Allan R. Brewer-Carías

APRECIACIONES CRITICAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE 1999, 25 AÑOS HA.

Formuladas cuando se estaba discutiendo, aprobando y comenzando a implementar.

COLECCIÓN DE CRÓNICAS CONSTITUCIONALES PARA LA MEMORIA HISTÓRICA, No. 11

Biblioteca Allan R. Brewer-Carías,
Universidad Católica Andrés Bello

Caracas, 2025

EDITORIAL JURÍDICA VENEZOLANA INTERNATIONAL

APRECIACIONES CRÍTICAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE 1999, 25 AÑOS HA

Colección de Crónicas Constitucionales para la Memoria Histórica, Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas

1. Allan R. Brewer-Carías, *Mis aportes a la Constitución de 1999. Con las propuestas, observaciones y votos salvados negativos formulados durante los debates ante la Asamblea Nacional Constituyente en 1999*, 2023, 724 pp.
2. Allan R. Brewer-Carías, *Las vicisitudes del inútil y distractivo referendo consultivo y la defensa de los derechos de Venezuela sobre el Territorio Esequibo*, 2023, 332 pp.
3. Allan R. Brewer-Carías, *Sobre la militarización de la política en Venezuela. Un mal que nos acecha desde la Independencia. Algunos escritos*, 2023, 310 pp.
4. Allan R. Brewer-Carías, *El Juez Constitucional y la aniquilación del Estado democrático. Algunas claves "explicativas" encontradas en una Tesis "secreta" hallada en Zaragoza*. 2024, 546 pp.
5. Allan R. Brewer-Carías, *Crónica constitucional de un falso gobierno 2011-2013. Supuestamente comandado desde una cama de hospital en La Habana,* 2024, 270 pp.
6. Allan R. Brewer-Carías, *Crónica constitucional del sofocamiento del Poder Legislativo 2016-2020*, 2024, 834 pp.
7. Allan R, Brewer-Carías, *Crónica constitucional sobre el secuestro de la participación política y las elecciones en Venezuela, que dejaron de ser libres, justas, plurales y transparentes (1999-2024),* 2024, 800 pp.
8. Allan R. Brewer-Carías, C*rónica constitucional sobre el momento constituyente perdido de 1998. (Que el liderazgo democrático no entendió ni supo asumir, y que Chávez le arrebató en 1999 para establecer un régimen autoritario). Enseñanzas para el presente*, 2024, 486 pp.
9. Allan R. Brewer-Carías, *Ruina de la democracia, elección presidencial y momento constituyente en 2024*, 2024, 196 pp.
10. Allan R. Brewer-Carías, *Crónica constitucional sobre el secuestro de la elección presidencial del 28 de julio de 2024,* 2024, 224 pp.
11. Allan R. Brewer-Carías, *Apreciaciones Críticas sobre la Constitución de 1999, 25 Años Ha. Formuladas cuando se estaba discutiendo, aprobando y comenzando a implementar*, 2025, 406 pp.

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

APRECIACIONES CRÍTICAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE 1999, 25 AÑOS HA

Formuladas cuando se estaba discutiendo, aprobando y comenzando a implementar

Colección
Crónicas Constitucionales para la Memoria Histórica
Biblioteca Allan R. Brewer Carías
Universidad Católica Andrés Bello
No. 11

editorial jurídica venezolana
international
2025

© ALLAN R. BREWER-CARÍAS

ISBN: 979-8-89692-520-0

Editado por Editorial Jurídica Venezolana
Impreso por: Lightning Source, an INGRAM Content company
para Editorial Jurídica Venezolana International Inc.
Panamá, República de Panamá.
Email: ejvinternational@gmail.com

Portada: Alexander Cano

Fotografía de fondo de la portada: Acto de instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, Aula Magna, UCV, agosto 1999.

Diagramación, composición y montaje
por: Mirna Pinto, en letra Times New Roman, 14
Interlineado exacto 16, Mancha 19 x 12,5

CONTENIDO

NOTA DEL AUTOR 11

PRIMERA PARTE:

OPINIONES SOBRE EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, EXPRESADAS EN LA PRENSA (1999) 19

SEGUNDA PARTE:

RAZONES DEL VOTO "NO" EN EL REFERÉNDUM SOBRE LA CONSTITUCIÓN SANCIONADA, FORMULADAS ANTES DE SER APROBADA POPULARMENTE (1999) ... 69

TERCERA PARTE:

APRECIACIONES SOBRE EL FRACASO DEL PROCESO CONSTITUYENTE COMO INSTRUMENTO DE REFORMA DEL ESTADO Y DEL SISTEMA POLÍTICO

Sección Primera: OPINIONES DURANTE LA CAMPAÑA DEL REFERENDO APROBATORIO DE LA CONSTITUCIÓN (1999) 95

Sección Segunda: EL PROCESO CONSTITUYENTE Y LA FALLIDA REFORMA DEL ESTADO (2001) 163

***Sección Tercera*: SITUACIÓN Y PERSPECTIVA DE LA CONTRADICCIÓN CONSTITUCIONAL ENTRE EL "ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO" Y LA CENTRALIZACIÓN DE LA FEDERACIÓN. (2003)** 189

CUARTA PARTE:

EL RÉGIMEN TRANSITORIO QUE SUSPENDIÓ LA APLICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN (2002) 231

QUINTA PARTE:

LAS LEYES QUE ERAN NECESARIAS PARA IMPLEMENTAR LA CONSTITUCIÓN (2000) 249

Sección Primera: EL DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA 250

Sección segunda: EL DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN SOCIAL 264

SEXTA PARTE:

PRIMERAS REFLEXIONES ACADÉMICAS CRÍTICAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Sección Primera: REFLEXIÓN EN AUSTIN, TEXAS, SOBRE EL PROCESO CONSTITUYENTE VENEZOLANO Y LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE 1999 (2000) 281

Sección Segunda: REFLEXIONES EN CARACAS, SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE 1999 (2000) 293

SÉPTIMA PARTE:

LA MODIFICACIÓN ILEGÍTIMA DE LA CONSTITUCIÓN CON SU REPUBLICACIÓN EN 2000

***Sección Primera**:* OPINIONES EN LA PRENSA (2000) .. 323

Sección Segunda: ANÁLISIS DE LA NUEVA PUBLICACIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL EL 24-3-2000, CON MODIFICACIONES INCONSTITUCIONALES 328

OCTAVA PARTE:

SOBRE ALGUNAS DE LAS PRIMERAS VIOLACIONES NOTORIAS DE LA CONSTITUCIÓN

Sección Primera: OPINIONES EN DECLARACIONES DE PRENSA (2000-2001) 339

Sección Segunda: EL SECUESTRO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS NO ELECTOS DE LOS PODERES PÚBLICOS (2004)..... 352

NOTA DEL AUTOR

Luego del debate constituyente que tuvo lugar en la Asamblea Nacional Constituyente entre julio y noviembre de 1999 con motivo de la redacción y aprobación de la nueva Constitución de ese año, en el cual participé activamente,[*] al iniciarse la campaña por el voto para el referendo aprobatorio de la Constitución fijado para el 15 de diciembre del mismo año, en mi carácter de Constituyente y con toda la responsabilidad que me daba el haber participado activamente en la discusión y redacción del texto, publiqué un manifiesto exponiendo mis *Razones por el voto NO* en dicho referendo, explicando los aspectos esenciales que justificaban mi rechazo al Proyecto de Constitución, en sus tres vertientes fundamentales de Constitución política, Constitución social y Constitución económica.

---

[*] Véase el texto de todos mis aportes, proyectos, propuestas, intervenciones orales y votos salvados en los siguientes libros: *Debate* Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente), Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, Tomo I (8 agosto-8 septiembre 1999), 233 pp.; Tomo II (9 septiembre-17 octubre 1999), 286 pp.; Tomo III (18 octubre-30 noviembre 1999), 340 pp.; *Asamblea Constituyente y Proceso Constituyente 1999,* Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VI, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, 1198 pp.; y *Mis aportes a la Constitución de 1999. Con las propuestas, observaciones y votos salvados negativos formulados durante los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999*, Colección de Crónicas constitucionales para la memoria histórica, No 1, Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2023, 726 pp.

En la conclusión de dicho documento, que se publica íntegro en este libro (*Segunda parte*), expresé, en cuanto a la *Constitución política* tal como se regulaba en el Proyecto de Constitución, que analizada globalmente ponía "en evidencia un *esquema institucional para el autoritarismo*," que derivaba -dije- "de la combinación del *centralismo de Estado*, del *presidencialismo exacerbado*, de la *partidocracia* y del *militarismo* que constituían los elementos centrales diseñados para la organización del Poder del Estado."

Dije entonces, hace 25 años,* que no podía estar de acuerdo con ese esquema, y de allí mi voto negativo el 15 de diciembre de 1999, particularmente porque -agregué-, esa no era "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* y la *sujeción de la autoridad militar a la civil*."

En cuanto a la *Constitución social,* indiqué que, en el Proyecto, al enumerarse "el elenco de derechos humanos y de garantías y obligaciones estatales, analizada globalmente, lo que mostraba era un *marginamiento de la sociedad* y de las *iniciativas particulares*, haciendo recaer sobre el Estado todas las obligaciones imaginables, imposible de cumplir," indicando que era "una Constitución concebida para el *paternalismo*, lo que se traduce en *populismo*."

Por ello, dije entonces, de nuevo hace 25 años, que "esa no era la Constitución social que se requería para fundar una

---

* He utilizado deliberadamente en el título de este libro la expresión "25 años ha" para referirme a lo escrito y publicado "hace 25 años," inspirado en el título de uno de los libros fundamentales del inicio del constitucionalismo venezolano que siempre me llamó la atención: *Independencia de la Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha*, *Extracto de sus obras.* Traducido del Inglés al Español por Don Manuel García de Sena, Philadelphia 1811.

democracia social y participativa, para lo cual se 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."

Y en cuanto a la *Constitución económica*, expresé, que el texto del Proyecto completaba "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."

Por ello, dije entonces, de nuevo hace 25 años, que "esa no era la Constitución económica que se requería para fundar la política de *desarrollo económico* que requería el país, que tenía 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, debían ser *protegidas e incentivadas*."

No hay que ser un especialista conocedor de la historia política, el derecho constitucional y las instituciones políticas, para constatar que los temores que entonces expresé en noviembre de 1999 para justificar el porqué de mi rechazo al proyecto de Constitución, eran más que justificados, como se puede constatar -y para ello basta ser un ciudadano-, de lo que ha ocurrido durante estos últimos 25 años en los cuales se consolidó todo lo que vaticinaba.

En cuanto a la Constitución política, el presidencialismo se extrapoló, habiendo pasado el Ejecutivo a controlar la totalidad del Poder del Estado, centralizando el poder en desmedro del federalismo, que se minimizó hasta el punto de ser solo un membrete, y concentrando el poder en desmedro de la separación de poderes, que desapareció, y todo, dándole prevalencia al componente militar por encima de la Administración civil, que fue

militarizada, en conjunción con un partido único oficial imbricado en el Estado y financiado por el mismo. Toda esa maraña institucional, mediante el control político ejercido sobre la Asamblea Nacional, ha logrado, a través de ella, el control político de todos los otros poderes del Estado (Judicial, Ciudadano y Electoral), cuyas autoridades fueron designadas, desde el inicio, ignorándose la Constitución, por comisiones parlamentarias controladas, sin que nunca se hubiesen estructurado los Comités de Postulaciones exclusivamente integrados por representantes de la sociedad civil de los que habla la Constitución.

Y todo ello, en paralelo con la erosión de la democracia representativa, no solo por la manipulación del voto y la distorsión de la voluntad popular, sino por la creación del Estado Comunal o del Poder Popular en el cual desaparece el sufragio y la representación popular mediante sufragio universal y directo, funcionando en paralelo al Estado Constitucional, para vaciarlo progresivamente de competencias y de su propia existencia. Ello, hasta el punto de que ya en 2025 después de un intento rechazado por el pueblo en 2007, desde la Presidencia de la república se propone una Reforma Constitucional para eliminar formalmente la democracia representativa.

A esa Constitución política, le siguió por supuesto, una Constitución social que ha hecho que todo en el país dependa del Estado, pasando el Estado a controlar todos los aspectos de la sociedad, como Estado populista, controlador, repartidor, subsidiador y dadivoso, del cual todo se espera y exige, habiendo además, terminado siendo el primer y más grande empleador del país, conformando una extraordinaria e ineficiente burocracia cívico militar de mantenidos (*kakistocracia*), en cuyas manos la Administración Pública se ha deshecho y desmoronado, llegando a estar todos los servicios públicos en una situación de colapso e ineficiencia extrema, donde ya ni siquiera se trabaja a tiempo completo.

Y a esas Constitución política y Constitución social, le siguió, por supuesto, una Constitución económica en la cual la iniciativa privada está totalmente marginada e inerme, habiéndose configurado un capitalismo de Estado absolutamente ineficiente, con cementerios de obras inconclusas, con empresas del Estado quebradas e ineficientes, con trabajadores que no trabajan, sino sobreviven, con nuevos empresarios (*oligarquía*) que operan en secreto y a la sombra de "leyes" que aseguran la legalidad de la ilegalidad; y todo en paralelo a la expoliación progresiva de la propiedad privada de tierras e industrias que han sido confiscadas o extinguidas, y en algunos casos, expropiadas, pero siempre a mansalva, a cambio de nada; y a las riquezas del subsuelo en la Amazonía en cuya explotación irracional el Estado he sido el primer depredador del ambiente, y responsable del ecocidio y etnocidio más brutal que se ha conocido en la historia moderna del continente americano.

Ese "nuevo" esquema institucional de Constitución política, social y económica, desarrollado a partir de la Constitución de 1999, pero que ya, por supuesto, la han hecho implosionar totalmente, es el que ahora se quiere "constitucionalizar" definitivamente, mediante la antes mencionada "reforma constitucional" como la que ha anunciado el gobierno en febrero de 2025, para crear un Estado Comunal, eliminar la democracia representativa y la descentralización política, sustituyendo la estructura federal del Estado, con la cual en definitiva, lo que se busca es barrer con todos los elementos del texto constitucional que ya constituyen un estorbo para el Estado totalitario, como son, precisamente, la separación de poderes, la democracia representativa basada en el sufragio universal directo y secreto y el control del poder, particularmente por un poder judicial independiente y autónomo, y el respeto y garantía de los derechos fundamentales.

Hace 25 años, si bien no con la precisión de todo lo que efectivamente ocurrió, vislumbrábamos que todo ello podía ocurrir, y así lo expuse en declaraciones y entrevistas de prensa durante el proceso constituyente, y luego, al hacer las reflexiones

globales críticas sobre el texto constitucional, apenas fue sancionado, donde reflexioné, por ejemplo, sobre el error que significaba el haber eliminado el Senado, y con ello, el control que el bicameralismo significa, y haber incorporado en el texto constitucional el germen del militarismo.

Ese testimonio es el que he rescatado y reunido en este libro, que ahora he querido editar para con ocasión de los 25 años de la Constitución de 1999, cuyo texto, incluso, a pesar de que tenía los gérmenes que denunciamos, fue además violado y distorsionado luego de su aprobación en el referendo e, incluso, desde antes de que fuera publicado en la *Gaceta Oficial*, mediante un régimen transitorio no aprobado popularmente que en definitiva suspendió la aplicación de la propia Constitución por varios lustros, y permitió el desmantelamiento de las instituciones del Estado de derecho

Ese testimonio de hace 25 años, lo he reunido incluyendo específicamente (i) opiniones sobre el proyecto de Constitución, expresadas en la prensa (1999); (ii) razones del voto "no" en el referéndum sobre la Constitución sancionada, formuladas antes de ser aprobada popularmente (1999); (iii) apreciaciones sobre el fracaso del proceso constituyente como instrumento de reforma del estado y el sistema político; (iv) el régimen transitorio que suspendió la aplicación de la constitución (2002); (v) las leyes que eran necesarias para implementar la constitución (2000) (vi) primeras reflexiones académicas críticas sobre la Constitución de 1999; (vii) la modificación ilegítima de la constitución con su republicación en 2000; y (viii) sobre algunas de las primeras violaciones notorias de la Constitución.

Termino de armar este libro y de escribir esta nota, coincidiendo con la recepción de la noticia del sentido fallecimiento de ese gran hombre que fue el Papa Francisco, quien ayer domingo de Resurrección se despidió de todo el mundo desde el balcón del Palacio Apostólico en Roma, en la Plaza de San

Pedro, deseando al mundo "Feliz Pascua". Esas fueron sus últimas palabras para el mundo.

Para Venezuela, sus últimas palabras las expresó solo unos meses antes, el 8 de enero de 2025, cuando refiriéndose a "la grave crisis política en la que se debate" el país, afirmó que solo "podrá ser superada con la adhesión sincera a los valores de la verdad, de la justicia y de la libertad, a través del respeto a la vida, a la dignidad y a los derechos de cada persona, incluidos los de quienes han sido arrestados a causa de los sucesos de los últimos meses," refiriéndose a los ocurridos luego de la elección presidencial del 28 de julio 2024, y del desconocimiento de sus resultados.

Esas palabras, entendidas en su conjunto y dentro de la complejidad de la crisis, por supuesto, lo que nos confirman, ahora, es que la adhesión a todos esos valores solo puede hacerse realidad si se produce un cambio de régimen que restablezca tanto el orden constitucional violado como la democracia representativa que ha sido desmantelada, y mediante las reformas necesarias, logre restablecer el Estado de derecho que ha sido inmisericordemente demolido en el país.

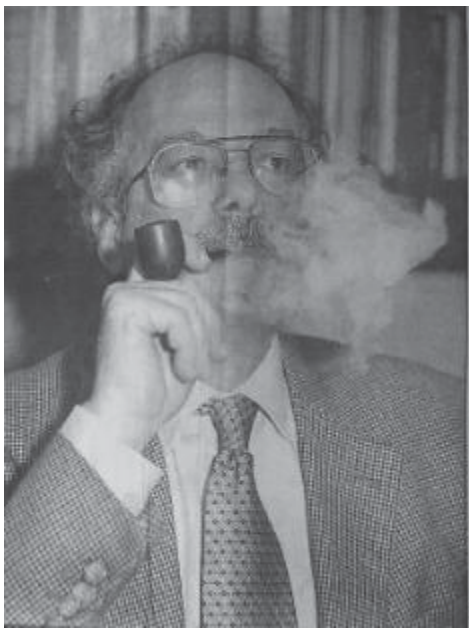
Nueva York, 21 de abril de 2025.

PRIMERA PARTE

OPINIONES SOBRE EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, EXPRESADAS EN LA PRENSA (1999)

MODELO AUTOCRÁTICO EN COCCIÓN

«Un modelo autocrático se cuece en la ANC» <entrevista con Roberto Giusti> *El Universal,* Caracas, 20/09/99, p. 1-10.



Caracas.- No se siente comparsa del chavismo, sino todo lo contrario, orgulloso de haber llegado a la Constituyente sin muletas. Meticuloso irreductible, ha consignado en un puñado de libros todo el proceso constituyente, de acuerdo con su mirada de constitucionalista y el último de ellos, *Debate Constituyente,* que bautiza este miércoles, recoge hasta sus votos salvados, pues se precia de ser el único, entre los 131 escogidos, que lo ha hecho por escrito.

—Sería un fraude haber elegido una Constituyente para luego imponer un esquema autoritario, autocrático y antidemocrático sentencia desde su abigarrada biblioteca y detrás de una nube de humo con aroma a picadura.

No obstante, aclara que la constitucionalidad se ha mantenido y el país ha logrado superar el lugar común histórico de los cambios con violencia.

—Ha sido un proceso sin ruptura fáctica, que pudiera haber conculcado los derechos. No la hemos tenido, hasta ahora, afortunadamente. De manera que esto es inédito: elegimos una Constituyente en democracia. Ahora estamos ante la tarea de rehacer un sistema político que no pudo evolucionar y que no puede recomponerse con simples reformas.

Algunas, como la del 89, con la descentralización, apenas han sobrevivido. Todo eso nos puso en posición de pre-ruptura, fáctica y constitucional, como la que teníamos en los últimos años por el vacío de liderazgo y el deterioro de los partidos. Hasta llegar a una crisis terminal de la partidocracia y el centralismo de Estado. Eso es lo que hay que cambiar.

—¿No terminan los cambios en meras sustituciones de cúpulas?

—La sustitución de una partidocracia por otra es lo que no podemos permitir. Y lo estamos viendo en constituyentes del Polo Patriótico, quienes denuncian la existencia de un régimen cogollo-rico, cuando de lo que se trata es de sustituir el sistema centralizado de partidos por un Estado descentralizado y participativo y no por una cúpula similar a las del bipartidismo.

—En teoría no hay nadie en contra de la descentralización.

—El Estado descentralizado y participativo requiere de un nivel local actualmente inexistente. Nos quejamos porque hay 332 municipios en Venezuela, pero en Francia tienen 34 mil, en Alemania 39 mil y ocho mil en España.

En los países democráticos el número de habitantes por municipio está entre mil quinientos y cinco mil, en Venezuela somos 66 mil por municipio. Lo importante, si queremos una democracia participativa, es acercar el poder al ciudadano.

—¿No se aproxima el anteproyecto del Presidente a esa concepción?

—Está montado sobre esa idea de descentralización, de fortalecimiento de la federación y del municipio. Contrariamente a la impresión transmitida en la campaña electoral, cuando los voceros del Polo Patriótico vendían un discurso centralista: eliminar las asambleas legislativas y el Senado, que es la base de la federación.

—Ideas de Pablo Medina.

Serán de Medina, pero el programa que presentó el Presidente es totalmente contrario a tesis como fusionar estados y crear una especie de federación de municipios urbanos, olvidando la vocación rural del país. Todas esas ideas fueron barridas con el proyecto del Presidente. Así que posiblemente resultará defendiendo su proyecto en materia de federalismo, en contra de integrantes del Polo Patriótico opuestos a la descentralización.

—Pero los hechos no parecen corresponderse con el proyecto del Presidente, quien en realidad…

—Ha centralizado y concentrado el poder con el argumento de que tienen que cambiar las bases anteriores. Ha concentrado recursos en las guarniciones antes que, en los gobernadores, aspectos fundamentales del centralismo, sin duda. Ahora, si la Constitución se aprueba con un diseño federal y participativo, otra será la realidad.

—¿No han sido las constituciones venezolanas siempre contrariadas por los hechos?

—No lo creo. Si uno ve la historia en su globalidad, sabrá que el período Federal fue federal, por más esfuerzos centralizadores que hizo Guzmán Blanco.

Este era un país dominado por los presidentes de estado, quienes tenían el poder político y militar.

Aquí no había ejército y el poder central tenía la prohibición de estacionar tropas en los estados.

A partir de 1901 se creó un estado central. Las constituciones no son de papel. Así como ahora tenemos una democracia que ha permitido gobiernos por votación. Es una simpleza pensar que las constituciones existen y no se cumplen. La Constitución del 61 se ha cumplido según la letra: le dio el monopolio de la representatividad a los partidos.

—¿Están equivocados, entonces, quienes temen una dictadura de Chávez porque la Constitución se lo impediría?

—Eso depende. ¿Cómo va a ser la Constitución? No lo sé. Esperemos dos meses.

—Pero usted acaba de decir que el anteproyecto del Presidente alienta un modelo descentralizador.

—Es el proyecto de Chávez.

Ahora, o él controla su asamblea y hace valer su Constitución, o de ahí puede salir un modelo centralizado y autocrático. ¿Lo va a empujar por debajo de cuerdas, haciendo caso omiso a lo que planteó como proyecto? No lo sé.

—¿Qué percibe usted?

—En la Asamblea no ha habido debate constitucional, sino controversia constituyente. Hemos perdido un mes con la declaratoria del carácter originario, para terminar aceptando que no tiene tal carácter. Pero no hemos debatido aspectos centrales como democracia, participación, representatividad, formas de Estado, federalismo, municipalismo, sistema de gobierno, elementos de parlamentarismo.

—A juzgar por los lapsos establecidos, parece que se va a quedar usted con las ganas de discutir.

—Con la carrera en que andan es posible que nos quedemos con las ganas, pero tendrán que matarnos de la Constituyente para no discutir. Y sería una tremenda irresponsabilidad del país y del liderazgo emergente, no discutir los temas y jugar con la Constitución como si fuera una colcha de retazos que se puede armar en una semana o en dos, agarrando proyectos sin que haya una estructura general, una ingeniería constitucional que permita lograr los cambios.

—¿Tendremos entonces no una Constitución sino una colcha de retazos?

—Será a base de retazos si ese cronograma se cumple tal y como está. Y eso le haría mucho daño al Gobierno y al país. Además, una constitución no puede ser concebida ni para un período, ni para un presidente.

—¿Era necesaria la intervención del Poder Judicial? ¿No fue esa una torpeza?

—El Poder Judicial no es un tema constitucional. Las normas de la Constitución actual y de la futura se fundamentan en la autonomía e independencia del Poder Judicial y el acceso a la justicia.

Esos principios están vigentes, pero no se han desarrollado debido al sistema de partidos, que desdibujó la separación de poderes. Cuando Lusinchi, por ejemplo, el Gobierno estaba en el CEN de AD, desde donde se gobernaba al Congreso y se penetraban todos los poderes del Estado.

BALANCE SOBRE LA LABOR DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Afirma el constituyente: "Nunca la democracia es excesiva," entrevista a Allan Brewer-Carías, *Revista Fascinación* (Diario *2001*), Caracas, 11/99, pp. 24-25.

Realizando un sondeo sobre el papel de la Asamblea, los orígenes, la gestión y las repercusiones que de ella se desprenderán, el Dr. Allan Brewer Carías, especialista en Derecho Constitucional, comparte con este interlocutor opiniones y expectativas de ésta para un país que espera con ansias los cambios prometidos.

Para el Dr. Allan R. Brewer-Carías, quien lleva en su cuenta personal la nada despreciable cifra de 700 títulos publicados en 41 años de actividad manuscrita, además siendo miembro de la Asamblea Nacional Constituyente en la Comisión Constitucional, afirma que la misma, para muchas personas, pero no para él, es sin la menor duda un trampolín político"

Sin someterse a dogmas de derecha o izquierda, el constituyentista afirma estar en una posición de centro progresista, sumado a transformación del país. Con raíces británicas gracias a su abuelo Mathias Brewer Andral, Cónsul de la Reina en la Guaira, este especialista del Derecho Constitucional expresa estar atento a cada artículo que se discute en la ANC, "mi profesión me lo exige."

Para hombre nacido bajo el signo de escorpión, su único hobby es el coleccionar objetos de hierro antiguo, balas de cañón, martillos y peros, ellos son el único rastro de distracción entre la avalancha de libros y documentos que envuelven la oficina constituyentista.

ABRIENDO LAS PUERTAS DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

— **La Asamblea Nacional Constituyente ¿era inevitable?**

— La ANC es una institución producto de un momento constituyente, esto no es que se le ocurrió a Chávez. La ANC se originó por una gravísima crisis política terminal de un sistema político que fue el del Estado Centralizado de Partidos que desarrollamos por 40 años. No supo el liderazgo que lo conducía hacerlo evolucionar de manera que las reformas que pudieron haberse introducido hace 15 años no se hicieron, y ello condujo al colapso del sistema.

Nosotros, afortunadamente, con la elección popular de Chávez nos ahorramos, hasta ahora, la guerra, la revolución, el golpe de Estado, pero no nos salvamos de la Constituyente, que era inevitable. Yo ya lo planteaba desde el año pasado: La Constituyente es inevitable o la convocamos democráticamente, o después de una ruptura nos la iba a convocar quién sabe quién.

— ¿**Qué lo motivó a participar en el proceso Constituyente**?

— Yo llegué a la ANC porque no podía no estar en ella. Tengo 40 años trabajando el tema constitucional, 36 enseñando Derecho Público, esto ha producido un fruto. Yo le he dedicado mi vida al estudio del Estado, al estudio de las Ciencias Políticas. Por eso fue la decisión de lanzarme como candidato, solo, sin apoyo de ninguna organización, sin campaña electoral. Nadie vio ni una valla o cuña, y, sin embargo, saqué casi un millón doscientos mil votos, que me respaldaron en todo el país.

Fui de los que siempre pensó que debía haberse establecido en las bases de la ANC una prohibición a los asambleístas de aspirar a cargos electivos en el periodo subsiguiente. Para mí la ANC no es un trampolín político.

— ¿**Considera Ud. que existe un exceso de democracia en la ANC**?

— Nunca la democracia puede ser excesiva. La democracia ha estado hasta ahora monopolizada por los partidos políticos, y así como los viejos partidos quieren seguirla controlando, los nuevos también. Y eso lo hemos visto en la Asamblea, no han logrado imponer una línea la gente del Polo Patriótico que pudiera controlar a todos los asambleístas y entonces se habla de exceso de democracia. Yo creo justamente, que esa es la principal carencia política del país.

— **En el marco de los procesos mundiales de Globalización. ¿Piensa que la nueva Constitución abre el camino para esas transformaciones**?

No. Lamentablemente empiezan a aparecer demasiados cúmulos en el Proyecto de Constitución que no están acordes con la realidad del país, interna ni externamente. Vemos un excesivo sesgo estatista, totalmente desfasado con el mundo contemporáneo. En el proyecto hay una marcada faz paternalista, el "Estado Papá" aparece en todas partes. Hay como una especie de excesiva dicotomía entre el Estado y la sociedad, de manera que todo lo que sea de la sociedad es malo y todo lo que sea del Estado es bueno, cuando resulta que todos somos sociedad y todos debemos participar en el desarrollo de las potencialidades económicas del Estado.

— ¿**Cuál es su percepción sobre la gestión del Presidente**?

