de destacar un endémico “proceso autónomo de interpretación abstracta de la Constitución”<sup>74</sup> que le ha permi-

---

<sup>72</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999 (Comentarios sobre su desarrollo jurisprudencial y su explicación, a veces errada, en la Exposición de Motivos)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000. Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *El sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela*, Universidad Externado de Colombia (Temas de Derecho Público N° 39) y Pontificia Universidad Javeriana (*Quaestiones Juridicae* N° 5), Bogotá 1995; Allan R. Brewer-Carías, “La justicia constitucional en la Constitución de 1999”, en *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., Editorial Porrúa, México 2001, pp. 931-961.

<sup>73</sup> Véase sobre esto Allan R. Brewer-Carías, “Los problemas del control del poder y el autoritarismo en Venezuela”, en Peter Häberle y Diego García Belaúnde (Coordinadores), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I, México 2011, pp. 159-188.

<sup>74</sup> Véase Sentencia N° 1077 de la Sala Constitucional de 22 de septiembre de 2000, caso: *Servio Tulio León Briceño*. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 83, Caracas, 2000, pp. 247 y ss. Este criterio fue luego ratificado en sentencias de fecha 9 de noviembre de 2000 (N° 1347), 21 de noviembre de 2000 (N° 1387), y 5 de abril de 2001 (N° 457), entre otras. Así, por la vía de la interpretación abstracta, la Sala se ha auto-atribuido competencias no sólo en materia de interpretación constitucional; sino en relación con los poderes de revisión constitucional de cualquier sentencia dictada por cualquier tribunal, incluso por las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia; con los amplísimos poderes de avocamiento en cualquier causa; con los supuestos poderes de actuación de oficio no autorizados en la Constitución; con los poderes de solución de conflictos entre las Salas; con los poderes de control constitucional de las omisiones del Legislador; con la restricción del poder de los jueces de ejercer el control difuso de la constitucionalidad de las leyes; y con la asunción del monopolio de interpretar los casos de prevalencia en el orden interno de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Véase en general sobre ello, Allan R. Brewer-Carías, “*Quis Custodiet Ipsos Custodes: De la interpretación constitucional a la inconstitucionalidad de la interpretación*,” en *VIII Congreso Nacional de derecho Constitucional, Perú*, Fondo Edito-

tido al Juez Constitucional administrar una “justicia constitucional a la carta,” a solicitud del gobierno y, en particular, del Procurador General de la República, mediante la cual ha modificado y mutado ilegítimamente el texto constitucional, legitimando y soportando la estructuración progresiva de un Estado autoritario; y ha desarrollado una carrera de destrucción de todos los principios del Estado democrático de derecho, falseado en más de una ocasión el contenido de la Constitución, “mutándola” ilegítima y fraudulentamente,<sup>75</sup> usurpando así las potestades del poder constituyente originario.<sup>76</sup>

---

rial 2005, Colegio de Abogados de Arequipa, Arequipa, septiembre 2005, pp. 463-489; y en *Revista de Derecho Público*, N° 105, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, pp. 7-27.

<sup>75</sup> Véase sobre la ilegítima mutación constitucional por el Juez: Néstor Pedro Sagües, *La interpretación judicial de la Constitución*, Buenos Aires 2006, pp. 56-59, 80-81, 165 ss.

<sup>76</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002, 405 pp.; *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas 2004, 172 pp.; *Crónica sobre la “In” Justicia Constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Caracas 2007; *Práctica y distorsión de la Justicia Constitucional en Venezuela (2008-2012)*, Colección Justicia N° 3, Acceso a la Justicia, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Metropolitana, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, 520 pp.; *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional (De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela impuso un gobierno sin legitimidad democrática, revocó mandatos populares de diputada y alcaldes, impidió el derecho a ser electo, restringió el derecho a manifestar, y eliminó el derecho a la participación política, todo en contra de la Constitución)*, Colección Estudios Políticos N° 8, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2014, 354 pp.; segunda edición, (Con prólogo de Francisco Fernández Segado), 2015, 426 pp.; *La patología de la Justicia Constitucional*, Tercera edición ampliada, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, 666 pp.; *Estado totalitario y desprecio a la ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, 532 pp.; segunda edición, (Con prólogo de José Ignacio Hernández), Caracas 2015, 542 pp.; *La ruina de la democracia. Algunas consecuencias. Venezuela 2015*, (Prólogo de Asdrúbal Aguiar),

Ese rol del Juez constitucional que ha propiciado la concentración del poder se acrecentó a partir de enero de 2016, cuando una nueva Asamblea Nacional electa en diciembre de 2015 pasó a estar controlada por la oposición al gobierno, originando ello una política pública, gracias a la perversa colusión entre el Poder Ejecutivo y el Juez Constitucional, destinada a privar progresivamente a la representación popular de todas sus competencias y funciones.<sup>77</sup> Todo comenzó en diciembre de 2015, cuando la Asamblea Nacional que había estado controlada por el Ejecutivo desde 2005 estaba terminando su período, mes en el cual la misma no sólo sancionó más de 30 leyes para despojar de competencias legales a la nueva Asamblea, sino que pasó a designar inconstitucionalmente a nuevos magistrados del Tribunal Supremo, todos militantes del partido de gobierno y asegurar así, aún más, el control total del Juez Constitucional.

---

Colección Estudios Políticos, N° 12, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015, 694 pp.

<sup>77</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La dictadura judicial y la perversión del Estado de derecho. El juez constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela* (Prólogo de Santiago Muñoz Machado), Ediciones El Cronista, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial IUSTEL, Madrid 2017, 608 pp.; *La consolidación de la tiranía judicial. El Juez Constitucional controlado por el Poder Ejecutivo, asumiendo el poder absoluto*, Colección Estudios Políticos, N° 15, Editorial Jurídica Venezolana International. Caracas / New York, 2017, 238 pp. Véase, además, los estudios de: Carlos M. Ayala Corao y Rafael J. Chavero Gazdik, *El libro negro del TSJ de Venezuela: Del secuestro de la democracia y la usurpación de la soberanía popular a la ruptura del orden constitucional (2015-2017)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, 394 pp.; *Memorial de agravios 2016 del Poder Judicial. Una recopilación de más de 100 sentencias del TSJ*, 155 pp., investigación preparada por las ONGs: Acceso a la Justicia, Transparencia Venezuela, Sinergia, espacio público, Provea, IPSS, Invesp, en <https://www.scribd.com/document/336888955/Memorial-de-Agravios-del-Poder-Judicial-una-recopi-lacion-de-mas-de-100-sentencias-del-TSJ>; y José Vicente Haro, "Las 111 decisiones inconstitucionales del TSJ ilegítimo desde el 6D-2015 contra la Asamblea Nacional, los partidos políticos, la soberanía popular y los DDHH," en *Buscando el Norte*, 10 de julio de 2017, en <http://josevicenteharo-garcia.blogspot.com/2016/10/las-33-decisiones-del-tsj.html>

Con esa nueva composición, el Tribunal Supremo de Justicia, a solicitud del propio Poder Ejecutivo o del partido de gobierno, se dedicó a la tarea de despojar a la Asamblea Nacional de todas sus potestades y funciones mediante una serie interminable de desafueros judiciales, que nadie puede controlar.<sup>78</sup> Todo ello, incluso, ha dado lugar a que muchos procesos constitucionales, abandonándose el principio dispositivo, hayan sido iniciados de oficio por el Juez Constitucional.<sup>79</sup>

A partir de 2016, por tanto, la degradación de la Justicia Constitucional,<sup>80</sup> se empeoró, habiendo dictado la Sala Consti-

---

<sup>78</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “*Quis Custodiet Ipsos Custodes: De la interpretación constitucional a la inconstitucionalidad de la interpretación*”, en *Revista de Derecho Público*, No 105, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, pp. 7-27.

<sup>79</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “The Unconstitutional *Ex Officio* Judicial Review Rulings Issued by the Constitutional Chamber of the Supreme Tribunal of Venezuela Annulling all the 2019 National Assembly Decisions Sanctioned within the framework of the 2019 Transition Regime Towards Democracy and for the Restoration of the enforcement of the Constitution,” en el libro del *Respuesta del Derecho Procesal Constitucional a los desafíos de hoy: VII Congreso de Derecho Procesal Constitucional 2021*, Universidad Monteávila, Caracas febrero de 2021.

<sup>80</sup> Véase sobre el proceso de degradación de la justicia constitucional durante los últimos 20 años: Allan R. Brewer-Carías, *La ruina de la democracia. Algunas consecuencias. Venezuela 2015*, (Prólogo de Asdrúbal Aguiar), Colección Estudios Políticos, No. 12, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015; *Estado totalitario y desprecio a la ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, segunda edición, Caracas 2015; *La patología de la justicia constitucional*, Tercera edición ampliada, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014; *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional (De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela impuso un gobierno sin legitimidad democrática, revocó mandatos populares de diputada y alcaldes, impidió el derecho a ser electo, restringió el derecho a manifestar, y eliminó el derecho a la participación política, todo en contra de la Constitución)*, Colección Estudios Políticos No. 8, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2014, 354 pp.; segunda edición, (Con prólogo de Francisco Fernández Segado), 2015; *Práctica y distorsión de la justicia constitucional en Venezuela (2008-2012)*, Colección Justicia No. 3, Acceso a la Justicia, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Metropolitana,

tucional más de cien sentencias declarando la inconstitucionalidad de materialmente todas las leyes sancionadas por la Asamblea Nacional entre 2015 y 2019;<sup>81</sup> procediendo además a reformar el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea para someter la función de legislar de la Asamblea Nacional a la obtención de un Visto Bueno previo del Poder Ejecutivo;<sup>82</sup> a eliminar las funciones de control político de la Asamblea Nacional sobre el gobierno y la Administración Pública; a imponer el visto bueno previo del Vicepresidente ejecutivo para poder interpelar a un Ministro, con preguntas que solo pueden ser formuladas por escrito;<sup>83</sup> a eliminar además, tanto la posibilidad de que la Asamblea para improbar los estados de excepción que se decreten, como la posibilidad de aprobar votos de censura a los Ministros;<sup>84</sup> a resol-

---

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012; *Crónica sobre la "in" justicia constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Colección Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, No. 2, Caracas 2007.

- <sup>81</sup> Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "La aniquilación definitiva de la potestad de legislar de la Asamblea Nacional: el caso de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia," 16 de mayo de 2016, disponible en <http://www.allanbrewer-carrias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea3/Content/Brewer.%20Aniquilaci%C3%B3n%20Asamblea%20Nacional.%20Inconstituc.%20Ley%20TSJ%2015-5-2016.pdf>.
- <sup>82</sup> Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "El fin del Poder Legislativo: La regulación por el Juez Constitucional del régimen interior y de debates de la Asamblea Nacional, y la sujeción de la función legislativa de la Asamblea a la aprobación previa por parte del Poder Ejecutivo," en *Revista de Derecho Público*, N° 145-146, (enero-junio 2015), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, pp. 428-443
- <sup>83</sup> Véanse los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios al decreto N° 2.309 de 2 de mayo de 2016: La inconstitucional "restricción" impuesta por el Presidente de la República, respecto de su potestad de la Asamblea Nacional de aprobar votos de censura contra los Ministros," en *Revista de Derecho Público*, N° 145-146, (enero-junio 2016), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, pp. 120-129
- <sup>84</sup> Véanse los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "El ataque de la

ver que el Presidente de la República presentase su Memoria anual, no ante la Asamblea Nacional como constitucionalmente corresponde, sino ante a propia Sala Constitucional; y a eliminar la función legislativa en materia de presupuesto, convirtiendo la Ley de Presupuesto en un mero e inconstitucional decreto ejecutivo para ser presentado por el Presidente de la República ante la Sala Constitucional y no ante la Asamblea Nacional como corresponde constitucionalmente.

La Sala Constitucional eliminó además la potestad de la Asamblea Nacional incluso para que como órgano deliberante pudiera emitir opiniones políticas como resultado de sus debates, habiendo anulado todos los Acuerdos de importancia política que la misma adoptó; eliminó la potestad de la Asamblea Nacional de revisar sus propios actos y de poder revocarlos, como fue el caso respecto de la viciada elección de los magistrados al Tribunal Supremo efectuada en diciembre de 2015; y finalmente, eliminó la potestad de legislar de la Asamblea Nacional en el marco de un inconstitucional y permanente estado de emergencia que se ha prorrogado cada tres meses, sin control parlamentario alguno y con el solo visto bueno del Juez Constitucional.<sup>85</sup>

---

Sala Constitucional contra la Asamblea Nacional y su necesaria e ineludible reacción. De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo pretendió privar a la Asamblea Nacional de sus poderes constitucionales para controlar sus propios actos, y reducir inconstitucionalmente sus potestades de control político sobre el gobierno y la administración pública; y la reacción de la Asamblea Nacional contra a la sentencia N° 9 de 1-3-2016, disponible en [http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea3/Content/Brewer.%20El%20ataque%20Sala%20Constitucional%20v.%20Asamblea%20Nacional.%20Sent-NO.%209%201-3-2016\).pdf](http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea3/Content/Brewer.%20El%20ataque%20Sala%20Constitucional%20v.%20Asamblea%20Nacional.%20Sent-NO.%209%201-3-2016).pdf); y “Nuevo golpe contra la representación popular: la usurpación definitiva de la función de legislar por el Ejecutivo Nacional y la suspensión de los remanentes poderes de control de la Asamblea con motivo de la declaratoria del estado de excepción y emergencia económica,” en *Revista de Derecho Público*, N° 145-146, (enero-junio 2016), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, pp. 444-468.

<sup>85</sup> Véase el estudio de todas esas sentencias en Allan R. Brewer-Carías, *Dictadura judicial y perversión del Estado de Derecho*, Segunda Edición, (Presentaciones de Asdrúbal Aguiar, José Ignacio Hernández y Jesús



Es decir, el Poder Legislativo representado por la Asamblea Nacional fue totalmente neutralizado y vaciado de poderes y funciones, al punto de que mediante una sentencia de 2017, con base en un supuesto desacato a una decisión de la Sala Electoral de diciembre de 2015 de suspender cautelarmente la proclamación de cuatro diputados del Estado Amazonas ya proclamados, la misma Sala Constitucional del Tribunal Supremo llegó al colmo de disponer la cesación definitiva, de hecho, de la Asamblea Nacional en el cumplimiento de sus funciones constitucionales como órgano que integra a los representantes del pueblo. Para ello, en efecto, mediante sentencia N° 2 de 11 de enero de 2017,<sup>86</sup> la Sala anuló el acto de instalación de la Asamblea para su segundo período anual, y resolvió declarar todas las:

“actuaciones de la Asamblea Nacional y de cualquier órgano o individuo en contra de lo decidido como nula y carente de toda validez y eficacia jurídica.”

Esa decisión fue ratificada mediante otras sentencias No 3 de 11 de enero de 2017,<sup>87</sup> y No 7 de 26 de enero de 2017, en este último caso, cercenándole definitivamente al pueblo su derecho más elemental, en un Estado de derecho, que es el ejercicio de la soberanía a través de sus representantes, declarando nulas de nulidad absoluta e inconstitucionales todas las actuaciones pasadas y futuras de la Asamblea Nacional, amenazando incluso con enjuiciar a los diputados de la Asamblea por desacato, revocarle su mandato popular y encarcelarlos.<sup>88</sup>

Todo este desaguizado constitucional que no ha sido más que un golpe de Estado continuado, puede decirse que culminó el mes de marzo de 2017 con la adopción por parte

---

María Alvarado), N° 13, Editorial Jurídica Venezolana International, 2016; edición española: Editorial IUSTEL, Madrid 2017.

<sup>86</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/194891-02-11117-2017-17-0001.HTML>

<sup>87</sup> <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/194892-03-11117-2017-17-0002.HTML>

<sup>88</sup> Véase en [historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/195578-07-26117-2017-17-0010.HTML](http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/195578-07-26117-2017-17-0010.HTML).

de la Sala Constitucional de dos sentencias vergonzantes desde el punto de vista constitucional, la No 155 de 27 de marzo de 2017,<sup>89</sup> y la No.156 de fecha 29 de marzo de 2017,<sup>90</sup> que fueron bien publicitadas, mediante las cuales el Juez Constitucional *usurpó la totalidad de los poderes del Estado*, ordenó al Presidente ejercer ciertas funciones en materia de relaciones internacionales, decretó inconstitucionalmente un estado de excepción, eliminó la inmunidad parlamentaria, asumió de pleno derecho todas las competencias parlamentarias de la Asamblea Nacional y delegó poderes legislativos que no tiene, sin límites, en el Presidente, ordenándole reformar leyes y Códigos a su arbitrio, y entre ellos el Código Penal y el Código Orgánico Procesal Penal.

Estas famosas sentencias que fueron celebradas por el Sr. Maduro, Presidente de la República como “sentencias históricas,”<sup>91</sup> fueron sin embargo, condenadas en forma generalizada

---

<sup>89</sup> Véase sentencia No. 155 de 27 de marzo de 2017, en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197285-155-28317-2017-17-0323.HTML>. Véase los comentarios a dicha sentencia en Allan. Brewer-Carías: “La consolidación de la dictadura judicial: la Sala Constitucional, en un juicio sin proceso, usurpó todos los poderes del Estado, decretó inconstitucionalmente un estado de excepción y eliminó la inmunidad parlamentaria (sentencia no. 156 de la Sala Constitucional), 29 de Marzo de 2017, en <http://diarioconstitucional.cl/noticias/actualidad-internacional/2017/03/31/opinion-acerca-de-la-usurpacion-de-funciones-por-el-tribunal-supremo-de-venezuela-y-la-consolidacion-de-una-dictadura-judicial/>

<sup>90</sup> Véase la sentencia No. 156 de 29 de marzo de 2017 en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197364-156-29317-2017-17-0325.HTML>. Véase los comentarios a dicha sentencia en Allan. Brewer-Carías: “El reparto de despojos: la usurpación definitiva de las funciones de la Asamblea Nacional por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia al asumir el poder absoluto del Estado (sentencia no. 156 de la Sala Constitucional), 30 de marzo de 2017, en <http://diarioconstitucional.cl/noticias/actualidad-internacional/2017/03/31/opinion-acerca-de-la-usurpacion-de-funciones-por-el-tribunal-supremo-de-venezuela-y-la-consolidacion-de-una-dictadura-judicial/>

<sup>91</sup> Véase la reseña: “Nicolás Maduro: El TSJ ha dictado una sentencia histórica. Durante el Consejo de Ministros, el jefe de Estado señaló

tanto en el país como en el ámbito internacional. En el ámbito internacional, entre tantas manifestaciones importantísimas de solidaridad democrática, basta mencionar aquí la del Secretario General de la OEA, Dr. Luis Almagro, quien sobre las sentencias dijo que “despojar de las inmunidades parlamentarias a los diputados de la Asamblea Nacional y al asumir el Poder Legislativo en forma completamente inconstitucional son los últimos golpes con los que el régimen subvierte el orden constitucional del país y termina con la democracia.”<sup>92</sup>

Lo más grave en torno a estas sentencias fue que con ocasión de una extraña manifestación de disidencia de la Fiscal General en el interior del régimen, el Presidente de la República “interpretó” que lo que se había originado había sido un supuesto “impase” (insólitamente entre la Fiscal General y la Sala Constitucional) que había que “dirimir,” convocando para ello a una reunión del Consejo para la Defensa de la Nación. Dicho un órgano consultivo, controlado por el Poder Ejecutivo, el mismo día decidió “exhortar” al Tribunal Supremo de Justicia para que cometiera abiertamente la ilegalidad de “revisar las decisiones 155 y 156;”<sup>93</sup> lo que un juez no

---

que además pedirá sugerencias a la Procuraduría General de la República para cumplir con las órdenes dictadas por el máximo órgano judicial,” en *El nacional*, 28 de marzo de 2017, en [http://www.el-nacional.com/noticias/gobierno/nicolas-maduro-tsj-dictado-una-sentencia-historica\\_87784](http://www.el-nacional.com/noticias/gobierno/nicolas-maduro-tsj-dictado-una-sentencia-historica_87784)

<sup>92</sup> Véase: “Almagro denuncia auto-golpe de Estado del gobierno contra Asamblea Nacional,” *El nacional*, 30 de marzo de 2017, en [http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/almagro-denuncia-auto-golpe-estado-del-gobierno-contra-asamblea-nacional\\_88094](http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/almagro-denuncia-auto-golpe-estado-del-gobierno-contra-asamblea-nacional_88094). Véase la insólita declaración sobre el tema de la antigua Fiscal general de la república, responsable Hasta entonces de todas las persecuciones políticas en el país: “Fiscal General de Venezuela, Luisa Ortega Díaz, dice que sentencias del Tribunal Supremo sobre la Asamblea Nacional violan el orden constitucional,” en RedacciónBBC Mundo, *BBC Mundo*, 31 de marzo de 2017, en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39459905>. Véase el video del acto en <https://www.youtube.com/watch?v=GohPIrveXFE>

<sup>93</sup> Véase su texto en “Consejo de Defensa Nacional exhorta al TSJ a revisar sentencias 155 y 156 // #MonitorProDaVinci,” 1 de abril de 2017,

puede nunca, en ninguna parte del mundo.

Pero el Juez Constitucional en Venezuela, que no respeta el derecho, ni tiene quien lo controle, así lo hizo, y al día siguiente, 1 de abril de 2017, atendiendo sumiso el exhorto del Poder Ejecutivo, procedió a reformar y revocar parcialmente las sentencias Nos 155 y 156 mediante sentencias Nos. 157<sup>94</sup> y 158,<sup>95</sup> todo en violación de los principios más elementales del debido proceso.

Todo este proceso lo que consolidó fue una dictadura judicial, resultando desde entonces que de los cinco poderes públicos que conforman la separación de poderes en Venezuela (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral), al neutralizar el Juez Constitucional a la Asamblea Nacional como consecuencia del golpe de Estado continuado que ha dado el Poder Ejecutivo en colusión con el Poder Judicial, el resto de los Poderes Públicos, también han quedado to-

---

en <http://prodavinci.com/2017/04/01/actualidad/consejo-de-defensa-nacional-exhorta-al-tsj-a-revisar-sentencias-155-y-156-monitorprodavinci/>

<sup>94</sup> Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/197399-157-1417-2017-17-0323.HTML>. Véase sobre esta sentencia los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “La nueva farsa del Juez Constitucional controlado: la inconstitucional y falsa “corrección” de la usurpación de funciones legislativas por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo (sentencias Nos. 157 y 158 de 1 de abril de 2017), New York 4 de abril, 2017, en <http://allanbrewercarias.net/site/wp-content/uploads/2017/04/151.-doc.-Brewer-Nueva-farsa-del-Juez-Constitucional.-Falsa-correcci%C3%B3n.-Sentencias-Sala-Constit.-157-y-158-.4-4-2017.pdf>:

<sup>95</sup> Véase en <http://Historico.Tsj.Gob.Ve/Decisiones/Scon/Abril/197400-158-1417-2017-17-0325.Html> Véase sobre esta sentencia los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “La nueva farsa del Juez Constitucional controlado: la inconstitucional y falsa “corrección” de la usurpación de funciones legislativas por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo (sentencias Nos. 157 y 158 de 1 de abril de 2017), New York 4 de abril, 2017, en <http://allanbrewercarias.net/site/wp-content/uploads/2017/04/151.-doc.-Brewer-Nueva-farsa-del-Juez-Constitucional.-Falsa-correcci%C3%B3n.-Sentencias-Sala-Constit.-157-y-158-.4-4-2017.pdf>:

dos dependientes de Ejecutivo habiendo abandonado sus poderes de control.

Ello implica que, en Venezuela, durante 20 años, no ha habido Contraloría General de la República que ejerza control fiscal alguno, razón por la cual el país tiene en el primer lugar del índice de corrupción en el mundo.<sup>96</sup>

El Defensor del Pueblo, desde nunca ha protegido los derechos humanos,<sup>97</sup> habiéndose convertido en realidad en un órgano oficial dispuesto para avalar la violación de los mismos por parte de las autoridades del Estado,<sup>98</sup> lo que que-

---

<sup>96</sup> Véase el Informe de la ONG alemana, Transparencia Internacional de 2013, en el reportaje: "Aseguran que Venezuela es el país más corrupto de Latinoamérica," en *El Universal*, Caracas 3 de diciembre de 2013, en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/131203/aseguran-que-venezuela-es-el-pais-mas-corrupto-de-latinoamerica>. Igualmente véase el reportaje en *BBC Mundo*, "Transparencia Internacional: Venezuela y Haití, los que se ven más corruptos de A. Latina," 3 de diciembre de 2013, en [http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas\\_noticias/2013/12/131203\\_ultnot\\_transparencia\\_corrupcion\\_lp.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2013/12/131203_ultnot_transparencia_corrupcion_lp.shtml). Véase al respecto, Román José Duque Corredor, "Corrupción y democracia en América Latina. Casos emblemáticos de corrupción en Venezuela," en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo*, Universidad Monteávila, 2014.

<sup>97</sup> Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los Poderes Públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas", en *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, Año 5, N° 5-2005, San José, Costa Rica 2005, pp. 76-95.

<sup>98</sup> Por ejemplo, ante la crisis de la salud denunciada por la Academia Nacional de Medicina en agosto de 2014, reclamando la declaratoria de emergencia del sector, la respuesta de la Defensora del Pueblo fue simplemente que en Venezuela no había tal crisis. Véase el reportaje: "Defensora del Pueblo Gabriela Ramírez afirma que en Venezuela no existe ninguna crisis en el sector salud," en *Noticias Venezuela*, 20 agosto de 2014, en <http://noticiasvenezuela.info/2014/08/defensora-del-pueblo-gabriela-ramirez-afirma-que-en-venezuela-no-existe-ninguna-crisis-en-el-sector-salud/>; y el reportaje: "Gabriela Ramírez, Defensora del Pueblo: Es desproporcionada petición de emergencia humanitaria en el sector salud," en *El Universal*, Caracas 20 de agosto de 2014, en

dó evidenciado cuando se produjo la brutal represión al derecho a manifestar de la cual el mundo entero fue testigo hace unos años,<sup>99</sup> terminando en la comisión de todo tipo de violación de los derechos humanos como ha quedado evidenciado en los Informes de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos de 2019 y 2020.

Y el Ministerio Público que ejerce la Fiscalía General de la República, en lugar de haber sido la parte de buena fe en los procesos penales para garantizar la Constitución, ha sido el principal instrumento para asegurar la impunidad en el país, y la persecución política.<sup>100</sup>

Además, está el Poder Electoral, a cargo del Consejo Nacional Electoral, que ha terminado siendo una especie de "agencia electoral" del propio gobierno, integrado por militantes del partido oficial o, como lo denunció el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, por "activistas político partidistas [que] ocuparon cargos dentro del gobierno nacional,"<sup>101</sup> en violación abierta de la Constitución,

---

<http://m.eluniversal.com/nacional-y-politica/140820/es-desproporcionada-peticion-de-emergencia-humanitaria-en-el-sector-sa>. Por ello, con razón, el Editorial del diario *El Nacional* del 22 de agosto de 2014, se tituló: "A quien defiende la defensora?" Véase en [http://www.el-nacional.com/opinion/editorial/defiende-defensora\\_19\\_46874-3123.html](http://www.el-nacional.com/opinion/editorial/defiende-defensora_19_46874-3123.html).

<sup>99</sup> Ello incluso le fue reclamado al Defensor por su propio hijo, estudiante de derecho, quién sufrió en carne propia la represión y vio fallecer a un compañero a manos de los represores, reclamándole a su padre, y exigiéndole que cumpliera con su deber. Véase la reseña "Ese, pude haber sido yo", dice el hijo del Defensor del Pueblo al condenar la "brutal represión," en *CNN en español*, 27 de abril de 2017, en <http://cnnespanol.cnn.com/2017/04/27/hijo-del-defensor-del-pueblo-tarek-william-saab-condena-la-represion-en-venezuela/>.

<sup>100</sup> Como se destacó en el Informe de la Comisión Internacional de Juristas sobre *Fortalecimiento del Estado de Derecho en Venezuela*, publicado en Ginebra en marzo de 2014, el "Ministerio Público sin garantías de independencia e imparcialidad de los demás poderes públicos y de los actores políticos," quedando los fiscales "vulnerables a presiones externas y sujetos órdenes superiores." Véase en <http://icj.wppengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/06/VENEZUELA-Informe-A4-elec.pdf>

<sup>101</sup> Véase la comunicación del Secretario General de la OEA de 30 de

habiendo dejado de ser el árbitro independiente en las elecciones. Este Poder, en todo caso, desde 2004 quedó totalmente secuestrado por el Poder Ejecutivo, al ser sus jerarcas nombrados por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia conforme a las instrucciones del primero, usurpando las funciones que corresponden a la Asamblea Nacional,<sup>102</sup> como ocurrió por última vez en 2020.<sup>103</sup>

Los efectos del control político por parte del Poder Ejecutivo del Poder Electoral han sido igualmente devastadores, particularmente en relación con el principio democrático representativo al provocar el falseamiento total de la voluntad popular resultado de elecciones manipuladas y controladas por el Ejecutivo a través del Consejo nacional Electoral, que en ningún caso han sido ni libres, ni justas, ni competitivas y menos aún auditables.<sup>104</sup>

---

mayo de 2016 con el Informe sobre la situación en Venezuela en relación con el cumplimiento de la Carta Democrática Interamericana, p. 88. Disponible en [oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf](https://oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf).

<sup>102</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El secuestro del Poder Electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000-2004”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, N° 112. México, enero-abril 2005 pp. 11-73; *La Sala Constitucional versus el Estado Democrático de Derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas, 2004, 172 pp.

<sup>103</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El secuestro del Poder Electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000-2004”, en Juan Pérez Royo, Joaquín Pablo Urías Martínez, Manuel Carrasco Durán, Editores), *Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Actas del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo I, Thomson-Aranzadi, Madrid 2006, pp. 1081-1126.

<sup>104</sup> Por ejemplo, en Allan R. Brewer-Carías y José Ignacio Hernández, *Venezuela. La ilegítima e inconstitucional convocatoria de las elecciones parlamentarias en 2020*, (Iniciativa Democrática de España y las Américas Editorial jurídica Venezolana International, 2020, 274 pp.

Ante toda esta realidad de demolición del principio de la separación de poderes y de concentración total del poder, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo mediante sentencia N° 3098 del 13 de diciembre de 2004 (Caso: *Nulidad de artículos de la Ley Orgánica de la Justicia de Paz*), ya había considerado que dicho principio de la separación de poderes “no era un principio ideológico, propio de la democracia liberal, sino un principio técnico del cual depende la vigencia de la seguridad jurídica como valor fundante del derecho.”<sup>105</sup> Luego, en 2004, la Sala pasó a dar un viraje abiertamente anti democrático al referirse despectivamente en sentencia No. 1049 de 23 de julio de 2009,<sup>106</sup> a la “la llamada división, distinción o separación de poderes,” considerándola “al igual que la teoría de los derechos fundamentales de libertad, un instrumento de la doctrina liberal del Estado mínimo,” con lo cual comenzó a cuestionar la validez misma de los principios del constitucionalismo democrático. Para ello señaló que dicho principio de la separación de poderes no fue concebido como

“un mero instrumento de organización de los órganos del Poder Público, sino un modo mediante el cual se pretendía asegurar que el Estado se mantuviera limitado a la protección de los intereses individualistas de la clase dirigente.”<sup>107</sup>

“Descubrió,” así, la Sala Constitucional, aun cuando distorsionándolo, el verdadero sentido de la separación de poderes, que no es un instrumento de organización del Estado, sino el principio esencial de la democracia, la propia del Estado de derecho, para garantizar los derechos y libertades fundamentales, aun cuando por supuesto no sólo de “intereses individualistas de la clase dirigente” como con sesgo

---

<sup>105</sup> Sentencia N° 3098 de la Sala Constitucional (Caso: *nulidad artículos Ley Orgánica de la Justicia de Paz*) de 13-12-2004, en *Gaceta Oficial* N° 38.120 de 02-02-2005

<sup>106</sup> Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Julio/1049-23709-2009-04-2233.html>.

<sup>107</sup> Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Julio/1049-23709-2009-04-2233.html> .Véase, Allan R. Brewer-Carías, “Sobre la mutación del principio de la separación de poderes en la jurisprudencia constitucional,” en *Revista de Derecho Público*, N° 132 (octubre- diciembre 2012), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 201-213.



ideológico distorsionante la confina el Tribunal Supremo.

#### **IV. EL VACIAMIENTO DEL ESTADO DE JUSTICIA Y DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y JURIDICIDAD: LA DESJURIDIFICACIÓN, DESLEGALIZACIÓN Y DESJUSTICIABILIDAD GENERALIZADA**

El sometimiento del Poder Judicial a control político del Ejecutivo Nacional, producto de la concentración del poder, provocó otra catastrófica consecuencia en el falseamiento del Estado de derecho, que ha sido la desjuridificación y deslegalización y la desjusticiabilidad del Estado, al quedar eliminado de hecho el derecho ciudadano a controlar judicialmente las actuaciones de los funcionarios públicos.

En ese contexto, al haber la Constitución cesado de ser ley suprema, como consecuencia de su violación sin control, la obligación fundamental de los órganos del Estado de sujetarse a la misma, a la ley y a las demás fuentes de ordenamiento jurídico, ha sido abandonada, convirtiéndose la actuación del Estado en el reino de la arbitrariedad e impunidad, precisamente por la ausencia de órganos judiciales autónomos e independientes que la puedan controlar.

Por tanto, una vez controlado el Tribunal Supremo de Justicia por el Poder Ejecutivo, las promesas constitucionales sobre la sujeción a la ley y al derecho por los órganos del Estado y sobre la independencia y autonomía del Poder Judicial, que es la garantía de los ciudadanos para exigir el cumplimiento del principio de la legalidad por los órganos del Estado, y de poder exigir ante los tribunales la supremacía de la Constitución y la protección de sus derechos, fueron absolutamente violadas.

Para lograr este incumplimiento y la deslegalización y desjudicialización del Estado, como se ha dicho, durante 20 años se irrespetaron las condiciones para la elección de los Magistrados del Tribunal Supremo, así como la mayoría calificada de votos en la Asamblea requerida para ello y el derecho a la participación ciudadana requerida en la nominación de candidatos. Igualmente, se irrespetó la condición más esencial de los Magistrados de ser imparciales e independientes, designándose en forma progresiva desde desde 2000, a

personas totalmente comprometidas con el partido oficial, que incluso habían expresado públicamente que su misión, antes que impartir justicia, era contribuir a la ejecución de la política socialista del gobierno.<sup>108</sup>

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

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

En consecuencia, en el país, jamás se celebraron los concursos públicos de oposición para la elección de los jueces como lo prevé la Constitución para que ingresen a la carrera judicial, que materialmente no existe.<sup>109</sup> Además, como desde

---

<sup>108</sup> Véase el Discurso de Orden de la Magistrada Deyanira Nieves Bastidas, Apertura del Año Judicial 2014, en <http://www.tsj.gov.ve/informacion/miscelaneas/DiscursoDeOrdenAper-tura2014DeyaniraNieves.pdf>.

<sup>109</sup> Como lo destacó la misma Comisión Internacional de Juristas, en un *Informe* de marzo de 2014, que resume todo lo que en el país se ha venido denunciando en la materia, al dar “cuenta de la falta de independencia de la justicia en Venezuela,” se destaca que “el Poder Judicial ha sido integrado desde el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) con criterios predominantemente políticos en su designación. La mayoría de los jueces son “provisionales” y vulnerables a presiones políticas externas, ya que son de libre nombramiento y de remoción discrecional por una Comisión Judicial del propio Tribunal Supremo, la cual, a su vez, tiene una marcada tendencia partidista.” Véase en <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/06/VENEZUELA-Informe-A4-elec.pdf>

1999 la Asamblea Nacional Constituyente intervino el Poder Judicial,<sup>110</sup> lo cual fue ratificado con el régimen transitorio establecido después de la aprobación popular de la Constitución, los jueces fueron destituidos a mansalva y masivamente, sin garantías al debido proceso, con la consecuencia de que la Judicatura se llenó de jueces temporales y provisionales,<sup>111</sup> sin garantía de estabilidad; quedando la destitución de los mismos al arbitrio de una Comisión *ad hoc* del Tribunal Supremo de Justicia, todo ello con el aval del mismo.

En cuanto a la Jurisdicción Disciplinaria Judicial prevista en la Constitución, la misma no fue sino otra mentira, al punto de que la que se creó en 2011 se conformó inicialmente como dependiente de la Asamblea Nacional, es decir, sujeta al control político;<sup>112</sup> mientras que los jueces temporales y provisorios, que son casi todos, quedaron sometidos al arbi-

---

<sup>110</sup> Véase nuestro voto salvado a la intervención del Poder Judicial por la Asamblea Nacional Constituyente en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, (8 agosto-8 septiembre), Caracas 1999; y las críticas formuladas a ese proceso en Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002

<sup>111</sup> En el *Informe Especial* de la Comisión sobre Venezuela correspondiente al año 2003, la misma también expresó, que “un aspecto vinculado a la autonomía e independencia del Poder Judicial es el relativo al carácter provisorio de los jueces en el sistema judicial de Venezuela. Actualmente, la información proporcionada por las distintas fuentes indica que más del 80% de los jueces venezolanos son “provisionales”. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela 2003*, párr. 161. Véase en Allan R. Brewer-Carías y Asdrúbal Aguiar (Editores), *Venezuela. Informes sobre violaciones grave de derechos humanos*, Iniciativa Democrática España América, Editorial Jurídica Venezolana, Miami 2019, 160 pp.

<sup>112</sup> Solo fue, luego de que el gobierno perdió la mayoría en la Asamblea Nacional, que la saliente Asamblea en unas ilegítimas sesiones extraordinarias celebradas en diciembre de 2015, reformó la Ley del Código de Ética del Juez, pero para quitarle a la nueva Asamblea la competencia para nombrar dichos jueces (que por supuesto nunca debó tener), y pasarlos al Tribunal Supremo. Véase en *Gaceta Oficial* N° 6204 Extra de 30 de diciembre de 2015.

trio de la Comisión Judicial del Tribunal Supremo, pues la Sala Constitucional aseguró, de oficio, mediante sentencia No. 516 de 7 de mayo de 2013,<sup>113</sup> dictada con su participación, que esa Comisión continuaría con el “derecho” de destituirlos sin garantía alguna del debido proceso.