— Creo que el Presidente Chávez puso demasiado énfasis en el aspecto político, en la Constituyente, y eso conspiró contra su propio gobierno, lamentablemente. El empeño de identificar

todo con la Constituyente creo que le produjo una telaraña que envolvió a su propio gobierno, y ya no puede arrancar hasta que concluya el proceso. El gobierno que requiere medidas inmediatas ha estado pospuesto sucesivamente. Primero, la convocatoria del referéndum, luego, a la elección de la Constituyente, entonces el gobierno no podía desarrollar actividades hasta que no concluya este trabajo. Ahora lo vamos a concluir, pero todavía estará pospuesta a la aprobación de la nueva Constitución, y estoy seguro de que después será pospuesta a la elección de las nuevas autoridades y después, vendrá la fase de implementación de la Constitución, porque una Constitución no resuelve todos los problemas, llegarán nuevas legislaciones y eso puede significar que la labor del gobierno siga siendo pospuesta. Lamentablemente, el excesivo peso sobre la Constituyente conspiró contra él mismo y contra su propio gobierno al punto de paralizarlo.

¿**El cántaro se romperá o aguantará**?

— Un país nunca se acaba. Los gobiernos cambian, los partidos políticos cambian con mayor o menor evolución, con mayor o menor violencia, y eso lo conoce la historia de todos los países y la de nuestro país. Tenemos todos que hacer el esfuerzo para que el gobierno arranque, es el interés de todos. Chavistas y no chavistas, al país entero le interesa que el gobierno arranque, que pueda aportar el mayor número de soluciones al país en problemas económicos que se siguen agravando.

El esfuerzo lo tenemos que hacer todos, cada uno donde esté. No apuntar al fracaso ni al estallido de consecuencias impredecibles, sino apuntar a que el gobierno comience a gobernar.

SENADO. ELIMINACIÓN. RECHAZO

«... Rechazo a la eliminación del Senado» <declaraciones> *El Globo,* Caracas, 05/11/99, p. 4; <declaraciones a Laura Weffer Cifuentes (L.W.C.)> *El Mundo*, Caracas, 05/11/99, p. 6.

Caracas.- Con setenta votos a favor, la Asamblea Nacional Constituyente aprobó anoche una nueva estructura legislativa, que elimina la Cámara del Senado e inaugura la de Representantes, en una sola Cámara.

Fue una decisión polémica, que quebró la línea partidista del MVR y, a la vez, significó una nueva derrota para la Constitución Bolivariana del presidente Hugo Chávez. El resultado de la votación sorprendió a todos, pues el MVR daba por descontado que se impondría la obediencia partidista, que quedó reducida a 49 votos. Algunos miembros del partido oficial dijeron que el "cogollo" del MVR actuó como AD y Copei, pues tomó la decisión "arriba", sin percatarse de que "la procesión iba por abajo".

Revolución vs. costumbre

La sesión se inició casi a las 4:00 de la tarde. Los asambleístas llegaron almorzados y reposados a enfrentar la discusión de uno de los temas más polémicos del momento. La constituyente María Iris Varela intervino para advertir que con la definición de la estructura legislativa la ANC le diría al pueblo "si de verdad esto es una revolución o si, por el contrario, no queremos cambiar las cosas". Defendió la tesis de la unicameralidad recordando la "ineficiencia" que ha demostrado la Cámara del Senado, y, de seguidas, solicitó la votación nominal "porque aquí tenemos que quitarnos las caretas de una vez". Agregó Varela que el MVR no había discutido el tema a fondo, "a pesar de ser el partido de gobierno".

La tesis de Varela fue apoyada por los asambleístas Guillermo García Ponce, Mario Idea, Pablo Medina, Aristóbulo Istúriz y Levy Alter.

El constituyente David De Lima, quien presidió la Comisión del Poder Legislativo, defendió el esquema bicameral. De Lima refirió que en el mundo sólo hay 11 parlamentos unicamerales, tres de los cuales están dominados por un solo partido, y el resto funciona en países pequeños, como Israel o Costa Rica, donde no existe el federalismo. El argumento de que el bicameralismo le ha salido caro a esta democracia, tal como planteó en defensa de la unicameralidad, Mario Isea, fue rebatido por De Lima al decir que en el caso venezolano el derroche de recursos no ha sido por causa del bicameralismo sino por el clientelismo que alimentaron AD y Copei.

William Lara se lanzó con una letra de bolero: "Cuánto pesa la costumbre..." y dijo que era posible construir la V República aun con las estructuras de la IV República, y por tal razón defendió la bicameralidad. Aristóbulo Istúriz le respondió a Lara con otra letra de bolero: "No nos atrevemos, chico". Istúriz criticó decisiones anteriores como la relacionada con el Distrito Capital.

"No nos atrevemos a cambiar el ordenamiento territorial y ahora no nos atrevemos a cambiar la estructura del Congreso". La intervención de Istúriz terminó convenciendo a Tarek W. Saab, quien quedó sin habla después de escuchar también a Hermann Escarrá.

¿Bueno o malo?

Hermann Escarrá, Allan Brewer, Alberto Franceschi y Leopoldo Puchi, esgrimieron argumentos parecidos sobre el problema de la representatividad de una sola Cámara, lo cual afecta el sistema federal. Brewer advirtió que, en ese sentido, la unicameralidad contradecía todo lo que hasta ese momento se había aprobado en la nueva Constitución; Puchi y Franceschi

llamaron la atención sobre la representación de los pueblos con menor población, y Escarrá subrayó que con ese esquema 80% de los miembros serían de los seis estados más poblados.

Fue la primera votación "cantada" en la ANC. William Lara y Mario Isea se posaron detrás de los secretarios para cuidar el quórum y los votos, como antes lo hicieron Ramos Allup y Nelson Chitty. Al final, gran aplauso y en las caras de algunos se leía algo así como "¡Qué hicimos?".

ASAMBLEA CONSTITUYENTE. COMISIÓN CONSTITUCIONAL, LABOR

«Reivindican a Brewer Carías» declaraciones a Cenovia Casas> *El Nacional,* Caracas, 09/11/99, p. D-1.

Ayer fue un gran día para el constituyente Allan Brewer Carías. Sus propuestas, las mismas por las cuales fue acusado de "presunto contrabando de artículos", deberán, a solicitud de la mesa directiva de la Asamblea Constituyente, ser revisadas y acogidas por la Comisión del Régimen Económico que preside Alfredo Peña, para la segunda discusión del texto constitucional.

Brewer Carías se preparó para la sesión de ayer que discutió el régimen fiscal y monetario. Para cada artículo tenía una propuesta. Pero, cada intervención suya, fue rechazada sistemáticamente por los miembros de la comisión de Peña. Cinco veces rechazaron sus propuestas. Las tres modificaciones que logró introducir fueron consecuencia de intervenciones de Miquilena, Rodríguez e Istúriz, que observaban, no sin sorpresa, la "cayapa" contra el asambleísta, una pugna que cayó en el terreno personal.

De esta manera, la comisión logró victimizar a Brewer Carías. Así lo reconoció, por ejemplo, Rodolfo Sanz, tras la intervención de Antonio Rodríguez, quien recordó que Brewer quiso cometer "un contrabando" en las reuniones del CIED. Brewer Carías tomó la palabra, no para responderle a Rodríguez, sino para expresar que no "se ocupaba de cosas bajas". Sanz, señaló después a un grupo que se habían equivocado con esta línea política.

Brewer recibió los apoyos manifiestos de Antonio Di Giampaolo, Freddy Gutiérrez, y Jorge Olavarría. Otros asambleístas estaban molestos, indignados. "Siento pena ajena", se le oyó decir a Antonia Muñoz.

Al término de la sesión, Brewer Carías dijo: los periodistas son testigos de la forma como aquí se aprueban las cosas. Consideró inútil la decisión de remitir estas propuestas a la segunda discusión, porque el documento sometido a la comisión y a los constituyentes desde hace más de una semana es un largo documento de 45 páginas. Se está trabajando contra reloj, y hay otros asuntos pendientes, igualmente importantes, para la segunda vuelta.

Sobre la intervención de la directiva dijo que "debo captar que ha sido en apoyo de las propuestas que he venido formulando, porque se ha entendido que su objetivo es estructurar un texto constitucional en materia tributaria que no puede ser el mismo de la Constitución de 1961".

—¿Por qué cree que la comisión no consideró sus propuestas?

—Eso se le debe preguntar a la Comisión. Yo creo que lamentablemente esto se está llevando a cabo por algunos constituyentes, muy pocos afortunadamente, pero muy mediocres e ignorantes, en forma personal. Hay un excesivo protagonismo de algunos que quieren ser candidatos a alcaldes, a quien no les importa una Constitución".

Aún inseguro en darle el sí a la nueva Constitución, el asambleísta Allan Brewer Carías considera que la versión del texto constitucional es un "mal producto, fruto lamentable del apuro, la improvisación y criterios personalistas de sus colegas constituyentes"

Con más de 60 votos salvados, escritos y consignados en el momento y los cuales le permitirán escribir un nuevo libro sobre la experiencia constituyente, Brewer Carías destaca que es una versión rígida en materia económica que en corto lapso amerita enmiendas.

Brewer, cuestionado por la ANC dizque por tratar de introducir modificaciones en una especie de "Caballo de Troya",

encuentra aspectos positivos en la nueva versión que está siendo revisada por el presidente de la República, Hugo Chávez Frías, quien -a su juicio-" tiene la última palabra sobre el articulado de la Constitución Nacional del 2000"

Fuera de la presión de las plenarias de la Asamblea Nacional Constituyente y desde su oficina en El Rosal, destaca que "un articulado importante es la estructura del Estado Federal que tiende a ser descentralizado, pero tengo informaciones de que el presidente Chávez ordenará el desmontaje de la descentralización porque está en desacuerdo, y sobre todo la distribución de poder tributario en los tres niveles territoriales"

Un segundo aspecto qa debstacar es la consagración del estatuto del ciudadano -derechos individuales- que mejora el anteproyecto, aunque resalta: "La materia económica constituye la pata más floja de las tres que sustentan cualquier Constitución Nacional"

"Está bien estructurada la distribución del poder a nivel territorial, medianamente en materia de separación orgánica de poderes, al establecer el Parlamento unicameral; bien conformados los derechos individuales, pero el tercer pilar, la parte económica, está mal estructurado", resaltó.

Observa que tiene "un acentuado carácter estatista que se evidencia en la atribución al Estado de todas las responsabilidades sociales y elimina la idea de solidaridad social, porque apuesta todo al Estado, como si viniera un grupo de extraterrestres a dominar al Estado y extingue a la sociedad que son todos los particulares".

"Se le da al Estado las materias de salud, educación y se elimina el concepto de educación privada, como propuse, y se abren las puertas a un estatismo excesivo. Se declara obligatoria a la educación incluyendo el nivel universitario, eliminando la posibilidad de exigir a quienes tengan recursos a contribuir con el funcionamiento de la educación superior", resalta Brewer.

Según Brewer, "muestra un Estado excesivamente paternalista con manejo de toda la seguridad social constitucionalizados el desastre del Seguro Social. Mezclan los sistemas de salud con seguridad social y se subordina el primero al segundo, que declara intransferible. Se constitucionaliza el sistema distributivo de repartos, de un pote común, e implica la imposibilidad de que los cotizantes determinen cómo quieren capitalizar sus cotizaciones".

"Crean un Estado paternalista y la gran pregunta es quién financiará todo esto. Es un super Estado con inconsistencia porque establece: 'El Estado garantiza la salud', cuando debe garantizar la protección a la salud, de manera que tiene la obligación de prestar los medios para ello y, en ningún caso, garantizar la salud de nadie. Igual sucede con la garantía a la vivienda, imposible porque el Estado tiene el deber de proveer mecanismos para que todo el mundo acceda a la vivienda"

— ¿Te imaginas 20 millones de Amparo Constitucional contra el Estado porque carecen de viviendas? Esta versión está redactada con un criterio estatista, mediante el cual el Estado todo lo puede resolver y significa la primera falla del sistema económico.

— Con relación al sistema socioeconómico, estamos mezclando la economía del mercado con la intervención del Estado. Se llama economía social de mercado y las cosas deben llamarse por su nombre. Existen temores a decir que queremos un sistema mixto y nos inclinamos por un sistema estatista en su concepción, y dirigiste en algunas normas.

Agrega que se establece la obligación del Estado a planificar la economía cuando a estas alturas del mundo pensar en una economía dirigida es realmente estar fuera de la realidad. Está en el sistema socioeconómico, mientras al Estado se le limita contradictoriamente porque en una economía mixta el Estado es regulador, de fomento, de control de las actividades económicas, planificador y empresario",

Crítica que “en el texto constitucional prohíben al Estado la creación de empresas, a excepción de aquellas áreas reservadas o con el aval del Congreso, hecho que incluye al Parlamento a gestionar y administrar, siendo un atentado contra la gobernabilidad”.

“De manera que, de acuerdo con la nueva Constitución, el Banco del Pueblo no podría ser una decisión política y tendría que ir a una decisión del Parlamento. No se le puede establecer esa camisa de fuerza como tampoco en materia de reserva de actividades. La sabia norma de la Constitución de 1961, la cual establece que el Estado podrá reservarse determinadas industrias, es aquella que permitió la nacionalización de la industria petrolera. Es la misma que permite dictar, hace unos meses, una Ley del Gas para desnacionalizar y de preservar la actividad”, enfatizó Brewer Carías.

El constituyente también resalta que “se reservan la industria petrolera, que estaba en la Ley de Nacionalización Petrolera, el abastecimiento del agua, la industria eléctrica, todos los servicios públicos que son municipales y contrarían las leyes recién dictadas”.

“Es un disparate cuando uno ve en conjunto el edificio de la Constitución Nacional en su parte económica. No tiene certificado de habitabilidad y podría caer este edificio, porque una de sus tres estructuras no es acorde con las otras dos”.

Considera que están creando un Estado hi-petrificado, no socialista y tampoco capitalista, dirigiste en ciertos aspectos y calificado según el criterio de Manuel Caballero de “catoblepas”, un animal mitológico tan estúpido que se comía a sus propios miembros.

“Será un Estado sin capacidad de financiamiento, porque no habrá forma de financiarlo. Habremos creado un Estado enorme en responsabilidad que tiene la necesidad de buscar ingresos vía impuestos. Y quienes pagan los impuestos son los

ciudadanos y no se establece en la nueva Constitución protecciones a los ciudadanos porque olvida a los contribuyentes", advierte.

Brewer avala que "si Venezuela se orienta hacia un esquema descentralizado, entonces es conveniente darle capacidad tributaria y de financiamiento a las regiones, porque la forma de afianzar la democracia es descentralizando. La participación es cotidiana, en el nivel local, y tenemos que reforzar la y perfeccionarla".

Estima innecesario el blindaje constitucional a Petróleos de Venezuela y es un mal signo porque nadie tiene la idea de vender a Pdvsa, la cual tiene 25 años de historia de nacionalización, sino que el objetivo es reforzar a la principal industria nacional. Ojalá pueda ser la octava hermana de las siete que existen a nivel mundial".

Al comparar el nuevo texto constitucional con la Carta Magna de 1961, vigente, Brewer Carías encuentra que en algunos aspectos es mejor, pero en otros es peor. "La Constitución actual, en materia económica, establece un sistema flexible, no rígido, y ha permitido pasar de gobiernos altamente nacionalizadores a gobiernos privatizadores, sin necesidad de reformar una coma. Esto hace que dentro de poco haya que ir a una reforma constitucional, inconveniente en materia económica.

"No se puede comparar"

"Esperaré que termine el proceso de segunda discusión porque hay muchos elementos que puedan ser reformados sólo por instrucciones de Chávez, pero no soy entusiasta en una campaña por el sí por la nueva Constitución, la cual se aparta de elementos fundamentales y establece regulaciones fundamentales", concluyó el asambleísta.

PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

«El ciudadano quedará indefenso frente al Estado por cargas fiscales que propicia nueva Constitución. Esta Constitución va a ser inaplicable» <declaraciones a Yosmar Poleo C.> *2001* Caracas, 14/11/99, pp. 1 y 18.

Para todos aquellos quienes han presenciado de alguna manera u otra el debate constituyente, nos indica que una de las posiciones más relevantes y los planteamientos de fondo más importantes en torno al anteproyecto constitucional, han sido emitidos por el constituyente Alan Brewer Carías, sin embargo, a la hora de votarlas, en su mayoría han sido negadas. Las razones, cada uno las sabrá.

Sin embargo, Alan Brewer Carías no se rindió, todo lo contrario, cada día profundizó más sus argumentos y pronunciamientos a lo largo y ancho, cuadrado o confuso debate de los capítulos relativos al anteproyecto de Constitución.

Es por ello, ya cuando casi finaliza lo que para muchos se ha convertido en una pesadilla, advierte que una Constitución tiene que estar montada por tres estructuras que, a su vez, deben estar integradas y concatenadas, y si una de ellas falla puede conducir al colapso de las otras dos.

—Estas tres estructuras son las siguientes: una Constitución política, una Constitución del ciudadano y una Constitución económica. Esos tres elementos conforman la Constitución de la República.

En ese orden de ideas explicó que de acuerdo a lo que se ha trabajado hasta ahora, puede decirse que la Constitución política, la que se refiere a la organización del poder que es, de la esencia de cualquier Constitución, está montada sobre dos principios fundamentales como son, la distribución vertical del poder, entendida como la distribución territorial y de hecho al inicio se declara al estado como Federal y descentralizado con lo cual la distribución territorial del poder se hace en el poder nacional los estados y municipios.

—En ese sentido hay un diseño adecuado. Luego, cada uno de los niveles de poder se separan en ramas y ha habido novedades en cuanto al poder nacional, está el Poder Legislativo, Judicial, Ejecutivo, Electoral y Ciudadano, y hay separación de poderes en los tres niveles. Sin embargo, toda esa estructura separada horizontalmente o distribuida verticalmente, tiene una falla estructural importante y es la regulación del Poder Legislativo Nacional como un órgano unicameral.

Señaló que esto es absolutamente contradictorio con la estructura Federal y la descentralización. "Es absolutamente discriminatoria con los estados menos poblados porque serán aplastados por la representación de los más poblados y es un elemento que impide a los estados en condiciones de igualdad, poder participar en las políticas nacionales"

—De manera que hay tenemos, en la primera de las grandes estructuras de la Constitución, una falla estructural que puede conducir a que ese edificio, y hay que pensar en la Constitución como una construcción, tenga una falla y pueda derrumbarse y sea necesario corregirla pronto.

Al referirse a la segunda parte de una Constitución, la que concierne al ciudadano, dijo que éste es un elemento fundamental, porque no sólo está montado en los derechos individuales, "que hay un buen elenco de derechos individuales, se refuerzan estos. El derecho a la vida, a la libertad personal, del debido proceso, las libertades individuales están muy bien estructuradas, al

igual que los principios fundamentales que permiten incorporar con rango constitucional los tratados internacionales"

En ese sentido agregó que no sólo éstos son los derechos del ciudadano, sino que hay otros que tienen que ver con las actividades sociales, económicas, culturales y ambientales, entre otras.

—En este punto, el equilibrio entre el Estado y el ciudadano se perdió. Lo que se ganó con los derechos individuales se pierde con los derechos sociales y culturales; se le establece un peso excesivo al Estado. Es decir, se le atribuyen muchas responsabilidades que no tiene capacidad de cumplir, se niega a la sociedad civil y por tanto a las organizaciones de los ciudadanos, la posibilidad de desarrollar libremente actividades en áreas específicas que son esencialmente de los particulares, tales como la educación, seguridad social y salud.

Puntualizó que hay un marcado acento estatista que aplasta al ciudadano, lo que a su juicio conduce a que ese segunda parte del "edificio constitucional" correspondiente a la Constitución de la persona, tenga también desequilibrio, "porque por una parte se garantizan derechos, pero por la otra se establecen en forma tal que se le da una preeminencia total al Estado, con lo cual se limitan a la vez las posibilidades de desarrollar la personalidad y las actividades en todos estos campos a los particulares", advirtió.

Alan Brewer Carías manifestó que ese mismo problema de incongruencia lo encontramos en la tercera parte del edificio constitucional, que es la Constitución económica.

—Aquí nos encontramos que hay el temor de llamar las cosas por su nombre, de establecer las adecuadas condiciones de este edificio de manera que se diga de qué se trata exactamente. Si es un Estado, un sistema de economía mixta, un sistema sobre el cual tiene que montarse sobre la libertad de industria, de comercio o la libertad económica en general; la iniciativa y la

propiedad privada, pero, por otra parte, con posibilidades el Estado de intervenir en la vida económica para asegurar la justicia social.

Dijo en ese sentido, que lo anteriormente expuesto, en cualquier parte del mundo es, un sistema de economía social de mercado. Es decir, donde se compagina la libertad e iniciativa privada con la intervención del Estado para asegurar la justicia social.

—Por una parte, no se le da el nombre. No se le quiere reconocer que este es un sistema de economía mixta que queremos, pero, el sistema como tal sigue tiene ciertas contradicciones. Primero, porque se le da un enorme peso estatista con lo cual, se le atribuye al estado potestades planificadoras.

Indicó que, por otra parte, se le da un poder especial al Estado en ciertas áreas, pero por otra parte se lo limita. "Se dice que no puede crear empresas, con lo cual se limita excesivamente al Estado para procurar la justicia social.

Entonces hay una contradicción, porque el propio Estado que tiene un rol interventor en áreas para lograr la justicia social, se le limita y no puede intervenir.

Asimismo, explicó que se elimina la norma que, a su juicio, con gran sabiduría en la Constitución del 61, ha permitido que el Estado se reserve determinadas industrias por razones de conveniencia nacional.

—Ahora se pretende rigidizar todo esto en la Constitución, eliminar las posibilidades futuras de reservarse actividades, se establece de una vez qué es lo que se reserva el Estado sin posibilidad de que pueda hacerlo en el futuro y evitarle al Estado que pueda tener políticas económicas futuras.

"En ese mismo sentido en el texto constitucional, inconvenientemente contra toda la opinión, se rigidiza innecesariamente el carácter de empresa pública de Pdvsa cuando eso es un

problema de ley y, además se llega al extremo de considerar contradictorio, que el abastecimiento de agua y la electricidad son exclusivas del Estado, cuando ya están en otras normas declaradas como servicios públicos domiciliarios y lo que tienen que tener es una ley que las regule. De manera que en ese sentido el sistema económico, tiene unas enormes contradicciones en materia económica, que hacen que ese edificio no tenga la solidez necesaria".

Carga fiscal enorme

Uno de los temas más importantes en esta nueva Constitución Nacional, es el relativo a la recolección fiscal, manifestó que la única forma en que el Estado puede obtener recursos es a través de impuestos, con lo cual se crea un sistema tributario a nivel de estados, municipios, del poder nacional, con una carga enorme que hay que regular.

—La Constitución no regula nada en materia tributaria. De manera que allí hay un desbalance, porque se puede originar una gran carga fiscal y no hay normas proyectivas del ciudadano, de su Constitución que pueda permitir controlar la actividad tributaria del Estado como un todo en donde esté el nivel nacional, estadal y municipal y poder proteger la capacidad contributiva de los habitantes de este país, que, en definitiva, son los que van a pagar los gastos que se asignen al Estado.

En ese sentido agregó que este es un edificio que han venido construyendo con grandes fallas estructurales al tiempo que alertó que se puede derrumbar. No creo que, si lo comparamos con un edificio, vaya a tener posibilidad de obtener, certificado de habitabilidad porque corre el riesgo de derrumbarse o que tengamos que empezar a remodelarlo dentro de poco. Es decir, una Constitución así, es una Constitución que estamos haciendo de corta duración, con fallas estructurales, que va a ser inaplicable".

PROYECTO DE CONSTITUCIÓN. CARGAS FISCALES

«No me considero entusiasta del Sí» <declaraciones a Eligio Tojas.> ***El Globo,*** **16/11/99.**

Se perdió "el tiempo constituyente" y con él perdimos una enorme oportunidad, dijo el asambleísta. No por eso comparte los vaticinios, según los cuales, el país va a una dictadura. Tildó de "conformistas" a quienes como Uslar Pietri hacen tales profecías.

Siente que ha aprovechado el tiempo, pero cree que el país "perdió una enorme oportunidad". Allan Brewer Carías hizo un balance del proceso constituyente y, al final, concluye que la nueva Carta Magna "no satisface las expectativas", razón por lo cual "la crisis política continúa"

ELIGIO ROJAS/EL GLOBO

El constituyente no se queda en los señalamientos generales. Prefiere irse por lo que ha palpado en los debates constituyentes; donde entregó cerca de 160 votos salvados.

Piensa que la ANC "era inevitable" para desmontar el viejo sistema asentado en dos pilares: centralismo de Estado y democracia de partidos. Eso implicaba pasar a la descentralización y a la participación. "Sin embargo, estos dos elementos no están asegurados en el nuevo texto constitucional", señaló.

"No establecimos un Estado descentralizado porque eliminamos el Senado y las propias competencias tributarias ya las echaron para atrás, por instrucciones de Chávez", detalló.

Le pone comillas a la expresión "Constitución revolucionaria". Dijo que el sistema de partidos seguirá controlando todo. De modo que, a nivel político, "no hemos hecho grandes transformaciones".

Pasa la página y llega a la parte económica. “Sigue el excesivo estatismo”, evalúa. En los debates la expresión “sector privado” era como invocar al demonio, matizó el abogado y profesor universitario. Por una parte, se habla de libertades y por la otra se elimina la posibilidad de que los particulares desarrollen sus propias iniciativas, explicó.

—¿Usted cree que se perdió el tiempo en la Constituyente?

—Se perdió y perdimos una enorme oportunidad. Esto significa que la crisis sigue. Esto no es solución a la crisis. No se van a satisfacer las aspiraciones de la gente, por culpa del Presidente de la República.

Brewer Carías ya no tiene esperanzas de que los problemas económicos y sociales se resuelvan con la aprobación de la nueva Constitución. “Eso solo lo puede resolver el gobierno. Y el presidente Chávez está empeñado en no gobernar. Prefiere estar dando saltos. El gobierno ha venido siendo pospuesto progresivamente”, señaló.

—¿Volverán los fantasmas de golpes de Estado, explosiones sociales?

—Lo que vaticino es que la crisis política continuará. No hay visos de que esta concluya rápidamente. Estamos en medio de ella. Todo el esfuerzo tenemos que hacerlo todos los venezolanos para que esa crisis se resuelva.

Más de allí no advierte, ni alerta nada. “No soy futurólogo”, repite con clara sonrisa.

Tampoco se siente frustrado en el plano personal. “Mi actividad no la puedo considerar como pérdida de tiempo”, aclaró.

—¿Cuál será su posición con respecto al referéndum del 15 de diciembre?

—En este momento te puedo decir que después de tener este texto, no soy, ni me puedo considerar un entusiasta, por decir, hay que votar por esta Constitución, porque no es cierto. Esta no es la Constitución que nos merecemos los venezolanos.

Se resiste a hacer vaticinios sobre el futuro político del país. En son de chiste se ríe por el afán periodístico en saber lo que vendrá.

"Ustedes sí que son futurólogos, periodistas. Qué va a saber uno. Esto va a seguir. Mira esto sigue", repite.

—¿Comparte la afirmación de Uslar Pietri, según la cual en Venezuela se ha legalizado una dictadura?

—Esa es su apreciación. Otras veces decía que no había Estado de Derecho. No quiero compartir esa apreciación de Uslar. Creo que aquí tenemos que seguir luchando. A estas alturas de mi vida no me puedo sentar de conformista a decir que aquí se ha legalizado esto... No se ha legalizado ninguna dictadura.

Aquí se va a aprobar una Constitución, que es un remozamiento a medias de la Constitución del 61. Pero de allí a pensar que tenemos ya legalizada una dictadura, no estoy de acuerdo.

CONSTITUCIÓN. REFERENDO APROBATORIO PROYECTO DE CONSTITUCIÓN. MILITARISMO

«Nueva Carta Magna favorece a militares» declaraciones a AFP> ***El Comercio,*** **Lima, 17/11/99, p. A-19.**

Caracas [AFP]. La nueva Constitución de Venezuela sienta las bases para un régimen militarista, estimó este martes el constituyente opositor Allan Brewer Carías, al sumarse a quienes promueven el "no" en el referéndum del 15 de diciembre para aprobar la Carta Magna.

"Yo no soy futurólogo, pero las bases que están en la Constitución favorecen una tendencia militarista", afirmó Brewer Carías ante corresponsales extranjeros.

Tras sus declaraciones a la prensa internacional, Brewer Carías participó en una rueda de prensa con los constituyentes opositores Jorge Olavarría, Alberto Franceschi, Claudio Fermín, quienes llamaron a constituir un frente para decirle "no al presidente Hugo Chávez y a la Constitución chavista".

Brewer Carías, abogado experto en el tema constitucional, explicó que existen algunas normas que en conjunto crean las bases para un régimen autoritario, aunque aclaró que no asegura que eso se produzca.

El constituyente señaló que la nueva Carta Magna elimina la injerencia del Congreso en los ascensos militares, el término que establece el carácter no deliberante de las Fuerzas Armadas y la defensa de las instituciones democráticas como uno de los objetivos de la institución castrense.

Además, indicó que se le atribuye a las FF.AA. el control de la posesión de armas de la población civil, que antes estaba en manos del Ministerio del Interior.

La nueva Carta Magna aprobó también el voto militar, derecho que Brewer calificó de novedoso, pero insistió que en conjunto con otros aspectos del texto jurídico "forman el cuadro" favorable al militarismo.

El experto criticó igualmente que se le diera rango constitucional a diversos aspectos sobre seguridad del Estado que estaban contenidos en las leyes respectivas.

Señaló que se establece una definición de seguridad del Estado vinculada a tareas del desarrollo que recuerdan las concepciones de los años 70, que originaron la instauración de dictaduras en América del Sur, lo cual calificó como un "lenguaje trasnochado".

Aunque admitió que varias de sus propuestas fueron incluidas en el anteproyecto de la Constitución, afirmó que decidió votar por él "no" porque la concepción de ella es "estatista, centralista y está desfasada históricamente".

Brewer aseguró que la nueva Carta Magna, lejos de potenciar la democracia participativa, refuerza el centralismo y la partidocracia. Calificó de "cortina de humo" la inclusión de mecanismos como los referéndums revocatorios, defendidos como uno de los mayores logros por parte del presidente venezolano Hugo Chávez.

REFERENDO APROBATORIO DE LA CONSTITUCIÓN CAMPAÑA POR EL NO

«Constituyentes de la oposición unen esfuerzos para campaña por el NO: rueda de prensa con Franceschi, Olavarría y Fermín» reseña por José Luis Carrillo> *Abril,* Caracas, 17/11/99, pp. 1 y 5; y por Lorena Martínez Michelena> *El Diario de Caracas*, Caracas, 17/11/99, pp. 1 y 10.

Según el constituyente Olavarría, existen cuatro poderosas razones para votar por él no en el próximo referéndum del 15 de diciembre.

La primera se refiere a la atribución, por parte del Estado, de responsabilidades (sobre todo en materia económica) que no podrá cumplir, "porque no son viables, no tiene con qué hacerlo".

En segundo lugar, que el texto abre las puertas a la discriminación racial, con la consagración de exceso de derechos indígenas. "Con estos artículos, nos convierten al 98 y medio de los venezolanos en extranjeros en nuestro propio país".

Su tercer argumento se basa en el exceso de constitucionalización a los principios de Seguridad y Defensa. "Esta democracia puede desembocar en un tutelaje militar" El último tiene que ver con el próximo referéndum, en el cual, según Olavarría, se introducirá un factor de contrabando: "La aprobación por plebiscito de la Presidencia de Hugo Chávez. Esta es una aberración, pues el plebiscito no es una vía democrática".

Adiós a la descentralización

Desde la óptica de Claudio Fermín, la mayor atrocidad de la nueva Carta Magna es la pérdida de la descentralización.

"La descentralización ha recibido una verdadera puñalada, pues al no contar con recursos propios para cumplir con los proyectos que ofrece, se convierte en un espejismo" Denunció que el presidente Chávez ha venido sacrificando los recursos de las gobernaciones y municipios, para resolver el problema de caja del Gobierno Nacional, por lo que hizo un llamado al pueblo a oponerse rotundamente al nuevo proyecto constitucional.

"Todo gobernador y alcalde que no sea constitucional al régimen se las verá feas para obtener asignaciones presupuestarias".

Gato por liebre

A juicio de Alberto Franceschi, la nueva Carta Magna no es más que un fraude político que conducirá al país por una vía totalmente irreversible.

"Esta Constitución con la que hemos perdido un año, y decenas de miles de millardos, sólo servirá para legalizar la pretensión de Chávez de eternizarse en el poder, mediante el mecanismo de un plebiscito europeo".

Sin recursos

Allan Brewer Carías, por su parte, dejó claro que, aunque no cuentan con recursos para promover una campaña por el no, seguirá informando al pueblo venezolano de los perjuicios de la nueva Carta Magna.

Pese a los fracasos de la nueva Constitución, reconoció que en materia de derechos individuales y humanos hubo importantes logros, "sin embargo, eso no la exenta de los graves retrocesos".

El constituyente también denunció la prevalencia del criterio de Chávez en cada una de las decisiones de la ANC, pues "en la reunión de la comisión plenipotenciaria se pretendió discutir si aceptaban o no las propuestas de Chávez, e *ipso facto* me fui".

En cuanto al nuevo nombre, República Bolivariana de Venezuela, que según expertos económicos costaría más de 30 millardos de bolívares al país, Olavarría subrayó la importancia de Bolívar como personaje, pero repudió la intención del presidente Chávez de tomarlo como una religión.

Finalmente, los cuatro fantasmas (como se les llama en los bajos fondos constituyentes), señalaron la existencia de un doble discurso, en el que se enfrenta una especie de seducción electoral contra la realidad, sobre todo en el no reconocimiento de que se necesita capital extranjero.

PROYECTO DE CONSTITUCIÓN Y SISTEMA POLÍTICO

La Carta Magna aprobada no asegura la transformación del sistema político <reseña por Jesús Matheus Linares> *2001,* Caracas, 17/11/99, p. 10.

Anunciaron un enérgico rechazo al proyecto constitucional, por considerarlo estatista, populista y militarista, que además aumenta peligrosamente los poderes presidenciales

Jesús Matheus Linares

Los constituyentes Claudio Fermín, Allan Brewer carías, Alberto Franceschi y Jorge Olavarría, aunque "juntos, pero no revueltos" coincidieron este martes, en hacer un llamado a los electores venezolanos para que voten por el NO en el referéndum constituyente del próximo 15 de diciembre.

Anunciaron un enérgico rechazo al proyecto constitucional que será sometido a referéndum el 15 de diciembre, por considerarlo estatista, populista y militarista, que además aumenta peligrosamente los poderes presidenciales.

Para los "cuatro jinetes de la oposición" en la ANC, los argumentos para no respaldar el nuevo texto constitucional, es entre otras razones, porque atenta contra la descentralización, es inviable económicamente y concentra "demasiado poder" en la figura del presidente Hugo Chávez. Claudio Fermín y Allan Brewer Carías, quienes dieron inicio a la rueda de prensa en el tercer piso del Ateneo de Caracas, la nueva Constitución es

una “puñalada para la descentralización” reforzado por la consagración de la unicameralidad de la Asamblea Nacional, basada en la representación proporcional de los estados según su densidad poblacional.

Tanto el profesor universitario como el destacado político socialdemócrata denunciaron que la ANC, perteneciente en su mayoría al partido de gobierno, descartó que las entidades federales puedan captar sus propios recursos, lo que los obligará, afirmaron, a seguir “suplicando” al gobierno central. Eliminando la posibilidad de creación de la Haciendas Públicas regionales y condenando el proceso de descentralización a su total desaparición.

Constitución Inviable

Jorge Olavarría arguyó que la Constitución es inviable porque parte del supuesto de que “el Estado es una ficción de recursos inagotables”.

Alberto Franceschi, con mayor vehemencia verbal que sus colegas constituyentes a la hora de fustigar al “chavismo” consideró que el proyecto de Constitución es el “estatismo y populismo de siempre”., que concentra mucho poder en las manos del presidente, quien entre muchas potestades podrá disolver al Parlamento. Los cuatro constituyentes se negaron a firmar el proyecto definitivo del nuevo texto constitucional e insistieron en hacer “reflexionar” a la población para “evitar que Venezuela sufra las consecuencias dañinas de esta Constitución, que no tiene ninguna expectativa de cambio, es lo peor de lo mismo”.

Más de lo mismo

Los cuatro constituyentes insistieron en llamar a los diversos sectores de la sociedad, empresarios, gremios, sindicatos, a conformar una corriente de opinión a favor del “no”, con el propósito de que el país rechace el nuevo texto en la consulta popular.

Entre los aspectos negativos, más criticados y que contiene el proyecto de Constitución, está el que tiene que ver con el cambio de nombre de Venezuela por el de República Bolivariana de Venezuela, la potestad del presidente para disolver la Asamblea Nacional (nuevo nombre que dan al Parlamento), la limitación de la autonomía del Banco Central de Venezuela, la eliminación del Senado y el que el Estado asuma todos los compromisos en materia de seguridad social.

—El gran cambio político por el cual hemos venido luchando tantos años no ha encontrado cabida en la nueva Constitución, por lo que con ella difícilmente podrá superarse la crisis de Estado centralizado de partidos y llegar a perfeccionarse la democracia, precisó Allan Brewer Carías.

Añadiendo que el proyecto de Constitución está lleno de centralismo, partidocracia, autoritarismo y militarismo. Lo que hace es cambiar un centralismo por otro, una partidocracia de partidos viejos por otra de partidos nuevos"

No a la Constitución Chavista

Por su parte, Alberto Franceschi anunció la conformación de un frente de oposición a favor del NO en el referéndum conformado por diversos sectores. Señaló que este proyecto de "Chávez y de los chavistas" es un "fraude completo a las esperanzas" del pueblo, porque se propone profundizar el populismo y el estatismo.

—No es verdad que el "SI" ya ganó como pretenden decir los chavistas, porque el país tiene verdaderos problemas económicos y eso puede influir en la votación. La carta no sólo no estimula la actividad privada, sino que la acorrala, es regulada en extremo, dijo

CONSTITUCIÓN. FIRMA

«Allan Brewer Carías no suscribirá proyecto de Carta Magna» <declaraciones a Taynem Hernández> *El Universal,* Caracas, 19/11/99.

Allan Brewer Carías no asistirá al acto de entrega de la Constitución previsto para hoy, según lo anunció ayer en una carta enviada al presidente de la Asamblea Constituyente (ANC).

En una larga misiva, el constituyente ratifica los argumentos expuestos públicamente el pasado martes para votar NO en el referendo del 15 de diciembre, basados principalmente en la consolidación, en el nuevo texto, del esquema centralista y el no aseguramiento de un Estado descentralizado y participativo.

También, entre otras, objetó la "concepción fuertemente estatista del sistema socioeconómico, contrario a toda idea de libertad y solidaridad social", "Todas estas razones me impiden, en conciencia, asistir a la sesión de la Asamblea para el día de mañana (hoy) destinada a la firma del proyecto de Constitución", informa Brewer, quien pidió que su comunicación sea leída en la plenaria.

Calificado como uno de los constituyentes de oposición que más aportes hiciera en el debate—muchos de los cuales no fueron asumidos, Brewer reconoció como "justa" la dirección de debates.

Según expresa en su carta, dirigida a Luis Miquilena, este constituyente adjuntó copias de los 127 votos salvados, relacionados con 132 artículos, los cuales representaron 286 páginas que, como él mismo afirmó, son más que las que llena el texto constitucional.

REFERENDO APROBATORIO O PLEBISCITO

«Rechazan plebiscito» <reseña de documento> *El Universal,* Caracas, 19/11/99.

Rechazan plebiscito

Allan Brewer, Alberto Franceschi, Claudio Fermín y Jorge Olavarría enviaron un fax a esta redacción que aquí se resume:

"El pueblo tiene derecho a aprobar o no una nueva Constitución. Para eso las bases comiciales previeron que el resultado de los debates de la ANC sería sometido a referendo aprobatorio del pueblo (...) El Presidente no tiene derecho a pretender que, mediante un plebiscito, que es algo muy distinto a aprobar una Constitución, pueda prolongarse seis años más en su cargo, exceptuando de competir con nadie y sin que el pueblo ejerza su poder soberano de elegir, entre varios competidores, a su presidente. Un plebiscito de esa naturaleza es un fraude a la Constitución y la democracia. Chávez pretende ser legitimado arrebatándole al pueblo el derecho a elegir, como es regla esencial de la democracia.

(...) Una decisión gravísima es la usurpación del CNE por un triunvirato integrado por incondicionales del Presidente.

Esta usurpación ha sido fruto exclusivo de una decisión cupular y unilateral de la Directiva de la ANC (... Esta maniobra descalifica el proceso (...) Ratificamos nuestra determinación de decirle NO a una Constitución fraguada para destruir la democracia y la participación, NO a un plebiscito fraudulento que aspira convalidar una dictadura y NO a un CNE parcializado y sometido.

CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

«Es ilimitado alcance estatal en materia económica» <declaraciones a Mariela León (M. L.)> *El Universal,* Caracas, 19/11/99, p. 2-1.

Caracas.- En un balance sobre el texto constitutivo, Allan Brewer Carías, como corredactor y partícipe de la Asamblea Nacional Constituyente, reiteró públicamente su insatisfacción por el resultado de las deliberaciones y, en consecuencia, del articulado final.

"En todos sus aspectos privó el criterio de las parcelas y en el aspecto económico, el alcance del Estado es ilimitado", dijo. El proyecto, en la parte de los derechos sociales, carece del principio de alteridad, esto significa, que se establecen sólo derechos y no obligaciones. En el artículo 83 se consagra el derecho a la vivienda segura y confortable, es factible la acción del amparo, para aquellos que consideren inconstitucional el hecho de que ese aspecto se incumpla.

Este replanteamiento de la Constitución y sus instituciones surge por la crisis política que se desató hace diez años con el gobierno de Jaime Lusinchi cuando el partido tomó al Estado completamente.

Lo que visualiza Brewer, a la vuelta de esa discusión, es la continuidad de la crisis o lo que llamó "crisis pareja". La esperanza del venezolano común es que todo va a mejorar, pero creo que el gobierno de Chávez es lo que hemos estado viendo en este año: viajes y juegos de pelota. Y va a cambiar en el apoderamiento de una nueva clase política, pero igualmente cogollérica".

PROYECTO DE CONSTITUCIÓN. FALTA DE COHERENCIA

«Proyecto de Constitución carece de coherencia» <declaraciones a Karelis Fernández Reina> *El Oriental* Maturín, 20/11/99 p. 5.

Después de asistir a las plenarias y de haber salvado 286 veces su voto en los debates constituyentes, Allan Brewer Carías, asambleísta nacional, indicó que no tiene sentido votar por un texto constitucional cuando los autores del mismo aseguran que hay que reformarla. Además, el proyecto que fue concluido y entregado ayer carece de coherencia para darle impulso a los cambios solicitados por los ciudadanos.

- En la elaboración de la nueva Carta Magna, hubo un error de metodología inicial, porque no se creó un proyecto previo, que es lo normal en estos procesos.

Para fundamentar su punto de vista se remitió a la Constitución de 1947, en donde la Junta de Gobierno, antes de convocar a la redacción de un texto constituyente nombró una comisión, que presidió Andrés Eloy Blanco, quien elaboró un proyecto y lo presentó a la Asamblea.

"En ese caso la Constituyente trabajó sobre el proyecto. Lo mismo ocurrió en 1958, con la Carta Magna del 61, pero en el proceso actual se inició un programa constitucional sin proyecto, porque ni siquiera se tomó como punto de partida el modelo presentado por Chávez Frías" Brewer Carías, quien arribó a la

ciudad ayer para participar en las I Jornadas de Derecho Constitucional bautizadas con su nombre, acotó que la metodología utilizada fue incorrecta, pues falló la coherencia inicial y es por ello que en la actualidad, no sólo los asambleístas opositores al proyecto del Presidente incitan campañas por el NO, sino la sociedad civil debido a que ésta estaba atenta a los cambios y transformaciones que pudiesen darse, pero ahora los procesos no se volcarán como se esperaba.

— Es imposible pretender elaborar un texto constitucional en un momento constituyente de transformación, de cambios radicales políticos en medio de sesiones tan rápidas. El trabajo de la Asamblea Nacional se tradujo en diez días de reunión de la Comisión Constitucional, diecinueve sesiones en asamblea plenaria para una primera discusión y tres días para la segunda discusión. Elaborar un texto así es imposible.

También señaló que el texto que se produjo para la nación fue parcelado de manera global y por capítulos, porque hubo constituyentes que sólo lograron el curul para debatir un articulado sin importarle el resto del texto. "Durante el debate no se logró una visión de conjunto y eso ha provocado que la nueva Constitución tenga coherencia, contradicciones y no se logre satisfacer las exigencias de cambio constitucional que se requiere en el país"

Sin duda, la redacción de la Constitución se originó para atacar la crisis del sistema político, de estado centralizado, de partidos; pero la "incoherencia" impidió que el texto fuera redactado bajo esos términos. "Ahora tenemos un texto que no cambia el centralismo ni el sistema de partido; lo que ha hecho es cambiar un sistema de estado de partido por otro, por lo tanto, puede afirmarse que la tarea fundamental todavía no ha culminado".

Ocupará el no para cumplir su compromiso frente a sus electores

El Constituyente, que fue uno de los que causó mayores polémicas en el debate para la redacción de la nueva Carta Magna, reiteró que fijará su posición negativa ante el proyecto, para cumplir su compromiso ante los electores que lo apoyaron durante los comicios del 25 de julio.

Para él, el texto contiene dosis de autoritarismo las cuales se develan ante la marcada autonomía que se le da a las Fuerzas Armadas Nacionales, las cuales se desligan del poder civil, se les condona de su carácter beligerante y apolítico y, se les da el derecho del sufragio. "Ello y la definición de una doctrina de seguridad nacional totalizante es sumamente peligroso para la nación en estos momentos".

PROYECTO DE CONSTITUCIÓN Y ENMIENDAS CONSTITUCIONALES

«... Ilógico plantear enmienda constitucional» <declaraciones a Amneris Gómez> *La Prensa de Monagas*, Maturín, 20/11/99, p. 2.

Convencido que la premura con la que fue discutido el proyecto de Constitución influyó notablemente en la falta de coherencia de la nueva Carta Magna, Allan Brewer Carías, manifestó que no aprobará el texto que ayudó a redactar, el próximo 15 de diciembre cuando se realice el referéndum consultivo.

Aún cuando manifestó haber trabajado arduamente, fijó su posición reacia a firmar la Constitución, por lo que decidió no acudir al acto que se realizó en Caracas en el día de ayer.

Agregó que consignó ante la misma ANC, 286 páginas de votos salvados, que fueron la expresión fidedigna de su actuación cada uno de los días de debate y discusiones. Calificó de ilógico e irresponsable, que sus mismos autores, plantean futuras modificaciones a una Constitución, que aún no ha sido aprobada.

Brewer Carías criticó duramente a los constituyentitas que acudieron sólo a tratar de dejar plasmados artículos de su exclusivo interés, como si se tratara de pequeñas parcelas. "El resto de la Constitución, no les interesó para nada", expresó.

Esto no permitió que se logrará una visión global o de conjunto, y a la vez originó contradicciones e incoherencias en la nueva Carta Magna, "Ahora sólo tenemos un centralismo que cambia por otro" dijo el asambleísta, de manera tal que los cambios radicales que se plantearon al principio, no se lograron, Asimismo -apuntó- que la metodología utilizada no fue la más apropiada. Fue un error que primero se nombraran 20 comisiones, para que luego una sola fuera la encargada de ensamblar todo el trabajo de deliberaciones y debates del resto.

Las preguntas fueron enrevesadas también el asambleísta, Allan Brewer Carías, pudo establecer su criterio en torno a las preguntas 2 y 3, del referéndum del 15 de diciembre.

¿Está usted de acuerdo con exceptuar la Presidencia de la República de las elecciones del próximo año? y ¿Está de acuerdo con exceptuar la gobernación de su estado de las elecciones del próximo año?

Apuntó que la manera "enrevesada" cómo fueron redactadas tiene un objetivo oculto, muy evidente, por cierto, con lo cual permitiría a mucha gente confundir el sentido del cuestionamiento.

REFERENDO APROBATORIO DE LA CONSTITUCIÓN. CAMPAÑA POR EL NO

«Yo no votaré por el SÍ» declaraciones> ***El Sol de Maturín,*** **Maturín, 20/11/99, p. 2.**

Yo creo que esa no es una calificación de sectores, sino una apreciación de cualquier persona que se interese por estos temas y que tiene que tener. Así lo dijo ayer ante una pregunta del periodista, el doctor Allan Brewer Carías, miembro de la Asamblea

Nacional Constituyente, quien vino a esta ciudad, para participar en las Jornadas de Derecho Constitucional, organizada por el Colegio de Abogados de esta ciudad,

-Es imposible pretender elaborar un texto constitucional, en un momento constituyente de transformación radical del sistema político en unas sesiones tan rápidas y si uno se pone a ver en números, fueron diez días de reuniones de la comisión constitucional, 19 sesiones de la asamblea plenaria en su primera discusión y tres sesiones en segunda discusión. Elaborar un texto constitucional - señaló el doctor Brewer Carías- en ese tiempo, es realmente imposible y ese texto que se concluyó y se entregará hoy, no tiene la consistencia necesaria.

Luego señaló que hubo un error de metodología inicial. No existió un proyecto, que es lo normal en estos procesos

—Si vamos a la constitución del año 46-47 -explica la junta de gobierno antes de convocar la asamblea constituyente, nombró una comisión que presidió Andrés Eloy Blanco, que elaboró un proyecto que se presentó a la asamblea y ésta, trabajó sobre este proyecto.

En el año 58 ocurrió lo mismo, cuando se fue a elaborar el texto de la Constitución del 61, se adoptó como proyecto la Constitución del 47 y se trabajó en ella. En este proceso se trabajó sin ningún tipo de proyecto, porque ni siquiera se adoptó como proyecto el documento presentado por el presidente Chávez. Yo mismo había sugerido que podía ser un punto de partida para que los trabajos tuvieran coherencia.

—Esto significó, por tanto, que la metodología fuera incorrecta, no hubo coherencia inicial, hubo 20 comisiones e igual número de papeles de trabajo y había que integrarnos rápidamente y no entendía ni siquiera, el trabajo de integración normativa. Esto produjo -agregó el doctor Brewer Carías- un texto parcelado, que tiene parcelas globales por capítulos y además parcelas individuales. Muchos constituyentes fueron allí para un artículo y no les interesó el resto de la constitución. De manera que había discusiones por lo cual no se logró una visión de conjunto global del texto constitucional, lo que ha provocado que éste tenga incoherencias, contradicciones y no logre satisfacer las expectativas de cambio constitucional que tiene el país.

—Yo que trabajé intensamente por este proyecto - puntualizó- no votaré él sí, estoy aquí porque no voy a acudir al acto de la firma y consigné 286 páginas de votos salvados.

—Es ilógico e irresponsable, pues no tiene sentido alguno que se vote sí por una Constitución cuando los mismos actores de su redacción, están señalando que ya hay que reformarla - señaló - Brewer Carías ante una pregunta.

Cuando se le consultó si esto traería peligro al país respondió que “no hay ningún tipo de peligro para el país, la Constitución se puede enmendar y así lo prevé”.

Dijo en otra parte de sus declaraciones que ha dado una marcada autonomía a las fuerzas armadas, deslizándose del poder civil. No seguirá sometida a la autoridad civil.

Doctor en otros países existe esta figura, ¿por qué Venezuela no debe entrar en esa onda?

—En otros países puede existir -respondió- pero nosotros estamos hablando de Venezuela. A mí me parece que esta consagración de las fuerzas armadas, donde se le quita su carácter apolítico, donde se le da el voto a los militares, donde se define una doctrina de la seguridad nacional, comprensiva, totalizante, globalizante propio de los regímenes militares de los años 70 en América Latina, es peligroso para nuestro país en estos momentos. Para nuestro país no es conveniente.

—El tema de los adjetivos a la información veraz, objetiva y oportuna -señala Brewer Carías-, origina una brecha a que en el futuro alguien desde las alturas del poder, pueda arrogarse la facultad de decir qué es verdad, cuál es la verdad, qué es lo objetivo y que es lo imparcial. Ese es el peligro de los adjetivos.

CONSTITUCIÓN Y CONTINUACIÓN DE CRISIS POLÍTICA

«Falta de soluciones a la crisis política pone en peligro a nuestra democracia» <entrevista con Abelardo J Pérez Carapaica> *2001*, Caracas, 23/11/99, p. 9.

Allan Brewer Carías, desde que comenzó a cobrar fuerza la idea de convocar una Asamblea Nacional Constituyente, fue una de las primeras voces en advertir la necesidad de que la Carta Fundamental que surgiera de este foro debía nacer por la vía del consenso.

Posteriormente, cuando el soberano votó por el S1 en el referéndum del 25 de abril pasado, acudió a la elección de los miembros de la ANC sin el respaldo directo de organización política alguna. Resultó electo el 25 de julio con más de un millón de electores.

Ahora, luego que la Asamblea Nacional Constituyente aprobó -o más bien "remató"— en dos discusiones, deberían denominarse tercera discusión, Brewer Carías volvió a lanzar un llamado de alerta ante el tratamiento a su juicio "totalmente irresponsable con el país" que se le dio al "Proyecto de Constitución de la República Bolivariana de Venezuela" que ahora sólo espera por la decisión del "pueblo soberano"

—De la prisa no quedó únicamente el cansancio físico e intelectual, sino un documento incoherente y la sensación de que

hemos perdido la gran oportunidad histórica de darle a Venezuela un texto constitucional que sentará las bases de un nuevo sistema político, que fuera producto de mayor meditación, debate, discusión, conciliación, en vez de complacer los diversos intereses.

Está compuesta por visiones aisladas que satisfacen las expectativas de muchos constituyentes, pero sin una visión global, y quien tiene una visión global del Estado y todo lo que tiene que estar en una Constitución no puede sino manifestar su inconformidad.

Cree en todo caso el constitucionalista que la falta de soluciones en el Proyecto de Constitución a los elementos de la crisis política venezolana que estalló el 27 de febrero de 1985 deja a Venezuela con un panorama nada halagüeño. "Era necesario tocar los elementos medulares de la coyuntura, como son el centralismo y el partidismo. Si queremos que haya más democracia, tenemos que abrir el sistema mediante la descentralización y la despartidización. Si eso no se toca la crisis

Va a continuar y de allí puede surgir el conflicto.

Pienso que la falta de soluciones a estos problemas pone en peligro la democracia. No se disipan los peligros que han venido estando latentes desde hace 10 años"

—; ¿Por qué cree que no se lograron estos objetivos?

—Lamentablemente pienso que por la conformación de la ANC. Hubo una excesiva mayoría del Polo Patriótico, lo que exigía saber administrar esta ventaja sin aplastar las minorías. Había que lograr un consenso fuera del Foro Constituyente pero lamentablemente nada de eso ocurrió.

Como ejemplo de esta falta de entendimiento, Brewer recordó que él fue el constituyente con mayor número de intervenciones y propuestas, pero la mayoría fueron rechazadas por los asambleístas del Polo Patriótico.

"Cuando se habla del consenso en la Carta Magna, es porque este documento es como un tratado de paz, es para llegar a un arreglo, un pacto social como se le ha calificado siempre, un nuevo pacto para la sociedad venezolana para establecer las bases políticas del desarrollo y desafortunadamente un sector excursionista se impuso sin oír razones, marginando a la sociedad civil y en muchas áreas al sector privado".

Predice que, con la eliminación de la Cámara de Senado y la falta de afianzamiento del proceso de descentralización, se generarán mayores conflictos entre la administración central y los gobernadores. "Y si a eso se agrega la idea que anda rondando de sustituir a los mandatarios regionales por consejos de gobiernos. Con este tipo de acciones se puede estar violentando los principios democráticos de que todo órgano del Estado que se regule en el texto como Poder Ejecutivo debe ser electo por la vía del sufragio".

El Gobierno De Chávez es como es

—Muchos venezolanos tienen esa oculta esperanza en que las cosas van a cambiar, no se sabe cuándo. Antes se pensaba que con el referéndum del 25 de abril, luego con la elección de la ANC el 25 de julio, posteriormente con la instalación de la ANC, ahora será con el referéndum aprobatorio y a lo mejor cuando eso pase entonces será con la elección de las nuevas autoridades, y así seguimos posponiendo la esperanza de que el gobierno por fin se dedique a gobernar, y a lo mejor queremos inconscientemente ocultar la realidad patética de que el gobierno que hemos tenido es y será el gobierno del presidente Hugo Chávez, que ésta no es sólo una muestra.

Y lo más grave aún para Brewer, es que la estabilidad del país va a depender en mucho de la capacidad de manejo del jefe de Estado, pero desgraciadamente tal vez luego de un año de gobierno habrá que comprender que la estrategia gubernamental es la que hemos conocido hasta ahora y no va a cambiar. "No ha

habido gobierno. El presidente no sólo por sus viajes, por sus juegos de pelota en todas partes, tiene demasiada carencia de tiempo para gobernar".

En este sentido Brewer recalcó que cuando el grueso de la población comprenda que la nueva Carta Magna no es la solución para todos los problemas del país, la frustración será mayor, y el principal responsable de esto será el propio presidente Hugo Chávez, "centró su discurso en esperar todo de la Constitución (...) llegará ese momento de la verdad descarnada de darnos cuenta de que el gobierno del presidente Chávez no va a cambiar por el hecho de tener una nueva Constitución".

Temores Chavistas

Brewer cree que muchas de las críticas y propuestas que presentó a lo largo del debate constituyente no fueron respaldadas por los asambleístas chavistas por temor a quedar marginados de la venia presidencial. "Lo que no hay derecho es que se haya utilizado esta excusa para darle la premura a la elaboración del texto constitucional que ha conspirado contra su nivel de calidad y excelencia que tiene que tener y contra el contenido que debió haber sido de reforma radical del sistema política lo cual simplemente no se hizo"

En todo caso, teme que de vencer el SI el próximo 15 de diciembre, una de las tareas iniciales que tendrá a su cargo la Asamblea Nacional —futuro Congreso— será reformar la nueva Constitución.

Un "No" Justificado

Aunque no se declaró en campaña por el NO, Allan Brewer Carías, anunció que votará por esta opción el 15 de diciembre y a sus electores los llamó a votar conscientemente.

"No puedo votar SI por una Constitución que no resuelve el problema fundamental que nos llevó a la ANC, que fue establecer las bases para el cambio.

Esta Constitución, lamentablemente, con el marcado acento centralista, estatista y partidista, no cambia el sistema electoral, no va a solucionar los problemas del país. Por eso no puedo votar por el SI. Es una responsabilidad frente a mis electores, las personas que me dieron el mandato de poder colaborar con todo lo posible en la redacción de la nueva Constitución".

SEGUNDA PARTE

RAZONES DEL VOTO "NO" EN EL REFERÉNDUM SOBRE LA CONSTITUCIÓN SANCIONADA, FORMULADAS ANTES DE SER APROBADA POPULARMENTE (1999)

Texto elaborado con motivo de la campaña para el referendo aprobatorio de la Constitución de fecha 30-11-1999. El texto fue publicado en el libro: Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea nacional Constituyente), Tomo III (18 octubre – 30 noviembre 1999)*, Fundación de Derecho Público, Caracas 1999, pp. 315-345.

I. EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN 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 que transformara el Estado y creara un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa. Para ello se eligieron los miembros de la Asamblea el 25 de julio de 1999.

Esa 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 que había que cambiar, para permitir el perfeccionamiento y sobrevivencia de la democracia.

Esa 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 su transformación 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, para quitarle a los partidos el monopolio de la participación y representatividad democrática.

En esto consistía la misión de la Asamblea: por una parte, transformar el Estado para hacerlo más democrático, desmontando el centralismo y construyendo un Estado descentralizado; y por la otra, crear 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 con la elaboración del Proyecto de Constitución y sometido éste a referéndum aprobatorio fijado para el 15 de diciembre de 1999, resulta necesario e indispensable determinar si dicho proyecto 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 se propone, contribuyen a superar la crisis del sistema de Estado Centralizado de Partidos y a estructurar, en su lugar, ese sistema de Estado Descentralizado y Participativo que permita el mantenimiento de la democracia.

La conclusión de dicha evaluación, evidentemente, es que el Proyecto de Constitución no asegura ni sienta las bases para asegurar dicha transformación del sistema político y, al

contrario, consolida tanto el centralismo estatal imperante, dando 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, lo que era la tarea esencial de la Asamblea, consistente en perfeccionar la democracia mediante la transformación del Estado (de Estado Centralizado a Estado Descentralizado) y la creación 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 el Proyecto de Constitución, habiéndose, en consecuencia, perdido una oportunidad histórica única, pues convocar a una Asamblea Nacional Constituyente en democracia, no es un hecho político común, más bien excepcionalísimo como lo demuestra nuestra historia político-constitucional.

En todo caso, ante un Proyecto de Constitución que no resuelve el problema central y medular de la crisis política para perfeccionar la democracia, no podemos tener otra actitud que no sea votar NO, es decir, negativamente en el referéndum del 15 de diciembre de 1999. La verdad es que la crisis no se resuelve ni votando SI ni votando NO, porque la Constitución no se diseñó para sentar las bases del cambio político democrático, por lo que es preferible que continúe el proceso político como viene, con unos representantes de los Poderes Públicos electos hace un año, tanto el Presidente de la República como los Senadores y Diputados a nivel nacional y los Gobernadores y Diputados a las Asambleas Legislativas a nivel estadal, autoridades a quienes sólo quedan cuatro años de los cinco años de mandato, que deben concluir.

En ese período, por supuesto, debe procederse a la reforma de la Constitución, sea conforme al procedimiento previsto en la Constitución de 1961 la cual por supuesto, continúa vigente; sea mediante otra Constituyente, tarea para lo cual hay suficientes ideas, propuestas y aportes en el país derivados del proceso constituyente que ha transcurrido.

El triunfo del NO en el referéndum, por tanto, lo único que asegura es que el período constitucional del Presidente de la República es de cinco años, del cual ya ha transcurrido un año, sin que pueda haber reelección; e igual período constitucional tienen los Senadores y Diputados del Congreso Nacional. Con el triunfo del NO, la Asamblea Nacional Constituyente termina su mandato, y el Congreso asume plenamente sus funciones, no pudiendo la Asamblea ni el Presidente de la República, pretender usurparle sus atribuciones. En cuanto a los otros órganos del Poder Público también reasumirían plenamente sus funciones, como el Consejo de la Judicatura, continuando con toda intensidad las reformas iniciadas para lo cual la legislación vigente, aprobada hace un año, le da todo el poder necesario.

En cambio, el triunfo del SI en el referéndum conduciría a la aprobación de una Constitución que no sólo no contribuye a superar la crisis del centralismo del Estado y del Estado de Partidos, sino más bien la agrava, y con ello el peligro del derrumbe de la democracia; sino que sienta las bases constitucionales para el desarrollo de un autoritarismo político, montado sobre regulaciones que refuerzan el centralismo, el presidencialismo, el estatismo, el paternalismo de Estado, el partidismo y el militarismo.

Este es el cuadro político que hay que evitar y cuyo contenido analizamos a continuación, estudiando las principales regulaciones previstas en el Proyecto de Constitución que justifican nuestro voto negativo en el referéndum; lo que haremos analizando los tres elementos centrales que conforman cualquier Constitución: la Constitución política; la Constitución social o del ciudadano y la Constitución económica.

II. EL VOTO NO A 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, en la distribución del Poder Público, lo que origina Estados Unitarios o Estados Descentralizados; y segundo, en la separación de poderes, lo cual origina la unicidad o la pluralidad de los Poderes, siendo lo último lo propio 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 el Proyecto de Constitución, y desde el punto de vista de la Constitución política, a continuación, destacamos las regulaciones que justifican nuestro voto negativo, que pesan más que las razones que podrían merecer nuestra aprobación, referidas a la consolidación del Estado de Derecho y de Justicia, con los mecanismos de control de constitucionalidad y de reforma judicial. Estos, lamentablemente, y a pesar de su excelencia, corren el riesgo de quedar inutilizados dado los elementos de autoritarismo que derivan de otros aspectos del texto proyectado, a los cuales nos referimos a continuación.

1. *El nuevo nombre de la "República Bolivariana de Venezuela" y su carácter partisano*

El Proyecto de 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, en efecto, el Libertador hizo sancionar por el Congreso, la Ley de la Unión de los Pueblos de Colombia con la cual 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 Capitanía General de Venezuela como el del 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.

La idea de la República Bolivariana, por tanto, históricamente 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 inadmisible 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 no ha sido justificado, respondiera 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 arranque 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 primera discusión.

El cambio de nombre, por tanto, tiene que tener otra explicación y esa no puede ser otra que una motivación política, partidaria, partisana o partidista, que deriva de la denominación inicial del movimiento político que estableció el Presidente de la

República, y que, como partido político, pretendió funcionar con el nombre de Movimiento Quinta República (MVR 200). El partido del Presidente de la República es el "partido bolivariano" y es por ello por lo que pretende imponerlo como nombre de la República. Ello debe ser rechazado no sólo por ser anti bolivariano (no se olvide 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 manipulando 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 debió propugnar la nueva Constitución era transformar definitivamente la Federación Centralizada que hemos tenido durante los últimos cien años por una Federación Descentralizada, con una efectiva distribución territorial del poder hacia los Estados y Municipios. En tal sentido apuntaba la reforma constitucional, no sólo al concebirse la forma del Estado como un Estado Federal Descentralizado (art. 4), sino al preverse a la descentralización política de la Federación como una política nacional de carácter estratégico (art. 158).

Sin embargo, el resultado final del esquema constitucional proyectado 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 más bien, en muchos aspectos ha significado un retroceso institucional. Por ello, la

denominación de "Estado Federal Descentralizado", en definitiva, no pasa de ser el mismo "desiderátum" inserto en la Constitución de 1961, hacia el cual se puede ir, pero que no se consolida en el Proyecto.

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, y se lesiona la igualdad de los Estados al eliminarse el Senado y con ello, la posibilidad de la participación política igualitaria de los Estados en la conducción de las políticas nacionales.

En efecto, en el Proyecto 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 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 igualación de los Estados en el tratamiento de los asuntos nacionales en la Asamblea Nacional; y, además, un retroceso tanto en el proceso de formación de las leyes nacionales, como en el ejercicio de los poderes de control parlamentario sobre el Ejecutivo.

Por otra parte, la autonomía de los entes territoriales, Estados y Municipios, exige su garantía constitucional, en el sentido de que no puede ser limitada por ley nacional posterior. De ello se trata al establecerse una distribución constitucional del Poder en el territorio.

En el Proyecto, 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 Consti-

tución 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 en el Proyecto, 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. Los avances que el Proyecto tenía en esta materia en la primera discusión fueron abandonados, y en la segunda discusión se le quitaron a los Estados todas las competencias tributarias que se le habían asignado, con lo que se retrocedió al mismo estado que actualmente existe en la Constitución de 1961. En esta forma, los Estados siguen dependientes del Situado Constitucional, el cual puede incluso disminuirse, además de que se le fijó un tope máximo (20% de los ingresos nacionales) que en la Constitución de 1961 no tenía (sólo había un mínimo); y si bien se crea en la Constitución el Consejo Federal de Gobierno (art. 185) como órgano intergubernamental, su organización por ley nacional puede conducir a su control por los órganos nacionales.

Conforme a lo anterior, en líneas generales, el esquema de Federación Centralizada de la Constitución de 1961 no logró ser superado en el Proyecto, 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, debió diseñar la transformación del Estado, descentralizando el poder y sentar las bases para acercarlo efectivamente al ciudadano. Al no hacerlo, ni transformó el Estado ni dispuso lo necesario para hacer efectiva la participación.

3. *La representación proporcional y la supervivencia de la partidocracia*

En el Proyecto de 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, al centralismo de Estado lo ha acompañado como parte del sistema político, 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 el Proyecto de Constitución (art. 63). A pesar de que se señale en el texto 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, 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 el Proyecto de 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 el Proyecto de 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, el modelo presidencial escogido se combina con los siguientes cuatro factores: en primer lugar, la extensión del período presidencial a seis años; y, en segundo lugar, la reelección inmediata del Presidente de la República (art. 230). Ello atenta contra el principio de la alternabilidad republicana al permitir un largo período de gobierno de 12 años. Pero los dos elementos anteriores se combinan con otros dos: tercero, lo complicado del referendo revocatorio del mandato (art. 72), lo que lo hace prácticamente inaplicable; y cuarto, la eliminación del principio de la elección del Presidente por mayoría absoluta y doble vuelta, que estaba en el Proyecto aprobado en primera discusión. Ello se eliminó en segunda discusión, conservándose la elección por mayoría relativa (art. 228), que prevé la Constitución de 1961, y, por tanto, de gobiernos electos con una minoría de votos, que hace al sistema ingobernable.

Con este modelo presidencialista, al que se agrega la posibilidad de disolución de la Asamblea por el Presidente de la República, aún cuando en casos excepcionales de tres votos de

censura parlamentaria al Vicepresidente Ejecutivo (art. 240), se exacerba 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. *La base constitucional para el militarismo*

En el Proyecto de Constitución, al presidencialismo como forma de gobierno, se agrega un acentuado esquema militarista cuya combinación puede conducir fácilmente al autoritarismo.

En efecto, en el Proyecto 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 establece 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 Proyecto, al contrario, que ello es competencia exclusiva de la Fuerza Armada (art. 331); tercero, de la eliminación del carácter no deliberante y apolítica de la institución militar, como lo establece 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 prevé 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 dice el artículo 132 de la Constitución vigente; 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 sometimiento a la autoridad de la Fuerza Armada de todo lo concerniente con el uso de armas y no sólo las de guerra, lo que se le quita a la Administración civil del Estado (art. 324); octavo, de la atribución, en general, a la Fuerza Armada de competencias en materia de policía administrativa (art. 329); y noveno, de la adopción en el texto del Proyecto del concepto ya histórico de la doctrina de la seguridad nacional, como globalizante, totalizante y omnicomprensiva, conforme a la cual todo lo que acaece en el Estado y la Nación, concierne a la seguridad del Estado, incluso el desarrollo económico y social (art. 326).

Todo lo anterior, da origen a un esquema militarista que constitucionalmente es una novedad, pero que puede conducir a un apoderamiento de la Administración civil del Estado por la Fuerza Armada, a la cual, incluso se le atribuye en el Proyecto de 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 VOTO NO A UNA CONSTITUCIÓN SOCIAL O DEL INDIVIDUO 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 el Proyecto de Constitución tiene, por ejemplo, en la enumeración de los derechos individuales y en la constitucionalización, con rango constitucional, de los Tratados internacionales sobre derechos humanos a los cuales se les prescribió aplicación preferente cuando sean más favorables; los aspectos negativos del proyecto pesan más que las razones que podrían merecer nuestra aprobación. De allí también nuestro voto negativo al Proyecto de Constitución, que fundamentamos en las siguientes razones.

1. *La ausencia de consagración constitucional de derechos de protección al niño desde la concepción*

A pesar de todo el avance del Proyecto en materia de derechos individuales 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 el Proyecto no se estableció con rango constitucional el derecho de los niños a protección integral desde la concepción, como sí está regulado en el artículo 74 de la Constitución de 1961.

La Asamblea, aquí, 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 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 sobre 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 no existe el balance necesario que debe haber entre los derechos del niño y los derechos de la madre para que el equilibrio general de la protección y los derechos recíprocos se mantenga pues, en todo caso, 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 garantice 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.

2. *La siembra constitucional del principio para el control de la libertad de información*

En el Proyecto de 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 *desiderátum* que debe derivarse del principio general 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 Constitución, de un principio que podría dar origen al desarrollo de un control público o político que podría conducir a la definición de "la 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 inadmisible, pues abre una grieta en la Constitución que puede servir al autoritarismo.

3. *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 el Proyecto de 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 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, del derecho que se consagra en el Proyecto de 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.

4. *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 el Proyecto de Constitución no sólo se ponen en manos del Estado excesivas cargas, obligaciones y garantías, de imposible cumplimiento y ejecución en muchos casos, sino que se minimiza, al extremo de la exclusión, a las iniciativas privadas. En esta forma, servicios públicos esencial y tradicionalmente concurrentes entre el Estado y los particulares, como los de educación, salud y seguridad social, aparecen regulados con un marcado acento estatista y excluyente.

Por ejemplo, en materia de salud, se dispone que para garantizarla "el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, ... integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad" (art. 84). Se trata, por tanto, de un sistema público de salud, regulado como un servicio público gratuito que forma parte del sistema de seguridad social. Nada se dice en la norma sobre los servicios privados de salud, aún cuando en otro artículo se indica que el Estado "regulará las instituciones públicas y privadas de salud" (art. 85).

En materia de seguridad social, el rasgo estatista del sistema es aún mayor: se declara la seguridad social como un servicio público de carácter no lucrativo, estando obligado el Estado "de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas", precisándose, además, que las cotizaciones obligatorias sólo "podrán ser administradas con fines sociales bajo la rectoría del Estado" (art. 86). Se excluye así, en principio, toda iniciativa privada en materia de seguridad social y se minimiza la participación privada en la administración reproductiva de los fondos de pensiones.

En materia de educación, la tendencia estatista es similar: se regula la educación, en general, como un derecho humano y un deber social fundamental; se la declara en general como "democrática, gratuita y obligatoria" y se la define como "un servicio público" que el Estado debe asumir "como función indeclinable" (art. 102). Nada se indica en la norma que se refiere a la educación privada, y 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 estatización de la educación, por tanto, no tiene límites en el Proyecto Constitución, habiéndose eliminado del texto constitucional la disposición, que en la materia prevé 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.

5. *La discriminación constitucional a favor de los pueblos indígenas y la siembra de principios desintegradores del Estado*

Una de las novedades del Proyecto de 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 trae la Constitución de 1961 que se limita 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 el Proyecto de 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 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 el Proyecto de 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, sin 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 VOTO NO A 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 del Proyecto de 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 del Proyecto se lograron establecer algunos equilibrios importantes entre la libertad económica y la intervención del Estado, el marcado acento estatista, aunado a las consecuencias fiscales del paternalismo social y del populismo que contiene, que hacen inviable financieramente el rol del Estado, así como el terrorismo tributario que informa el Proyecto, son justificadas razones que pesan más para que le demos un voto negativo.

1. *La posibilidad casi ilimitada de intervención estatal en la economía*

En efecto, el Proyecto de 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 el mismo, de un conjunto de potestades reguladoras, de control y de planificación.

Las normas relativas a la economía, por tanto, son básicamente las destinadas a prever la intervención del Estado, destinándose a lo privado, en realidad, las 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 el Proyecto de 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 del Proyecto 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 el Proyecto constitucional, cuando se analiza en su conjunto el enorme cúmulo de responsabilidades que se le atribuyen en el campo social, de la salud, educación, seguridad social y cargas laborales, con exclusión sistemática de las iniciativas privadas; lo hacen totalmente incapaz, financieramente, para atenderlas. Para la previsión de las regulaciones del Estado paternalista previstas en el Proyecto de

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 plurianual del presupuesto "de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios" (art. 311); no se entiende cómo será posible la atención por el Estado de todas las obligaciones que se le imponen.

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.

El Proyecto de Constitución, en esta materia, no reguló nada específico sobre el necesario respeto de la capacidad contributiva de las personas ni sobre el principio de que la imposición debía revertir hacia los contribuyentes-ciudadanos, en servicios públicos adecuados. Nada se reguló en el Proyecto, 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 Proyecto 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 el Proyecto de 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*

El Proyecto de 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 Proyecto, 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, la posibilidad de regularse legalmente la remoción del Directorio del Banco por incumplimiento de metas y objetivos de la política monetaria; en segundo lugar, la obligatoriedad de rendición de cuenta de su actuación, metas y resultados respecto de sus políticas, ante la Asamblea Nacional; en tercer lugar, la previsión de inspección y vigilancia del Banco por parte de la Superintendencia de Bancos; en cuarto lugar, 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, 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: EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DEBE SER RECHAZADO POR ESTAR CONCEBIDO PARA EL AUTORITARISMO, EL PATERNALISMO ESTATAL, EL POPULISMO Y EL ESTATISMO INSOLVENTE

Las anteriores son las razones en las cuales nos fundamentamos para votar NO en el referéndum constitucional del 15 de diciembre, y que se refieren a los aspectos esenciales del Proyecto de Constitución, tanto en la Constitución política, la Constitución social y la Constitución económica que contiene.

En efecto, en cuanto a la *Constitución política* en el Proyecto de Constitución, cuando se analiza globalmente, particularmente en los elementos antes mencionados, 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 militarismo que constituyen los elementos centrales diseñados para la organización del Poder del Estado.

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 y la sujeción de la autoridad militar a la civil. Con ese esquema no podemos estar de acuerdo, y de allí nuestro voto negativo el 15 de diciembre de 1999.

Por su parte, en cuanto a la *Constitución social,* en el Proyecto, al enumerar el elenco de derechos humanos y de garantías y obligaciones estatales, 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, el Proyecto de 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.

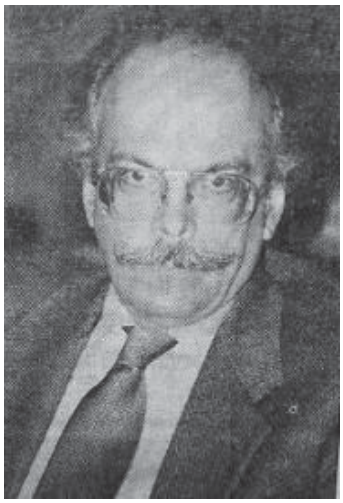
TERCERA PARTE

APRECIACIONES SOBRE EL FRACASO DEL PROCESO CONSTITUYENTE COMO INSTRUMENTO DE REFORMA DEL ESTADO Y EL SISTEMA POLÍTICO

Sección Primera: OPINIONES DURANTE LA CAMPAÑA DEL REFERENDO APROBATORIO DE LA CONSTITUCIÓN (1999)

PROYECTO DE CONSTITUCIÓN Y QUIEBRA DEL ESTADO

«A la quiebra nos podría llevar el proyecto de Constitución» <declaraciones> *2001,* Caracas, 01/12/99, pp. 1 y 7.



No resuelve la crisis venezolana y cambia un centralismo por otro, crea un presidencialismo exacerbado y disminuye el control parlamentario al eliminar el Senado, Chávez está dedicado a amenazar a los opositores en una táctica del gobierno destinada a intimidarlos

Bogotá.- La nueva constitución que probablemente será aprobada en el referendo del próximo 15 de diciembre, no resuelve la crisis venezolana, sino

que podría agravarla, dijo aquí Allan Brewer Carías, uno de los cinco constituyentes que rechazaron la nueva carta fundamental en la Asamblea Nacional Constituyente.

"Estoy planteando el voto negativo en el referendo porque este proyecto de Constitución no resuelve el problema de la crisis del sistema político, pues no se descentraliza el Estado, no se cambia el sistema partidista, ni se abre la democracia", dijo a periodistas Brewer Carías antes de presentar un análisis de la carta ante la Cámara de Comercio Colombo-Venezolana.

Señaló que el proyecto "cambia un centralismo por otro, crea un presidencialismo exacerbado, disminuye el control parlamentario al eliminarse el Senado y decreta un Estado paternalista que puede llevar a la insolvencia las finanzas públicas" Agregó que el presidente Hugo Chávez "intervino directamente en la constituyente" para aprobar un proyecto a la medida de sus necesidades y ahora se encuentra "dedicado a amenazar a los opositores en una táctica del gobierno" destinada a intimidarlos.

Brewer Carías aseguró que "la constituyente fue consecuencia del derrumbe de un sistema a la vista de todos y que había que reconstruir", pero lamentó que el presidente Chávez "no aportará las soluciones adecuadas"

"Es imposible gobernar cuando se mantiene visitando hospitales, jugando béisbol o hablando por radio y la amenaza significa posponer las decisiones ", manifestó el dirigente político venezolano en una abierta crítica al estilo de gobierno de Chávez. "No hay ninguna varita mágica que pueda cambiarlo", agregó.

El análisis de la nueva Constitución venezolana hace parte de una serie de actividades de la Semana de Venezuela en Colombia organizada por el embajador Fernando Gerbasi e iniciada anoche con una presentación de los diseñadores de modas venezolanos.

Mañana habrá un examen de las relaciones económicas y comerciales que este año se encuentran en un mal momento por la recesión que golpea las economías de ambos países. (AP)

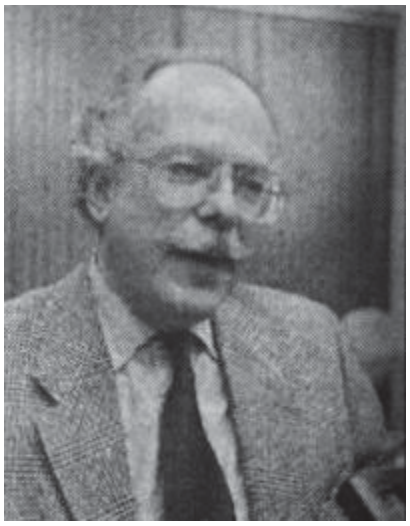
PROYECTO DE CONSTITUCIÓN Y AUTORITARISMO

«De ganar el 'SÍ' se abre la puerta del autoritarismo» declaraciones a Roselys Peña> *El Aragüeño*, Maracay, 02/12/99, p. 3.

Allan Brewer Carías, constituyente y renombrado abogado, aseguró que de ganar el SÍ, cosa que espera no suceda, se estarían abriendo las puertas a un autoritarismo sustentado en elementos impulsores del mismo como el centralismo, estatista, presidencialismo y militarismo.

Brewer estuvo de visita en Maracay para dictar una clase magistral a la primera promoción de abogados de la Universidad Bicentenaria de Aragua, próximos a egresar.

Al ser abordado sobre su notoria participación en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente y las variadas propuestas que le fueron aceptadas por el conglomerado chavista, el abogado indica su aporte y dedicación para con el proyecto, sin embargo, debo reconocer - dijo- que el proyecto no se acerca a lo esperado, esa necesidad de cambios y transformaciones que venía asomando desde el '92.



Para Brewer la crisis terminal del sistema político, el derrumbe del esquema centralizado y de partidos, que no fue capaz de evolucionar en sí mismo, no obtuvo solución con el proyecto de Constitución, éste tampoco cumplió con su principal objetivo como era refundar la República reconstruyendo el sistema político.

Asegura que no descentraliza el Estado, no avanza en cuanto a la

Constitución actual ni a la Ley de Descentralización, no se incorporaron los ingresos tributarios estatales, los cuales eran uno de los grandes temas que podían significar progreso en esta materia, por el contrario -insiste- agrava el problema, pues se elimina el Senado (instrumento para garantizar la participación política igualitaria de todos los estados en las decisiones nacionales), además se lesiona la autonomía de las regiones e incluso de los municipios porque establece que por ley ésta podrá ser regulada. Indica lo anterior a pesar de que el proyecto consagra que Venezuela es un país federal descentralizado, a esto respondió:

"Se puede decir misa, pero cuando se analiza el texto simplemente no hay avances sino retrocesos". No son declaraciones -prosiguió- lo que va a resolver el problema de la crisis política. Apunta que tampoco se supera el esquema del Estado de partidos, se cambia un centralismo por otro y un partidismo por otro, eso no es cambio, comentó.

Por el contrario -dijo- se dicta un presidencialismo en potencia alargando el periodo constitucional por seis años con reelección sin establecer la mayoría absoluta para que exista legitimidad del Presidente. Comentó que la situación se agrava con la eliminación del Senado produciendo un desbalance entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Un sistema militarista sin precedentes

Brewer Carías asegura que el proyecto establece las bases para un sistema militarista y autoritario, del cual -indicó- no se tienen precedentes en el país. Para el constituyente se disocia la autoridad militar de la civil, pues la primera no está subordinada a la segunda, se regula a las Fuerzas Armadas con carácter casi autónomo "sin ninguna obligación, ni siquiera de respeto a la Constitución y las leyes, ni tampoco de velar por las instituciones democráticas". Además, se elimina el carácter no deliberante con lo cual "tendremos en el futuro juntas de militares

discutiendo sobre políticas de Gobierno o decisiones nacionales. Es una visión de seguridad nacional totalitaria, con una base militarista", aseguró.

Si amanece un No

Si el 16 de diciembre amanece un NO en el país, a pesar de las amenazas del Presidente Chávez, Brewer asegura que no pasará absolutamente nada, "simplemente el Presidente se tendrá que dar cuenta de que el país no lo puede gobernar con órdenes y amenazas, que es un país democrático, con derecho a la disidencia y que hay que conciliar las opiniones".

Para el constituyente una Constitución debe ser producto de acuerdos nacionales, un pacto de paz, sin guerras de por medio, no para dividir ni armar la guerra.

El siguiente paso debe ser, a su juicio, reformar la actual Carta Magna, para lo cual debe existir la voluntad política para hacer los cambios necesarios para adaptar el sistema a la necesidad de transformación. Comentó que en el Congreso debe haber la voluntad para hacer las modificaciones, salvo que sean suicidas -dijo- y éste no es un país de suicidas, tanto que está reaccionando con el NO y dejará de seguir a este "este señor" (Chávez) que con la defensa de Fidel Castro no avanzará.

NUEVA CONSTITUCIÓN Y PROBLEMAS DEL PAÍS

«La nueva Constitución no va a resolver ninguno de los problemas de Venezuela» <declaraciones> ***Reporte diario de la Economía,*** **Caracas, 02/12/99, p. 11.**

Bogotá, Colombia - La nueva constitución que probablemente será aprobada en el referendo del próximo 15 de diciembre, no va a resolver la crisis venezolana, sino que podría agravarla, en Bogotá Allan Brewer Carías, uno de los cinco constituyentes que rechazaron la nueva carta fundamental en la Asamblea Nacional Constituyente.

"Estoy planteando el voto negativo en el referendo porque este proyecto de constitución no resuelve el problema de la crisis del sistema político, pues no se descentraliza el estado, no se cambia el sistema partidista, ni se abre la democracia", dijo a periodistas Brewer Carías antes de presentar un análisis de la carta ante la Cámara de Comercio Colombo-Venezolana.

Un centralismo por otro

Señaló que el proyecto "cambia un centralismo por otro, crea un presidencialismo exacerbado, disminuye el control parlamentario al eliminarse el senado y decreta un Estado paternalista que puede llevar a la insolvencia las finanzas públicas".

Agregó que el presidente Hugo Chávez "intervino directamente en la constituyente" para aprobar un proyecto a la medida de sus necesidades y ahora se encuentra "dedicado a amenazar a los opositores en una táctica del gobierno" destinada a intimidarlos.

Brewer Carías aseguró que "la constituyente fue consecuencia del derrumbe de un sistema a la vista de todos y que había que reconstruir", pero lamentó que el presidente Chávez "no aportará las soluciones adecuadas".

Un presidente como este presidente sencillamente no puede gobernar" Es imposible gobernar cuando se mantiene visitando hospitales, jugando béisbol o hablando por radio y la amenaza significa posponer las decisiones", manifestó el dirigente político venezolano en una abierta crítica al estilo de gobierno de Chávez. "No hay ninguna varita mágica que pueda cambiarlo", agregó.

El análisis de la nueva constitución venezolana hace parte de una serie de actividades de la Semana de Venezuela en Colombia organizada por el embajador Fernando Gerbasi e iniciada anoche con una presentación de los diseñadores de modas venezolanos.

Mañana habrá un examen de las relaciones económicas y comerciales que este año se encuentran en un mal momento por la recesión que golpea las economías de ambos países.

NUEVA CONSTITUCIÓN Y QUIEBRA DEL ESTADO

«El Estado está condenado a quebrar con Proyecto de Constitución...» <declaraciones a Janeth Gutiérrez> *El Siglo*, Maracay, 02/12/99, p. A-5.

" Estamos creando en un proyecto de Constitución un Estado que materialmente está condenado a quebrar porque no puede asumir todos los compromisos que se le están asignando y de eso se está dando cuenta el país", afirma el constituyente

Allan Brewer Carías al argumentar las razones por las cuales está a favor del "No" para el proceso refrendario de la Carta Magna el 15 de diciembre.

A su juicio, el proyecto de Constitución presentado por la Asamblea Nacional Constituyente no establece los principios para la transformación del Estado, porque no brinda las bases para la descentralización política, no avanza en relación con lo que se había desarrollado bajo el amparo de la Carta Magna de 1961 y la Ley Orgánica de Descentralización.