La verdad es que es ciertamente imposible conseguir en Constitución alguna en el mundo contemporáneo un conjunto de promesas constitucionales como las insertas en la Constitución venezolana de 1999 para asegurar la independencia judicial, y el derecho a la legalidad y a la justiciabilidad por parte de los ciudadanos. Lamentablemente, sin embargo, fueron todas declaraciones formuladas para no ser cumplidas, dando como resultado la trágica dependencia del Poder Judicial que quedó sometido en su conjunto a los designios y control político por parte del Poder Ejecutivo,<sup>114</sup> funcionando al servicio del gobierno del Estado y de su política autoritaria.

Como lo observó la Comisión Internacional de Juristas de Ginebra en 2014:

“Un sistema de justicia que carece de independencia, como lo es el venezolano, es comprobadamente ineficiente para cumplir con sus funciones propias. En este sentido en Venezuela, [...] el poder judicial, precisamente por estar sujeto a presiones externas, no cumple su función de

---

<sup>113</sup> Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/516-7513-2013-09-1038.html>.

<sup>114</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La progresiva y sistemática demolición de la autonomía en independencia del Poder Judicial en Venezuela (1999-2004)”, en *XXX Jornadas J.M. Domínguez Escovar, Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2005, pp. 33-174; y “La justicia sometida al poder [La ausencia de independencia y autonomía de los jueces en Venezuela por la interminable emergencia del Poder Judicial (1999-2006)]” en *Cuestiones Internacionales. Anuario Jurídico Villanueva 2007*, Centro Universitario Villanueva, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 25-57; “La demolición de las instituciones judiciales y la destrucción de la democracia: La experiencia venezolana,” en *Instituciones Judiciales y Democracia. Reflexiones con ocasión del Bicentenario de la Independencia y del Centenario del Acto Legislativo 3 de 1910*, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Bogotá 2012, pp. 230-254.

proteger a las personas frente a los abusos del poder sino que por el contrario, en no pocos casos es utilizado como mecanismo de persecución contra opositores y disidentes o simples críticos del proceso político, incluidos dirigentes de partidos, defensores de derechos humanos, dirigentes campesinos y sindicales, y estudiantes.”<sup>115</sup>

Por ello, como también lo observó el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, Luis Almagro el 30 de mayo de 2016, “en la situación actual que vive Venezuela, no se puede más que concluir que estamos ante alteraciones graves al orden democrático tal como se ha definido en numerosos instrumentos regionales y subregionales,”<sup>116</sup>

Con todo esto, la promesa constitucional de la separación de poderes y sobre todo de la autonomía e independencia del Poder Judicial, quedó incumplida, siendo por tanto las previsiones constitucionales una gran mentira, habiendo el Poder Judicial abandonado su función fundamental de servir de instrumento de control y de balance respecto de las actividades de los otros órganos del Estado para asegurar su sometimiento a la Constitución y a la ley; y a la vez, habiendo materialmente desaparecido el derecho ciudadano a la tutela judicial efectiva y a controlar el poder.

Todo ello ha conducido, en definitiva, a una desjusticiabilidad del Estado, siendo inconcebible que el Poder Judicial en Venezuela hoy pueda llegar a decidir y enjuiciar la conducta de la Administración y frente a ella, garantizar los derechos ciudadanos. A pesar de la excelente legislación existente sobre el control de constitucionalidad de los actos estatales; el control contencioso administrativo de los actos de la Administración Pública; y el control por la vía del amparo constitucional de las violaciones a los derechos humanos; todo ello, lamentablemente, no es sino letra muerta ante el Es-

---

<sup>115</sup> Véase en <http://icj.wppengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/06/VENEZUELA-Infor-me-A4-elec.pdf>.

<sup>116</sup> Véase la comunicación del Secretario General de la OEA de 30 de mayo de 2016 con el Informe sobre la situación en Venezuela en relación con el cumplimiento de la Carta Democrática Interamericana, p. 125. Disponible en [oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf](http://oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf).

tado totalitario, que ha secuestrado la otora autonomía e independencia del poder judicial.

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

Basta analizar las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia en los últimos cuatro lustros, para constatar que en materia de control de constitucionalidad de las leyes y otros actos estatales, a pesar de que contamos con la acción popular y un completísimo sistema mixto de control de constitucionalidad de las leyes, las acciones intentadas por los particulares contra las leyes jamás son decididas, y por tanto, difícilmente se encuentra alguna sentencia anulatoria, salvo que haya sido intentada por los abogados del propio Estado, en interés del mismo. La justicia constitucional, así, se ha convertido por el propio Estado, en un instrumento utilizado por sus funcionarios “a la carta,” para moldar la justicia de acuerdo con lo que sus órganos necesitan para la ejecución de las propias políticas estatales, así sean contrarias a la Constitución, y particularmente cuando se ha necesitado de una “interpretación” de la misma o de leyes, para torcerlas, no en forma acorde con la Constitución, sino con la decisión política del Ejecutivo de que se trate.

En esta forma, la Constitución, como antes se ha dicho, por vía interpretación constitucional vinculante ha sido objeto de mutaciones decididas por la Sala Constitucional, por ejemplo, para centralizar competencias que eran exclusivas de los Estados de la Federación;<sup>117</sup> para eliminar el principio

---

<sup>117</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La Ilegítima mutación de la Constitución y la Legitimidad de la Jurisdicción Constitucional: La “Reforma” de la forma federal del Estado en Venezuela mediante interpretación constitucional,” en *Anuario No. 4, Diciembre 2010*, Instituto de Investigación Jurídicas, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador, El Salvador

de la alternabilidad republicana dando paso a la reelección indefinida;<sup>118</sup> para asegurar el financiamiento de las actividades electorales del partido oficial;<sup>119</sup> para impedir la revocación popular del mandato del Presidente de la República;<sup>120</sup> para ampliar las competencias de la Jurisdicción Constitucional, como por ejemplo ocurrió en materia de interpretación abstracta de la Constitución<sup>121</sup> e incluso para asegurar el absurdo e improcedente “control de la constitucionalidad” de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que condujo a declararlas “inejecutables” en Venezuela.<sup>122</sup> La interpretación constitucional a la carta, además, ha servido para que por la vía de interpretación inconstitu-

---

2010, pp. 111-143

- <sup>118</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El Juez Constitucional vs. La alternabilidad republicana (La reelección continua e indefinida), en *Revista de Derecho Público*, No. 117, (enero-marzo 2009), Caracas 2009, pp. 205-211.
- <sup>119</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El juez constitucional como constituyente: el caso del financiamiento de las campañas electorales de los partidos políticos en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, No. 117, (enero-marzo 2009), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2009, pp. 195-203.
- <sup>120</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El secuestro del Poder Electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000-2004”, en Juan Pérez Royo, Joaquín Pablo Urías Martínez, Manuel Carrasco Durán, Editores), *Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Actas del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo I, Thomson-Aranzadi, Madrid 2006, pp. 1081-1126.
- <sup>121</sup> Véase Luis A. Herrera Orellana, “El recurso de interpretación de la Constitución: reflexiones críticas desde la argumentación jurídica y la teoría del discurso,” en *Revista de Derecho Público*, N° 113, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 7-29.
- <sup>122</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “la interrelación entre los Tribunales Constitucionales de América Latina y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la cuestión de la inejecutabilidad de sus decisiones en Venezuela,” en Armin von Bogdandy, Flavia Piovesan y Mariela Morales Antonorzi (Coodinadores), *Direitos Humanos, Democracia e Integracao Jurídica na América do Sul*, Lumen Juris Editora, Rio de Janeiro 2010, pp. 661-701

cional, la Sala Constitucional haya procedido a reformar leyes, como por ejemplo sucedió, en materia del procedimiento de amparo<sup>123</sup> o para establecer normas tributarias nuevas en materia de impuesto sobre la renta;<sup>124</sup> y todo ello, casi siempre a iniciativa de los propios abogados del Estado.

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

Ello ha afectado también a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual en los últimos veinte años dejó de ser un efectivo sistema para el control judicial de la legalidad y legitimidad de la actuación de la Administración Pública. No puede olvidarse, por la repercusión que tuvo, la experiencia del funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en los últimos años, la intervención que se produjo en 2003, de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, por el Ejecutivo utilizando al Tribunal Supremo de Justicia. Este, en efecto, por decisión de la sala Constitucional, secuestró competencia de la Corte Primera y destituyó a sus Magistrados, quedando la misma clausurada por más de diez meses;<sup>125</sup> y todo por haber sus jueces “osado” dictar una simple

---

<sup>123</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El juez constitucional como legislador positivo y la inconstitucional reforma de la Ley Orgánica de Amparo mediante sentencias interpretativas,” en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Coordinadores), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2008, Tomo V, pp. 63-80. Publicado en *Crónica sobre la “In” Justicia Constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Colección Instituto de Derecho Público. Universidad Central de Venezuela, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp.545-563.

<sup>124</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “De cómo la Jurisdicción constitucional en Venezuela, no sólo legisla de oficio, sino subrepticamente modifica las reformas legales que “sanciona”, a espaldas de las partes en el proceso: el caso de la aclaratoria de la sentencia de Reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 2007, *Revista de Derecho Público*, N° 114, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 267-276

<sup>125</sup> Véase los comentarios a dicha sentencia en Allan R. Brewer-Carías, “La progresiva y sistemática demolición institucional de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2004”, en



medida de cautelar de amparo constitucional en contra de autoridades nacionales y municipales en relación con la contratación ilegal de médicos extranjeros por parte de órganos del Estado para un programa de atención médica en los barrios de Caracas.<sup>126</sup>

El efecto demostración de lo que le podía ocurrir a los jueces cuando dictan medidas que afecten intereses políticos del Ejecutivo o de quienes controlan el Poder que derivó de ese caso,<sup>127</sup> fue ciertamente devastador, provocando la trágica situación en la que se encuentra actualmente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la cual los tribunales que la conforman simplemente se han negado a aplicar el derecho administrativo, a controlar a la Administración Pública y a proteger a los ciudadanos frente a la misma.<sup>128</sup>

---

XXX Jornadas J.M Domínguez Escovar, *Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2005, pp. 33-174.

<sup>126</sup> Los Magistrados de la Corte Primera destituidos en violación de sus derechos y garantías, demandaron al Estado por violación de sus garantías judiciales previstas en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado por dichas violaciones en sentencia de fecha 5 de agosto de 2008, (Caso *Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela*). Véase en <http://www.corteidh.or.cr/> Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C N° 182. Frente a ello, sin embargo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1.939 de 18 de diciembre de 2008 (Caso *Gustavo Álvarez Arias y otros*), declaró inejecutable dicha decisión de la Corte Interamericana. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1939-181208-2008-08-1572.html>

<sup>127</sup> Véase sobre este caso los comentarios de Claudia Nikken, "El caso "Barrio Adentro": La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia o el avocamiento como medio de amparo de derechos e intereses colectivos y difusos," en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, pp. 5 ss.

<sup>128</sup> Véase Antonio Canova González, *La realidad del contencioso administrativo venezolano (Un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Político Administrativa en 2007 y primer semestre de 2008)*, Fu-

Esta situación, ha conducido a que antes de existir un Estado de Justicia, lo que en realidad existe en Venezuela es un Estado de injusticia, por el hecho de que simplemente la justicia no funciona para juzgar y castigar a quienes violan la ley. Así, la impunidad campea y es absoluta por ejemplo respecto de los depredadores del patrimonio público, es decir, de los funcionarios corruptos y de sus cómplices particulares, incluyendo a los que a la vista de todos incurren en peculado de uso, al tener a su servicio el uso bienes públicos, sin título alguno para ello, comenzando por el uso indebido de inmuebles oficiales. A esos, ni se los investiga y menos se los sanciona. Y los casos de investigaciones administrativa resueltos por la Contraloría General de la República por supuestos motivos de irregularidades administrativas, en general, sólo han concluido con medidas de inhabilitaciones políticas impuestas exclusivamente a funcionarios de oposición.<sup>129</sup>

La impunidad también es el signo de la injusticia en materia de delitos comunes, en un país como Venezuela, que tiene el récord mundial de violencia, secuestros y crímenes callejeros,<sup>130</sup> que en 2013 alcanzó la cifra de 24.773 personas

---

neda, Caracas, 2009.

<sup>129</sup> Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, “La incompetencia de la Administración Contralora para dictar actos administrativos de inhabilitación política restrictiva del derecho a ser electo y ocupar cargos públicos (La protección del derecho a ser electo por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2012, y su violación por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo al declarar la sentencia de la Corte Interamericana como “inejecutable”), en Alejandro Canónico Sarabia (Coord.), *El Control y la responsabilidad en la Administración Pública, IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Margarita 2012*, Centro de Adiestramiento Jurídico, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 293-371

<sup>130</sup> Por ello, con razón en un editorial del diario *Le Monde* de París, titulado “Los venezolanos en el callejón sin salida del chavismo”, se afirmaba que “Al derrumbamiento de la economía se agrega una inseguridad galopante: 25 mil homicidios por año, sin contar los robos, agresiones de todo tipo y secuestros. Caracas es la capital más peligrosa del planeta. Se necesita toda la atracción del “exotismo latino” para que ciertos intelectuales franceses le encuentren algún encanto al “chavismo”. Sobre todo porque este, ya sea bajo Maduro o bajo Chávez, cercena las libertades públicas, silencia a una parte de la prensa y maltrata a toda la oposición. En la realidad, el

asesinadas,<sup>131</sup> siendo considerado en 2014, como el país más inseguro del mundo,<sup>132</sup> y Caracas, la capital, como la segunda ciudad más peligrosa del Planeta;<sup>133</sup> pero donde dichos crímenes no se persiguen y quedan impunes.<sup>134</sup>

Tenemos lamentablemente un país lleno de asaltantes de caminos, como los había en la Venezuela del siglo XIX, pero no en el campo, sino ahora en las calles de nuestras ciu-

---

*chavismo se ha convertido en una pesadilla.*" Véase Editorial de *Le Monde*, 30- marzo 2014, en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140330/le-monde-dedico-un-editorial-a-venezuela>.

<sup>131</sup> Véase César Miguel Rondón, "Cada vez menos país," en *Confirmado*, 16-8-2014, en <http://confirmado.com.ve/opinan/cada-vez-menos-pais/>

<sup>132</sup> Véase el reportaje de la Encuesta Gallup, "Venezuela fue considerado como el país más inseguro del mundo," en *Notitarde.com*, Caracas 21 de agosto de 2014, en <http://www.noti-tarde.com/Pais/Venezuela-fue-seleccionado-como-el-pais-mas-inseguro-del-mundo/2014/08/21/347656>.

<sup>133</sup> Después de San Pedro Sula, Caracas es considerada la segunda ciudad más peligrosa del mundo. Véase la información en *Sala de Información, Agencia de Comunicaciones Integradas. Información, opinión y análisis*, 16-1-2014, en <http://saladeinfo.wordpress.com/2014/01/16/ca-racas-es-la-segunda-ciudad-mas-peligrosa-del-planeta-2/>. Véase igualmente la información en *El País Internacional*, 20 de agosto de 2014, en [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/08/20/actualidad/1408490113\\_417749.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/08/20/actualidad/1408490113_417749.html)

<sup>134</sup> Sobre el tema de la "actividad hamponil" y la impunidad, Leandro Area ha observado que "se ha convertido en el pan y plan nuestro y maestro de cada día, sea por el éxito malandro que se ve apenas reflejado en muerte y desolación en la prensa que queda y que está en vías de extinción o bien por el semblante que se enseña en el rostro de todo aquel que sigue vivo y que debe enfrentar la penuria de existir secuestrado por una realidad impuesta. Pero el asunto va más allá. El concubinato legitimado entre poder político, hampa común, poder judicial, policía, fuerzas armadas y demás, no es misterio ni secreto a voces. Es un plan convertido en acción permanente." Véase Leandro Area, "El 'Estado Misional' en Venezuela," en *Analítica.com*, 14 de febrero de 2014, en <http://analitica.com/opinion/opinion-nacional/el-estado-misional-en-venezuela/>

dades, y más grave aún, en los barrios de las mismas, afectando a la población de menores recursos. Y frente a todo ello, lo que hay es una justicia totalmente ausente, siendo Venezuela el reino de la impunidad, donde al delincuente no se lo castiga, el que roba es protegido, al honrado se lo investiga, a la libertad no se la protege, a la propiedad se la depreda, y al trabajo honesto se desprecia, de lo cual resulta no sólo que no siempre tenemos leyes justas y seguras, sino que no siempre tenemos jueces justos y definitivamente, carecemos de un gobierno justo.

Por todo ello, el Estado venezolano no es un Estado de justicia, pues la práctica política del gobierno autoritario que se apoderó de la República desde 1999,<sup>135</sup> lo que ha originado es un Estado totalitario que además de haber empobrecido aún más al país, realmente no está sometido al derecho, cuyas normas no siempre son justas y la mayor de las veces se ignoran y desprecian; o se mutan o amoldan a discreción por los gobernantes; y que además, no está sometido a control judicial alguno, por la sumisión del Poder Judicial al Poder Ejecutivo y legislativo.

Y por supuesto, la ausencia de Estado de Justicia y la consecuente desjudicialización del mismo, afianzó la deslegalización del Estado, es decir, el abandono del principio de legalidad, que se ha expresado, incluso legislativamente por la Asamblea Constituyente fraudulentamente electa en 2017, en una denominada *Ley antibloqueo para el desarrollo nacional y la garantía de los derechos humanos*, dictada con el objetivo básico de la obtención de “recursos adicionales” (art. 18), mediante la implementación de un “cambio” de política económica consistente en desestatizar, desnacionalizar y privatizar indiscriminadamente, y en secreto, la economía, y realizar nuevas negociaciones de financiamiento público, para supuestamente atender necesidades en el país.

Pero todo ello, subvirtiendo totalmente el ordenamiento jurídico, lo que se pretende lograr:

---

<sup>135</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Authoritarian Government vs. The Rule of Law, Lectures and Essays (1999-2014) on the Venezuelan Authoritarian Regime Established in Contempt of the Constitution*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014.

*Primero*, dándole a la referida “Ley Constitucional” un *rango supra-legal*, es decir, superior a todas las leyes orgánicas y leyes ordinarias de la República, respecto de las cuales se declara como de aplicación preferente (Disposición Transitoria primera).

*Segundo*, estableciendo de una *potestad sin límites* para que el Ejecutivo Nacional pueda “*inaplicar*” en casos específicos las normas de rango legal que estime necesarias para perseguir los propósitos de la Ley (art. 19), es decir, para que pueda decidir en casos específicos que una ley orgánica o cualquier otra ley *no se aplica*, lo que además de regularizar la deslegalización del Estado, implica establecer una *delegación legislativa sin límites al Ejecutivo Nacional para ejercer la potestad de legislar* a los efectos de poder suplir la ausencia de normas o vacío legislativo que originará la decisión ejecutiva de “*inaplicar*” las de normas de orden legal; y .

*Tercero*, estableciendo también la *potestad sin límites a los efectos de que el Ejecutivo Nacional “inaplique” para casos específicos, es decir, singularmente, los reglamentos y demás normas de rango sublegal*, cuya aplicación estime que es contraproducente para cumplir con los fines de Ley (art. 19); todo en violación al principio general de la no modificabilidad o inderogabilidad singular de los reglamentos garantizado por el artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Y todo lo anterior, en el marco de un *régimen de ausencia total de transparencia*, al preverse no solo *inaplicar* las leyes sobre licitación y contratación pública (arts. 21 y 28), sino que todos “los procedimientos, actos y registros efectuados con ocasión de la implementación de alguna de las medidas” establecidas en la Ley que “suponga la *inaplicación de normas de rango legal o sublegal*,” son declarados “*secretos y reservados*” (art. 42).