"No va más allá. Más bien retrocede al eliminar el Senado, que es el mecanismo de participación igualitaria de los estados de una federación en las divisiones políticas nacionales, al establecer que debe regularse por ley nacional el funcionamiento de las asambleas legislativas o de los consejos legislativos, lo cual es una intromisión indebida del poder nacional en la autonomía de los estados y al someter la autonomía municipal a las regulaciones mediante Ley cuando en la Constitución actual ésta está

garantizada. Es decir, que no hemos avanzado nada en materia de descentralización y más bien hemos establecido principios de retroceso."

Observa Brewer Carías un ambiente muy positivo hacia el "No", pues señala que como el mismo Presidente Chávez lo ha dicho, "la gente empieza a darse cuenta en forma espontánea que esto (la Constitución) no es un juego".

Refiere el constituyente que el despertar de los venezolanos ha sido forzado por el propio Presidente, "por su actitud beligerante, retrechera, tratando de dividir al país, de descalificar a todo el que se le opone, desconociendo el derecho a la disidencia que es totalmente antidemocrático. El país no aceptará que venga alguien a querer quitarle las pocas libertades que hay, entre ellas está, el derecho a la disidencia. No hay una sola verdad y mucho menos es la verdad del Presidente", expresa.

Refiere que ha sido el mismo mandatario nacional el que ha venido provocando una mención hacia sus propias ideas, "él es el que quiere dividir al país entre buenos y malos, entre demócratas y no demócratas, corruptos y no corruptos, ¿a cuenta de qué? Porque simplemente uno no esté de acuerdo con lo que él dice".

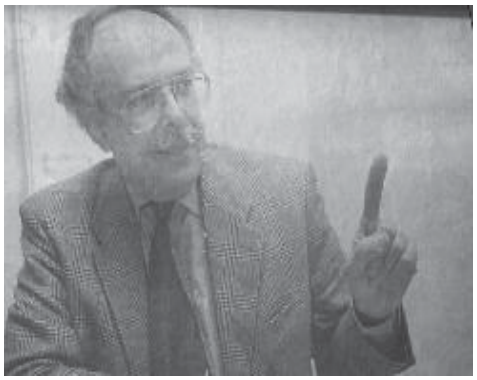
El asambleísta, quien ayer en la tarde dictó una clase magistral a los estudiantes de Derecho de la Universidad Bicentenaria de Aragua, manifestó que el país no se habitúa a ese tipo de líder, pues quiere a alguien que concilie, que integre y que proponga una Carta Magna que sea un tratado de paz para que la gente se ponga de acuerdo.

De ganar el "Sí" en el referéndum, advierte que el país no avanzará nada, "porque la Constitución no nos soluciona los problemas, por eso el propio doctor (Hermann) Escarrá ha planteado que hay que enmendar de inmediato y corremos el riesgo de tener al señor Chávez por 12 años". De ganar el "No", manifiesta que existirá la posibilidad de continuar en la búsqueda de una transformación del Estado. (MRT)

NUEVA CONSTITUCIÓN Y PROBLEMAS DEL PAÍS

«Crisis política no se resolverá, aunque gane el SÍ o el NO» <entrevista con Taynem Hernández> *El Universal*, Caracas, 02/12/99, pp. 1-1 y 1-14.

Caracas.- La crisis política que provocó el nacimiento de la Constituyente no se resolverá gane el SÍ o el NO. Tal es el convencimiento de Allan Brewer Carías, uno de los cuatro constituyentes que lidera la campaña en contra de la aprobación del proyecto.



Derecho constitucional.

Empezar de nuevo, sin que ello signifique que la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) fue tiempo perdido, es la alternativa viable de Brewer, para quien el triunfo del NO obligaría al presidente Chávez a negociar con todos los sectores.

"Los cambios necesarios al sistema político, que originaron la Constituyente, no encuentran solución inmediata gane el SÍ o el NO, porque tendremos que seguir en la búsqueda de un esquema institucional que pueda permitir la realización de un cambio político en democracia".

La regresión de la descentralización, la consolidación de la partidocracia, la exacerbación del presidencialismo y del militarismo, son sólo algunos de los puntos que Brewer objeta de un proyecto para el que propuso no pocos artículos y en el que logró incluir menos.

"La diferencia entre el SÍ y él NO está en los contras de cada uno. Si se impone el SI no ganamos nada y establecemos elementos que significaron pérdida institucional y el riesgo de que pueda haber un gobierno de Chávez de seis años más seis adicionales. Si gana el NO seguimos en la misma búsqueda de la solución a crisis política, pero se recompone la estabilidad de las instituciones para continuar buscando".

—En lo inmediato ¿qué lograría el NO?

Si gana el NO, el Presidente tendrá que sentarse a negociar.

Eso es la democracia, buscar un pacto, porque una Constitución es un pacto de paz con el acuerdo de los actores de la sociedad y no un bando militar que se impone frente a otros. El Congreso tendrá que ponerse a trabajar también en la búsqueda de ese acuerdo, mediante una reforma constitucional. Es decir, institucionalmente, si gana el NO, no pasa absolutamente nada. Lo único es que los venezolanos, en el peor de los casos, nos calaremos a Chávez por cuatro años más.

—¿Los actos de la ANC no quedarían anulados?

—No. Las actividades que se han hecho en el campo judicial las han hecho, en definitiva, el inspector de tribunales y el Consejo de la Judicatura, por lo que siguen vigentes. La ANC cumplió el rol que le correspondía, que era propugnar esa reforma judicial. Además, ¿cuál acto constituyente? El único acto constituyente con el que podría haber problemas es el que no se atreven a dictar: aprobar el presupuesto.

—Si gana el NO ¿la ANC fue tiempo perdido?

—Este no ha sido un tiempo perdido. Ha dado sus frutos, se han debatido los asuntos del país, la discusión de la ANC, por más altura o no que tuviera, llegó a todos los niveles, la gente se interesó, discutió, hay toma de conciencia. Esto es un aporte al desarrollo político. Además, hay muchos estudios hechos. Aquí no se trata ya de inventar nada, porque todo está escrito, todas

las propuesta están hechas, lo que hay es que reordenarlas. Y hay un Congreso de donde se puede rescatar mucha gente que aportaría al proceso.

—¿O sea que hay cosas buenas en el proyecto?

—Claro. Por eso decía que los estudios están hechos y el Congreso tiene que asumir esa responsabilidad.

—¿Si gana el SÍ promoverán una encomienda, como propone Hermann Escarrá?

—Yo creo que hay que esperar. Si gana el SI no tengo elementos predeterminados de si es una enmienda o no.

—¿En todo caso apelará al título IX del proyecto?

—¿Cuál es ese?

—El que plantea la reforma constitucional.

—Habría que buscar esos mecanismos.

—¿Y la posibilidad de convocar una Constituyente, ¿cómo se prevé en el proyecto?

—Ese es un escenario válido y probable porque ya sería con un equilibrio distinto. Si hubiera habido 20 o 25 constituyentes más que no fueran de la línea de levantar manos a ciegas, a lo mejor el resultado hubiera sido distinto. De manera que una nueva Constituyente con un equilibrio real del país, quizá pueda realizar el trabajo más adecuadamente.

NUEVA CONSTITUCIÓN Y ACENTUACIÓN DEL CENTRALISMO

«Con la nueva Constitución se acentúa el centralismo» declaraciones a Celina Sulbarán> *Diario de los Andes,* Mérida, 03/12/99, pp. 1 y 3.

"Se han incorporado al nuevo proyecto de Constitución elementos que atentan contra la estructura del poder, acentuando el centralismo, no se cumple con los objetivos exigidos a la Asamblea Nacional Constituyente".

El planteamiento fue hecho por el constituyentista Allan Brewer Carías, luego de su arribo a Mérida para disertar sobre la nueva Carta Magna. Añadió que tampoco se logró desmantelar el partidismo y constituir un Estado descentralizado como al principio habían pensado, en este sentido, quedó todo tal cual como aparece en la Constitución de 1961.

A su juicio, se repitió el mismo principio de representación proporcional como único mecanismo electoral de rango constitucional, lo que conduce a la representatividad exclusiva de partidos políticos. Esto indica, según Brewer Carías, que simplemente se está sustituyendo un centralismo por otro y no se ha avanzado en la transformación del Estado.

El asambleísta señaló, además, que la situación se agrava con el presidencialismo, en la nueva carta magna se establece un período de seis años con reelección inmediata del primer mandatario nacional, utilizándose un mecanismo revocatorio de mandato excesivamente complejo que no es viable, además se deja por fuera la elección mayoritaria con doble vuelta que se exigía para que hubiera efectiva representatividad.

Vamos directo al autoritarismo

"Si mezclamos mayor centralismo y presidencialismo nos encontramos a las puertas del autoritarismo, lo que se complementa con el esquema militarista. Nunca antes en una Constitución se había visto algo así, ni cuando el gobierno de Juan Vicente Gómez. Se elimina toda subordinación militar respecto a la civil, la prohibición de ejercer cargos simultáneamente en las dos áreas, se elimina el carácter no deliberante de las Fuerzas Armadas. Así que vamos a tener en un futuro una junta de comandantes opinando, deliberando, dando su parecer sobre política nacional, proyectos de leyes, esto pasa en Chile porque no se ha podido reformar la Constitución", advirtió Brewer Carías.

Recalcó que en la nueva Constitución se acentúa el paternalismo por parte del Estado y hay un excesivo estatismo.

Se elimina o minimiza la actividad privada, por lo que piensa que es un texto falso, que va a ser violado desde el mismo momento de ser aprobado o habrá que hacer lo que han propuesto algunos constituyentitas, una enmienda, lo que le parece una irresponsabilidad, por eso es mejor que no se le dé visto bueno al proyecto de Constitución.

No pasara nada si no se aprueba

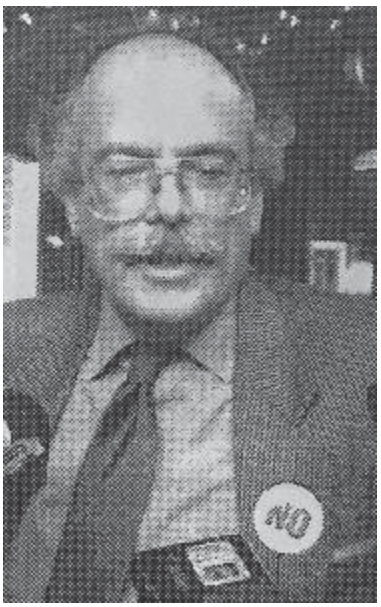
Alan Brewer Carías aclaró que, de no aprobarse el nuevo texto constitucional, no pasará absolutamente nada desde el punto de vista institucional, los venezolanos tendrán la garantía de que el Presidente Hugo Chávez sólo va a durar en su mandato cinco años.

Explicó, además, que todo lo que se ha hecho en materia de reforma judicial sigue vigente, porque ese es un trabajo del Consejo de la Judicatura. Pero se tienen que seguir buscando los mecanismos idóneos para reformar el Estado y hacerlo más moderno.

NUEVA CONSTITUCIÓN Y RÉGIMEN AUTORITARIO

«Tenemos una Constitución de mentira y una entrada al autoritarismo» declaraciones a Erika Polanco> *Cambio,* Mérida, 03/12/99, pp. 1 y 2.

Durante una nueva visita al estado Mérida el constituyente de oposición, Allan Brewer Carías, reiteró los argumentos que maneja para señalar que la Constitución del ’99 no debe ser aprobada el 15 de diciembre por los venezolanos.



Señala Brewer Carías que la ANC tenía una misión esencial que no era más que transformar el Estado y establecer un nuevo orden jurídico para garantizar la democracia social y participativa.

En virtud de ello, señala el constituyente que frente al proyecto de la nueva Carta Magna lo que hay es que preguntarse si esto se logró, pero asegura que al analizar el proyecto globalmente, por más que pueda tener argumentos más que excelentes en uno que otro artículo, globalmente nos encontramos ante una copia del proyecto centralista de la Constitución del '61, es decir, no avanzamos absolutamente nada en materia de descentralización y contrariamente tenemos un efecto regresivo en materia de organización del poder, lo que tiene como ejemplo la eliminación del Senado.

Por otra parte, menciona que se establece que por ley nacional se puede regular los nuevos Consejos Legislativos Estatales, lo que es, a su juicio, una limitación a la autonomía, e

incluso se establece que por ley nacional se puede limitar la autonomía municipal, lo que nunca había estado en una Constitución, lo que implica una regresión.

Esto hace asegurar a Brewer Carías que sencillamente el primer objetivo de la reforma que se exigía a la ANC no se logró.

En cuanto al segundo objetivo, refiere Brewer que se trataba de desmantelar el partidismo, sustituyendo un estado centralizado de partido por uno descentralizado y participativo.

Asegura que en este sentido tampoco se estableció nada, ya que se repitió el mismo principio de representación proporcional como único mecanismo electoral de rango constitucional, y bien es sabido que la representación proporcional conduce inexorablemente a la representatividad exclusiva de los partidos políticos, con lo cual el segundo objetivo de la ANC tampoco se logró.

Por otra parte, señala que esto se agrava con elementos que están en la Constitución que son totalmente nuevos, que acentúan en primer lugar el presidencialismo al establecer un período de 6 años con reelección inmediata, con un mecanismo revocatorio de mandato que es excesivamente complejo y no viable, y que no consagra la elección mayoritaria con doble vuelta que garantizara la verdadera representatividad.

Con esto concluye que al mezclar centralismo y presidencialismo nos encontramos a las puertas del autoritarismo, lo que se completa con el esquema militarista.

Manifiesta que nunca antes en Constitución alguna se habían establecido elementos de militarismo como están establecidos en esta -ni en la época de Gómez-. Se elimina la subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil, se elimina el carácter no deliberante de las Fuerzas Armadas, 1o que implica que tendremos a futuro una junta de comandantes de las Fuerzas Armadas opinando, deliberando, dando su parecer sobre política nacional, como en Chile de acuerdo con la Constitución de

Pinochet. Se elimina incluso la obligación de estas fuerzas de respetar la Constitución y las leyes por encima de cualquier otra obligación, entre otras cosas.

Finalizó sumándole a estos argumentos el paternalismo de Estado, excesivo estatismo, obligaciones irrealizables por parte del Estado en materia de seguridad social, salud, educación, que se traduce en una Constitución de embuste que sería violada desde que se comience a aplicar si es que se aprueba.

NUEVA CONSTITUCIÓN Y CAMBIO DE GOBIERNO

«Votar no garantiza la salida de Chávez en cuatro años» <declaraciones a Nora Sánchez> *Frontera,* Mérida, 03/12/99, pp. 1-A y 3-A.

Si el 15 de diciembre gana el NO seguirá vigente la Constitución del 61 por muy moribunda que sea y a decir de Allan Brewer Carías, hay que seguir buscando los mecanismos de reforma del Estado, "que no están asegurados con esta Constitución, de manera que si gana el SI no se gana absolutamente nada porque tenemos que seguir buscando la transformación del Estado".

Nora Sánchez/Frontera

Con una chapa que identifica su inclinación por el NO a la nueva Constitución, el constituyente de la oposición, Allan Brewer Carías, mantiene su posición frente al proyecto de la nueva Carta Magna, el cual se someterá a referéndum consultivo.

A juicio de Brewer Carías, la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) tenía una misión fundamental la cual se centraba en transformar el Estado y establecer un nuevo orden jurídico para asegurar la democracia social y participativa

Y para superar la crisis del sistema político, situación que originó el momento constituyente. Sin embargo, cree que ese objetivo no se logró, por más que el proyecto de Constitución tenga elementos excelentes en uno que otro artículo.

Destacó que globalmente los venezolanos se encuentran con un proyecto de Constitución que repite el mismo esquema centralista de la Constitución del 61 y por ende refleja un efecto regresivo en materia de organización del poder al eliminarse el Senado.

Recordando que el nuevo texto constitucional acentúa el presidencialismo y tiene un mecanismo revocatorio de mandato muy complejo,

Allan Brewer Carías dijo que la mezcla de los defectos de la nueva Constitución lleva al país a las puertas del autoritarismo, lo cual se complementa con el esquema militarista. Basando su rechazo en amplias explicaciones, el constituyente aseguró que constitucionalmente no pasará nada grave en Venezuela si no se aprueba la nueva Constitución.

"Si esa Constitución no se aprueba no pasa nada desde el punto de vista institucional", señaló Brewer Carías, quien agregó que lo único que tendrán los venezolanos es la garantía de que el presidente Chávez sólo va a durar cinco años en el poder.

Explicó el experto en la materia que todo lo que se ha hecho referente a la reforma judicial sigue vigente, pues según sus propias palabras tal cambio no lo ha hecho la ANC, sino el Consejo de la Judicatura con el motor político de la ANC.

Si el 15 de diciembre gana el NO seguirá vigente la Constitución del 61 por muy moribunda que sea y a decir de Allan Brewer Carías hay que seguir buscando los mecanismos de reforma del Estado, "que no están asegurados con esta Constitución, de manera que si gana el SI no se gana absolutamente nada porque tenemos que seguir buscando la transformación del Estado".

Brewer Carías señala que la mejor propuesta es "quedarnos como estamos y seguir buscando transformación del Estado a través de los mecanismos de la Constitución, que el Presidente siga gobernando para lo que fue electo, pues los venezolanos ya sabemos de qué se trata el gobierno de Chávez, el gobierno de Chávez es el que hemos tenido, no va a haber ninguna varita mágica que va a cambiar ese gobierno".

Para buscar las nuevas reformas del Estado si no se, aprueba el proyecto de Constitución, el Congreso Nacional tendría que hacerle una enmienda o reforma a la Constitución actual, a decir de Brewer Carías, quien estima que el poder Legislativo nacional debe entender que es el momento del cambio y que no se puede seguir actuando de forma suicida.

NUEVA CONSTITUCIÓN Y TENTACIÓN AUTORITARIA

«Proyecto de Constitución es una tentación autoritaria» <declaraciones> *El Bolivarense*, Ciudad Bolívar, 06/12/99, pp. A-1 y A-8; *El Expreso,* Ciudad Bolívar, 06/12/99, p. C-1.

***A juicio del constituyente, el proyecto de Constitución agrava la crisis política e institucional del país por su exacerbado presidencialismo.

***Los conceptos de es proyecto nos conducen a un camino de tentaciones autoritaritas que son muy inoportunas e inadecuadas para el país.

***Brewer Carías dice que aún cuando gane el Sí o gane el No, el camino de los venezolanos es seguir buscando sentar las bases para la reforma política.

***Es irresponsable votar por ese proyecto tal como está y tampoco se hace partidario de las enmiendas, pues cree que es demasiado el material que habría que modificar. Prefiere una nueva Constituyente.

"El sonido de las cacerolas indica que el país ha perdido el miedo al mito Chávez, dijo Allan Brewer Carías".

Para el constituyente Allan Brewer Carías, imagen independiente del No en contra del proyecto de constitución, el punto más débil de este documento es el exacerbado presidencialismo que posee y que podría significar una tentación autoritaria demasiado peligrosa para el país.

Así lo dijo el Dr. Allan Brewer Carías en entrevista especial concedida a esta agencia de noticias. Para el conocido jurista, el proyecto de constitución, tal como ha sido elaborado, representa una frustración a la voluntad de cambio de todos los venezolanos.

El constituyente participó este fin de semana en varias actividades programadas en Ciudad Bolívar para promover la discusión en torno al proyecto de Constitución. Fue invitado de un grupo de estudiantes al Foro Nacional del Estudiante de Derecho frente a la nueva Constitución de la República, auspiciado por la Asociación Civil para el Desarrollo del Conocimiento, Innovación y la Eficiencia de la Calidad del Estudiante Universitario. Este evento fue realizado en el Colegio de Abogados de la capital bolivarense.

Posteriormente se reunió con otro grupo de personalidades bolivarenses que coordinan distintas acciones cívicas a favor del No, entre ellas el publicista Tony Guevara y un grupo de profesionales del derecho que fueron sus alumnos en distintas aulas universitarias.

De entrada, dijo que el No que promueve se identifica con él mismo y con la que fue su labor en el seno de la ANC. “He participado activamente en el proceso constituyente y de eso es testigo el país entero, participé en todo el debate y salvé mi voto por escrito unas 137 veces”, dijo, dejando además asentada una posición clara desde el punto de vista jurídico en torno a los temas incluidos en el proyecto de Carta Magna.

Su evaluación general es que el proyecto de constitución no soluciona la crisis del sistema político que dio origen a la ANC. “Esa Asamblea se eligió, de acuerdo con el referéndum del 25

de abril, para transformar el Estado y establecer un nuevo ordenamiento jurídico que hiciera efectiva la democracia social y participativa".

Ese era el fin de la Constituyente, sin embargo, Brewer Carías cree que el resultado final, presentado como proyecto de constitución, no sienta las bases para la transformación del Estado ni para el perfeccionamiento de la democracia.

Ese proyecto -según su análisis-, no descentraliza el Estado, que es la única forma de garantizar participación, ni despartidizar el sistema político, simplemente cambia un centralismo por otro y un partidismo por otro.

Estima que se estaría sustituyendo a los partidos tradicionales por partidos nuevos, pero con el mismo criterio cogollero; de centralismo y de conducción unipersonal, "que se hace peor en este caso, porque la presión es del Presidente de la República, jefe y dueño de ese partido".

Destacó que, de acuerdo con su criterio, eso no es lo que el pueblo venezolano requería como transformación política; por eso es por lo que define ese proyecto de Constitución, como una gran frustración frente a las necesidades de cambio.

Se agrava la crisis institucional...

Por otro lado, Brewer Carías insiste en que el proyecto de Constitución agravaría la situación institucional, en virtud de que no solo no descentraliza ni desmonta el partidismo, sino que establece un mecanismo institucional con un presidencialismo exacerbado y un militarismo nunca conocido en nuestra historia que abren la vía para el autoritarismo. Por tanto, destacó que su voto no es una expresión contra un sistema que permite un autoritarismo constitucional. "Ese no es el cambio político por el que hemos luchado todos".

Para él, los puntos más débiles del texto constitucional elaborado por la ANC lo constituyen el marcado centralismo, el

presidencialismo, el partidismo y el militarismo con tendencias autoritarias que establecen una disociación total de la autoridad militar respecto a la autoridad civil.

Por primera vez, se pretende eliminar la subordinación de la autoridad militar a la civil, dándole una autonomía total a la Fuerza Armada, se declara que esa institución puede ser beligerante y, además, se le elimina el carácter apolítico de ese organismo, asignándole a la Fuerza Armada un rol que nunca ha tenido, ni siquiera en tiempos de Gómez. Esa es la puerta abierta al autoritarismo -señaló el constituyente-.

¿Cuál sería el panorama si gana el Si el No, en virtud de que se ha hablado de caos y hacía de guerra interna en caso de que fracase el Llamado del sector oficial?

Gane el Sí o gane el No, los venezolanos seguiremos buscando establecer las bases para la reforma del sistema político, porque ese proyecto de constitución no establece ningún elemento para reformar ese ámbito.

Más adelante aclaró, contra voces agoreras que, si gana el No, no pasa nada en el país, no hay tal caos, ni el desastre que han vaticinado algunos sectores. “Si gana el No, sigue vigente la constitución del 61, siguen vigentes las reformas, inclusive las que se han hecho en materia judicial, las cuales han sido adelantadas por el Consejo de la Judicatura, por el Inspector de Tribunales y por la Sala Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, en ejecución de unas leyes aprobadas en septiembre del año pasado, donde se establecía que todos los jueces debían ir a concurso”

Si gana el No, además de que se recobra la vigencia de la Constitución del año 61 y no hay ningún tipo de vacío jurídico, por otro lado, Brewer Carías hizo énfasis en otro beneficio.

De ganar el No, los venezolanos tendremos la garantía de que sólo tendremos que calmar al Presidente Chávez por cuatro años más. Ya sabemos cómo ha sido este primer año de gestión y no creo que las cosas se entienden, porque no hay una varita

mágica para enderezar este desgobierno, por lo tanto, para mí es una tranquilidad saber que no tendremos que soportar a Chávez más allá de 4 años.

La lucha continuará ante el Sí o el No...

En caso de que gane el Sí, Brewer Carías dejó claro que no se soluciona para nada la crisis política, por lo que advierte la continuidad de la búsqueda colectiva por las reformas al sistema político.

De manera que, según él, resulta tremendamente irresponsable votar Sí por una constitución que no resuelve nada y para la cual ya hay gente buscando firmas para enmendar.

Simplemente hagamos lo que tenemos que hacer, dejemos el sistema tal como está y propugnamos las reformas, las enmiendas o una nueva constituyente a fin de establecer las verdaderas reformas. De manera que, si gana el sí, no pasa nada en materia de cambio político, lo que sí va a pasar es que vamos a consagrar un autoritarismo que será la tentación del presidente Chávez -dijo-.

De ganar una u otra propuesta, Brewer Carías aseguró que su postura será la misma.

Continuará la lucha a fin de perfeccionar la democracia en Venezuela. No dio lugar a la posibilidad de que, en caso de ganar el Sí, se pueda sumar a las jornadas por la recolección de firmas para promover las enmiendas. Cada cosa en su tiempo, pero además cree que es tanto el material que debe ser corregido en ese texto constitucional que lo más factible podría ser promover una nueva constituyente.

No hay equilibrio entre los poderes....

Al ser consultado sobre la nueva división de poderes contenida en el texto constitucional, Brewer Carías dijo que la presencia del Poder Ciudadano y la Defensoría del Pueblo, eran elementos positivos que aclararía el panorama y las funciones, entre otros, del Fiscal General de la República.

No obstante, cree que no hay equilibrio entre los nuevos poderes debido a la marcada exacerbación del presidencialismo en el esquema constitucional. Inclusive se le da potestad al Presidente para que dicte leyes de base, lo que es más allá de una Ley Habilitante, por lo que según advierte, podríamos ver a un primer mandatario nacional dictando leyes, incluso, desde el punto de vista penal.

Ideas contrarias al pensamiento del Libertador...

Para Brewer Carías, la intención de cambiarle el nombre al país por el de República Bolivariana de Venezuela es una idea contraria al pensamiento del Libertador Simón Bolívar, pero además lo califica como un concepto antihistórico y un error que no responde a las ideas del padre de la Patria.

Para el Libertador una República Bolivariana abarcaba todos los países que pudieran ser calificados de bolivarianos. La única república bolivariana que existió en este fue la que originó el Congreso de Angostura en 1819 al dictar la Ley de la Unión de los pueblos de Colombia, lo que originó la convención de Cúcuta del año 21 que extinguió la República de Venezuela y creó la República de Colombia.

Precisó que se trata un planteamiento antihistórico, contrario al pensamiento de Bolívar y donde lo que se está imponiendo es una idea "partidista o partisana", empeñada en darle a la República el nombre de un partido político.

El país no quiere que le hablen así...

En otro orden de ideas, Brewer Carías contradijo al Presidente Chávez, quien este fin de semana señaló que él habla como el pueblo quiere que le hablen.

No creo que el Presidente esté entendiendo al país, este no es un pueblo habituado a ese tipo de discurso basado en la actitud pendenciera, el ataque permanente, la descalificación del

contrario; este es más bien un país tolerante, donde en 40 años de democracia hemos aprendido a oír, a conciliar y a tolerar. El presidente, lejos de todo esto, parece estar promoviendo la división.

La Constitución, según la percepción de este jurista, profesor universitario y ahora constituyente, es un tratado de paz. "La constitución debe ser producto de un acuerdo general y no puede ser la expresión de un bando militar que se impone sobre otro. Constituciones de ese tipo tienen corta duración y eso es lo que auguramos a este proyecto en caso de aprobarse.

Educación privada minimizada...

Sobre la materia educativa y las protestas de diversos sectores universitarios, Brewer Carías dijo alarmado que en el proyecto de constitución la educación privada queda, definitivamente, minimizada y considera que quienes elaboraron esos artículos lo hicieron pensando más en algunos problemas que han surgido con ciertos institutos educativos que en una visión integral del asunto.

La educación privada queda marginada, se eliminó la obligación del Estado en promover y estimular la educación privada, concepto que sí está plasmado en la constitución

Vigente. De manera que ha habido una regresión y hemos violado las bases comiciales que exigen la progresión en la protección de los derechos fundamentales y la educación es un derecho fundamental -sentenció-.

A su juicio, es totalmente inconveniente la mención de que la educación es un servicio público gratuito. Debe serlo así para el sector privado, alertó, pero no puede serlo en términos generales, porque sería la negación de la educación privada y eso según cree, es un atentado contra el propio desarrollo cultural del país, el cual no puede estar centrado sólo en la educación pública.

Un Estado dentro del Estado...

También se refirió a la polémica generada en torno a la consagración de los derechos territoriales indígenas y dijo que corremos el riesgo de crear un Estado dentro de otro Estado. Con la concesión de tres factores fundamentales, como pueblo, tierra y gobierno - se estaría constituyendo un Estado.

Advierte que esa podría no ser la intención del actual liderazgo indígena, pero señaló que una Constitución presuntamente hecha para largo plazo puede dejar esa rendija abierta para que dentro de algunos años puedan suceder cosas irregulares, con amparo constitucional, sobre todo en áreas donde hay tanto y tan poderosos intereses ocultos, como el narcotráfico, la guerrilla y otros.

Un No plebiscitario...

Brewer Carías desechó que su jornada por el No sea un acto plebiscitario y dijo que no lo entiende así desde ningún otro lado favorable al No. "El único que, con su división, con su lenguaje y amenazas, lo está haciendo ver como un proceso plebiscitario es el Presidente de la República", aseguró el constituyente.

Pero el asunto no le desagrada del todo, es más dijo, "ojalá sea así, para que el Presidente se dé cuenta que este es un país realmente distinto a como él lo concibe y que esta es una Nación con derecho a disentir, que no tiene por qué estar sometida a lo que él piensa. "No se puede permitir que un Presidente, en lugar de unir y gobernar para todos los sectores, pretenda gobernar tan sólo para un partido político".