Lo anterior equivale a una subversión completa del orden jurídico del Estado, es decir, de *tcompleta deslegalizacion*, totalmente incompatible con los principios más elementales del Estado de derecho, materializado en este caso en la “*regulación*” o establecimiento formal de la “*inaplicabilidad*” de las

leyes, en secreto, por el Ejecutivo Nacional.<sup>136</sup>

## V. EL VACIAMIENTO DEL PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DESHUMANIZACIÓN DEL ESTADO

A todo lo anterior, se agrega el insólito proceso de deshumanización del Estado.

La Constitución venezolana de 1999, en efecto, contiene una de las declaraciones más completas sobre derechos humanos del constitucionalismo contemporáneo, cuya preeminencia se declara como uno de los principios del Estado (art. 2), el cual tiene entre sus razones de existencia y deberes más esenciales el garantizarlos (Preámbulo, art. 19), tanto los declarados en la Constitución como de los incluidos en los instrumentos internacionales, agregando a todos ellos, los inherentes a la persona humana (art. 22).

En esta materia, además, la Constitución de 1999 constitucionalizó el derecho internacional de los derechos humanos al declarar que los enumerados en dichos instrumentos, “tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorable a las establecidas” en el mismo (art. 23).<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El último golpe al Estado de derecho: una “ley constitucional” “antibloqueo” para rematar y repartir los despojos de la economía estatizada, en un marco secreto y de inseguridad jurídica basado en la “inaplicación” discrecional de leyes por parte del ejecutivo nacional,” 14 de octubre de 2020, disponible en <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2020/10/2131.-BREWER.-ULTIMO-GOLPE-AL-ESTADO-DE-DERECHO.-LEY-ANTIBLOQUEO.-18OCT-2020.pdf>; y “Proyecto de ley antibloqueo: una monstruosidad jurídica para desaplicar, en secreto, la totalidad del ordenamiento jurídico,” 4 de octubre 2020, disponible en: <https://bloqueconstitucional.com/efectos-del-informe-de-la-mision-internacional-independiente-sobre-violaciones-a-los-derechos-humanos-en-venezuela-en-relacion-con-el-estado-de-derecho-y-las-elecciones/>

<sup>137</sup> Véase nuestra propuesta para la inclusión de la norma del artículo 23 en la Constitución de 1999 dándole jerarquía constitucional a los tratados sobre derechos humanos: “Constitucionalización de los tratados sobre derechos humanos,” en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo II (9

Para la protección de los derechos la Constitución reguló, además, el derecho de amparo, no solo en el ámbito interno (art. 27), sino e ámbito de la jurisdicción internacional (art. 31).

Sin embargo, a pesar de estas normas tan claras, en Venezuela lo que hemos presenciado en los últimos lustros ha sido un lamentable proceso progresivo de violación y degradación de los derechos humanos de tal naturaleza que en el Informe de Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en el país, de 4 de julio de 2019,<sup>138</sup> destacó lo que denominó: “patrones de violaciones que afectan directa e indirectamente a todos los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales” (§ 2).

Todo ello, con el resultado, entre otras consecuencias, de que “La mayoría de las víctimas de las violaciones de los derechos humanos señaladas [...] no han tenido un acceso efectivo a la justicia y a una reparación adecuada” (§ 43); destacando que “El Estado ha denegado sistemáticamente los derechos de las víctimas de violaciones de los derechos humanos a la verdad, la justicia y la reparación; y “La impunidad ha permitido que se repitan las violaciones de los derechos humanos, ha envalentonado a los autores, y ha dejado de lado a las víctimas” (§ 80).

Ello ha afectado todos los derechos declarados en la Constitución, de manera que el Informe en cuanto a los derechos sociales, coincide que “existen motivos razonables para

---

*septiembre- 17 octubre 1999*), Fundación de Derecho Público, Caracas 1999 pp.111-115. Véase igualmente *Idem*, pp. 88-91.

<sup>138</sup> Véase “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela,” 4 de julio de 2019, en [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A\\_HRC\\_41\\_18\\_SP.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_SP.docx). Los “comentarios del Estado” (“Comentarios sobre errores de hecho del Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la situación de derechos humanos de la República Bolivariana de Venezuela”), pueden consultarse en [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A\\_HRC\\_41\\_18\\_Add.1.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_Add.1.docx)

creer que se han cometido graves violaciones de los derechos económicos y sociales, incluidos los derechos a la alimentación y la salud, en Venezuela” (§ 75); agregando:

Sobre la libertad de información, expresa que “en los últimos años: “el Gobierno ha tratado de *imponer una hegemonía comunicacional* imponiendo su propia versión de los hechos y creando un ambiente que *restringe los medios de comunicación independientes*” (§ 28);

Sobre las libertades políticas, el Informe destaca cómo a las numerosas instituciones de seguridad ciudadana, que han sido militarizadas, han “*permitido al Gobierno cometer numerosas violaciones de los derechos humanos*” refiriéndose en particular a que: “Las autoridades han *atacado especialmente a determinadas personas y grupos, entre ellos a miembros de la oposición política* y a quienes se considera que constituyen amenazas para el Gobierno por su capacidad para articular posiciones críticas y movilizar a otras personas. Esta *represión selectiva se manifiesta en una multitud de violaciones de los derechos humanos, que pueden constituir persecución por motivos políticos* (§ 77);

Sobre el derecho a manifestar el Informe, constató que las fuerzas de seguridad, en los últimos años, “*hicieron un uso excesivo de la fuerza de manera deliberada, con la finalidad de infundir miedo y desalentar futuras manifestaciones*” (§ 39);

Sobre el derecho a la libertad personal, el Informe hizo especial insistencia en las privaciones arbitrarias de libertad de centenas de personas, por razones políticas, destacando que: “el Gobierno ha utilizado las *detenciones arbitrarias* como uno de los *principales instrumentos para intimidar y reprimir a la oposición política y cualquier expresión de disensión, real o presunta, al menos desde 2014*” (§ 41); y

Sobre el derecho a la vida, al referirse a las operaciones de uno de los muchos cuerpos de seguridad del Estado, el Informe lo califica “como un “*escuadrón de la muerte*” o un “*grupo de exterminio*” (§47), siendo considerada por “*informes de ONGs,*” como las “*responsables de centenares de muertes violentas*” (§ 47), constatando cómo “*manipularon la escena del crimen y las pruebas. Habrían plantado armas y drogas y habrían disparado sus armas contra las paredes o en el aire para insinuar un enfrentamiento y demostrar que la víctima se habría “resistido a la autoridad”* (§49).



Al *Informe Bachelet* de 2019, cuyas conclusiones han sido ratificadas en su Actualización del *Informe* de 11 de marzo de 2021,<sup>139</sup> le siguió el *Informe y las Conclusiones de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*, presentado el 15 de septiembre de 2020 ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en cumplimiento de la resolución 42/25 del Consejo, de 27 de septiembre de 2019;<sup>140</sup> en los cuales se presentaron las conclusiones de dicha Misión “respecto a las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, las detenciones arbitrarias y la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, cometidos en el país desde 2014,” mostrando un *cuadro de horror*, ciertamente inimaginable, no sólo pasado sino actual - que está ocurriendo -, compuesto por funcionarios del horror, policías del horror, fiscales del horror, jueces del horror y custodios del horror, que el *Informe* resume dando cuenta, que los actos y conductas descritos en el mismo:

“constituyen asesinatos arbitrarios, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes -incluyendo violencia sexual y de género-, desapariciones forzadas (a menudo de corta duración) y detenciones arbitrarias, en violación de la legislación nacional y las obligaciones internacionales de Venezuela.” (par. 151).

A esos hechos y conductas se agregan en el *Informe*, los crímenes de:

“asesinato, encarcelamiento y otras privaciones graves de la libertad física, tortura, violación y otras formas de violencia sexual, desaparición forzada de personas [...] y

---

<sup>139</sup> Véase en: <https://provea.org/actualidad/informe-situacion-ddhh-en-venezuela-por-alta-comisionada-para-los-derechos-humanos-michelle-bachelet/>

<sup>140</sup> Informe de 15 de septiembre de 2020, disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf) El Informe se acompañó con unas “*Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela* (443 pp.).

otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o graves daños al cuerpo o a la salud mental o física,”

Dichos crímenes, la Misión consideró que constituyen “crímenes de lesa humanidad,” y algunas de ellas, específicamente el crimen de lesa humanidad de persecución, tal como se define en el Estatuto de Roma” (par 161).

En particular, en las *Conclusiones detalladas* se analizaron muchos de dichos crímenes, entre los que se destacar los relativos a la *represión política selectiva* (Capítulo III) y los cometidos en el contexto de “violaciones en un *contexto de seguridad o control social* (Capítulo IV), que la Misión igualmente consideró que algunos de ellos “pueden constituir también el crimen de lesa humanidad de la persecución” (par. 2085), consistente:

“una privación intencional y grave de los siguientes derechos: el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, el derecho a no ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a no ser sometido a violación y otras formas de violencia sexual, y el derecho a no ser sometido a arresto o detención arbitrarios. En conjunto, estas violaciones pueden constituir actos de persecución, pero también pueden constituir distintos crímenes de lesa humanidad” (par. 2085).

Lo más dramático del Informe fue que las violaciones y crímenes reseñados y analizados por la Misión, según la misma lo expresó, formaron parte de *una política de Estado* “para silenciar, desalentar y sofocar la oposición al Gobierno del Presidente Maduro, incluso dirigiendo a las personas que, a través de diversos medios, demostraron su desacuerdo con el Gobierno o fueron percibidas como contrarias a él, y a sus familiares y amigos que blanco de ataques por estar asociados con ellos” (par. 160).

Concluyó la Misión en su Informe, al referirse a las responsabilidades que la misma:

“tiene motivos razonables para creer que tanto el Presidente como los Ministros del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz y de Defensa, ordenaron o contribuyeron a la comisión de los delitos documentados en el presente informe, y teniendo la capacidad efectiva

para hacerlo, no adoptaron medidas preventivas y repressivas” (par. 164).<sup>141</sup>

Lo anterior evidencia, de hecho, que en Venezuela desaparecieron los derechos humanos como valor esencial y primordial del Estado, habiéndose producido una deshumanización total del mismo.

A ello se suma el proceso de desconstitucionalización de los propios derechos humanos conducido por el Juez Constitucional, el cual comenzó en 2003 cuando la Sala Constitucional mediante sentencia No. 1492 del 7 de julio de 2003,<sup>142</sup> borró de un golpe el sentido del artículo 23 de la Constitución que además de disponer la jerarquía constitucional de los derechos humanos declarados en los tratados internacionales, previó la garantía de su aplicación directa e inmediata por parte de todos los jueces. La Sala logró todo ello, al decidir una acción popular de inconstitucionalidad intentada contra varias normas del Código Penal contentivas de normas llamadas “leyes de desacato” por violación de relativas a la libertad de expresión; proclamando que ella era la única “capaz de interpretar [las normas de los tratados], con miras al Derecho Venezolano,” ; negándole a los jueces ordinarios la potestad de aplicar directamente dichas normas de tratados en materia de derechos humanos y darles prevalencia en el orden interno cuando la tengan; y negándole a la Corte Interamericana capacidad de interpretarlas, y proclamando que sus decisiones solo podrían ser aplicados en Venezuela cuando estén conformes con lo que dispone la Constitución.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Las denuncias de 2020, han sido ratificadas el 10 de marzo de 2021 por la Sra. Marta Valiñas, presidenta de la Misión Internacional Independiente de determinación de los hechos sobre La República Bolivariana de Venezuela, en su Informe ante la 46ª sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Véase en <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=26872&LangID=S>

<sup>142</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, No 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2003, pp. 136 y ss.

<sup>143</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La ilegítima mutación de la Constitución por el juez constitucional mediante la eliminación del rango supra constitucional de los tratados internacionales sobre derechos hu-

Posteriormente, mediante sentencia N° 1547 (Caso *Estado Venezolano vs. Corte Interamericana de Derechos Humanos*) (Caso Leopoldo López) de 17 de octubre de 2011,<sup>144</sup> la Sala Constitucional, de nuevo, sobre el artículo 23 de la Constitución antes citado, contrariando su expreso contenido según el cual las normas internacionales sobre derechos humanos “prevalecen en el orden interno” -incluyendo la Constitución-, “en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución,” indicó que dicha norma:

“no otorga a los tratados internacionales sobre derechos humanos rango ‘*supraconstitucional*,’ por lo que, en caso de antinomia o contradicción entre una disposición de la Carta Fundamental y una norma de un pacto internacional, correspondería al Poder Judicial determinar cuál sería la aplicable, tomando en consideración tanto lo dispuesto en la citada norma como en la jurisprudencia de esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, atendiendo al contenido de los artículos 7, 266.6, 334, 335, 336.11 *eiusdem* y el fallo número 1077/2000 de esta Sala.”<sup>145</sup>

Adicionalmente la Sala, en su sentencia, negando valor a las sentencias de la Corte Interamericana, se refirió a otro fallo anterior, N° 1309/2001, en el cual había declarado que “el derecho es una *teoría normativa puesta al servicio de la política* que subyace tras el proyecto axiológico de la Constitu-

---

manos, y el desconocimiento en Venezuela de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,” en *Libro Homenaje al Capítulo Venezolano de la Asociación Mundial de Jóvenes Juristas y Estudiantes de Derecho: Recopilación de artículos que desarrollan temas de actualidad jurídica relacionados con el derecho público y el derecho privado*, Asociación Mundial de Jóvenes Juristas y Estudiantes de Derecho, Caracas 2015, ISBN 978-980-6913-90-5.

<sup>144</sup> Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Octubre/1547-171011-2011-11-1130.html>

<sup>145</sup> Se refería de nuevo la Sala a la sentencia de 22 de septiembre de 2000 (Caso *Servio Tulio León Briceño*), en *Revista de Derecho Público*, N° 83, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 247 ss.

ción," de manera que la interpretación constitucional debe comprometerse "con la mejor *teoría política que subyace tras el sistema* que se interpreta o se integra y con la moralidad institucional que le sirve de base axiológica (*interpretatio favor Constitutione*)."

Por supuesto, dicha "política que subyace tras el proyecto axiológico de la Constitución" o la "teoría política que subyace" tras el sistema que le sirve de "base axiológica," que usa la Sala Constitucional no es la que resulta de la Constitución propia del "Estado democrático social de derecho y de justicia," que está montado formalmente sobre un sistema político de separación de poderes, de control del poder, de pluralismo, de democracia representativa y de libertad económica, sino el que fue definiendo el gobierno contra la propia Constitución y que ha encontrado eco en las decisiones de la propia Sala, como propia de un Estado centralizado, socialista, militarista y represivo, que niega la representatividad, y que pretende estar montado sobre una supuesta democracia participativa controlada por el poder central.<sup>146</sup> Para ello, la Sala declaró que los estándares que se adopten para tal interpretación constitucional "deben ser compatibles con el proyecto

---

<sup>146</sup> En los últimos años puede decirse que es la doctrina política socialista, la cual, por supuesto, no está en ninguna parte de la Constitución, y cuya inclusión en la Constitución fue rechazada por el pueblo en la rechazada reforma constitucional de 2007. Véase Allan R. Brewer-Carías, "La reforma constitucional en Venezuela de 2007 y su rechazo por el poder constituyente originario," en José Ma. Serna de la Garza (Coordinador), *Procesos Constituyentes contemporáneos en América latina. Tendencias y perspectivas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2009, pp. 407-449). La Sala Constitucional, incluso, ha construido la tesis de que la Constitución de 1999 ahora "privilegia los intereses colectivos sobre los particulares o individuales," habiendo supuestamente cambiado "el modelo de Estado liberal por un Estado social de derecho y de justicia" (sentencia de 5 de agosto de 2008, N° 1265/2008, <http://www.tsj.gov.ve:80/decisiones/scon/Agosto/1265-050808-05-1853.htm>) cuando ello no es cierto, pues el Estado social de derecho ya estaba plasmado en la Constitución de 1961. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado (Contribución al Estad Social de Derecho)*, Ed. Ecnos Madrid 1975.

*político de la Constitución*”- que la Sala no deja de llamar como el del “Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia,” precisando que:

“no deben afectar la vigencia de dicho proyecto con opciones interpretativas ideológicas que privilegien los derechos individuales a ultranza o que acojan la primacía del orden jurídico internacional sobre el derecho nacional en detrimento de la soberanía del Estado.” (subrayados de la Sala)

Concluyó así, la sentencia, que “no puede ponerse un sistema de principios supuestamente absoluto y suprahistórico por encima de la Constitución,” siendo inaceptables –para la Sala– las teorías que pretenden limitar “so pretexto de valideces universales, la soberanía y la autodeterminación nacional” (Subrayados de la Sala).

O sea, que el derecho internacional de derechos humanos es una de esas “valideces” universales” olímpicamente rechazadas por la Sala Constitucional ante el proyecto político autoritario desarrollado al margen de la Constitución y defendido por el órgano que se atribuye el carácter de máximo intérprete de la Constitución<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> En el fallo de la Sala Constitucional, la misma también hizo referencia al antes indicado fallo anterior N° 1309/2001, donde se había referido al mismo tema de la interpretación constitucional condicionada “ideológicamente” que debe realizarse conforme a “mejor teoría política que subyace tras el proyecto axiológico de la Constitución,” subordinándose el derecho internacional al orden nacional. De ello concluyó la Sala que “la opción por la primacía del Derecho Internacional es un tributo a la interpretación globalizante y hegemónica del racionalismo individualista” siendo “la nueva teoría” el “combate por la supremacía del orden social valorativo que sirve de fundamento a la Constitución;” afirmando que en todo caso, “el carácter dominante de la Constitución en el proceso interpretativo no puede servir de pretexto para vulnerar los principios axiológicos en los cuales descansa el Estado Constitucional venezolano” (Subrayados de la Sala). // En la sentencia N° 1309/2001 la Sala también había afirmado que “el ordenamiento jurídico conforme a la Constitución significa, en consecuencia, salvaguardar a la Constitución misma de toda desviación de principios y de todo apartamiento del proyecto que ella encarna por voluntad del pueblo.” Por ello, la Sala reiteró la negación de la validez universal de los derechos humanos, es decir, negó “cualquier teoría propia que postule derechos o fines absolutos,” o cualquier “vinculación ideológica

De allí concluyó la Sala reiterando lo que ya había decidido en la sentencia No. 1265 de 5 de agosto de 2008<sup>148</sup> en el sentido de que en caso de evidenciarse una contradicción entre la Constitución y una convención o tratado internacional,

“deben prevalecer las normas constitucionales que privilegien el interés general y el bien común, debiendo aplicarse las disposiciones que privilegien los intereses colectivos...(…) sobre los intereses particulares...”