¿Qué opina sobre el rol del CNE en el marco de esta convocatoria apresurada al referéndum?

El apresuramiento no ha sido del CNE, sino del gobierno nacional y de la Asamblea Constituyente -puntualizó- El Consejo Nacional Electoral lo que hecho es seguir con esa orientación. No quiero hacer ningún vaticinio hacia el futuro, lo que sí

quiero es pensar que el organismo electoral no se va a prestar para ningún fraude, porque eso sería gravísimo para el desarrollo democrático de los venezolanos.

El ruido de las cacerolas...

Por último, consultamos al constituyente en torno a los síntomas de protesta que ya ha comenzado a esbozar el pueblo venezolano en contra del presidente Chávez. De acuerdo con el criterio de Brewer Carías, el sonido de las cacerolas indica que se está empezando a perder el miedo.

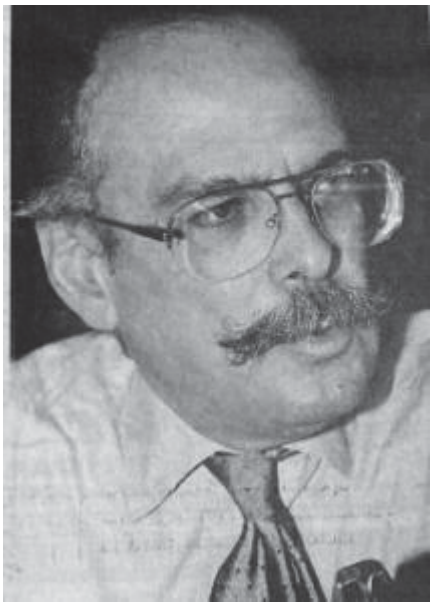
El señor presidente lo que ha querido es atemorizar al país, pero se está encontrando con el hecho cierto de que este no es un país miedoso que finalmente sabe encontrar los mecanismos pacíficos para protestar y demostrarle que ya no hay temor.

Brewer Carías ha sido un profesional dedicado, por completo a las labores de docencia, al trabajo jurídico y a las más arduas tareas en el campo del derecho. Ahora incursiona en el proceso constituyente y se convierte, de la noche a la mañana, en protagonista y voz de la conciencia de millones de venezolanos.

No siente que ese proceso lo haya cambiado, insiste en que sigue siendo él mismo. “Soy auténtico y eso es lo importante “dijo el constituyente, electo por millones de venezolanos sin gastar ni medio en una valla publicitaria promocionando como candidato.

NUEVA CONSTITUCIÓN Y MILITARISMO Y PRESIDENCIALISMO

«El No es un rechazo a las pretensiones militaristas y al exacerbado presidencialismo» <reseña de foro por Ángel Ciro Guerrero> *Frontera*, Mérida, 06/12/99, pp. A-a y 3-c.



Entre los venezolanos de pensamiento lúcido sobre el acontecer nacional, de intensa y productiva forma-sin duda alguna considerado entre 10 pocos que llegaron a la ANC con conocimiento de causa, dispuestos a rendirle cuentas al país del trabajo que allí realizan y no a contabilizar a futuro cuántas veces se levantó la mano, sin saber por qué, cada vez que sonaba el teléfono o la campanilla, Allan R. Brewer-Carías estuvo en Mérida para explicar las razones del NO frente al Proyecto de Constitución que el Jefe del Estado quiere se imponga. En su conferencia, dictada ante un público muy especial, los estudiantes de Derecho de la ULA, que rebasó las estimaciones y el escenario, se basa este trabajo en el cual mostramos los aspectos puntuales del democrático rechazó que el experto constitucionalista sostiene debe ser la mejor respuesta a las aspiraciones presidenciales frente al texto presentado a consideración nacional.

¿Por qué el proyecto de Constitución frustra, según usted, el deseo de cambio político?

—A la ANC misionero le encargó la especialísima misión de elaborar una nueva Carta Magna que transformara el Estado, creará un nuevo ordenamiento jurídico, facilitara el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa, incorporara a la sociedad civil al proceso político, económico y social y asegurará la participación de todos en la conducción del Estado.

¿Y esa tarea no se cumplió cabal y totalmente?

—Una vez evaluado el Proyecto, la conclusión es que no asegura ni sienta las bases para lograr la transformación requerida. Por el contrario, allí se consolida tanto el centralismo estatal imperante como el partidismo; se reitera 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 se fortalece la tendencia a la ilegitimidad democrática al mantener la mayoría relativa para la elección de las autoridades ejecutivas.

¿Se perdió el tiempo?

—También la oportunidad histórica única, pues convocar a una Asamblea Nacional Constituyente en democracia, no es un hecho político común, más bien excepcionalísimo como lo demuestra nuestra historia político-constitucional.

¿Qué hacer ahora?

—Ante un Proyecto de Constitución que no resuelve el problema central y medular de la crisis política para perfeccionar la democracia, lo que resta es votar NO.

¿Votar NO es acaso la solución?

—La verdad es que la crisis no se resuelve votando SÍ o NO, porque la Constitución no se diseñó para sentar las bases del cambio político democrático.

¿Cuál sería, entonces, lo recomendable?

—Resulta preferible que continúe el actual proceso político con unos representantes de los Poderes Públicos electos hace un año, tanto el Presidente de la República como los senadores y diputados a nivel nacional y los gobernadores y diputados a las Asambleas Legislativas, a quienes les restan cuatro años de mandato.

Es decir, que todo siga igual.

—Le aclaro: en ese período debe procederse a la reforma de la Constitución, mediante el procedimiento previsto en la del 61, que continúa vigente, o mediante otra Constituyente. Para esto último ya hay suficientes ideas, propuestas y aportes.

¿Y si triunfa el NO?

—Triunfando el NO, la ANC termina su mandato, el Congreso asume plenamente sus funciones. Igual los otros órganos del Poder Público como el Consejo de la Judicatura, pero continuarán las reformas ya iniciadas.

¿A dónde nos conduciría el triunfo del Sí?

—A la aprobación de una Constitución que no contribuye a superar la crisis del centralismo del Estado y del Estado de Partidos, sino más bien la agrava, y con ello el peligro del derrumbe de la democracia; a una Constitución que sienta las bases constitucionales para el desarrollo de un autoritarismo político, montado sobre regulaciones que refuerzan el centralismo, el presidencialismo, el estatismo, el paternalismo de Estado, el partidismo y el militarismo.

¿Por qué, según usted, el Proyecto presentado está concebido para el autoritarismo?

—Como el partido del Presidente de la República es el "partido bolivariano", por ello lo que pretende es imponerlo como nombre de la República. Eso debe ser rechazado no sólo por ser anti bolivariano (no se olvide el último grito del

Libertador, en víspera de su muerte, fue porque 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 manipulando la historia y los sentimientos populares con el control del Político.

Usted califica de burla lo referido al proceso de descentralización.

—El resultado final del esquema constitucional proyectado 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. Por el contrario, en muchos aspectos ha significado un retroceso institucional. Por ello, la denominación de "Estado Federal Descentralizado", en definitiva, no pasa de ser el mismo "desiderátum" inserto en la Constitución de 1961, hacia el cual se puede ir, pero que no se consolida en el Proyecto. La gran reforma del sistema político, necesaria e indispensable para perfeccionar la democracia, en todo caso era desmontar el centralismo del Estado y distribuir el Poder Público en el territorio; única vía para hacer realidad la participación política. Ello sólo justificaba el proceso constituyente. Pero eso se pospuso y se perdió la gran oportunidad de comenzar a sustituir el Estado Centralizado por un Estado Descentralizado. La ANC, para superar la crisis política, debió diseñar la transformación del Estado, descentralizado el poder y sentar las bases para acercarlo efectivamente al ciudadano. Al no hacerlo, ni transformó el Estado ni dispuso lo necesario para hacer efectiva la participación.

Logró sobrevivir la representación proporcional y la partidocracia.

—En el Proyecto de Constitución tampoco se atacó el otro aspecto del sistema político que requería de una reforma radical, el de la representatividad política y la participación, de manera de romper el monopolio que en esa materia han tenido los partidos políticos. Por tanto, insistimos en que el haber mantenido, en general, el sistema de representación proporcional no sólo garantiza la continuidad de la partidocracia, sino que nada sufrirá cambios, salvo la representatividad de unos partidos por otros.

Usted sostiene que se asentó un presidencialismo exacerbado.

—Sí, en el Proyecto de 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. La reelección inmediata atenta contra el principio de la alternabilidad republicana al permitir un largo período de gobierno de doce años.

En cuanto al referendo revocatorio del mandato, por los dos elementos anteriores, se hace prácticamente inaplicable.

Fue eliminado el principio de la elección del Presidente por mayoría absoluta y doble vuelta, aprobado en primera discusión, para dejarlo como está previsto en la Constitución de 1961. Es decir, seguiremos con gobiernos electos con una minoría de votos, que hace al sistema ingobernable.

¿Por qué el Proyecto, según usted, es la base constitucional para el militarismo?

—Al presidencialismo, como forma de gobierno, se agrega un acentuado esquema militarista cuya combinación puede conducir fácilmente al autoritarismo. En el Proyecto quedó eliminada toda idea de sujeción o subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil. Al contrario, se consagra 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. Nueve son las razones que, contenidas en

el Proyecto, evidencian un cuadro de militarismo realmente único en nuestra historia constitucional, que ni siquiera se encuentra en las constituciones de los regímenes militares.

También, en su opinión, es una Constitución social concebida para el paternalismo y el populismo.

—No niego que el Proyecto tiene avances, 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 favorables. Pero los aspectos negativos del Proyecto pesan más que las razones que podrían merecer nuestra aprobación.

¿Cuáles son esos aspectos negativos?

—La ausencia de consagración constitucional de derechos de protección al niño desde la concepción; la siembra constitucional del principio para el control de la libertad de información; la discriminación constitucional a favor de los pueblos indígenas y la siembra de principios desintegradores del Estado; la confusión entre buenas intenciones y los derechos constitucionales y el engaño que deriva de la imposibilidad de satisfacer algunos derechos sociales; el excesivo paternalismo estatal y la minimización de las iniciativas privadas en materia de salud, educación y seguridad social.

Igualmente denuncia que el Proyecto está concebido para el estatismo insolvente.

—En este Proyecto el Estado es responsable de casi todo y puede arreglarlo 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.

Ese Proyecto 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 el mismo, de un conjunto de potestades reguladoras, de control y de planificación.

Las normas relativas a la economía, por tanto, son básicamente las dirigidas a prever la intervención del Estado, destinando a lo privado, en realidad, las escuetas normas reguladoras de la libertad económica y de la propiedad privada. No existe, sin embargo, el equilibrio necesario entre lo público y lo privado, privilegiando en el sector privado sólo actividades no fundamentales en la generación de riqueza y empleo como la agrícola, la artesanía, la pequeña y mediana industria y el turismo.

A ello se agregan normas de control y persecución relativas a los monopolios y a los delitos económicos; la declaración del subsuelo como dominio público, las costas marítimas y las aguas lo que abre un campo ilimitado respecto del control estatal del uso y aprovechamiento de dichos bienes; las reservas al estado de la industria petrolera, y la posibilidad de reserva de otras actividades, servicios o explotaciones de carácter estratégico; y las normas que prevén las potestades planificadoras del estado, tanto a nivel nacional como a nivel local.

Dice usted que en ese Proyecto por igual se consagra el 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 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.

El Proyecto, en esta materia, no reguló nada específico sobre el necesario respeto de la capacidad contributiva de las personas ni sobre el principio de que la imposición debía revertir hacia los contribuyentes-ciudadanos, en servicios públicos adecuados. Nada se reguló 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 previstas tienden a castigar la evasión fiscal con penas privativas de la libertad personal, estableciéndose en las Disposiciones Transitorias normas destinadas a regularizar el terrorismo fiscal, 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. Es decir, se olvidó del ciudadano y de la protección y seguridad que había que brindarle.

¿En lo político, en lo social y en lo económico el Proyecto no dio en el clavo?

—Esa no es la Constitución política que la democracia requería para su perfeccionamiento, porque no está montada sobre la descentralización del poder, un presidencialismo controlado, la participación política y la sujeción de la autoridad militar a la civil. 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, seguridad social, como actividades en las cuales tiene que existir una corresponsabilidad entre el estado y la Sociedad.

Lo que muestra es un marginamiento de la sociedad y de las iniciativas particulares, haciendo recaer sobre el estado todas las obligaciones imaginables, imposibles de cumplir. Es una Constitución concebida para el paternalismo, lo que se traduce en populismo. No es la Constitución económica que se requería para fundar la política de desarrollo económico que demanda el país, que debe 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.

NUEVA CONSTITUCIÓN Y CORRUPCIÓN

«Constitución Bolivariana profundizará la corrupción <declaraciones a Aura Elisa Parra> *El Impulso,* Barquisimeto, 07/12/99, pp. A-1 y D-1.

Quienes confían en que a través del Poder Ciudadano que se incluye en el Proyecto de Constitución se pondrá fin a la corrupción, deberá comenzar a abrir los ojos ante la única realidad: la lucha contra la corrupción no tiene rango constitucional, además no se ha incluido alguna estructura novedosa que lo permita.

Así lo considera Allan Brewer-Carías, quien considera que el Poder Ciudadano no es otra cosa sino la consagración constitucional de las mismas instituciones promulgadas en la Constitución vigente.

Una a una las menciona. En la Constitución Bolivariana se establece la Contraloría General de la República, con las funciones que posee actualmente; la Fiscalía General, con las mismas tareas que le asigna la Constitución del 61.

La lista no termina allí, Brewer Carías recuerda que también queda determinado, de igual forma como hasta ahora, el principio regulador de autonomía del poder judicial.

Así que es mejor olvidarse de la promesa de erradicar la corrupción, la cual con voz fuerte y desafiante hace el presidente Chávez cada vez que toma la palabra.

Brewer Carías explica que la corrupción es un problema generado en el funcionamiento de las instituciones y en la incontrolable posesión de los órganos de poder por parte de los partidos políticos, lo cual ha eliminado el principio del contrapeso del balance y del control.

Cuando un partido posee el control de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Fiscalía y Contraloría, no existe forma de luchar contra la corrupción porque las faltas no serán ventiladas ni sancionadas. Llama la atención de quienes piensan que llegará el final de los partidos políticos, al manifestar que la Constitución Bolivariana no incluye cambios destinados a eliminar el partidismo.

¿Por qué?, sencillamente porque ratifica el predominio del régimen de partidos, al establecer como único mecanismo electoral el sistema de representación proporcional, lo cual significa que sólo los partidos tendrán representatividad.

Esta medida indica que se cambia la hegemonía de unos partidos por otros, lo cual no garantiza que se acabe la corrupción.

No existe, a juicio de Brewer Carías, una transformación destinada a rehacer el sistema político y permitir su desarrollo de acuerdo con nuevos principios.

Por otra parte, señala que el centralismo, el estatismo y el paternalismo marcado en el proyecto de Constitución, abre la puerta a más corrupción porque se concentra mayores recursos en manos de los funcionarios, quienes pueden incurrir en este delito, más aún si los controles están a cargo de la misma estructura partidista.

Mucha influencia presidencial

La soberanía no fue tan dueña de sus actos... ¡No! Una mano zurda muy conocida, la del Presidente de la República intervino en muchas ocasiones, con la finalidad de indicar el camino a los constituyentes que, semejantes a ovejas descarriadas, intentan tomar una vía distinta a la fijada por el primer mandatario.

Brewer Carías considera que la influencia del presidente Hugo Chávez durante la segunda discusión fue determinante para que los aspectos positivos que habían sido aprobados en primera discusión fueran rechazados por los constituyentes del Polo Patriótico.

Señala que en este trabajo hubiese sido importante y necesaria la bicameralidad, es decir, el trabajo en dos cámaras integradas por constituyentes, lo cual habría permitido la elaboración de un texto más coherente. Fue el primero en inscribir su nombre para las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente y uno de los primeros en disentir del proyecto de Constitución elaborado.

Es uno de los mosqueteros, como se la ha denominado a los 4 constituyentes que manifestaron su posición en contra del proyecto de Constitución.

Allan Brewer-Carías, abogado, profesor universitario durante 37 años, y constituyente, es claro y enfático al manifestar que la Constitución Bolivariana es una colcha de retazos, porque no hubo proyecto de inicio, se elaboró por varias comisiones o parcelas que luego se unieron de manera apresurada, lo cual impidió digerir el proyecto.

Las razones para hacer esta afirmación las encuentra a lo largo de los 350 artículos que a grandes puntadas se unieron para arrojar el producto final.

La diferencia de la colcha con la Constitución Bolivariana es que la primera, por lo general, es elaborada con paciencia y con el propósito de cautivar a todos, mientras que la Constitución se realizó a pasos agigantados y, por lo que se evidencia, con la intención de cumplir con las premisas sobre las cuales el presidente Hugo Chávez pretende desarrollar su programa de gobierno.

La verdadera participación no existe

La participación se ha convertido en una de las banderas que con mayor fuerza ondean quienes respaldan el proyecto de Constitución, por cuanto estiman que a través del referendo se le otorga al ciudadano el poder de decidir incluso de revocar el mandato presidencial.

No obstante, Allan Brewer Carías ataca con contundencia este argumento. Explica que el referendo promueve la participación de vez en cuando, lo cual no puede considerarse como un proceso efectivo, sino como un aporte adicional a los sistemas representativos.

La verdadera participación, señala, es la cotidiana y coetánea al ejercicio democrático. Insiste en que la participación sólo existirá cuando se acerque el poder al ciudadano.

Refuerza su posición al señalar que será muy difícil propiciar la participación por medio del referendo, porque además de estar excesivamente reglamentado, impone requisitos casi imposibles de cumplir.

No es del todo cierto que el largo período presidencial establecido de 6 años y la inmediata reelección tengan como alternativa el referendo revocatorio, por cuanto para el desarrollo de este referendo debe obtenerse una votación igual o mayor al número de votos que llevaron a la persona al cargo... Señala que con sólo propiciar la abstención no se producirá la revocación del mandato.

Por lo tanto, explica, es una falacia asegurar que el referendo es un mecanismo efectivo de participación cuando no existe la forma de implementarlo.

El pasado se mantiene

Allan Brewer Carías sostiene su tesis por el No en que el proyecto de Constitución, en cuya elaboración participó, se acentúan los elementos que dieron origen a la crisis que actualmente atraviesa el país.

Se reafirma y se agrava el centralismo, se conserva el Fides y el situado, es decir, la estructura mediante la cual se ha orientado el gobierno regional hasta los momentos. Se atreve a señalar que con la Constitución Bolivariana se retrocede, porque se elimina el Senado y se elimina la participación igualitaria de los estados en las elecciones políticas nacionales.

Todo pasará a manos del Estado, las regiones dependen del centralismo, por cuanto además se determina que la organización y funcionamiento de las asambleas legislativas se realizarán por intermedio de una ley nacional, lo cual constituye una intromisión del Estado. Estas medidas les corresponden a las regiones.

Señala que la autonomía municipal quedará erradicada, debido a que podrá limitarse por una ley nacional, esta medida lleva a la pérdida de la garantía constitucional.

Pareciera que el firme propósito de la Constitución Bolivariana es no dejar morir a la Carta Magna vigente.

De acuerdo con la apreciación de Brewer Carías se mantiene el partidismo, se agrega el presidencialismo con mayor intensidad que hasta los momentos, porque se coloca en manos del primer mandatario nacional un mayor número de atribuciones de considerable impacto para la vida del país.

El autoritarismo apunta

Muchos aplauden la decisión de darle el derecho de voto a los integrantes de las Fuerzas Armadas porque señalan que negarlo sería continuar considerándose como ciudadanos especiales.

Allan Brewer Carías piensa distinto. Luego de alertar sobre el profundo sentido militarista evidenciado en la Constitución Bolivariana, el cual apunta hacia el autoritarismo, señala que el voto militar desvincula la autoridad militar de la civil.

Al aprobar esta medida se elimina la prohibición de que un mando militar sea ocupado por quien ostente un cargo civil, lo cual puede generar un cúmulo de mandos, por ejemplo, que un comandante de una guarnición militar pueda ser simultáneamente funcionario civil.

Le preocupa que se elimine el carácter no deliberante y apolítico de las Fuerzas Armadas, porque esta decisión permitirá que se conviertan en un brazo del partido político presidido por el primer mandatario nacional.

La situación del militarismo es apreciada por Brewer Carías de manera integral: los ascensos militares de alto grado no pasarán por manos de la autoridad civil representada por la Asamblea Nacional, la doctrina de seguridad nacional establece un concepto globalizante totalizante que todo concierne a la defensa nacional, con lo cual se abre las puertas a que las Fuerzas Armadas tengan potestad en todos los aspectos de la vida nacional.

Se deja carta abierta al militarismo y al autoritarismo que no existió ni siquiera en la constitución de Juan Vicente Gómez, asegura.

Un nombre partidista para Venezuela

Allan Brewer Carías es partidario de quienes sostienen la tesis según la cual el cambio de nombre de Venezuela por República Bolivariana de Venezuela posee intenciones que van más allá del rescate de la identidad bolivariana.

De acuerdo con su apreciación, este cambio se llevó a cabo con la finalidad de darle un nombre partidista a la República, el del Movimiento Bolivariano 200, lo cual constituye un atentado contra la identidad nacional, porque, a su juicio, es pretender calificar al país con un partido, lo cual significa dividirlo.

Brewer estima que esta medida no responde a un hecho histórico ni al pensamiento de Bolívar.

Inversión privada marginada

El abogado, intelectual y constituyente une su voz a quienes estiman que el excesivo estatismo que promulga el proyecto de Constitución coarta la inversión privada, porque el paternalismo podría generar una intervención desmedida del Estado que genera desconfianza y margina la iniciativa privada.

Las consecuencias de esta situación son predecibles, principalmente se atenta contra la posibilidad de abrir nuevas fuentes de empleos de forma rápida y efectivamente, porque aun cuando el Estado anuncie planes destinados a atacar este problema, no tiene capacidad para hacerle frente de manera efectiva.

Leyes... leyes... leyes

Es común en el proyecto de Constitución observar que la mayor parte de los puntos controversiales son remitidos a las leyes, lo cual le permite a quienes lo defienden manifestar… "eso será definido a través de una ley"

De acuerdo con la apreciación de Allan Brewer Carías, la gran carga puesta sobre el legislador indica que la Constitución no hará nada, simplemente se redactó una Carta Magna que se apoyará a la regulación legal.

Esta situación llevará a que, de ser aprobada la Constitución Bolivariana, los venezolanos deberán esperar muchos años para que se hagan realidad algunos aspectos, los que puedan materializarse, promovidos por la Constitución, de acuerdo con la orientación dada por las leyes.

NUEVA CONSTITUCIÓN Y DISENSO POLÍTICO

«Es bueno para el gobierno que se disienta del Proyecto de Constitución» <declaraciones a Joaquín Ortuño> *La Calle*, Valencia, 08/12/99, p. 3.

Al constituyente Brewer Carías, le parece importante el avance del NO, "porque se está tomando conciencia no sólo en relación con el proyecto de Constitución que será sometido al referéndum la próxima semana, sino a la necesidad de participar y manifestar libremente la opinión de cada uno de nosotros".

Agregó que ha habido "una campaña de temor y de amedrentamiento que se ve que ha dado resultado, todo lo contrario, ha permitido que las personas asuman cada uno su responsabilidad y los que disentimos del proyecto puedan manifestar libremente la opinión, esto es bueno para el gobierno"

"Es bueno para el Presidente, que tiene que empezar a entender que está en un país no de soldados a los cuales un sargento le puede dar órdenes sin miramiento, si no una nación que tiene su propia personalidad y que tiene el derecho a expresar una opinión así no coincida con el propio mandatario".

Sobre el proyecto de Constitución, subrayó que la apreciación que se tiene que hacer del mismo, debe ser global, "no se trata de aprobar un artículo aisladamente un grupo de artículos aisladamente.

Agregó que lamentablemente así se hizo todo el proyecto, donde la discusión se quedó en parcelas". Debemos evaluarlo en los términos soluciona o no, o establece o no las vías para solucionar la crisis política.

Al respecto significó que la Constitución no establece las bases para solucionar la crisis, y aseguró que ratifica el centralismo, el partidismo, y aún más grave, establece las bases para un esquema autoritario, esto es una regresión lo que estaba planteado.

"El proyecto no avanzó en materia de descentralización, que era lo que estaba planteado. Un Proyecto que elimina el Senado, que le da la ANC la facultad de regular funcionamiento de las asambleas legislativas o consejos legislativos regionales o estadales, atenta contra la autonomía de los estados", aseguró.

Las declaraciones las formuló en la Asociación de Ejecutivos del estado Carabobo, donde la pasada semana fue vetado el constituyente Alfredo Peña.

NUEVA CONSTITUCIÓN Y SISTEMA AUTORITARIO

«Proyecto de Constitución establece las bases para un sistema autoritario» declaraciones a Beatriz Rojas> *El Carabobeño,* Valencia, 08/12/99, p. A-3.

Por Beatriz Rojas Valencia, diciembre (REDACTA). - El constituyente Allan Brewer Carías, afirmó que es bueno que la opción del NO vaya creciendo porque con eso se demuestra que se está tomando conciencia, no sólo en relación con el proyecto de constitución que se someterá a referendo, sino sobre la necesidad de participar y manifestar libremente el parecer de cada uno de los venezolanos.

Brewer Carías, quien participó en un almuerzo conferencia que se realizó en la Asociación de Ejecutivos, señaló además que la campaña de temor y de amedrentamiento no ha dado resultado, pues por el contrario ha permitido que las personas asuman cada vez más su responsabilidad.

En su opinión, esto es bueno para el Presidente de la República, porque tiene que empezar a entender que está en un país que no está conformado por soldados que atienden exclusivamente las órdenes del sargento, sino en una nación que tiene personalidad y el derecho a expresar una opinión, independientemente si coincide o no con la del Jefe del Estado.

Dijo además que los venezolanos tienen que tener una apreciación global del contenido del proyecto de constitución a la hora de votar, pues no se trata de aprobar un artículo aisladamente.

—Independientemente de que pueda haber capítulos de importancia y de avance en el constitucionalismo, el proyecto en su conjunto es el que tenemos que evaluar. Y tenemos que evaluarlo en los términos de que, si soluciona o no, o si establece o no, las vías para solucionar la crisis política.

—Se nos olvida a veces que la constituyente fue un instrumento necesario derivado de una crisis terminal de un sistema político. El sistema de Estado centralizado de partidos, es decir, el centralismo y la partidocracia fueron los elementos de un sistema que colapsó y que había que cambiar. De manera que la pregunta que tenemos que hacernos los venezolanos, es si el proyecto de constitución establece las bases para superar esa crisis.

—Y la conclusión globalmente es que no, pues no sólo no supera ni establece las bases para superar la crisis, sino que ratifica el centralismo, el partidismo y aún más grave, establece las bases para un sistema autoritario.

Brewer Carías manifestó que a su juicio el proyecto de constitución sí es centralista, porque no se avanzó en materia de descentralización como estaba planteado.

—Aquí no era, como dice el gobernador Arias Cárdenas, que se ha mantenido el Fides, el situado o lo que ya estaba en la Ley Orgánica de Descentralización, eso no es avanzar ni transformar el Estado, sino ratificar lo que hoy tenemos. Para eso es preferible quedarnos como estamos, y no abrir las vías a un autoritarismo, a cuenta de no hacer nada en materia de descentralización.

Sobre el cambio de nombre de la República, expresó que esto no sólo es repugnante a los miembros del Polo Patriótico sino al resto del país, ya que ni siquiera es la evocación romántica de la obra del Libertador, sino que lo que se busca es darle a Venezuela un nombre partidista al país.

—Se le quiere denominar, conforme a un partido político, el partido bolivariano, que es además el partido que preside el Presidente de la República. Ese es un atentado contra la integridad del propio país y de los venezolanos, pues se le está cambiando el nombre de la República por el de un partido político.

—Esto ya ha sucedido en otras partes, el sandinismo es uno de los casos. Las instituciones en Nicaragua fueron llamadas sandinistas, no por la obra de Sandino, sino porque responden al partido sandinista. Esto ha ocurrido en otras naciones y no podemos permitir que en Venezuela se vaya a cambiar el nombre a la República, para llamarla de acuerdo con un partido político.

Se le preguntó su opinión sobre la celebración del primer aniversario de la elección del Presidente, y dijo que los venezolanos podrán darse cuenta lo que es un gobierno de Chávez.

—Ese es el gobierno de Chávez, no va a haber ninguna varita mágica, ninguna constitución nueva, ni nada que vaya a cambiar el sistema de gobierno. Él ha podido gobernar con todos los poderes, porque no tiene límites. Corte Suprema subordinada, no hay Poder Legislativo y tiene Ley Habilitante, sin ningún límite. De manera que el gobierno de Chávez es el que hemos tenido-.

—Por eso es por lo que señalamos que la gran ventaja de un voto NO es que sólo vamos a tener cuatro años más de este desgobierno.

NUEVA CONSTITUCIÓN. REFERENDO APROBATORIO.

«La gente está pensando en no votar por Chávez o votar negativamente» <declaraciones a Maritza Muñoz> *La Hora*, Porlamar, 09/12/99.

MARITZA NÚÑEZ

"En todas las partes que me han invitado para hablar sobre la Constitución he venido insistiendo en el análisis del texto y destacar que no es lo que debió emanar de la Constituyente, porque no sienta las bases para el cambio" Así lo expresó el constituyente Allan Brewer Carías quien estuvo en el Colegio de Abogados de La Asunción dictando una conferencia sobre "Estados y Municipios en el Proyecto de Constitución".

Destacó el constituyentista que ha estado recorriendo el país y ha observado una gran frustración de muchas personas y que la esperanza se les está agotando "como el Presidente de la República ha llevado esta campaña él en hacer un plebiscito, la gente está aún sin conocer la Constitución pensando en no votar o votar negativamente".

En cuanto a la encuesta de Datanálisis que revela que el 67% aportará el Sí para la nueva Constitución, Carías destacó que también hay una encuesta en la ciudad de Maracaibo que dice que el 50% votará por el No y está parejo "de manera que esas son informaciones de encuestas y en una elección atípica referendaria las encuestas tradicionales no se proporcionan, por eso creo que eso no es determinante a los efectos del resultado final".

Igualmente, Brewer Carías destacó que compartía la idea del constituyentista Escarrá quien hace un llamado al voto No sin poder decirlo abiertamente, "todos esos aspectos que Escarrá señala que afecta el proyecto como el cambio del nombre de la República, el militarismo que conforman esta Constitución, el centralismo que continúa, el presidencialismo, son los criterios que me llevan a votar No, de manera que coincidimos perfectamente en todos los aspectos.

Añadió que quizás Escarrá tenga que mantener su posición de no llamar directamente al No porque ha sido un colaborador directo, aunque maltratado, pero en definitiva ha sido una persona leal y eso hay que respetarlo "pero su posición definitivamente es contraria a este proyecto de Constitución".

Dijo que en caso de ganar sí los constituyentistas que no apoyan esta nueva Carta Magna continuarán insistiendo en que hay que hacer las mismas reformas que se hicieron cuando se instaló la constituyente "sin la menor duda creo que continuaremos en este trabajo, es muy difícil que después de este proceso constituyente personas como yo que no estoy en el modelo de política volvamos a nuestras casas como si no hubiera pasado nada".

En tal sentido puntualizó que ha pasado mucho y que cree que ha sido muy importante el momento de la Constituyente y se tenía que seguir con él, porque la crisis no termina con este proyecto, ya que no fue ese la base del cambio.

"Ahora es cuando hay trabajo por hacer y por construir una oposición que dentro de cualquier régimen democrático es lo más importante", agregó.

Ante el hecho de que el Presidente de la República siempre ha perdido en el estado Nueva Esparta, Carías dijo tajantemente "pienso que aquí arrasará el No".

NADA SE HA TRANSFORMADO EN EL PAÍS

«Aquí no ha pasado absolutamente nada» <entrevista con Efraín Corona> *Revista Familia Cristiana*, Caracas, junio 2000, pp. 12-15.

Transformar, reconstruir o refundar una República definitivamente no es cosa de pocos días ni trabajo de una sola persona. La historia contemporánea narra que Venezuela ha pasado por esos procesos en varias oportunidades. Dichos procesos, conocidos como constituyentes, siempre han estado motivados por una crisis del sistema político, por una crisis de liderazgo o por un agotamiento del proyecto político, y han tenido de por medio una ruptura constitucional fáctica, es decir, una ruptura provocada por un golpe de Estado o por una revolución.

Se podría citar como ejemplo el momento constituyente de finales del siglo XIX, que tuvo de por medio las guerras federales; o el proceso constituyente de fines de ese mismo siglo, que tuvo de por medio a la Revolución Liberal Restauradora; o el momento constituyente de mitad del siglo XX, que tuvo de por medio a la Revolución de Octubre de 1945.

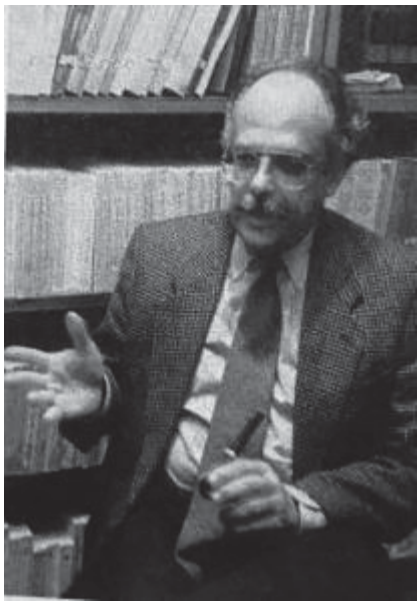
En todas esas épocas hubo momentos excepcionales para el país, provocados por una crisis severa -se podría decir que una crisis terminal-, que ha requerido de un cambio político y de la transformación de las relaciones entre el Estado y la Sociedad.

Si se acepta esta posición histórica como cierta, desde hace por lo menos diez años nuevamente Venezuela viene viviendo un momento constituyente, es decir, que el sistema político instaurado en 1945 y reinstaurado en 1958 entró en crisis severa, tanto del liderazgo como del proyecto político.

No ha bastado con el fenómeno de popularidad que significó Hugo Chávez Frías, con la Asamblea Constituyente, con la Constitución aprobada el 15 de diciembre de 1999, ni con la relegitimación de los gobernantes del pasado mes de mayo.

Porque, con eso y todo, “en Venezuela no ha pasado absolutamente nada”.

Por lo menos esa es la opinión del abogado y Doctor en Derecho Allan Brewer-Carías, quien es señalado por la mayoría como el que más sabe de constituciones en este país. Justamente es él quien afirma que, para entender la situación del trabajo hecho por la Asamblea Nacional Constituyente, de la cual surgió la Constitución de 1999, “tenemos que enmarcarla en el curso de la historia reciente del país y preguntarnos qué era lo que estaba en crisis, qué era lo que había que cambiar, cuál era el sistema político en crisis”.



“Por una parte”, se contesta él mismo, “el Estado Centralizado, con una minimización total de los poderes estadales y municipales; y por la otra, la partidocracia, pues los partidos asumieron el monopolio de la participación política y de la representatividad, lo que originó la cultura de la no participación política. Ese era el sistema en crisis, el que había que cambiar. Entonces, la refundación de la República tenía que empezar por identificar cuál era el sistema político que teníamos y qué era lo que estaba fallando”.

¿Pero el común de los venezolanos, el “soberano”, entendió que lo cambiable era la gente, los políticos, “las cúpulas corruptas”?

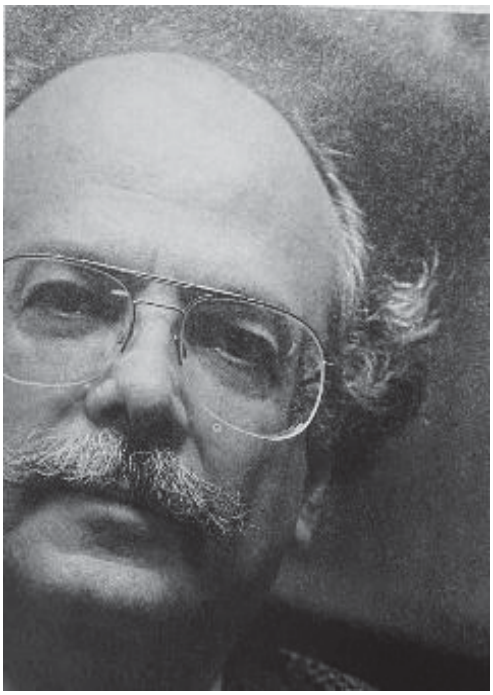
Yo creo que ese ha sido un grave error, pues es lo que ha pasado en este año y medio. Aquí lo que cambió fue la gente y no el sistema político. Por eso es por lo que aquí no ha pasado absolutamente nada. El momento constituyente continúa, la

crisis continúa y la necesidad de cambio continúa. Esa es la realidad de Venezuela después del proceso conducido por Chávez. La idea no era cambiar a Alfaro Ucero por Miquilena y dejar los mismos mecanismos de control centralista del poder. No era cambiar a AD y Copei por el MVR y el PPT. Yo creo que eso fue mal entender el momento constituyente y la voluntad popular.

EN EL PAÍS NO SE PRODUJO NINGÚN CAMBIO POLÍTICO

Sobre cambio político. Pudo ser, pero no fue» <reseña de foro por Laura Párraga M.> La Verdad, Maracaibo, 06/07/00, p. A-2.

El Simposio Internacional, Opciones Frente al Porvenir, organizado por la Universidad Católica "Cecilio Acosta", se instaló ayer oficialmente a cargo del coordinador general del evento León Sarcos, y posteriormente el rector de esta casa de estudios, Ángel Lombardi, expresó sus palabras de bienvenida destacando que el país debe construir un proyecto de democracia hacia el futuro sin la carga del pasado, porque aseguró que estamos en este momento en una historia cíclica que se debate entre el autoritarismo y la modernidad, aspectos en los que debe entrar la democracia y el desarrollo, procesos que hasta el momento continúan abiertos e inconclusos y que no terminan de afianzarse.



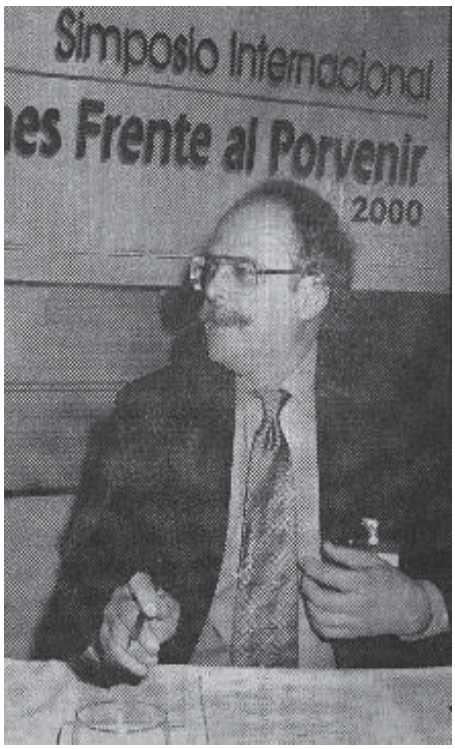
Revolución, Reacción y Constitución

El historiador Manuel Caballero, como ponente central de la primera conferencia de este encuentro, señaló que la creación del nuevo texto constitucional radica en su aplicación práctica.

Después de recordar que es asombroso que en los últimos 170 años en Venezuela se han creado más de 20 constituciones,

entre las cuales sólo la de 1961 -a su criterio- fue la que más perduró en la historia democrática del país, a pesar de haber sido ignorada por el pueblo y por sus dirigentes.

Con esta referencia constitucional, que han propiciado los diferentes procesos de cambio que la nación ha atravesado desde 1800 hasta la actualidad, explicó que la de 1961 ha sido la única completamente consensual y lo que hizo la ANC fue copiarla al pie de la letra con la ingenua creencia de que todos los problemas del país se solucionarían con una nueva Constitución.



Por ello, considera que no fue necesario todo el proceso efectuado por el Presidente de la República el pasado año, para sólo agregarle a la Constitución el voto de los militares y la reelección presidencial inmediata.

Según él, se realizó toda una alharaca porque no fue una necesidad social la que arrojó la elaboración del nuevo documento constitucional, que a la final ha confundido al país legal con el real.

Por otra parte, indicó que también el país se ha confundido con el tan promulgado término "revolución", el cual ha tenido una connotación positiva en América Latina, por los cambios de sistemas que ha vivido. "En Venezuela se debe examinar la situación actual, ya que, en vez de catalogar la llegada de un militar al poder como una revolución política, como tanto él lo ha denominado y lo ha hecho entender, se debe explicar el proceso político como el elemento de reacción más importante, efectuado en un contexto de cambio y de despersonalización del poder", destacó Caballero.

En este sentido, señaló que los hechos reaccionarios se han dado en la historia desde 1936 cuando Gómez sale del poder hasta los acontecimientos del Caracazo en 1989. “Otro de los elementos de mayor reacción fue cuando se estableció a las FAN y cuando se discriminó a los fueros militar y eclesiástico del Estado. Actualmente, el caso más absurdo de reacción que podemos encontrar es que el máximo organismo judicial (TSJ) -nombrado a dedo- suspende las elecciones del pasado 28 de mayo y le otorga el carácter de supraconstitucionalidad al Congresillo”.

Por lo tanto, agregó que ningún proceso constituyente ha marcado un hecho revolucionario, lo que se le puede catalogar como un cambio de gobierno que a su vez ha significado un retroceso por el autoritarismo que se pretende imponer. Por lo que expresó que la verdadera revolución se da con el cumplimiento de las leyes y no con el cambio del texto constitucional, el cual se aprobó bajo un contexto político reaccionario.

Pudo ser, pero no fue

El especialista en derecho administrativo, Allan Brewer Carías, participó como panelista para complementar y reforzar -por su parte- lo expuesto por el principal expositor. Al inicio de su presentación, indicó que el proceso constituyente del pasado año pudo haber sido el inicio de un nuevo período constitucional que permitiría consolidar la democracia.

“Este período no es más que parte de un trance político que está en crisis terminal, por lo que pasarán muchos años para que surja un nuevo período político, que por ahora no se ha refundado. La misma crisis que en el sistema se inició hace 10 años, perdurará por 10 más, porque es como una constante que deben pasar dos décadas para que se solvente la situación, por ello continuamos en el mismo período de transición y el próximo no se ha iniciado”, señaló. Además, precisó que la concentración de algunos vicios conspiran contra la democracia como la concentración del poder, el estatismo, el paternalismo del Estado y el marginamiento.

Para Brewer, no existe una quinta República, porque si esto fuese así, tuvieron que haber cuatro anteriores estipuladas entre 1811-1830, 1863-1901, 1901-1945, 1945-1961, considerando que es un soberano disparate, que se debe traducir en cuatro períodos históricos constitucionales, con cambios radicales en donde el cuarto aún no ha llegado a su fin. "Estamos en el medio de la crisis, en la cuarta lección, por lo que no es posible volver atrás, restableciendo el pasado que dejó un vacío político que actualmente se guía por liderazgos que emergen inclusive del sector militar, por lo que la opción frente al porvenir debe definirse dentro de un ámbito cuyo proyecto de país todavía no está deslumbrado", acotó.

Diego Bautista Urbaneja

— "El país está atravesando un problema de identidad política"

— "Se puede hablar de revolución cuando se da un real cambio jurídico en los diferentes sectores de la sociedad. El período del pasado año no significó esto sino un cambio sustancial y se podrá hablar de una verdadera revolución cuando se efectúen otros cambios además del político, que ya desplazó al grupo de gobernantes anteriores, tomando en cuenta el económico y el social, el cual -según él- es el más intangible, ya que ha habido ascensos de poder por la vía del caudillismo, por los sectores sociales que se sentían marginados".

Todos estos cambios se están emprendiendo, según el especialista Diego Bautista Urbaneja, en función de un quinto proyecto político, que se ha basado en un concepto que ha permitido que la gente se convierta en actores políticos.

Esta premisa la fundamentó en varias fórmulas: "Sigo y luego existo"; porque los venezolanos existían políticamente al seguir a una figura política. "Obedezco y luego existo"; etapa denominada puntofijista, soy adeco o copeyano y luego existo. Ante estas pasadas posiciones venezolanas, el problema radica

en la falta de identidad política, porque ya no estamos siguiendo, ni militando, ni simpatizando, sino que estamos buscando un fondo de identidad política ante la llegada de una nueva imagen neo-caudillezca de Chávez. Lo que debemos estudiar es cómo se va a definir políticamente el pueblo venezolano para las próximas etapas, por lo que no puede haber un regreso al pasado", puntualizó.

NECESARIA VUELTA A LA BICAMERALIDAD DEL PODER LEGISLATIVO

«Tarde o temprano volveremos a la bicameralidad» <reportaje de Luisana Colomine> *El Universal*, Caracas, 21/08/00, p. 1-11.

Caracas. - Sólo la revolución y el deseo de cambio impulsaron en la Asamblea Nacional Constituyente la eliminación del Senado y la instauración de un sistema unicameral. El 3 de noviembre de 1999, el ahora presidente de la Asamblea Nacional, William Lara, quien se opuso a esa reforma, expresaba que el de sus compañeros había sido un voto "más emocional que racional".

Ahora la expectativa es que la Asamblea Nacional funcione y legisle, demostrándole al país que sí se podía.

Los argumentos para la eliminación del Senado, expuestos y defendidos por 70 constituyentes, no fueron considerados como "serios" por quienes preferían conservar el sistema bicameral.

Se dijo, entonces, que el Senado había sido ineficiente al mantener en el limbo muchas leyes, aumentó el clientelismo, salió costoso y además los senadores electos no representaban, en la mayoría de los casos, a sus estados. Lo más efectista fue la eliminación del senador vitalicio.

"Sólo con eso hubiese bastado", dice ahora un exconstituyente, convencido de que tarde o temprano "volveremos a la bicameralidad".

La propuesta (derrotada) del ahora gobernador de Anzoátegui, David De Lima, era la creación de una Asamblea Nacional conformada por una Cámara de Diputados y una Cámara Federal: la primera representaría al pueblo, la segunda a los estados.

El exconstituyente Allan Brewer Carías, en su voto salvado, llamó "disparate" a lo aprobado por la ANC: "la composición bicameral de la Asamblea Nacional la consideramos esencial para la Federación que estamos por construir. El hecho de que el Senado no haya cumplido la función de representar a los estados no es otra cosa que el resultado de una federación centralizada y de la mediatización que los partidos políticos han hecho del sistema bicameral, derivado del régimen de partidos que hemos tenido".

Ahora, Brewer está seguro de que tendremos que volver a la bicameralidad. "En esta Asamblea no hay igualdad", afirma y asoma como necesario establecer una Comisión Federal, con un representante por cada región.

"Ni hablar de la eficiencia legislativa", agrega Brewer, para quien también quedó eliminado el proceso de formación de las leyes entre las dos Cámaras.

Lo que hará

El esquema unicameral fusiona las atribuciones del Senado y Diputados: legislar, aprobar el presupuesto nacional, créditos adicionales, autorizar el endeudamiento público, designar embajadores. La Asamblea unicameral pierde todo el control sobre el tema militar, que queda en manos del presidente de la República. Las sesiones se iniciarán el 5 de enero de cada año y concluyen el 15 de agosto, para reanudar el lapso el 15 de septiembre hasta el 15 de enero, es decir, se aumenta el número de días hábiles parlamentarios.

Las condiciones de elegibilidad de los diputados son, acaso, más exigentes, al quedar eliminada la representación de dos senadores por estado: en el artículo 188 de la Bolivariana se contempla como requisito "haber residido cuatro años consecutivos en la entidad correspondiente antes de la fecha de la elección".

Sobre esto último, el exconstituyente Ricardo Combellas afirmó que el Consejo Nacional Electoral "se hizo el loco", pues hay casos "emblemáticos" de parlamentarios que no respetaron esta condición.

Se habla de Tarek William, Felipe Mujica y Leopoldo Puchi, quienes viviendo en Caracas salieron electos por Anzoátegui y Aragua.

Legislación rápida

Se supone que con una sola Cámara la eficiencia legislativa será mayor, pues las dos discusiones se darán en ese solo cuerpo, cuando en un esquema bicameral las leyes, luego de sancionadas por Diputados, pasan al Senado donde generalmente son corregidas o mejoradas. La Asamblea Nacional debe trabajar en unas 70 leyes de aquí a febrero del próximo año.

"Para cumplir esa meta, los diputados tendrán que sancionar, por lo menos, una ley semanal", comentó el exsenador Freddy Muñoz.

En Perú, Alberto Fujimori estableció la unicameralidad y algunos de sus críticos afirman que ahora en ese país "se legisla menos y mal", pues el Congreso está sometido a los designios del Ejecutivo, mucho más cuando la correlación política favorece al Gobierno, aunque cuando es al revés, es decir, cuando la oposición domina, entonces se pone en peligro la gobernabilidad como ha ocurrido en Francia. Por esta razón el Senado es necesario.

Que nos juzguen

La diputada Iris Varela (MVR-Táchira) afirma que eso no ocurrirá en Venezuela, pues el pueblo debe controlar a la Asamblea.

"Yo me batí por esa reforma", recuerda Iris y advierte que "están soñando quienes piensan que volveremos al bicameralismo. Yo lo que propongo es que le demos tiempo a la Asamblea, no mucho, seis meses, y que luego el pueblo diga si fuimos eficientes o no. Y si no fuimos eficientes que nos revoquen el mandato". Admite que debe buscarse un equilibrio porque los estados más grandes predominan sobre los más pequeños, y adelanta que propondrán un sistema distinto para que las comisiones parlamentarias se adjudiquen no por partidos sino por regiones, y que la presidencia de la Comisión de Política Interior sea "rotativa".

Varela está impaciente: "exigiremos que salgan rápido de ese reglamento y en la primera plenaria propondré que nos declaremos en sesión permanente". Su colega César Pérez Vivas dice que en la primera semana "nada más han trabajado 10 diputados".

Y sobre el Senado decía Simón Bolívar en su decreto de Angostura: "este cuerpo, en las tempestades políticas parará los rayos del gobierno y rechazará las olas populares". Acaso por eso ni el propio presidente Chávez apostó a la unicameralidad. Y ahora, ¿quién parará los rayos de las tempestades políticas que, seguro, se avecinan?

Críticos del esquema unicameral afirman que Venezuela hace "pareja" ahora con países pequeños y pobres, de sistema unitario de gobierno y no federal. Por ejemplo, las islas de Saint Kitts y Nevis, de un poco más de 40 mil habitantes, también la República de Sudán, los Emiratos Árabes Unidos y los estados federados de Micronesia, formados por las islas Truk, Yap, Kosrae y Pohupei, que suman todas 80 mil habitantes. Venezuela ahora será la excepción de la regla bicameral en los países federales como Canadá, Estados Unidos, México y Brasil. En América Latina sólo once naciones son de sistema unitario y por eso no hay contradicción con el esquema unicameral. De éstas, Colombia y Chile, no obstante, prefirieron una segunda cámara para lograr el equilibrio político.

Igual ocurre en Francia, Estado unitario donde la unicameralidad se asocia con catástrofes políticas, golpes de Estado y presidentes tumbados. Por eso, los franceses han optado por regresar al bicameralismo.

COSTA RICA. Asamblea legislativa de 57 miembros. Período: cuatro años.

CUBA. Asamblea Nacional del Poder Popular. 589 miembros. Período: cinco años.

HONDURAS. Congreso Nacional de 128 miembros.

NICARAGUA. Asamblea Nacional de 192 miembros. Período: seis años.

PANAMÁ. Asamblea Legislativa de 72 miembros.

PERÚ. Congreso unicameral de 120 miembros.

BIELORRUSIA. La Sejm o Asamblea con 260 miembros.

DINAMARCA. El Folketing o Parlamento, de 179 miembros.

FINLANDIA. Los 200 legisladores de la Eduskunta o Parlamento son electos cada cuatro años.

GRECIA. Cámara de Diputados con 300 representantes.

PORTUGAL. Asamblea de la República, con 240 miembros electos cada cuatro años.

SUECIA. El Riksdag o Parlamento con 349 miembros.

ISRAEL. La Kneset tiene 120 legisladores, electos cada cuatro años.

ASIA. Se rigen por el sistema unicameral Armenia, Bangladesh, Líbano, Sri Lanka, Turquía, Vietnam, Yemen, entre otros.

ÁFRICA. Existen 37 cámaras únicas incluidas las de Burundi, Congo, Egipto, Libia, Níger, Tanzania y Zambia.

Ardua tarea para dos años

Unas 700 leyes deberán ser sancionadas por la Asamblea Nacional, pero de entrada, entre seis meses y un año después de instalada, su prioridad, según Allan Brewer Carías, es el Poder Ciudadano cuyos tres componentes, Fiscalía, Defensoría y Contraloría, más el Poder Electoral, deben ser relegitimados.

Brewer habla de 100 leyes y para muestra un botón: Poder Judicial

• En las Disposiciones Transitorias 4 y 5 de la Bolivariana, en un año debe elaborarse: la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, y de la designación y remoción de los magistrados, Comité de Postulaciones Judiciales, definición de la Sociedad Civil (artículo 262 y siguientes).

Para ello es necesario antes reformar la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Gaceta Oficial N° Extra 1.893, del 3 de julio de 1976).

Poder Electoral:

• Ley Orgánica del Consejo Nacional Electoral (régimen de designación y remoción de sus miembros; Comité de Postulaciones Electorales, definición de Sociedad Civil (artículos 292, 295, 296. Disposiciones Transitorias Cuarta, Quinta y Octava. Tiempo: un año). Debe reformarse la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, de 1998.

Territoriales

• Ley Orgánica de División Política Territorial de la República (artículo 16), para lo cual deben reformarse las siguientes leyes: ley del 28 de abril de 1856 y las leyes especiales que dieron categoría de Estado a los territorios federales Delta Amacuro, Amazonas y Vargas.

Nacionalidad

• Ley sobre Nacionalidad y Ciudadanía (artículo 32 y siguientes), para la cual deben reformarse, entre otras, la Ley de Naturalización, de Extranjeros, Inmigración y Colonización, Sobre Actividades de los Extranjeros en Venezuela.

Sección Segunda: EL PROCESO CONSTITUYENTE Y LA FALLIDA REFORMA DEL ESTADO (2001)

Texto de la conferencia dictada en el *Seminario Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 7 de septiembre de 2001. Publicado en: *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado,* Universidad Nacional Autónoma de México, México 2001, 2ª ed. 2002, pp. 25-48; y en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexione s sobre el constitucionalismo en América,* Caracas 2001, pp. 165-186.

I. REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

La reforma del Estado puede considerarse como un proceso político de orden constitucional tendiente a transformar la organización del Poder. El Estado es la organización política de la sociedad, es decir, el conjunto de instituciones, órganos, procesos y mecanismos destinados a regular la distribución del Poder, su separación y su control. Por ello, para que una reforma constitucional pueda considerarse como una reforma del Estado, como proceso, tiene que referirse e incidir sobre esos aspectos medulares de la ordenación del Poder; de lo contrario, no puede hablarse de reforma del Estado sino de reformas institucionales o administrativas e, incluso, sólo de reformas constitucionales.

En consecuencia, una reforma del Estado tiene que incidir necesariamente en primer lugar, sobre la forma de gobierno, es decir, sobre el régimen político y, en nuestro mundo occidental, sobre la democracia, por ejemplo, para hacerla más representativa y más participativa, o para introducirle mecanismos de democracia directa.

En definitiva, una reforma del Estado tiene que incidir en el tema de las relaciones de la sociedad y el Estado, el ejercicio de la soberanía por el pueblo y el régimen de los derechos y deberes de los ciudadanos.

En segundo lugar, una reforma del Estado tiene que referirse a la forma de Estado, es decir, al sistema de distribución territorial (vertical) del Poder Público. En la organización estatal, el Poder puede estar centralizado o descentralizado, estableciéndose en este caso diversos niveles territoriales autónomos para su ejercicio. La forma de Estado tiene que ver, por tanto, con la estructuración de un Estado de manera unitaria o descentralizada políticamente, y en este último supuesto, con forma federal o regional, es decir, sobre la base de autonomías territoriales. Por ello, el Federalismo y el Municipalismo son temas de reforma del Estado que derivan de la forma de este.

En tercer lugar, una reforma del Estado incide sobre la organización (horizontal) del Poder Público y de su separación o concentración, sobre el sistema de gobierno y sobre el control del ejercicio del Poder por el propio Poder y por la sociedad y los ciudadanos. En tal sentido, la relación de balance y contrapeso entre los poderes del Estado, su control recíproco y, particularmente, el de orden judicial, son piezas fundamentales de una reforma del Estado. Igualmente, el sistema de gobierno que resulte de la separación de poderes, particularmente en cuanto a la opción entre presidencialismo y parlamentarismo.

De lo anterior resulta, por tanto, que una reforma del Estado implica siempre, una reforma constitucional; pero no toda reforma constitucional conlleva una reforma del Estado. Con gran

frecuencia y dependiendo de los mecanismos de revisión constitucional, en los Estados se realizan reformas constitucionales puntuales que no inciden en los aspectos medulares del Poder y que, por tanto, no dan origen a una reforma del Estado.

En Venezuela, por ejemplo, con la nueva Constitución de 1999, a pesar de haber sido producto de una Asamblea Nacional Constituyente convocada en un momento constituyente excepcional, derivado de la severa crisis del sistema político, sin embargo, puede decirse que con ella no se produjo reforma del Estado alguna para afianzar la democracia, pues no se cambiaron las relaciones del Poder, salvo por la adopción de un esquema autoritario y concentrador del Poder. En todo caso, hemos tenido un importante cambio político ocurrido en ese momento constituyente el cual condujo a un radical cambio en la titularidad de los órganos del Poder, con nuevos partidos y un nuevo liderazgo; pero sin embargo, ni la reforma constitucional ni dicho cambio político significaron que hubiese habido una reforma del Estado para perfeccionar la democracia; y ello, a pesar de todos los estudios y propuestas que en esta materia se habían elaborado y formulado durante más de dos décadas.

En efecto, y dejando aparte los estudios sobre reforma administrativa desarrollados durante los años setenta del siglo pasado, a cargo de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, la cual presidimos entre 1969 y 1972; cuando la crisis del sistema político del Estado centralizado de democracia representativa de partidos comenzó a aflorar, en 1984 se nombró una Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, de carácter plural, que produjo importantísimos análisis, estudios y propuestas que lograron consenso en la opinión pública. Estos estudios, sin embargo, no fueron implementados fundamentalmente por la falta de decisión del liderazgo partidista al no haber entendido su necesidad, derivada de la grave crisis del sistema político, que no comprendieron, y que exigía la democratización de la democracia, es decir, más y

mayor representatividad (y no sólo de los partidos políticos) y más y mayor participación política (y no sólo a través de los partidos). En definitiva, no entendieron ni lograron interpretar cuales habían sido los frutos y resultados de la obra democratizadora que los partidos políticos habían emprendido desde finales de los años cincuenta del siglo pasado, y que habían hecho de Venezuela, país que quizás para ese momento (1958) tenía la menor tradición democrática en América Latina, en el país que a partir de los setenta mostraba una sólida institucionalidad democrática.