Después de este desconocimiento de la validez universal de los derechos humanos, la Sala Constitucional en la misma sentencia N° 1547 (Caso *Estado Venezolano vs. Corte Interamericana de Derechos Humanos*) de 17 de octubre de 2011,<sup>149</sup> continuó lo que había iniciado con la sentencia N° 1.939 de 18 de diciembre de 2008 en el Caso *Abogados Gustavo Álvarez Arias y otros*, que más bien debió denominarse *Estado de Venezuela vs. Corte Interamericana de Derechos Humanos*,<sup>150</sup> porque el Sr. Álvarez y los otros en realidad eran los abogados del Estado (Procuraduría General de la República), en la cual la Sala declaró inejecutable en el país la sentencia que había dictado la Corte Interamericana de Derechos Humanos Primera cuatro meses antes, el 5 de agosto de 2008 en el caso *Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. *Venezuela*, en la cual se había condenado al Estado Venezolano por violación de los derechos al debido proceso de los jueces de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo establecidas en la

---

*con teorías que puedan limitar, so pretexto de valideces universales, la soberanía y la autodeterminación nacional”* (Subrayado de la Sala).

<sup>148</sup> Véase en <http://www.tsj.gov.ve:80/decisiones/scon/Agosto/1265-050808-05-1853.htm>.

<sup>149</sup> Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Octubre/1547-171011-2011-11-1130.html>. Véase Allan R. Brewer-Carías, “El ilegítimo “control de constitucionalidad” de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela: el caso de la sentencia *Leopoldo López vs. Venezuela, 2011*,” en *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*. Editorial Universitat, Vol. I, Madrid, 2013, pp. 1095-1124.

<sup>150</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 116, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2008, pp. 88 ss.

Convención Americana, al haber sido destituidos sin garantías judiciales algunas de sus cargos.<sup>151</sup>

En la misma línea en la mencionada sentencia de 2011, la Sala, en su proceso de desconstitucionalización de los derechos humanos, diría en forma contraria al artículo 31 de la Constitución, que las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no eran de aplicación inmediata en Venezuela, sino que a sus decisiones sólo “*se les dará cumplimiento en el país, conforme a lo que establezcan la Constitución y las leyes, siempre que ellas no contraríen lo establecido en el artículo 7 de la vigente Constitución,*” arrogándose así la potestad de declarar inejecutables en el país los fallos de la Corte Interamericana, como sucedió en varias ocasiones, contrariando el carácter vinculante que los mismos tienen para los Estados.<sup>152</sup>

Para ello, la Sala Constitucional inventó aceptar, en el marco de sus funciones de Juez Constitucional, una especie de “recurso de control de constitucionalidad” de las sentencias de la Corte Interamericana, referido “a la interpretación acerca de la conformidad constitucional del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,” intentado por los abogados del propio Estado, que buscaban formalizar cómo el mismo incumplía la sentencia de la Corte Interamericana.

Por ello, la fundamentación básica de la “acción” fue que las decisiones de los “órganos internacionales de protección de los derechos humanos *no son de obligatorio cumplimiento y son inaplicables si violan la Constitución,*” argumentando los abogados del Estado que lo contrario “sería subvertir el orden constitucional y atentaría contra la soberanía del Estado,”

---

<sup>151</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La interrelación entre los Tribunales Constitucionales de América Latina y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la cuestión de la inejecutabilidad de sus decisiones en Venezuela,” en Armin von Bogdandy, Flavia Piovesan y Mariela Morales Antonorzi (Coordinadores), *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul*, Lumen Juris Editora, Rio de Janeiro 2010, pp. 661-70; y en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, N° 13, Madrid 2009, pp. 99-136.

<sup>152</sup> Como la propia CIDH lo resolvió en el caso *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú* el 4 de septiembre de 1998 (Excepciones Preliminares). Véase en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_41\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_41_esp.pdf)



denunciando que la Corte Interamericana de Derechos Humanos violaba:

“la supremacía de la Constitución y su obligatoria sujeción violentando el principio de autonomía del poder judicial, pues la misma llama al desconocimiento de los procedimientos legalmente establecidos para el establecimiento de medidas y sanciones contra aquellas actuaciones desplegadas por los jueces que contraríen el principio postulado esencial de su deber como jueces de la República.”

El Estado, para accionar, de acuerdo con la Sala Constitucional, tenía interés en que se dictase “una sentencia mero declarativa en la cual se establezca el verdadero sentido y alcance de la señalada ejecución con relación al Poder Judicial venezolano en cuanto al funcionamiento, vigilancia y control de los tribunales,” terminando por declarar “*inejecutable*” la sentencia internacional “con fundamento en los artículos 7, 23, 25, 138, 156.32, el Capítulo III del Título V de la Constitución de la República y la jurisprudencia parcialmente transcrita de las Salas Constitucional y Político Administrativa.”

Con esta sentencia, el Estado venezolano comenzó el proceso de desligarse de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos utilizando para ello a su propio Tribunal Supremo de Justicia, el cual lamentablemente ha resultado ser el principal instrumento para la consolidación del autoritarismo en el país.<sup>153</sup> La conclusión de todo este proceso de confrontación entre la Sala Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la exhortación al Ejecutivo Nacional para desligar a Venezuela de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Y ello finalmente se

---

<sup>153</sup> Véase Allan R. Brewer-Carias, *Crónica sobre la “In” Justicia Constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Colección Instituto de Derecho Público. Universidad Central de Venezuela, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007; y “El juez constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución: el caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009)”, en *Revista de Administración Pública*, N° 180, Madrid 2009, pp. 383-418.

produjo el día 6 de septiembre de 2012 cuando el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, Sr. Nicolás Maduro, quien ejerce actualmente la Presidencia de la República, luego de denunciar una supuesta campaña de desprestigio contra al país desarrollada por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, manifestó formalmente al Secretario General de la OEA la

"decisión soberana de la República Bolivariana de Venezuela de denunciar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cesando en esta forma respecto de Venezuela los efectos internacionales de la misma, y la competencia respecto del país tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos."

Para fundamentar la decisión, el Ministro de Relaciones Exteriores hizo precisamente referencia, no sólo a varios casos decididos por la Corte Interamericana condenando a Venezuela, sino lo más grave, por la presión política que ello significó, a otros procesos entonces por decidir (como el caso *Allan R. Brewer-Carías vs. Venezuela*), presionando con absoluta violencia institucional a la Corte Interamericana para que no fuera a decidir en contra del Estado.<sup>154</sup>

## VI: EL FALSEAMIENTO DEL PRINCIPIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LA CENTRALIZACIÓN, LA DESFEDERALIZACIÓN Y LA DESMUNICIPALIZACIÓN DEL ESTADO EN EL MARCO DE SU DESCONSTITUCIONALIZACIÓN

Además del principio de la limitación del poder mediante su separación horizontal, para que el poder controle al poder, en la Constitución venezolana de 1999, como otra de las bases del Estado democrático de derecho, se estableció un

---

<sup>154</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, "Los efectos de las presiones políticas de los Estados en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un caso de denegación de justicia internacional y de desprecio al derecho," en *Revista Ars Boni Et Aequi* (año 12 n°2), Universidad Bernardo O'Higgins, Santiago de Chile 2016, pp. 51-86.

sistema de descentralización política del poder distribuyéndose el poder público entre entidades territoriales en dos niveles para posibilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, lo que solo se puede lograr acercando el poder al ciudadano.

Por ello, la descentralización política es otro de los valores esenciales de la Constitución, que debió guiar su ejecución e implementación por parte de los Poderes públicos.

A tal efecto, en la misma, se propuso de establecer un “Estado federal descentralizado” (Preámbulo) definiéndose así mismo a la propia República (art. 4), previéndose, además, que el gobierno de las “entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, *descentralizado*, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables” (art. 6).

El sentido del principio de la descentralización política, por lo demás, se deja clara y expresamente delineado en la Constitución, cuando se declara que:

“la descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales” (art. 158).

Todo esto, sin embargo, en la práctica ha resultado ser otra promesa incumplida y otra gran mentira, falseándose totalmente el propósito del Constituyente, habiéndose desarrollado en el país durante los últimos veinte años un Estado altamente centralizado en el cual se ha impedido el desarrollo de la participación política - a pesar del discurso autoritario de la llamada “democracia participativa” -, quedando reducida la misma al ejercicio del sufragio cada vez más inocuo por el control del régimen sobre los procesos electorales.

La participación política como principio constitucional democrático solo es posible mediante la descentralización del poder. Es decir, aparte de mediante elecciones y votaciones libres, la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos solo es posible mediante la descentralización política del poder de manera de acercarlo al ciudadano, lo que conlleva la creación de entidades políticas territoriales autó-

nomas, gobernadas conforme a los principios del gobierno democrático representativo.

Por ello, en el mundo y en la historia de la humanidad no hay ni ha habido democracias centralizadas. Todas las democracias desarrolladas son y han sido posibles gracias a una organización territorial descentralizada, sea con forma federal o de regiones autónomas, y en todo caso, con una amplísima municipalización. Es en estas entidades locales, con autogobierno representativo que la participación política es posible, en la práctica común, desarrollada muchas veces en forma imperceptible.

Por ello, la Constitución, al referirse al Estado Federal Descentralizado buscó que se configurase un efectivo sistema de descentralización del poder con entidades locales con efectiva autonomía política, normativa y administrativa que pudieran desarrollar realmente su autogobierno. La regulación desarrollada en el texto constitucional, sin embargo, fue contradictoria,<sup>155</sup> pues al establecerse el régimen de los Estados y Municipios como componentes esenciales de dicho Estado, se redujo su autonomía política al remitir a la Ley nacional para su regulación, con lo que la garantía constitucional de la misma desapareció.

En efecto, la autonomía de los entes territoriales, es decir, de los Estados y de los Municipios para posibilitar la participación, ante todo, como sucede en toda federación o Estado descentralizado, exigía la previsión de su garantía constitucional en el sentido de que los límites a la misma sólo podían estar en la propia Constitución, y no podía ser remitida

---

<sup>155</sup> Ello lo advertimos apenas se sancionó la Constitución en Allan R. Brewer-Carías, *Federalismo y municipalismo en la Constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva)*, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Público, N° 7, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal 2001; y "El Estado federal descentralizado y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional" en *Federalismo y regionalismo*, Coordinadores Diego Valadés y José María Serna de la Garza, Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica N° 229, México 2005, pp. 717-750.

su regulación a una ley nacional posterior. Contrario a ello, sin embargo, la Constitución de 1999, al regular el funcionamiento y la organización de los Consejos Legislativos de los Estados, remitió su regulación a lo dispuesto en una *ley nacional* (art. 162) la cual se dictó en 2001, como Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados.<sup>156</sup> La misma, además de contradecir la previsión constitucional que le atribuye a los Estados la competencia de dictarse su propia Constitución para organizar sus poderes públicos (art. 164.1), se configuró como una intromisión inaceptable del Poder Nacional en el régimen de aquellos.

En cuanto a los Municipios, la autonomía municipal tradicionalmente garantizada en la propia Constitución también fue interferida al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo “dentro de los límites” establecidos en la Constitución, sino de los establecidos en la *ley nacional* (art. 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, quedó minimizado.

A lo anterior se suma el centralismo que caracterizó el sistema constitucional de distribución de competencias del Poder Público entre los entes político-territoriales, que es lo que origina la descentralización política, al centralizar casi todas las competencias en el Poder Nacional. Los Estados, en la Constitución, materialmente carecen de materias sobre las cuales ejercer alguna competencia exclusiva, a pesar de que incluso en el artículo 164 se hable, precisamente, de “competencias exclusivas.”<sup>157</sup> Las pocas indicadas en dicha norma, en realidad, son en su mayoría materias de competencia parcial de los Estados, en algunos casos concurrentes con el Poder Nacional o con el Poder Municipal, y en cuanto a las competencias que se habían descentralizado y convertido en “exclusivas” de los Estados, como la de la administración y manejo de los aeropuertos y puertos nacionales ubicados en cada Es-

---

<sup>156</sup> *Gaceta Oficial* N° 37.282 del 13 de septiembre de 2001.

<sup>157</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana” en *Revista de Estudios de Administración Local. Homenaje a Sebastián Martín Retortillo*, N° 291, enero-abril 2003, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 2003, pp. 163-200.

tado, la misma fue centralizada o nacionalizada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en 2008, mutando a tal efecto la Constitución.<sup>158</sup>

Por lo demás, en materia de competencias concurrentes que los Estados hubieran podido haber asumido mediante ley estatal, las mismas, en la Constitución, quedaron sujetas a lo dispuesto en unas leyes nacionales denominadas “leyes de base,” con las que pueden quedar condicionadas (art. 165), quedando en todo caso sujetas a lo dispuesto en la ley nacional. Pero lo cierto ha sido que las leyes nacionales dictadas en relación con materias de competencias concurrentes, lo que han producido es más bien una acentuada centralización, casi total, de las mismas, como ha ocurrido en materia de policía, respecto de la cual, los Estados y Municipios han sido vaciados casi completamente de competencias.<sup>159</sup>

Por otra parte, la Constitución, al concebir a la descentralización como desiderátum, estableció en su artículo 157 que la Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podía atribuir a los Municipios o a los Estados “determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización.” Ello, sin embargo, en veinte años, nunca ha ocurrido.

Además, debe mencionarse que al vaciamiento del ámbito de competencias de los Estados por la política de centralización nacional, ha llevado al Poder Ejecutivo nacional a

---

<sup>158</sup> Véase sentencia de la Sala Constitucional, N° 565 de 15 de abril de 2008 (*caso Procuradora General de la República, recurso de interpretación del artículo 164.10 de la Constitución de 1999*) en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm> . Véase los comentarios sobre esta sentencia, en Allan R. Brewer-Carías, “La Sala Constitucional como poder constituyente: la modificación de la forma federal del estado y del sistema constitucional de división territorial del poder público, en *Revista de Derecho Público*, N° 114, (abril-junio 2008), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 247-262.

<sup>159</sup> Lo que comenzó a realizarse con la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, en *Gaceta Oficial* N° 37.318 del 6 de noviembre de 2001. Véase además, la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, y la Ley Orgánica de la Función Policial en *Gaceta Oficial* N° 5940 de 7 de diciembre de 2009.

buscar neutralizar totalmente el precario rol de aquellos, mediante el establecimiento de *estructuras nacionales paralelas* a las de los Estados. Ello comenzó con la creación de “Órganos Desconcentrados de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI),”<sup>160</sup> a cargo de funcionarios nacionales denominados “Autoridades Regionales,” las cuales además, tienen “Dependencias” en cada Estado de la República, que están a cargo de Delegaciones Estadales, cuyos titulares, todos, son del libre nombramiento del Vicepresidente de la República. Dichos funcionarios se regularon en la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2014 con el nombre de “jefes [nacionales] de gobierno” (arts. 34, 41, 44).

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

---

<sup>160</sup> Véase Resolución N° 031 de la Vicepresidencia de la República, mediante la cual se establece la Estructura y Normas de Funcionamiento de los órganos Desconcentrados de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI), en *Gaceta Oficial* N° 40.193 de 20-6-2013. Todo esto se ha regulado en noviembre de 2014 en la Ley de regionalización Integral para el desarrollo Socioprodutivo de la Patria, publicada en *Gaceta Oficial* No. 6.151 Extra. De 18-11-2014.

noviembre de 2014, en la *Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socio-productivo de la Patria*.<sup>161</sup>

El proceso de ahogamiento y neutralización de las entidades territoriales de la República, además, fue particularmente agudo respecto de las entidades existentes en la Región Capital, donde en 2008, en el Distrito Capital en violación de la Constitución, se crearon autoridades totalmente dependientes del Poder Ejecutivo mediante la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital.<sup>162</sup> En esta forma al territorio del Municipio Libertador y de parte del territorio del Distrito metropolitano que estaba a cargo de un Alcalde y un Consejo Metropolitanos de Caracas, se les superpuso una estructura nacional, como entidad dependiente funcionalmente del Ejecutivo nacional, sin gobierno democrático ni autonomía político territorial, ignorando además la existencia del régimen municipal metropolitano a dos niveles previsto en la Constitución, primero duplicando las funciones del mismo, dispuesto para ahogarlo y controlarlo; lo que concluyó con su eliminación fáctica, contra lo dispuesto en la Constitución.

Por otra parte, en la Constitución de 1999, siguiendo la tradición formal anterior, se reguló al Municipio como la unidad política primaria de la organización nacional, gozando de personalidad jurídica y de gobierno democrático representativo y, más importante, de autonomía (art. 169). Sin embargo, particularmente en cuanto a ésta última, como se dijo, se la previó en la Constitución no sólo dentro de los límites establecidos en la misma, como antes se disponía, y que era su garantía constitucional, sino también dentro de los límites establecidos por “la ley nacional,” con lo que se abrió el camino definitivo para la propia destrucción del régimen municipal.

Para ello, la Sala Constitucional “interpretó” que la “libre gestión de las materias de su competencia” que garantiza la Constitución a los Municipios conforme a dicha autonomía no es más que “una *libertad condicionada*, no sólo por las limitaciones que directamente impone el Constituyente sino por

---

<sup>161</sup> Véase Decreto Ley N° 1.425, en *Gaceta Oficial* N° 6.151 Extra. de 18 de noviembre de 2014.

<sup>162</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.156 de 13 de abril de 2009.



todas aquellas que pueda imponer el Legislador Nacional, y los legisladores estatales al ejercicio de la autonomía municipal, de acuerdo con las normas de la propia Constitución y dentro de los límites por ella indicados”<sup>163</sup>.

Ello, precisamente, es lo que ha permitido que se haya venido implementando mediante ley, en paralelo al régimen municipal, para destruirlo, el denominado Poder Popular, con el que se dio inicio más bien al proceso de desconstitucionalización<sup>164</sup> y desmunicipalización del país.<sup>165</sup> Cuando al

---

<sup>163</sup> Véase sentencia N° 2257 de 13 de noviembre de 2001, en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 202 y ss.

<sup>164</sup> Véase en general sobre este proceso de desconstitucionalización del Estado, Allan R. Brewer-Carías, “La desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela: del Estado Democrático y Social de derecho al Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” en *Libro Homenaje al profesor Alfredo Morles Hernández, Diversas Disciplinas Jurídicas*, (Coordinación y Compilación Astrid Uzcátegui Angulo y Julio Rodríguez Berrizbeitia), Universidad Católica Andrés Bello, Universidad de Los Andes, Universidad Monteávila, Universidad Central de Venezuela, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. V, Caracas 2012, pp. 51-82; en Carlos Tablante y Mariela Morales Antonozzi (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. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, “Las leyes del Poder Popular dictadas en Venezuela en diciembre de 2010, para transformar el Estado Democrático y Social de Derecho en un Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, No. 1, Madrid, Junio 2011, pp. 127-131; “La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, No. 124, (octubre-diciembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 81-101; y el estudio: “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,

contrario, lo que debió ocurrir fue que se hiciera efectiva la democracia participativa mediante la municipalización, descentralizándose efectivamente el Estado, para asegurar la participación política de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.<sup>166</sup>

Ello era particularmente importante ante la tradición municipal del país que le ha dado muy poco margen a la participación política. Basta recordar que, en Venezuela, con caso un millón de kilómetros cuadrados hay 338 Municipios como autoridades locales, lo que resulta irrisorio si se compara por ejemplo, con Francia donde con la mitad de territorio hay más de 34.000 Comunas, o de España e Italia, que tienen alrededor de 8.000 municipios. En solo una Comunidad Autónoma española, como es el caso de Castilla y León, hay más de 2.500 municipios, cifra similar a la que por ejemplo existe en Suiza.<sup>167</sup>

---

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

<sup>165</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, "El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local", en AIDA, *Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo "Agustín Gordillo", Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007, pp. 49 a 67.

<sup>166</sup> Véase nuestras propuestas para la reforma hacia un Nuevo Municipalismo en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 164 a 169.

<sup>167</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Colección Cuadernos de la Cátedra Fundacional Doctor Charles Brewer Maucó "Historia del Derecho en Venezuela," Universidad Católica Andrés Bello, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, 436 pp.

Para hacer efectiva la descentralización política, Venezuela debió haberse municipalizado, estableciéndose en cada pueblo, caserío o lugar una entidad política local, para así permitir que el Municipio pudiera llegar a ser la unidad política primaria en la organización nacional. Es decir, para que el Municipio fuera efectivamente la unidad política primaria en la organización nacional, debió haberse regulado en la Constitución en una forma que estuviese bien descentralizado en el sentido de bien cerca del ciudadano, lo que debió haber implicado la efectiva municipalización del territorio, multiplicando el reducido número de Municipios que existían y existen, ubicando Municipios allí donde hubiera una comunidad con vínculos permanentes de vecindad. Pero lamentablemente ello no se logró prever en la Constitución, y el Municipio, tal como se lo había regulado en la ley nacional, se lo concibió bien lejos de los ciudadanos, y sin posibilidad real de que puedan llegar a ser centros para la participación política; lo que quedó avalado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo al interpretar los elementos esenciales para que pudiera existir un Municipio.<sup>168</sup>

Pero lo insólito del falseamiento de la participación política respecto del derecho a la participación del ciudadano, que ha impedido la efectiva municipalización del territorio que debió haber conducido a multiplicar todos los centros urbanos con entidades locales con gobiernos propios electos democráticamente por vía del sufragio; es que la política desarrollada por el régimen autoritario ha sido, al contrario, la de la desmunicipalización del territorio, mediante el proceso de creación de las Comunas y de los Consejos Comunales, como entidades con autoridades que no son electas mediante sufragio que forman el llamado Estado Comunal que se ha venido implementando al margen de la Constitución y en fraude a la voluntad popular que lo rechazó en 2007. Con todo ello, lo que se ha buscado, ha sido, en lugar de descentralizar el poder, concentrarlo, destruyendo el federalismo, la descentralización y el municipio, e imponer un nebuloso

---

<sup>168</sup> Véase sentencia N° 618 de 2 de mayo de 2001 (Caso: *Municipio Simón Bolívar, Estado Zulia*), en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 199 ss.

Estado comunal como expresión de tránsito hacia el socialismo.”<sup>169</sup>

Y, además, ello, mediante entidades que no son democrático-representativas, sino integradas con “voceros” nombrados a mano alzada, y dependientes del Ejecutivo Nacional a través del partido oficial, mediante los cuales no sólo se ha buscado despojar a los Municipios de su carácter de unidad política primaria en la organización nacional, sino que se han regulado para vaciarlos de competencias mediante su transferencia a los mismos.<sup>170</sup>

Para lograrlo, además, en lugar de haberse multiplicado las Juntas Parroquiales representativas previstas en la Constitución que era lo que correspondía, con miembros electos mediante sufragio; al contrario, en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2010,<sup>171</sup> las mismas fueron inconstitucionalmente eliminadas como entidades locales representativas con gobierno democráticamente electos, pasando a ser entes “consultivos” de los referidos Consejos Comunales a los cuales se asignó el carácter de representantes de las Comunas como entidades locales (art. 19), totalmente desligadas de los Municipios y sin que sus miembros sean electos mediante sufragio.

Las Comunas, que no existen en la Constitución, en efecto, y a pesar de que su creación fue una propuesta de la rechazada reforma constitucional de 2007, fueron creadas en fraude a la voluntad popular, y reguladas en la Ley Orgánica

---

<sup>169</sup> Véase lo expresado por José Luis Villegas M., “Hacia la instauración del Estado Comunal en Venezuela: Comentario al Decreto Ley Orgánica de la Gestión Comunitaria de Competencia, Servicios y otras Atribuciones, en el contexto del Primer Plan Socialista-Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013,” en *Revista de Derecho Público*, N° 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 127 ss.

<sup>170</sup> Véase *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010; y Armando Rodríguez García, “Participación ciudadana, institucionalidad local y consejos comunales en Venezuela,” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, N° 129, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2007, pp. 125-164.

<sup>171</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010.

de las Comunas de 2010. Las mismas fueron además concebidas en la Ley Orgánica del Poder Popular, para suplantar al Municipio constitucional, como la “célula fundamental” del Estado Comunal.<sup>172</sup>

Para ese efecto, a la Comuna se la definió en el artículo 15.2 de esta Ley Orgánica del Poder Popular, como la “entidad local” que conforma un “espacio socialista” para la supuesta “participación protagónica como expresión del Poder Popular;” noción que implica que la misma está vedada a todo aquél que no sea “socialista” o que no crea en el socialismo, o que no comulgue con el socialismo como doctrina política, en forma totalmente discriminatoria y contraria al pluralismo democrático que garantiza la Constitución (art. 6).

Además, al declarárselas en la Ley Orgánica de las Comunas (art. 1) y en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Municipal, como “entidad local,” ello viola la Constitución (arts. 169, 173), pues de acuerdo a la misma tal denominación solo se aplica a las entidades políticas, cuyos representantes siempre tienen que ser electos mediante sufragio universal, directo y secreto (arts. 63, 169), para conformar gobiernos locales ceñidos a los principios establecidos en el artículo 6 de la Constitución, es decir, que deben ser “siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.” Sin embargo, en violación a la Constitución, dichas autoridades denominadas “voceros” de los Consejos Comunales son designados a mano alzada por asambleas de ciu-

---

<sup>172</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. Véase sobre esta Ley el libro de Allan R. Brewer-Carías (Coordinador), Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, “La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, N° 124, (octubre-diciembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 81-101.

dadanos controladas por el partido de gobierno, porque los Concejos Comunales para poder existir necesitan registrarse en un Ministerio del propio Ejecutivo nacional.

En este esquema de establecimiento del Poder Popular y el Estado Comunal, a los efectos de ahogar y estrangular progresivamente el Estado Constitucional, y con ello la propia democracia participativa, la primera de las instituciones territoriales afectadas por supuesto que fue el Municipio, el cual, siendo la unidad política primaria dentro la organización de la República, ha quedado desvinculado totalmente del proceso de desarrollo comunal y de la participación popular.

Ello ha dado pie a un proceso de desmunicipalización total del territorio, que se ha materializado incluso con la posibilidad de vaciamiento total de competencias de los Municipios, mediante la transferencia forzada de las mismas a órganos dependientes del Poder Central conforme a la Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones (Decreto Ley N° 9.043);<sup>173</sup> y limitado el rol del Municipio como promotor de la participación del pueblo a actuar sólo “a través de las comunidades organizadas,” que son las que se regulan en las Leyes Orgánicas del Poder Popular identificadas con el socialismo, en contra de la previsión del artículo 62 de la Constitución que garantiza el carácter libre de la participación.

De todo lo anterior resulta que en absoluto desprecio y falseamiento de la Constitución se ha desarrollado un proceso de desconstitucionalización y centralización progresivo del Estado,<sup>174</sup> para estructurar en el país, sin que nadie haya votado por ello, y más bien contrariando la voluntad popular, un Estado paralelo al Estado Constitucional, denominado “Estado del Poder Popular” o “Estado Comunal,” que como se dijo, Hugo Chávez pretendió imponer en 2007 con una

---

<sup>173</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.097 Extra. de 15 de junio de 2012.

<sup>174</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estado totalitario y desprecio a la Ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, 532 pp.; segunda edición, (Con prólogo de José Ignacio Hernández), Caracas 2015, 542 pp

reforma constitucional que sin embargo, sometida a referendo fue abrumadoramente rechazado por el pueblo.<sup>175</sup>

Pero a pesar de ello, el mismo fue inconstitucionalmente decretado mediante leyes orgánicas en 2010, ante la completa abstención y pasividad cómplice del Juez Constitucional, que se ha negado a decidir que la Constitución no puede reformarse mediante leyes sino solo mediante los procedimientos establecidos en la Constitución, disponiéndose un régimen contrario al Estado democrático y social de derecho previsto en la Constitución, eliminado el sufragio y la forma federal del Estado, y con el mismo, además produciéndose la desfederalización y desmunicipalizando a la nación.<sup>176</sup>

Y lo más grave aún, pretendiéndose establecer una “democracia” sin representación, es decir, según lo que fueron las propias palabras de Chávez al proponer la reforma constitucional en 2007, 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.”<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> 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.

<sup>176</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, en AIDA, *Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007, pp. 49 a 67

<sup>177</sup> 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

## VII. EL PRINCIPIO DEL GOBIERNO CIVIL Y SU FALSEAMIENTO CON LA AVASALLANTE MILITARIZACIÓN DEL PAÍS AL MARGEN DE LA AUTORIDAD CIVIL

Por último, otra de las muestras de falseamiento del Estado democrático en Venezuela ha sido el proceso de descivilismo, es decir, de eliminación del régimen de gobierno civil que es de la esencia del Estado de derecho y de la democracia, mediante un avasallante proceso de militarización del Estado.

Dicho proceso comenzó en 1999, con el asalto al poder que se dio con ocasión de la elección a la Asamblea Nacional Constituyente la cual fue integrada por el grueso de los militares que habían intentado, junto con Hugo Chávez, dos fracasados golpes de Estado de 1992.

Ese asalto a la Asamblea Constituyente originó el diseño en la Constitución de elementos militaristas, como lo advertimos en 1999,<sup>178</sup> al eliminarse del texto constitucional la formulación expresa del principio de sujeción o subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil, consagrándose, al contrario, una gran autonomía de la autoridad militar y de la Fuerza Armada, con la posibilidad de intervenir en funciones civiles.

El desarrollo del militarismo se efectuó, así, en los últimos lustros, por la eliminación de la tradicional prohibición de que la autoridad militar y la civil no podían ejercerse simultáneamente, como se estableció en las Constituciones anteriores; la eliminación del control por parte de la Asamblea Nacional respecto de los ascensos de los militares de alta graduación, como se había regulado en el constitucionalismo histórico, siendo ahora un asunto exclusivo de la Fuerza Armada (art. 331); la eliminación de la obligación de la Fuerza Armada de velar por la estabilidad de las instituciones democráticas que preveía el artículo 132 de la Constitución de 1961, con lo cual el respeto a la democracia dejó de ser obligación

---

<sup>178</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, "Razones del voto NO en el referendo aprobatorio de la Constitución," en *Debate Constituyente (Labor en la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000



constitucional de la Fuerza Armada; la eliminación de la otra obligación de la Fuerza Armada de respetar la Constitución y las leyes, "cuyo acatamiento - como lo decía el artículo 132 de la Constitución de 1961 - estará siempre por encima de cualquier otra obligación."

Todo ello fue la base para el desarrollo del militarismo en Venezuela, lo que se agravó entre otros factores, con la adopción en la Constitución de 1999 del concepto de la doctrina de la seguridad nacional, como globalizante, totalizante y omnicomprendensiva, 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); y la eliminación del principio del carácter no deliberante y apolítico de la institución militar, como lo establecía el artículo 132 de la Constitución de 1961.<sup>179</sup>

Todo ello abrió la vía para que la Fuerza Armada, como institución militar, y para que los militares comenzaran a deliberar políticamente, configurándose a la Fuerza Armada como un partido militar "chavista,"<sup>180</sup> luego de un proceso sostenido y continuo de destrucción del profesionalismo militar.<sup>181</sup> El proselitismo político de los militares, además, ha sido

---

<sup>179</sup> Véase lo que expusimos sobre el marco militarista de la Constitución en 1999, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999; y en *Asamblea Constituyente y Poder Constituyente 1999*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VI, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 1049-1050.

<sup>180</sup> El general Vladimir Padrino, Jefe del Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada en el discurso de orden que pronunció en la Asamblea nacional el día de la Independencia, el 5 de julio de 2014, expresó: "Lo voy a decir con mucha responsabilidad atendiendo a la ética y a la gran política: esta FANB es chavista." Véase en <http://www.diariolasamericas.com/america-latina/jefe-militar-venezolano-asegura-que-fuerzas-armadas-chavistas.html> . Tres meses después, el 23 de octubre de 2014 apareció publicado el decreto mediante el cual se lo designó Ministro del Poder Popular para la defensa. Véase Decreto N° 1346 en *Gaceta Oficial* N° 40.526, de 25 de octubre de 2014.

<sup>181</sup> Fernando Ochoa Antich ha resumido este proceso expresado que:

formalmente regularizado por sentencia de la Sala Constitucional de 11 de junio de 2014, mutando la Constitución,<sup>182</sup> resultando de todo ello que los militares han pasado a formar parte de un grupo privilegiado en la sociedad, con seguro acceso a bienes y servicios a los cuales los ciudadanos comu-

---

“Hugo Chávez, decidido a destruir el profesionalismo militar, aprobó casi de manera continua tres leyes orgánicas: la de los años 2005, 2008 y 2010. La ley orgánica del año 2005 tuvo un aspecto positivo al eliminar las funciones de mando del ministerio de la Defensa, pero al centralizar la conducción de la Fuerza Armada en el presidente de la República y crear inconstitucionalmente el Comando General de la Milicia comprometió la autonomía de las tradicionales Fuerzas y su capacidad de mando sobre las unidades operativas. No satisfecho con esta reforma aprobó la ley orgánica del año 2008. Esta ley mantuvo la tendencia centralizadora de la concepción militar chavista, fortaleció a la Milicia Bolivariana como respuesta a su objetivo de consolidar el régimen mediante una vanguardia revolucionaria y transformó a los suboficiales profesionales de carrera en oficiales técnicos sin considerar los grados militares y la antigüedad. De manera sorprendente, aprobó en el año 2010 una nueva ley orgánica, que tuvo por finalidad concederle al presidente de la República el grado militar de comandante en jefe y mando efectivo sobre las unidades operativas; crear al oficial de milicias, con posibilidad de optar a cualquier grado, permitiendo que ciudadanos sin formación militar pudieran formar parte de sus cuadros; y permitir a los suboficiales de tropa ascender a oficiales efectivos. Estas reformas legales tenían un solo objetivo: destruir los tradicionales valores militares y permitir ideologizar a la Fuerza Armada Nacional.” Véase Fernando Ochoa Antich, “Destruir el profesionalismo militar,” en *El Nacional*, Caracas 28 de septiembre de 2014, en [http://www.el-nacional.com/fernando\\_ochoa\\_antich/Destruir-profesionalismo-militar\\_0\\_490151147.html](http://www.el-nacional.com/fernando_ochoa_antich/Destruir-profesionalismo-militar_0_490151147.html)

<sup>182</sup> Véase la sentencia de la Sala Constitucional N° 651 de 11 de junio de 2014 (Caso *Rafael Huizi Clavier y otros*) en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/junio/165491-651-11614-2014-14-0313.HTML>. Véase el comentario en Allan R. Brewer-Carías, “Una nueva mutación constitucional: el fin de la prohibición de la militancia política de la Fuerza Armada Nacional, y el reconocimiento del derecho de los militares activos de participar en la actividad política, incluso en cumplimiento de las órdenes de la superioridad jerárquica,” en *Revista de Derecho Público*, N° 138, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014.

nes no llegan.<sup>183</sup>

Ese esquema militarista que se estableció en la Constitución de 1999, incluso se pretendió reforzar y reconstitucionalizar en la reforma constitucional presentada por Chávez en 2007,<sup>184</sup> afortunadamente rechazada por el pueblo, en la cual se propuso reformar el artículo 328, para eliminar la previsión constitucional de que la Fuerza Armada es “institución esencialmente profesional, sin militancia política.” En su lugar se proponía establecer que constituye “un cuerpo esencialmente patriótico popular y antiimperialista.”

Con ello, de haberse aprobado, hubiera desaparecido la institución militar como institución profesional, y la prohibición de que la misma no tuviera militancia política, lo que buscaba abrir el camino constitucional para la integración de la Fuerza Armada en el partido político de su Comandante en Jefe, quien ejerce la Suprema Autoridad Jerárquica en todos sus Cuerpos, Componentes y Unidades (como se propone en la reforma del artículo 236,6 de la Constitución).

Además, se buscaba establecer en el texto de la Constitución, con la reforma, entre los objetivos de las Fuerza Armada, la de “la participación permanente en tareas de mantenimiento de la seguridad ciudadana, y conservación del orden interno, así como la participación activa en planes para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la nación,” buscándose constitucionalizar la militarización del Estado y la Administración.

En la reforma, además, se proponía eliminar la previsión constitucional de que la Fuerza Armada “está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna,” y sustituirla por otra para disponer que “en el cumplimiento de su función, estará siempre al ser-

---

<sup>183</sup> Véase por ejemplo el reportaje publicado en *Bloomberg News*: “New Cars for the Army as Venezuelans Line Up for Food,” 19 de septiembre de 2014, en <http://www.bloom-berg.com/news/2014-09-29/venezuelan-army-enjoys-meat-to-cars-denied-most-citizens.html>

<sup>184</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralizado, policial y militarista*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2007, 160 pp.

vicio del pueblo venezolano en defensa de sus sagrados intereses y en ningún caso al de oligarquía alguna o poder imperial extranjero.” La consecuencia de este cambio hubiera sido la eliminación de la prohibición impuesta constitucionalmente a la Fuerza Armada de que pudiera estar al servicio de persona o parcialidad política alguna, lo que de nuevo buscaba abrir el camino constitucional para la integración de la Fuerza Armada en el partido político de su Comandante en Jefe, quien la puede poner a su servicio o al servicio del partido del gobierno.

Ese esquema militarista, sin embargo, si bien no se aprobó formalmente en la reforma constitucional de 2007 que fue rechazada por el pueblo, ha sido puesto en práctica de hecho durante los últimos veinte años, no solo con la creación al margen de la Constitución, de la Fuerza Armada “Bolivariana” mediante la Ley Orgánica de 2008, sino con la creación de la “Milicia Bolivariana” mediante la reforma de la Ley Orgánica de enero de 2020.<sup>185</sup> Con ello, en esta reforma, por tanto, la Fuerza Armada dejó de ser una “institución esencialmente profesional” como lo expresa la Constitución (art. 328), y también dejó de ser una institución “sin militancia política” como también lo indica la Constitución, desde el momento que en el artículo 1º ahora la declara como “*bolivariana, anti-imperialista y anti oligárquica.*” En la Ley se introdujo además la noción de la “defensa integral de la nación” como si se tratara de que “las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras,” deben “integrarse” a la defensa militar, “garantizando la unión cívico militar” (art. 5).

El militarismo ahora inserto en una nueva legislación, por otra parte, se ha venido acentuando en el ámbito de las instituciones públicas, con el nombramiento de militares y exmilitares para ocupar la mayoría de los altos cargos públicos, y su elección, también, para los gobiernos regionales y

---

<sup>185</sup> Véase en gaceta Oficial No. 6508 de 30 de enero de 2020. Véase el comentario de “Ley Constitucional de la FANB: Consolidación de la desnaturalización de la Fuerza Armada” en POLITIKA UCAB, 13 de febrero de 2020; disponible en: <https://politikaucab.net/2020/02/13/ley-constitucional-de-la-fanb-consolidacion-de-la-desnaturalizacion-de-la-fuerza-armada/>

locales, lo que ha conducido al apoderamiento casi total de la Administración civil del Estado por parte de los militares y por la Fuerza Armada, a la cual, incluso se le atribuye en la Constitución "la participación activa en el desarrollo nacional" (art. 328).

En esa línea, en septiembre de 2014, quien ejerce la Presidencia de la República entregó a los militares el control total de la economía al designar a militares para dirigir todos los órganos de la Administración Pública del sector económico,<sup>186</sup> designando incluso para dirigir y terminar de destruir a PDVSA, a militares recién retirados, sin conocimiento alguno del negocio petrolero.<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> Véase el comentario sobre los cambios ministeriales de septiembre de 2014 por Francisco Mayoirga, "Gustavo Azócar Alcalá, Los militares y la economía," en ACN, *Agencia Carabobeña de Noticias*, 10 de septiembre de 2014, en <http://acn.com.ve/opinion/los-militares-y-la-economia/>. Sin embargo, la entrega de la conducción de la economía a los militares no es nueva. Véase por ejemplo lo escrito meses antes por: Patricia Claremboux, AFP, "Bajo el ala de Maduro, los militares toman control del poder económico de Venezuela. En sus primeros 9 meses de gobierno, el mandatario ya nombró a 368 uniformados en puestos políticos. Ahora, con la designación de un general del Ejército al frente del Ministerio de Finanzas, la militarización se extiende a la economía," 20 enero de 2014, en <http://www.infobae.com/2014/01/20/1538269-bajo-el-ala-maduro-los-militares-toman-control-del-poder-economico-venezuela>. Véase además el reportaje: "Maduro dejó en manos de un militar los problemas económicos de Venezuela. El presidente venezolano puso a Hebert García Plaza al frente del Órgano Superior de la Economía, creado para enfrentar la emergencia," 13 de septiembre de 2013, en <http://elcomer-cio.pe/mundo/actualidad/maduro-dejo-manos-militar-problemas-economicos-venezuela-noticia-1630919>; y el reportaje: "Militares comandan economía en Venezuela," en *Agencia France Press*, 20 de enero de 2014, en [http://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2014/01/20/interna\\_internacional,489796/militares-comandam-economia-na-venezuela-afirmam-analis-tas.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2014/01/20/interna_internacional,489796/militares-comandam-economia-na-venezuela-afirmam-analis-tas.shtml). Véase además, Peter Wilson, "A Revolution in Green. The Rise of Venezuela's Military," en *Foreign Affairs*, 2014, disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/142133/peter-wilson/a-revolution-in-green>.

<sup>187</sup> Véase Allan R. Brewer-carías, *Crónica de una destrucción. Concesión*,

Lo grave de este apoderamiento de la Administración Pública y del control militar de la economía, ha sido, además, en los últimos años, la creación de empresas públicas del Estado de carácter militar adscritas al Ministerio de la Defensa y manejadas exclusivamente por militares.

El caso más notorio, cuyo objeto sin embargo, nada tiene que ver con el elemento militar, fue la creación en 2016, en paralelo a PDVSA, de otra empresa pública petrolera, pero militar, adscrita al Ministerio para la Defensa y, por tanto, desvinculada, en el marco de la organización de la Administración Pública, del sector de energía y petróleo. Esa fue la Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas (CAMIMPEG), creada por decreto N° 2.231 de 10 de febrero de 2016,<sup>188</sup> que respondería a un “nuevo modelo de gestión” de acuerdo con “Revolución Bolivariana,” y a un “modelo económico productivo ecosocialista” para “desarrollar tecnologías propias de nuestra industria militar,” quedando adscrita dicha empresa, por tanto, al Ministerio para la Defensa. (art. 1); y la cual, contrariando la Constitución, ha resultado ser el instrumento más depredador del ambiente que pueda imaginarse como ha quedado evidenciado en su participación como agente explotador en el ecocidio de la zona estratégica del llamado Arco Minero del Orinoco, creada dos semanas después de la creación de dicha empresa militar.<sup>189</sup> Por lo visto al régimen militar no le importa la incompatibilidad esencial que existe en que la Fuerza Armada sea la que tiene a su cargo el resguardo de los recursos naturales renovables y no renovables, y sea a la vez la que mediante empresas propias los explote sin ningún control.

---

*Nacionalización, Apertura, Constitucionalización, Desnacionalización, Estatización, Entrega y Degradación de la Industria Petrolera*, Colección Centro de Estudios de Regulación Económica-Universidad Monteávila, N° 3, Universidad Monteávila, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2018, 730 pp.

<sup>188</sup> Véase en *Gaceta Oficial* N° 40.845, de 10 de febrero de 2016.

<sup>189</sup> Véase el Decreto No. 2248 de 24 de febrero de 2016 de creación de la zona de desarrollo estratégico nacional Arco Minero de Orinoco. Véase *Gaceta Oficial* No. 40855 del 24 de febrero de 2016

De acuerdo con el decreto, el objeto social de la empresa abarca absolutamente todos los aspectos imaginables tanto de la industria petrolera, como de la industria del gas y de la industria minera, siendo en materia petrolera aún más amplio que lo previsto como objeto social en los estatutos de la propia PDVSA. Esta empresa, por tanto, tiene todas las competencias no solo de PDVSA, sino de todas sus empresas filiales como Corpoven, S.A, PDVSA Petróleo, S.A., y Bariven, S.A, y con ello, el riesgo de que posiblemente se producirá el vaciamiento progresivo de todas estas empresas, las cuales es posible que queden como cascarones vacíos.

Y todo ello, además, con el agravante de que la nueva industria petrolera militar y minera ha quedado por obra de la dictadura judicial, fuera del marco de control fiscal que ejerce la contraloría General de la República. Para ello, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de 14 de diciembre de 2016,<sup>190</sup> dictada con motivo de un recurso de interpretación formulado por los propios abogados del Estado, es decir, la Procuraduría General de la República, insólitamente excluyó a la propia Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas (CAMIMPEG), del ámbito de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, por ser una “empresa militar,” aun cuando nada tiene que ver con el componente militar, quedando sometidas solo al supuesto control externo de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Para ello, la Sala Político Administrativa consideró que

“la Fuerza Armada es la organización militar encargada de la defensa integral del Estado, el Ministerio del Poder Popular para la Defensa es el máximo órgano administrativo en dicha materia, y el Sector Defensa viene a ser una noción más amplia, pues comprende tanto a la Fuerza Armada como al Ministerio y sus órganos internos.”

En ese contexto de militarización progresiva, por ejemplo, a principios de marzo de 2021, quien ejerce la presidencia, N. Maduro, ordenó la activación de un Ejercicio militar

---

<sup>190</sup> Véase <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/diciembre/194202-01421-151216-2016-2011-0044.HTML>.

“Escudo Bolivariano,” involucrando en el mismo las Regiones Estratégicas de Defensa Integral (REDI), las Zona Operativa de Defensa Integral (ZODI), las Área de Defensa Integral (ADI), junto con los Consejos Comunales, los comités políticos patrióticos y a la Milicia Bolivariana, confundiéndose, como lo ha advertido Rocío San Miguel, “el sistema de defensa militar con la defensa integral de la nación,” al integrarse para las prácticas “efectivos militares, civiles y policiales, gobernaciones, alcaldías y milicia en todo el territorio nacional, como parte del nuevo concepto de Sistema Defensivo Territorial.”<sup>191</sup>

Pero el militarismo no sólo se ha manifestado en la organización de la Administración, sino en el extraordinario gasto militar en que ha incurrido Venezuela en los últimos años, no superado por ningún país de la región;<sup>192</sup> así como por la militarización progresiva de funciones otrora administrativas, como las de policía, lo que se ha visto en particular, con extrema gravedad en 2014, en la militarización de la represión a las protestas y no sólo estudiantiles, sino vecinales y sindicales.<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> Véase “Rocío San Miguel advierte sobre la carga ideológica de ejercicios militares, en *Efecto cocuyo*, 5 de marzo de 2012; disponible en: [https://efectococuyo.com/politica/rocio-san-miguel-advierte-sobre-carga-ideologica-de-ejercicios-militares/?utm\\_source=mailpoet&utm\\_medium=email&utm\\_campaign+](https://efectococuyo.com/politica/rocio-san-miguel-advierte-sobre-carga-ideologica-de-ejercicios-militares/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign+).

<sup>192</sup> Véase Carlos E. Hernández, “Venezuela tuvo el mayor crecimiento en gasto militar de Latinoamérica,” en *Notitarde.com*, 6 de febrero de 2014, en <http://www.notitarde.com/Pais/Venezuela-tuvo-el-mayor-crecimiento-en-gasto-militar-de-Latinoamerica/2014/02/06/303181>.

<sup>193</sup> Como lo destacó recientemente la destacada dirigente política, Paulina Gamus: “Con Chávez se inaugura no solo la militarización del gobierno, sino también la politización del mundo militar.” “La inspiración para ese modelo” agregó, está en “el culto a la personalidad, la transformación de los hombres de armas en la guardia pretoriana del gobernante y la presencia atropellante de militares en cargos públicos, con licencia para robar.” Véase en el artículo “Mamá, yo quiero un cadete. El apoyo de partidos de izquierda a los gobiernos militarizados de Chávez y Maduro en Venezuela es oprobioso,” en *El País, Internacional*, 14 de julio de 2014, en <http://internacio->



Este hecho de la militarización de las fuerzas de seguridad y orden público, incluso, fue particularmente destacado en el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Michelle Bachelet sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, de 4 de julio de 2019, en el cual mostró una “visión general de la situación de los derechos humanos” de enero de 2018 a mayo de 2019,<sup>194</sup> constatando cómo la situación de estado de excepción que existe desde 2016 y que se ha ido renovando cada 60 días, ha implicado “un aumento de la militarización de las instituciones del Estado (§ 31); y cómo

“Las medidas se han adoptado con la finalidad declarada de preservar el orden público y la seguridad nacional contra presuntas amenazas internas y externas, han aumentado la militarización de las instituciones del Estado y el empleo de la población civil en tareas de inteligencia y defensa” (§76).

Por último hay que destacar cómo, en forma absolutamente contradictoria con el militarismo avasallante, de hecho, y como política de gobierno, la Fuerza Armada, durante estos últimos lustros, sin embargo perdió el monopolio de las armas y de la fuerza, no sólo por la creación de la llamada Milicia, fuera de los componentes tradicionales de la misma, sino por la proliferación de armas en manos de toda suerte de delincuentes y la dotación de armas a grupos civiles urbanos (los Colectivos) con vínculos criminales, fuera del control de

---

nal.elpais.com/internacional/2014/07/14/actualidad/1405349965\_980938.html

<sup>194</sup> Véase “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela,” 4 de julio de 2019, en [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A\\_HRC\\_41\\_18\\_SP.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_SP.docx). Los “comentarios del Estado” (“Comentarios sobre errores de hecho del Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la situación de derechos humanos de la República Bolivariana de Venezuela”), pueden consultarse en [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A\\_HRC\\_41\\_18\\_Add.1.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_Add.1.docx)

los propios militares e incluso de las policías.<sup>195</sup>

Sobre ello, el mismo Informe Bachelet destacó en cuanto a los “colectivos armados,” a los cuales calificó como “grupos armados civiles progubernamentales” (§ 24), cómo han contribuido a ejercer “control social en las comunidades locales, apoyando a las fuerzas de seguridad en la represión de manifestaciones y de la disidencia” (§ 32); y cómo los mismos, “también recurrieron a la violencia contra manifestantes, a menudo en coordinación con las fuerzas de seguridad. En muchos casos, estas acciones produjeron muertes y heridas graves” (§ 39); recomendando, en definitiva, que el Estado “Desarme y desmantele a los grupos armados civiles progubernamentales (los llamados “colectivos armados”) y garantice la investigación de sus delitos” (§ 82).

## APRECIACIÓN FINAL

Todo lo antes expuesto, lo que pone en evidencia, como ejemplo de estudio de caso en el Continente Iberoamericano es cómo en un Estado como Venezuela, a pesar de todo lo que dice la Constitución sobre el *Estado democrático y social de derecho, descentralizado y de justicia*, en la práctica ello ha resul-

---

<sup>195</sup> Fernando Ochoa Antich ha comentado que la desconfianza de Chávez en la lealtad de la Fuerza Armada lo llevó a “debilitar sus principales valores profesionales, buscando crear, al mismo tiempo, dos organizaciones armadas que sirvieran de equilibrio a una posible acción militar: la Milicia Bolivariana y los Colectivos Revolucionarios. Esta acción, no sólo fue inconstitucional sino totalmente irresponsable al repartir armamento de guerra sin ningún control. Esa ha sido la causa fundamental del incremento de la violencia. Para colmo, se ha perdido el control de los Colectivos representando un verdadero riesgo para la estabilidad nacional.” Agregó Ochoa que contrariamente al “principio fundamental de la seguridad del Estado [de que] el monopolio de las armas de guerra lo debe tener exclusivamente la Fuerza Armada Nacional y los organismos de seguridad, ha sido tal la falta de control y la irresponsabilidad del régimen chavista que permanentemente los delincuentes se encuentran mejor armados que los organismos policiales y de seguridad, equiparándose en muchas oportunidades con el equipamiento de las unidades militares: Véase “Violencia y más violencia,” en *El nacional*, 12 de octubre de 2014, en [http://www.el-nacional.com/fernando\\_ochoa\\_antich/Violencia-violencia\\_0\\_499150202.html](http://www.el-nacional.com/fernando_ochoa_antich/Violencia-violencia_0_499150202.html)

tado ser una gran mentira, habiéndose falseado completamente su contenido, con las ejecutorias de un gobierno autoritario que se instaló en el país desde 1999 cuando un grupo de militares golpistas fracasados, utilizando los mecanismos propios del populismo constitucional,<sup>196</sup> asaltaron el poder, para controlarlo.

Por ello, las violaciones a la misma, como se ha dicho, comenzaron a producirse desde el mismo momento en el cual la Constitución entró en vigencia, originándose con ello el falseamiento de todos los elementos y principios esenciales del Estado de derecho, así como de todos los elementos y componentes esenciales de la democracia como régimen político tal como los definió casi coetáneamente la Carta Democrática Interamericana de 2001.

El resultado de todo ese proceso de falseamiento ha quedado evidenciado con la evaluación que hizo el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, Dr. Luis Almagro, cuando en 2016, apartándose de la política abstencionista de los anteriores Secretarios Generales que no quisieron ver los desafueros del régimen autoritario, denunció la grave alteración del orden constitucional que se había producido en del país y que había afectado gravemente el orden democrático.<sup>197</sup>

Almagro, en efecto, asumiendo toda su responsabilidad ante el Continente constató cómo en Venezuela - dijo -:

*“no existe en Venezuela una clara separación e independencia de los poderes públicos, donde se registra uno de los ca-*

---

<sup>196</sup> Véase sobre el tema mi estudio: “El populismo constitucional y el “nuevo constitucionalismo.” O de cómo se destruye una democracia desde dentro,” en Juan Carlos Cassagne y Allan R. Brewer-Carías, *Estado populista y populismo constitucional. Dos estudios*, Ediciones Olejnik, Santiago, Buenos Aires, Madrid 2020, 330 pp.

<sup>197</sup> Véase la comunicación del Secretario General de la OEA de 30 de mayo de 2016 con el *Informe sobre la situación en Venezuela en relación con el cumplimiento de la Carta Democrática Interamericana*, en [oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf](http://oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf); y la comunicación del Secretario General de la OEA de 14 de marzo de 2017 con el *Informe de seguimiento sobre Venezuela* en <http://www.oas.org/documents/spa/press/informe-VZ-spanish-signed-final.pdf>

*... más claros de cooptación del Poder Judicial por el Poder Ejecutivo;*<sup>198</sup>

agregando que “*El Gobierno se ha olvidado defender el bien mayor, el bien colectivo*” [y que] “*El pueblo venezolano se enfrenta a un Gobierno que ya no le rinde cuentas. Un Gobierno que ya no protege los derechos de los ciudadanos. Un Gobierno que ya no es democrático*” [...],

Dicho gobierno, entre otras ejecutorias - dijo -:

“*repetidamente ha empleado intervenciones inconstitucionales en contra de la legislatura, con la connivencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia;*”

siendo ello un ejemplo, que demuestra:

“*claramente la falta de independencia del poder judicial [que], “el sistema tripartito de la democracia ha fracasado y [que] el poder judicial ha sido cooptado por el ejecutivo [...]*”<sup>199</sup>

En otra comunicación pública del mismo año 2016, el Secretario General Almagro destacó cómo una sentencia injusta de condena producto de persecución contra un dirigente político, marcaba un hito que era nada menos que “*el lamentable final de la democracia en Venezuela,*” indicando que “*párrafo a párrafo,*” la mencionada sentencia era “*la terminación del Estado de Derecho,*” demostrando claramente que:

“*en Venezuela hoy no rige ninguna libertad fundamental y ningún derecho civil o político y que estos han expresamente quedado sin efecto en la conducción de los asuntos de gobierno.*”

En fin concluía su carta Pública el Secretario general Almagro, afirmando tajantemente que “*hoy en Venezuela no hay democracia ni Estado de Derecho.*”<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> *Idem.* p. 73. Disponible en [oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf](http://oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf).

<sup>199</sup> Véase el texto de la exposición del Secretario General Luis Almagro ante el Consejo Permanente de la OEA, 23 de junio de 2016, en: [http://www.el-nacional.com/politica/PresentacindelSecretarioGeneraldeOEAante\\_NACFIL20160623\\_0001.pdf](http://www.el-nacional.com/politica/PresentacindelSecretarioGeneraldeOEAante_NACFIL20160623_0001.pdf). Véase igualmente el texto en los Apéndices a este libro.

<sup>200</sup> Véase el texto de la carta abierta del Secretario General Luis Almagro a Leopoldo López, de 22 de agosto de 2016, en *Lapatilla.com*, 23 de agosto de 2016, en

Unos meses después, en su *Informe de Seguimiento* del 14 de marzo de 2017, el propio Dr. Almagro, terminaría constataando cómo todos los intentos diplomáticos por tratar de cambiar la política del gobierno autoritario habían fracasado, indicando que los “hechos no dejan lugar a dudas,” de que “Venezuela *viola todos los artículos* de la Carta Democrática Interamericana;” es decir, no uno o varios, *sino todos*.

Lo importante de estas apreciaciones que el Secretario general también expresó ante el Consejo Permanente de la OEA, y que resumen la trágica realidad política y constitucional que ha vivido Venezuela durante los últimos veinte años, que tanto y tantos denunciarnos en los últimos años – por mi parte desde 2001 -,<sup>201</sup> es que fueron expresadas oficialmente por la más alta autoridad institucional de las Américas,<sup>202</sup> a pesar y en contra de la oposición que formuló el

---

<http://www.lapatilla.com/site/2016/08/22/almagro-a-leopoldo-lopez-tu-injusta-sentencia-marca-un-hito-el-lamentable-final-de-la-democracia-carta/>.

<sup>201</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La democracia venezolana a la luz de la Carta Democrática Interamericana*, *Aide Memoire* (documento) Caracas, febrero 2002. Disponible en <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2007/09/Brewer-Car%C3%ADas.-La-democracia-venezolana-a-la-luz-de-la-Carta-Democratica-Interamericana-Dic-2001.-Feb.2002-SIN-PIE-DE-PAGINA.pdf>. Véase igualmente: Allan R. Brewer-Carías, *La crisis de la democracia venezolana. la Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*, Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas 2002, 263 pp.

<sup>202</sup> Como lo expresó recientemente José Miguel Vivancos de Human Rights Watch: “Tras la histórica sesión del Consejo Permanente de hoy, donde una mayoría de países rechazó el intento de Venezuela para cerrar la discusión internacional sobre la situación en el país, el Presidente Maduro quedó bajo la mira de la OEA. El secretario general sobresalió con una valiente y honesta intervención sobre la gravísima crisis que aqueja a Venezuela, legitimando a la OEA como foro para fiscalizar el cumplimiento de Venezuela con sus obligaciones jurídicas internacionales en materia de derechos humanos y democracia. Maduro deberá ahora corregir sus prácticas y mostrar resultados concretos en el marco del proceso de la Carta Democrática.” Véase en @HRW\_Venezuela; y en “Human Rights Watch celebró votación en la OEA sobre Venezuela,” en *Diario de la*

gobierno de Venezuela; oposición que afortunadamente fue rechazada por el propio Consejo Permanente de la OEA con el voto de 20 Estados Miembros, poniendo fin a la nefasta política de compra de votos a cambio de la factura petrolera que había permitido a Venezuela controlar ese foro internacional, y que tanto daño causó en el continente.

Unas apreciaciones similares, sobre el falseamiento de la Constitución Política en Venezuela, las formuló Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su Informe sobre la situación de los derechos humanos en el país, de 4 de julio de 2019,<sup>203</sup> cuyas violaciones afirmo han sido originados entre otros factores, porque:

“durante al menos una década, el Gobierno, así como las instituciones controladas por el Gobierno han aplicado leyes y políticas que han acelerado la *erosión del Estado de derecho y el desmantelamiento de las instituciones democráticas*, incluyendo la Asamblea Nacional (§ 30).

Agregó la Alta Comisionada, además, que:

“durante más de un decenio, Venezuela ha adoptado e implementado una serie de leyes, políticas y prácticas que han *restringido el espacio democrático, debilitado las instituciones públicas y menoscabado la independencia del poder judicial*” (§ 76);

---

Américas, 24 de junio de 2016, en [http://www.diariolasamericas.com/4848\\_venezuela/3896835\\_human-rights-watch-celebro-votacion-en-oea-sobre-venezuela.html](http://www.diariolasamericas.com/4848_venezuela/3896835_human-rights-watch-celebro-votacion-en-oea-sobre-venezuela.html)

<sup>203</sup> Véase “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela,” 4 de julio de 2019, en [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A\\_HRC\\_41\\_18\\_SP.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_SP.docx). Los “comentarios del Estado” (“Comentarios sobre errores de hecho del Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la situación de derechos humanos de la República Bolivariana de Venezuela”), pueden consultarse en [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A\\_HRC\\_41\\_18\\_Add.1.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_Add.1.docx). Igualmente en Allan R. Brewer-Carías y Asdrúbal Aguiar (Editores), *Venezuela. Informes sobre violaciones grave de derechos humanos*, Iniciativa Democrática España América, Editorial Jurídica Venezolana, Miami 2019, 160 pp.

REFLEXIONES ANTE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES SOBRE  
PROCESO POLÍTICO Y CONSTITUCIONALISMO

agregando que:

*“La falta de independencia y la corrupción en el poder judicial son también obstáculos importantes a los que se enfrentan las víctimas en su búsqueda de justicia y reparación” (§ 56).*

Mayor falseamiento del Estado de derecho y de la democracia, ciertamente no podremos encontrar en el Continente; materia sobre la cual, con un ejemplo real como el de Venezuela, ya no es necesario teorizar.

Nueva York, 8 de marzo de 2021





## INDICE GENERAL

NOTA DEL AUTOR.....	13
PRÓLOGO POR LUIS UGALDE S.J. ....	17

### PRIMERA

SOBRE LAS TRASFORMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO 23	
I. INTRODUCCION .....	23
II. LA PROBLEMATICA EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS .....	25
III. LAS TRANSFORMACIONES EN LAS ESTRUCTURAS	31
IV. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA TRANSFORMACION DE LAS ESTRUCTURAS.....	37
V. LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA ESTATAL.....	42
VI. LA REFORMA ADMINISTRATIVA .....	44
VII. CONCLUSION .....	65

### SEGUNDA

SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL. EL PROBLEMA DE LA PARTIDOCRACIA .....		67
INTRODUCCIÓN.....		67
I. LOS ESPONSABLES DE LA CRISIS INSTITUCIONAL: LOS PARTIDOS POLÍTICOS .....		69

1. <i>La revolución democrática de 1958 y el Pacto de Punto Fijo</i>	69
2. <i>La partidocracia o democracia de partidos</i>	72
3. <i>El Estado Centralizado</i>	75
4. <i>La responsabilidad de la crisis</i>	80
II. LAS SALIDAS A LA CRISIS INSTITUCIONAL: LA DESPARTIDIZACIÓN Y LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER	69
1. <i>La despartidización</i>	82
A. <i>La apertura de los partidos y del régimen democrático y la búsqueda de otras vías de representatividad y participación</i>	82
B. <i>Las reformas de los Poderes Nacionales del Estado y el aflojamiento del control partidista de las instituciones</i>	86
2. <i>La descentralización</i>	90
A. <i>Las reformas en la forma del Estado: el nuevo Federalismo</i>	91
B. <i>Las reformas políticas en los Municipios: el nuevo Municipalismo</i>	93
III. LA PARTICULAR REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL .....	94
CONCLUSIÓN .....	100

TERCERA

LA CONSTITUCIÓN DE 1961 Y LOS PROBLEMAS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO.....	103
I. EL ESTADO DEMOCRÁTICO, EL ESTADO SOCIAL Y EL ESTADO DE DERECHO	103
II. LOS PROBLEMAS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO	107
III. LOS PROBLEMAS DEL ESTADO SOCIAL	112
IV. LOS PROBLEMAS DEL ESTADO DE DERECHO	116
V. LA CRISIS DEL ESTADO CENTRALIZADO DE PARTIDOS DESARROLLADO EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1961.....	122
1. <i>Los responsables de la crisis institucional: los partidos políticos</i>	124
A. <i>La partidocracia o democracia de partidos</i>	125

REFLEXIONES ANTE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES SOBRE  
PROCESO POLÍTICO Y CONSTITUCIONALISMO

- B. El Estado Centralizado* 126
- C. La responsabilidad de la crisis* 129
- 2. *Las salidas a la crisis institucional: la despartidización y la distribución del poder* 130
  - A. La despartidización* 131
  - B. La descentralización* 138
- 3. *La necesaria reforma del Estado* 143

CUARTA

SOBRE CRISIS POLÍTICA, DEMOCRACIA Y  
DESCENTRALIZACIÓN .....147

QUINTA

SOBRE REFLEXIONES SOBRE LA CRISIS DEL SISTEMA  
POLÍTICO, SUS SALIDAS DEMOCRÁTICAS Y LA  
CONVOCATORIA A UNA CONSTITUYENTE.....163

- I. EL CICLO DE EXPOSICIONES ..... 163
- II. LA CRISIS TERMINAL DEL SISTEMA POLÍTICO..... 164
- III. CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO EN 1945 I Y EL INICIO  
DEL ESTADO DEMOCRÁTICO CENTRALIZADO DE  
PARTIDOS ..... 167
- IV. LA RECONSTITUCIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO  
CON EL PACTO DE PUNTO I FIJO EN 1958, LA CRISIS DEL  
ESTADO DE PARTIDOS Y LA DESCENTRALIZACIÓN: LA  
POLÍTICA COMO REMEDIO TEMPORAL A LA CRISIS 170
- V. LA CRISIS POLITICA DE 1992 Y LA PROPUESTA DE LA  
CONSTITUYENTE..... 69
- VI. LA NUEVA NECESIDAD DE RECONSTITUIR EL  
SISTEMA POLÍTICO Y LA IDEA DE LA CONSTITUYENTE  
177
- VII. LA NECESIDAD DE UN NUEVO ACUERDO, PACTO O  
CONSENSO PARA ASEGURAR LA GOBERNABILIDAD  
DEMOCRÁTICA..... 180
- VIII. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN  
POLÍTICA EN LAS EXPOSICIONES LOS CANDIDATOS  
PRESIDENCIALES ANTE LAS ACADEMIAS  
NACIONALES ..... 186

IX. LAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES EN LA HISTORIA DE VENEZUELA .....	188
X. PRECISIONES SOBRE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE .....	191
XI. LA NUEVA PROPUESTA PARA UN REFERENDUM CONSULTIVO SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE .....	194
XII. EL NECESARIO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA CONSTITUYENTE.....	198
XIII. A AGENDA PARA LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL O PARA LA CONSTITUYENTE.....	205
APRECIACIÓN FINAL .....	209
TEXTOS DE LAS BREVES PRESENTACIONES Y COMENTARIOS FINALES HECHOS POR EL PRESIDENTE DE LA ACADEMIA, ALLAN R. BREWER-CARÍAS, EN CADA UNA DE LAS PRESENTACIONES DE LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES DE 1998. ....	211

SEXTA

SOBRE EL RETO QUE TENEMOS POR DELANTE EN MEDIO DE LA CRISIS, CON UN GOBIERNO QUE NO SE MANIFIESTA Y UNA IMPRECISA AGENDA CONSTITUYENTE .....	223
--	-----

SÉPTIMA

SOBRE REFLEXIONES CRÍTICAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE VENEZUELA DE 1999.....	239
I. LA CONSTITUCIÓN DE 1999 O LA FRUSTRACIÓN DEL NECESARIO CAMBIO POLÍTICO.....	239
II. EL PROBLEMA DE UNA CONSTITUCIÓN POLÍTICA CONCEBIDA PARA EL AUTORITARISMO .....	239
1. <i>El nuevo nombre de la "República Bolivariana de Venezuela" y su carácter partisano</i> .....	243
2. <i>La burla al proceso de descentralización: el Estado Federal Descentralizado con un marco centralista y la eliminación del Senado</i> .....	244
3. <i>La representación proporcional y la supervivencia de la partidocracia</i> .....	247
4. <i>El presidencialismo exacerbado</i> .....	248

5. <i>El desbalance en la separación de Poderes por la concentración del Poder en la Asamblea Nacional</i>	249
III. EL PROBLEMA DE UNA CONSTITUCIÓN SOCIAL CONCEBIDA PARA EL PATERNALISMO Y EL POPULISMO.....	239
1. <i>La grave lesión a la garantía constitucional de la reserva legal</i>	251
2. <i>La ausencia de consagración constitucional de derechos de protección al niño desde la concepción</i>	252
3. <i>La siembra constitucional del principio para el control de la libertad de información</i>	253
4. <i>La fusión entre buenas intenciones y los derechos constitucionales y el engaño que deriva de la imposibilidad de satisfacer algunos derechos sociales</i>	254
5. <i>El excesivo paternalismo estatal y la minimización de las iniciativas privadas en materia de salud, educación y seguridad social</i>	255
6. <i>La discriminación constitucional a favor de los pueblos indígenas y la siembra de principios desintegradores del Estado</i>	256
IV. EL PROBLEMA DE UNA CONSTITUCIÓN SOCIAL CONCEBIDA PARA EL ESTATISMO INSOLVENTE.....	239
1. <i>La posibilidad casi ilimitada de intervención estatal en la economía</i>	258
2. <i>La incapacidad financiera para la atención por el Estado de las tareas y responsabilidades que se le asignan</i>	259
3. <i>La consagración del terrorismo fiscal como ilusión para resolver la insolvencia estatal y la desprotección de los contribuyentes</i>	259
4. <i>La lesión a la autonomía del Banco Central de Venezuela</i>	260
V. APRECIACIÓN GENERAL: UNA CONSTITUCIÓN CONCEBIDA PARA EL AUTORITARISMO, EL PATERNALISMO ESTATAL, EL POPULISMO Y EL ESTATISMO INSOLVENTE .....	239

OCTAVA

SOBRE LOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE AFECTAN LOS DECRETOS LEYES HABILITADOS DE 2000-2001 .....263

I. LA LEY HABILITANTE 2000 Y LOS DECRETOS LEYES HABILITADOS .....264

1. *En el ámbito financiero (artículo 1, numeral 1 de la ley habilitante 2000)* 265

2. *En el ámbito económico y social (Artículo 1, numeral 2 de la Ley Habilitante 2000)* 269

3. *En el ámbito de infraestructura, transporte y servicios. (Artículo 1, numeral 3 de la Ley Habilitante 2000)* 273

4. *En el ámbito de la seguridad ciudadana y jurídica. (Artículo 1, numeral 4 de la Ley Habilitante 2000):* 276

5. *En el ámbito de la ciencia y la tecnología. (Artículo 1, numeral 5 de la Ley Habilitante 2000)* 278

II. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS LEYES POR HABERSE VIOLADO LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA RESERVA LEGAL .....283

III. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS LEYES POR USURPACIÓN DE FUNCIONES .....289

IV. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS LEYES POR OR VIOLACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA 289

NOVENA

SOBRE LA PROGRESIVA Y SISTEMÁTICA DEMOLICIÓN INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL EN VENEZUELA 1999-2004 .....305

I. LA INTERVENCIÓN CONSTITUYENTE DEL PODER JUDICIAL .....306

1. *La asunción por la Asamblea Nacional Constituyente de un poder constituyente originario que no le había otorgado el pueblo* 306

2. *La reorganización de los poderes constituidos* 309

3. *La complicidad de la Corte Suprema de Justicia con la inconstitucional intervención constituyente de los poderes*

<i>constituidos</i>	310
4. <i>La intervención del poder judicial con la anuencia de la antigua Corte Suprema de Justicia</i>	320
5. <i>La continuación de la intervención del Poder Judicial con la anuencia del Tribunal Supremo de Justicia</i>	329
II. LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO COMO JUEZ EN SU PROPIA CAUSA.....	334
1. <i>La Sala Constitucional decidiendo en su propia causa sobre el inconstitucional Régimen Transitorio paralelo de la Constitución de 1999 que le dio origen</i>	334
2. <i>La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de nuevo vuelve ha ser juez y parte, al decidir en su propia causa en relación con el nombramiento de los magistrados en 2000</i>	361
III. LA INTERVENCIÓN “JUDICIAL” DEL PODER JUDICIAL Y LA LESION A LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA	375
1. <i>La paralización de la jurisdicción contencioso-administrativa por el Tribunal Supremo de Justicia</i>	375
2. <i>El secuestro de la jurisdicción contencioso-electoral por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia</i>	379
IV. LA INTERVENCIÓN LEGISLATIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA .....	417
1. <i>El establecimiento de bases legales para el control político del Tribunal Supremo de Justicia</i>	417
2. <i>La nueva burla al derecho a la participación política con la configuración del Comité de Postulaciones Judiciales</i>	418
3. <i>La inconstitucional violación del régimen constitucional de la remoción de los Magistrados</i>	420
4. <i>La regularización de la inexistencia de la jurisdicción disciplinaria judicial</i>	423

DÉCIMA

SOBRE LA INCONSTITUCIONAL CONVOCATORIA DE  
UNA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE EN 2017  
COMO UNA MUESTRA MÁS DE DESPRECIO A LA  
CONSTITUCIÓN 427

- I. UN DECRETO CON BASE CONSTITUCIONAL FALSA: EN EJERCICIO DE ATRIBUCIONES INEXISTENTES ..... 428
- II. UN DECRETO DE CONTENIDO INSOLENTE: SUPUESTAMENTE DICTADO CON LA BENDICIÓN DE DIOS ..... 428
- III. UN DECRETO IRÓNICO: PARA GARANTIZAR LA PAZ CUANDO EL LOGRO E IMPEDIR A LOS VENEZOLANOS VIVIR EN PAZ ..... 428
- IV. UN DECRETO DE CONTENIDO PARCIALMENTE ENGAÑOSO: INUTILIDAD DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE PARA LOS OBJETIVOS PROPUESTOS ..... 428
- IV. UN DECRETO DE CONTENIDO FRAUDULENTO AL QUERER ELIMINAR EL DECRETO ESTADO CONSTITUCIONAL Y SUSTITUIRLO POR ESTADO COMUNAL YA RECHAZADO POR EL PUEBLO EN 2007 428
- VI. UN DECRETO DICTADO COMO UNA BURLA A LA FORMA FEDERAL DEL ESTADO ..... 428
- VII. UN DECRETO C QUE ENCUBRE LA USURPACIÓN DEL PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO ..... 428
- VIII. UN DECRETO CON CONTRADICTORIO CON CONTENIDO DISCRIMINATORIO ..... 428

DÉCIMA PRIMERA

SOBRE REFLEXIONES SOBRE LOS CICLOS POLÍTICOS EN  
LA HISTORIA DE VENEZUELA Y LA "APOPTOSIS" DE  
UN RÉGIMEN, QUE "TIENE SUS DÍAS CONTADOS"... 437

DÉCIMA SEGUNDA

SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA REALIZACIÓN DE  
LAS ILEGITIMAS E INCONSTITUCIONALES  
ELECCIONES PARLAMENTARIAS CONVOCADAS PARA  
DICIEMBRE DE 2020 457



**DÉCIMA TERCERA**

**SOBRE EFECTOS DEL INFORME DE LA MISIÓN  
INTERNACIONAL INDEPENDIENTE EN EL ESTADO DE  
DERECHO Y EN LAS ELECCIONES 479**

**DÉCIMA CUARTA**

**SOBRE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA Y LA  
LUCHA POR LA AUTONOMÍA Y LA DEMOCRACIA” ..495**

**DÉCIMA QUINTA**

**SOBRE INTRODUCCIÓN: LA CONSTITUCIÓN Y LOS  
PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO .....521**

- I. EL FALSEAMIENTO DEL PRINCIPIO DE LA SOBERANÍA  
POPULAR: LA DESCONSTITUCIONALIZACIÓN Y LA  
USURPACIÓN DE LA SOBERANÍA POPULAR ..... 532**
- II. EL VACIAMIENTO DEL PRINCIPIO DE  
DEMOCRATIZACIÓN: LA DESDEMOCRATIZACIÓN Y  
LA BÚSQUEDA DE ELIMINACIÓN DE LA DEMOCRACIA  
REPRESENTATIVA..... 540**
- III. EL VACIAMIENTO DEL PRINCIPIO DE LA  
SEPARACIÓN DE PODERES: LA CONCENTRACIÓN DEL  
PODER ..... 549**
- IV. EL VACIAMIENTO DEL ESTADO DE JUSTICIA Y DEL  
PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y JURIDICIDAD: LA  
DESJURIDIFICACIÓN, DESLEGALIZACIÓN Y  
DESJUSTICIABILIDAD GENERALIZADA ..... 569**
- V. EL VACIAMIENTO DEL PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA  
DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA  
DESHUMANIZACIÓN DEL ESTADO..... 582**
- VI: EL FALSEAMIENTO DEL PRINCIPIO DE LA  
DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y DE LA  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LA CENTRALIZACIÓN,  
LA DESFEDERALIZACIÓN Y LA  
DESMUNICIPALIZACIÓN DEL ESTADO EN EL MARCO  
DE SU DESCONSTITUCIONALIZACIÓN ..... 594**
- VII. EL PRINCIPIO DEL GOBIERNO CIVIL Y SU  
FALSEAMIENTO CON LA AVASALLANTE  
MILITARIZACIÓN DEL PAÍS AL MARGEN DE LA**

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

AUTORIDAD CIVIL .....	608
APRECIACIÓN FINAL .....	618