Por ello, la crisis política llegó a una etapa terminal en la década de los noventa, por lo que, si se quería continuar con la democracia, la reforma del Estado era un programa de ineludible ejecución. Pero la misma no se asumió. En todo caso, para entender tanto esta crisis terminal, como la frustración causada por el proceso constituyente de 1999 y la fallida reforma del Estado, es útil puntualizar cuales eran las características del sistema político venezolano a finales de los noventa y de sus crisis.

II. LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO DE ESTADO DEMOCRÁTICO CENTRALIZADO DE PARTIDOS, SU CRISIS Y LAS EXIGENCIAS DE REFORMA

El sistema político venezolano instaurado a partir de la revolución democrática (cívico-militar) de 1958, que provocó la huida del entonces Presidente de la República, General Marcos Pérez Jiménez, quien había dominado militarmente el gobierno de la República durante casi una década (1948-1957); estuvo comandado por los partidos políticos que se habían consolidado en la década de los cuarenta, y cuyos líderes habían acordado implantar la democracia en Venezuela, entre otros instrumentos, mediante el denominado "Pacto de Punto Fijo" (1958).

El sistema político que se consolidó durante las décadas de los años sesenta y setenta, al amparo de dicho pacto, puede entonces caracterizarse como el propio de un Estado democrático centralizado de partidos, derivado de los siguientes elementos relativos a la ordenación del Poder.

1. *La democracia de partidos: la democracia representativa de partidos y la necesidad de que fuera más representativa y participativa*

En cuanto a la forma de gobierno, desde los años sesenta en Venezuela se había establecido un régimen democrático, representativo y pluralista, el cual, sin embargo, progresivamente fue monopolizado por los partidos políticos. A ellos se le debe la implantación de la democracia, pero, sin duda, en ese proceso asumieron progresivamente el monopolio de esta. La representatividad democrática terminó siendo un asunto exclusivo de los partidos políticos, pues el sistema electoral se concibió para que sólo los representantes de partidos, progresivamente desligados del pueblo y sus comunidades, fueran elegidos (sistema de representación electoral proporcional de método d'Hondt). Se trató, por tanto, de una democracia representativa de partidos, exclusivamente, en la cual la participación política también terminó siendo un monopolio de los partidos políticos. No había otra forma de participar políticamente en los asuntos públicos, que no fuera a través de los partidos políticos los cuales, además, progresivamente fueron penetrando, intermediando y apoderándose de todas las asociaciones sociales intermedias, desde los sindicatos y los gremios profesionales hasta asociaciones de vecinos.

Después de dos décadas de implantación y estabilización de la democracia, puede decirse que la democratización del país dio sus frutos, por lo que se comenzaron a plantear nuevas y diversas exigencias de representatividad y de participación política, y no sólo de los partidos o a través de ellos.

Entre otros factores se planteó la necesidad de cambiar el sistema electoral, pero, por sobre todo, se propugnó hacer a la democracia más participativa. Para ello, por ejemplo, se debió plantear la necesidad urgente de una reforma del régimen local, lo cual no siempre se comprendió, siendo que, en definitiva, es la única vía para la efectiva participación democrática.

Acaso nos hemos preguntado en América Latina sobre qué es lo que les falta a nuestras democracias, cuando las comparamos con las de los países europeos o de Norteamérica. Con ellas tenemos en común sistemas electorales, sistemas de partidos políticos, bases del Estado de derecho, de control judicial del Poder y garantías de los derechos humanos. Con mayor o menor efectividad esos son los rasgos comunes, pero las democracias en todos esos países no son iguales, pues hay democracias más democráticas y desarrolladas que las nuestras.

En todo caso, la diferencia está, precisamente, en la participación política que los Estados más desarrollados democráticamente tienen y aseguran, y que nosotros no tenemos. Esta situación la tienen aquellos Estados y no la tenemos nosotros, pero con gran frecuencia sin saber por qué, y sin detenernos a determinar las razones.

> La clave de la diferencia y de la mayor o menor participación política, en todo caso, está en los gobiernos locales. ¿Hemos realmente tomado conciencia del número de gobiernos locales que tenemos, comparativamente con otras sociedades más democráticas; y de la relación entre aquellos y la población? La clave de la democracia y de la participación, está precisamente en ello.

Por ejemplo, en México, con casi 2 millones de km^2 de superficie y casi 100 millones de habitantes, sólo existen 2.418 Municipios. En cambio, en Francia, con ¼ del territorio de México y algo más de la mitad de su población, tiene 36.559 Municipios (Comunas). ¿Por qué allí habrá más democracia?

En Suiza, además, con sólo 41 mil km^2 de superficie y algo más de 2 millones de habitantes, sin embargo, tiene 3.000 Municipios. ¡Más que en México!. España, por su parte, tiene alrededor de 500 mil km^2 de superficie y sobre 40 millones de habitantes, y tiene 8.082 Municipios; y en Italia, con sólo 300 mil km^2 y casi 60 millones de habitantes, tiene 8.140 Municipios. ¿Por qué, insisto, será que esos países tienen una democracia más arraigada que la de nuestros países latinoamericanos?

Sin embargo, lo importante no es el número de Municipios o gobiernos locales que tenga un país, sino la relación entre gobiernos locales y ciudadanos, de manera de determinar cuán cerca está el Poder del ciudadano, de sus organizaciones y de sus comunidades. Y allí, precisamente, está el *quid* de la participación política, de manera que la democracia constituye un asunto cotidiano, en definitiva, es una forma de vida; la que, precisamente, descubrió en América Alexis de Tocqueville y que plasmó en su libro *La Democracia en América*, destacando cómo el poder, en el naciente Estado norteamericano, estaba extremadamente "desparramado" en el territorio de las excolonias británicas.

Es esa relación la que muestra la diferencia patética entre nuestras democracias de América Latina, carentes de participación ciudadana, y las de los países europeos o norteamericanos con democracias más consolidadas. Por ejemplo, así como en México la proporción (que deriva de la relación entre Municipio y población) es de 40.116 habitantes por Municipio; en contraste, en Francia es de 1.614 habitantes por Municipio; en Suiza es de 2.333 habitantes por Municipio; en España es de 4.825 habitantes por Municipio; en Alemania es de 5.086 habitantes por Municipio, y en Italia es de 7.156 habitantes por Municipio. En EE.UU. y en Canadá, a pesar de la disparidad de población (260 millones de habitantes y 30 millones de habitantes, respectivamente) ubicada en territorios casi iguales de más de 9 millones de km^2, con un número muy disímil de Municipios (70.500 en

USA y 4.507 en Canadá), la proporción habitante por Municipio oscila entre 3.872 habitantes por Municipio en EE.UU. y 6.878 habitantes por Municipio en Canadá.

México, en cambio, como dijimos, tiene un promedio de 40.116 habitantes por Municipio, pero incluso podrían consolarse, pues la autoridad local no está tan lejos el ciudadano, como sucede en otros países latinoamericanos: 71.715 habitantes por Municipio en Venezuela; en Haití, 60.150 habitantes por Municipio; y en República Dominicana, 88.889 habitantes por Municipio.

¿Se entiende entonces, en el caso de Venezuela, el bajo nivel de representatividad y participación de la democracia? El Municipio en Venezuela estaba y continúa estando tan lejos del ciudadano, que materialmente no sirve para nada bueno: ni para ser la unidad política primaria dentro de la organización nacional y centro de la participación política, ni para ser un efectivo instrumento de gestión de los intereses locales. Tan lejos está el ciudadano, además, que por ello se torna incontrolable, no le interesa a nadie (salvo a los partidos) y se convierte en un mecanismo de activismo político y de corrupción impune.

La crisis de la democracia representativa de partidos planteaba entonces, en Venezuela, la necesidad de su sustitución, sin dejar de ser representativa, por una democracia participativa en la cual el ciudadano encontrara instrumentos cotidianos para participar en los asuntos locales.

2. *La forma del Estado: el centralismo de Estado y la necesidad de la descentralización de la Federación*

En cuanto a la forma de Estado, debe señalarse que Venezuela siempre ha tenido la forma federal. En la primera de las Constituciones de los países de América Latina, que fue la "Constitución de la Confederación de los Estados de Venezuela" de 21-12-1811 se estableció la forma federal que siempre nos ha acompañado en nuestro constitucionalismo.

En el inicio, en 1811, como había ocurrido en los Estados Unidos de Norteamérica, era la única fórmula constitucional recién inventada para unir políticamente lo que no había estado realmente unido.

Esto sucedió con las 7 Provincias disgregadas y aisladas que desde 1777 conformaban la Capitanía General de Venezuela, y cuyos representantes electos votaron la Constitución de 1811. Con posterioridad, toda la historia política venezolana ha estado signada por el movimiento pendular centralización-descentralización: al inicio de la República, las orientaciones centralistas de Simón Bolívar (1819-1821) terminaron por ceder (1830) dando paso a la forma federal que se consolidó definitivamente con los Estados Unidos de Venezuela en 1864. La federación del siglo XIX, por su parte, también cedió a partir de 1901, produciéndose durante todo el siglo XX un proceso de centralización política, primero autocrática, hasta 1935, y luego democrática, hasta el presente.

A finales del siglo XX, la forma del Estado en Venezuela era y sigue siendo, la de una Federación centralizada, que concentra el poder en el nivel nacional (federal) con un vaciamiento sustancial de competencias y poder de los Estados federados. El centralismo del Estado, por otra parte, ha ido de la mano del centralismo democrático como forma de organización interna de los partidos, dominados por "cúpulas" centrales y centralizantes.

La democracia y su perfeccionamiento, una vez que durante todo el siglo XX se había logrado la consolidación del Estado nacional y la superación de su disgregación caudillista del siglo XIX, exigía en Venezuela un gran esfuerzo de descentralización política hacia los niveles intermedios del poder, los Estados; para hacerlos autoridades realmente autónomas. Se exigía una descentralización efectiva de la Federación, para hacer de la Federación centralizada tradicional, una Federación descentralizada.

Sin duda, la descentralización política puede considerarse como la vía para la democracia y, por supuesto, no se puede confundir descentralización con federalismo. La federación puede

ser un instrumento de descentralización, pero no es el sólo instrumento. Existen cada vez con más frecuencia Estados unitarios descentralizados o Estados regionales, más descentralizados que muchas antiguas federaciones latinoamericanas.

Por otra parte, la federación como forma de Estado no siempre ha sido garantía de democracia, y allí está el caso de la antigua URSS. No se puede confundir, por tanto, federación con descentralización política.

En todo caso, lo que sí era y es una pieza esencial de la reforma del Estado para la consolidación de la democracia en Venezuela, era y es la necesaria descentralización política de la Federación. La democracia, en definitiva, es consecuencia y a la vez motivo de la descentralización política como instrumento de articulación de poderes intermedios en el territorio, que permitan la actuación nacional más cerca de las comunidades y regiones. No ha habido ni existen autocracias descentralizadas; la descentralización del poder sólo es posible en democracias; por lo que la descentralización política es un asunto de las democracias. Es una consecuencia de la democratización y un producto de la democracia; y, a la vez, una condición para su sobrevivencia y perfeccionamiento.

Por lo demás, la creación y fortalecimiento de los niveles intermedios de gobierno es un fenómeno universal del mundo democrático, incluso para asegurar la posibilidad de la municipalización y participación política. Todos los Estados democráticos del mundo actual, o son Federaciones (Alemania, Austria, Suiza, Bélgica, EE.UU., Canadá) o son Estados descentralizados políticamente, con entidades regionales autónomas (Comunidades Autónomas en España o Regiones políticas en Francia o Italia, por ejemplo). Incluso, en el Reino Unido, la reforma del Estado que allí está en proceso está montada en la idea de la *devolution* hacia los antiguos reinos, lo que ha implicado la elección de Parlamentos en Gales, lo que nunca antes había ocurrido, y Escocia, lo que no había ocurrido en los últimos 300 años.

La misma consecuencia de la democratización se había planteado en Venezuela: la Federación centralizada debía ser sustituida por una Federación descentralizada. La afloración de la crisis en el sistema político a partir de 1989, en tal sentido, incluso obligó a acelerar las reformas partiendo de las vías que permitía la Constitución de 1961, habiéndose pasado, en 1989, aceleradamente, a la elección directa de los gobernadores de Estados (lo que no había ocurrido en los últimos 100 años), y a la elección directa de los Alcaldes municipales, superándose el sistema de gobiernos municipales colegiados. Esos "remedios" democráticos contribuyeron a oxigenar el sistema y, sin duda, en la década de los noventa permitir la sobrevivencia de la democracia. Se avanzó en materia de descentralización política hasta 1993, cuando ejercimos como Ministro de Estado para la Descentralización, pero luego se abandonaron las reformas, entrando el sistema político en la crisis terminal de finales de los años noventa, que provocó la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente.

3. *La separación de poderes, el sistema de gobierno y el control del Poder*

En cuanto al tercer aspecto que permite identificar una reforma del Estado, este se refiere al sistema de separación (horizontal) de poderes, al sistema de gobierno y a los instrumentos de control y contrapeso entre los poderes del Estado.

En cuanto a la separación de poderes como forma de distribución horizontal del Poder Público, además de los clásicos poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, es evidente que, en el constitucionalismo americano de las últimas décadas, han aparecido una serie de órganos con autonomía constitucional, no sujetos a los clásicos tres poderes del Estado. Estos órganos han requerido consolidación constitucional como Poderes del Estado, tal y como ha sucedido con las Contralorías Generales, con

los Defensores del Pueblo o de los Derechos Humanos, con el Ministerio Público y con los órganos de conducción electoral. El equilibrio, balance y contrapeso entre todos esos poderes del Estado ha sido una de las exigencias de reforma en Venezuela desde finales de la década de los noventa.

> En cuanto al sistema de gobierno, es decir, a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, la tradición del constitucionalismo venezolano, como el de toda América Latina, ha sido el del presidencialismo, es decir, un sistema de gobierno conforme al cual el Jefe de Gobierno que generalmente es el Jefe de Estado (Presidente), es electo por vía directa y no depende del Parlamento. Esto distingue el sistema presidencial de los sistemas de gobierno parlamentarios, en los cuales el Parlamento es el único cuerpo electo, siendo el Gobierno una emanación del Parlamento

En el caso de Venezuela, el presidencialismo, particularmente el que se había desarrollado durante las últimas cuatro décadas, había sido un presidencialismo moderado, conforme al cual se consolidó un sistema presidencial con sujeción parlamentaria y, por tanto, con varios injertos de parlamentarismo. La crisis del sistema de gobierno, por tanto, en realidad, no estaba en el presidencialismo, sino en el excesivo parlamentarismo, particularmente por el control férreo que existía por parte de los partidos políticos. En particular, en cuanto a la designación de los titulares de los poderes públicos no electos (Corte Suprema de Justicia, Consejo de la Judicatura, Contralor General de la República, Fiscal General de la República, Consejo Supremo Electoral) por el Congreso, se habían formulado graves críticas por el excesivo partidismo de dichas designaciones, sin participación alguna posible de otras organizaciones sociales intermedias.

Las exigencias de reforma, en todo caso, apuntaban a asegurar mayor balance e independencia entre los poderes, y a la despartidización de su conformación. En materia de control de la constitucionalidad y de garantías judiciales de los derechos

constitucionales, la reforma apuntaba a la consolidación de la jurisdicción constitucional y al perfeccionamiento de la acción de amparo.

III. LOS RESULTADOS DEL PROCESO CONSTITUYENTE: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999 Y LA AUSENCIA DE REFORMA DEL ESTADO

La crisis del sistema político de Estado democrático centralizado de partidos que en las dos primeras décadas de la democracia (1960-1970) había contribuido a consolidar el régimen democrático, pero que en las últimas dos décadas (1980-1990) había sido un instrumento conspirativo contra la propia democracia, por tanto, exigía su transformación en un sistema político de Estado democrático descentralizado y participativo.

La incomprensión del liderazgo partidista en haber entendido la crisis y en haber asumido el cambio político, condujo inevitablemente al proceso constituyente de 1999, derivado del triunfo electoral del Presidente Hugo Chávez Frías en diciembre de 1998, quien, además, había enarbolado en su campaña electoral la bandera del cambio político y de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Ese proceso debía haber asumido el proceso de reforma del Estado en los aspectos señalados de sistema de gobierno democrático, forma de Estado descentralizado y separación de poderes con pesos, contrapesos y controles recíprocos.

Sin embargo, concluido el proceso constituyente de 1999 con la publicación de la nueva Constitución (30-12-99) elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente que había sido electa el 25 de julio de 1999, como consecuencia de un referendo consultivo que le dio origen (25-04-99), se puede constatar que, en Venezuela, si bien se produjo una importante reforma constitucional, no se produjo reforma del Estado alguna. Nada de lo que había que cambiar en el sistema político fue cambiado; no

hubo, por tanto, una reforma del Estado, y más bien el resultado constitucional del proceso constituyente, fue la acentuación de los aspectos más negativos del sistema.

> Sin duda, en 1999 se produjo un cambio político sin procedentes en la historia política del país desde los años cuarenta, en el sentido de que aparecieron nuevos partidos políticos, habiendo sido materialmente barridos los partidos tradicionales, que asumieron el poder con carácter casi monopólico. Un nuevo liderazgo político se entronizó en todos los niveles del Poder, habiendo quedado desplazado el liderazgo partidista y no partidista anterior. Además, se produjeron importantes cambios y reformas constitucionales como, por ejemplo, la separación pentapartita del Poder Público, la eliminación del Senado como parte del Poder Legislativo Nacional, la consagración de la reelección presidencial, la creación de la figura del Vicepresidente de la República, la creación del Defensor del Pueblo, y la constitucionalización de los tratados internacionales sobre derechos humanos. Sin embargo, ninguna de esas reformas produjo una reforma del Estado, es decir, del sistema político de Estado democrático centralizado representativo de partidos. A pesar del verbalismo constitucional, el Estado continúa montado sobre una democracia meramente representativa de partidos (sólo que ahora son nuevos partidos); el Estado sigue siendo centralizado a pesar de que se lo denomine "descentralizado"; y el presidencialismo se ha exacerbado, agregándose a los poderes del Estado, el poder militar, sin sujeción a la autoridad civil como nunca antes había ocurrido en nuestro constitucionalismo. En definitiva, hay un nuevo y acentuado centralismo y partidismo, con un acentuado presidencialismo y un nuevo militarismo constitucionalizado.

Esas reformas constitucionales, que no pueden considerarse como reformas del Estado, y que se introdujeron en la Constitución de 1999 para dejar todo igual o peor desde el punto

de vista democratizador; pueden agruparse en relación con los mismos tres aspectos respecto de los cuales se requería y continúa requiriéndose una reforma del Estado para perfeccionar la democracia.

1. *La pervivencia de la democracia representativa de partidos*

La partidocracia o democracia monopolizada en forma exclusiva por los partidos políticos, sistema en la cual los partidos políticos monopolizan la representatividad, controlan la participación política y todas las manifestaciones del poder, ha continuado en Venezuela a pesar del proceso constituyente de 1999 o quizás, como consecuencia de la forma hegemónica como aquél se desarrolló.

En efecto, la Asamblea Nacional Constituyente electa el 25 de julio de 1999, se constituyó con 141 miembros de los cuales 135 fueron electos de las listas de candidatos apoyados abiertamente por el Presidente de la República que había sido electo meses antes, en diciembre de 1998, y de su partido, el Movimiento V República. La Asamblea, por tanto, fue un instrumento de imposición y exclusión y lejos estuvo de ser un instrumento constitucional para establecer un pacto político de la sociedad venezolana que se plasmara en una nueva Constitución. Al contrario, la Constitución de 1999 puede considerarse como un texto impuesto por la mayoría partidista y partidaria del Presidente de la República en la Asamblea Nacional Constituyente, que estuvo sometida a sus designios.

Como consecuencia del proceso constituyente, es cierto, los partidos políticos tradicionales casi desaparecieron, habiéndose trastocado el sistema multipartidista tradicional por un sistema de partido hegemónico cuyo Presidente es el propio Presidente de la República y cuyo coordinador o director nacional ha sido el Ministro de Relaciones Interiores y de Justicia. La Constitución dispone que los funcionarios públicos no pueden estar al servicio de parcialidad alguna, sino al servicio del Estado (art.

145), pero ello parece que no ha importado a los nuevos controladores del poder. Además, el sistema electoral no fue cambiado en la nueva Constitución, conservándose el sistema de representación proporcional personificado, que es un instrumento de dominio partidista.

La nueva Constitución, sin embargo, formalmente estableció un conjunto de regulaciones que evidenciaron lo que puede denominarse una reacción contra los partidos políticos, pero las cuales en la práctica han constituido letra muerta. Entre estas se destacan las siguientes: primero, la eliminación del léxico constitucional de la misma expresión "partidos políticos" y su sustitución por el de organizaciones con fines políticos (art. 67); segundo, la imposición constitucional a los diputados de representar al pueblo en su conjunto y del voto a conciencia, sin estar sujetos a mandatos ni instrucciones, ni a ataduras partidistas (art. 201) lo cual no se cumple; tercero, la pretendida eliminación de las fracciones parlamentarias en la Asamblea Nacional, existiendo en su lugar "bloques de opinión", los cuales controlan los votos en la misma forma; cuarto, la obligación de los representantes de rendir cuenta pública de su gestión (art. 197) y de acompañar su candidatura con un programa (art. 66), lo cual no se ha cumplido; quinto, la obligación de los partidos políticos de escoger sus directivos y candidatos mediante procesos de votación internos (art. 67), lo cual no se ha cumplido; sexto, la atribución al Consejo Nacional Electoral de la organización de las elecciones internas de los partidos políticos (art. 293,6), lo cual constituye una intolerable injerencia estatal en la sociedad política; y séptimo, la prohibición constitucional del financiamiento público a los partidos políticos (art. 67) lo cual lamentablemente dará pie, no sólo al financiamiento privado ilegítimo (narcotráfico, comisiones de partidos), sino al financiamiento público irregular y corrupto, difícil de identificar en un sistema donde no existe control del ejercicio del poder, precisamente por su control hegemónico partidista.

Pero a pesar de todas estas normas "reactivas" contra los partidos políticos, sin embargo, estos siguen siendo el eje del proceso político, aún cuando ahora se trate de nuevos partidos, entre ellos el del Presidente de la República. Se trata de su instrumento electoral y político, a través del cual, incluso, respaldó políticamente al candidato gubernamental a la presidencia de la Confederación de Trabajadores de Venezuela.

La democracia venezolana, por tanto, sigue siendo esencialmente representativa de los partidos políticos, los cuales la controlan totalmente. Nada ha cambiado en el sistema, salvo que ahora hay nuevos partidos, con nuevos nombres y nuevos líderes, y un Presidente de la República que impunemente actúa como Presidente de un partido político.

Además, el sistema se ha configurado con nuevas e intolerables injerencias en la sociedad civil, al atribuirse por ejemplo al Consejo Nacional Electoral, la potestad de organizar todas las elecciones sindicales y de gremios profesionales (art. 293,6).

Pero, por otra parte, es cierto, la Constitución de 1999 es quizás, el texto constitucional que más emplea la palabra participación, regulando el derecho constitucional a la participación política (art. 62) y calificando al sistema de gobierno como democracia participativa, sentando incluso las bases para un municipalismo que concrete la participación (art. 184). Sin embargo, nada de ello ha ocurrido y es seguro que, con un régimen con tendencia a la centralización y concentración del poder, no habrá efectiva descentralización política a la cual, incluso, la Constitución califica como una política nacional (art. 158).

Pero debe destacarse que en un aspecto, la Constitución de 1999 materializó directamente el espíritu de participación que la verbaliza, estableciendo directamente un mecanismo de participación "de los diversos sectores de la sociedad civil" en la designación de los titulares de los Poderes Públicos que no son elegidos por vía de sufragio universal, es decir, de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (Poder Judicial), del Contralor

General de la República, del Fiscal General de la República y del Defensor del Pueblo (Poder Ciudadano) y de los miembros del Consejo Nacional Electoral (Poder Electoral). En estos casos, y como una reacción contra los partidos políticos que tradicionalmente escogían y se repartían esas posiciones mediante el control de los votos de diputados en el antiguo Congreso Nacional; la Constitución de 1999 le quitó expresamente a la Asamblea Nacional el voto discrecional para tales designaciones, y estableció un complejo sistema conforme al cual las postulaciones para esos cargos sólo la pueden hacer sendos Comités de Postulaciones integrados "por representantes de los diversos sectores de la sociedad" (arts. 264, 279, 295). En esta forma, la Asamblea Nacional no puede recibir directamente postulaciones para esos cargos y no puede designar a nadie que no haya sido postulado por los Comités de Postulaciones.

Por supuesto, este sistema de participación política previsto en la Constitución puede considerarse como un atentado contra la hegemonía partidista en la Asamblea Nacional, por lo que ésta, simplemente, dictó en el año 2000, una Ley Especial mediante la cual no sólo no desarrolló la Constitución, sino que más bien la violó, atribuyéndose, a si misma, como Asamblea Nacional mediante una Comisión parlamentaria, las designaciones. Ello, lamentablemente fue amparado por una supuesta e indefinida transitoriedad constitucional, convalidada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a pesar, incluso, de la acción de nulidad y amparo que ejerció contra dicha Ley, la entonces Defensora del Pueblo.

Aparte de lo anterior, sin embargo, no puede dejar de mencionarse que la Constitución de 1999 incorporó al constitucionalismo todos los mecanismos imaginables de democracia directa, mediante toda suerte de referendos (arts. 71 a 74). Pero en relación con la forma de gobierno democrático, el aspecto de las reformas constitucionales de 1999 que podía considerarse como parte de la reforma del Estado, era el de la atribución a los

representantes de los diversos sectores de la sociedad civil, la potestad exclusiva de postular a los candidatos para ocupar las altas posiciones en los órganos del Poder Público no electos popularmente. Sin embargo, como hemos señalado, se trató de una reforma fallida, por burlada, por la Asamblea Nacional y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

2. *La pervivencia de la Federación centralizada con el nombre de Federación descentralizada*

La gran reforma política del Estado que debió haber signado los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, era la concerniente al reforzamiento del federalismo mediante la descentralización política de la Federación. Se trataba de avanzar en las reformas que se habían iniciado en 1989, con la elección directa de los gobernadores de Estado y con el inicio de transferencias de competencias nacionales a los Estados. Era necesario prever una más precisa distribución de competencias exclusivas entre el nivel nacional, el de los Estados y el de los Municipios, así como la identificación, también más precisa, de las competencias concurrentes entre las diversas entidades político-territoriales.

Por lo demás, el aspecto más importante en el cual debía avanzarse para hacer realidad la descentralización política de la Federación era la previsión expresa de competencias tributarias propias para los Estados.

En esta materia, sin embargo, nada se avanzó respecto de lo que ya había ocurrido con las reformas iniciadas en 1989. Más bien hubo notables retrocesos: primero, se eliminó el Senado y el bicameralismo en el Parlamento nacional, eliminándose en consecuencia toda posibilidad de igualdad entre los Estados (art. 159), pues la única instancia en la cual podrían ser iguales es cuando tienen un mismo voto, con igual valor, en una Cámara Federal; segundo, la competencia tradicionalmente residual de los Estados de la Federación fue trastocada, estableciéndose

además, una competencia residual a favor del Poder Nacional en materia tributaria no atribuida expresamente a los Estados y Municipios (art. 156,12); tercero, ninguna competencia tributaria fue atribuida expresamente a los Estados, por lo que incluso la competencia tradicional en materia de impuestos al consumo que tenían como competencia originaria, fue eliminada totalmente (art. 156,12); cuarto, los Estados sólo podrán tener competencias tributarias en las materias que le sean asignadas expresamente por ley nacional (art. 167,5); quinto, las competencias que se identifican como exclusivas de los Estados de orden sustantivo, sólo pueden ejercerse de conformidad con la legislación nacional que se dicte (art. 164); sexto, la autonomía de los Estados fue duramente lesionada, al prescribirse que la regulación de las materias de competencia concurrente sólo pueden dictarla los Consejos Legislativos, cuando en el nivel nacional se dicten leyes de base y conforme a ellas (art. 165); y séptimo, la autonomía estadal fue seriamente limitada al atribuirse a la ley nacional (art. 162) la regulación del régimen y funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados que son parte de sus poderes públicos, y respecto de los cuales debía corresponder a los Estados regularlos en su propia Constitución (art. 164,1).

La Federación, en Venezuela, por tanto, sólo es "descentralizada" en el calificativo inserto en el artículo 4 de la Constitución; pues en la práctica, está tanto o más centralizada que en la Constitución de 1961. En esta materia, la reforma del Estado, si la hubo, fue regresiva, acentuándose el centralismo.

3. *La concentración del Poder Público, el presidencialismo exacerbado y el militarismo*

El tercer aspecto que se puede configurar como un campo para una reforma del Estado, es el que concierne a la separación orgánica de poderes, para el establecimiento de sus autonomías, balances, contrapesos y controles.

En esta materia, en la Constitución de 1999 se introdujo una reforma constitucional de importancia, consistente en la sustitución de la clásica división tripartita del Poder Público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) por una división pentapartita, al agregarse al Poder Ciudadano y al Poder Electoral como parte de la separación orgánica de Poderes.

Sin embargo, es de la esencia de todo sistema de separación orgánica de poderes, la consagración efectiva de la autonomía e independencia entre los poderes, lo que implica, fundamentalmente, que la permanencia de los titulares de los Poderes Públicos no puede estar sujeta a decisiones de los otros poderes del Estado, salvo por lo que respecta a las competencias del Tribunal Supremo de enjuiciar a los altos funcionarios del Estado. Pero salvo estos supuestos de enjuiciamiento, los funcionarios públicos designados como titulares de los órganos del Poder Público, sólo pueden cesar cuando se les revoque su mandato mediante referendo; por lo que los titulares de los Poderes Públicos no electos tendrían derecho a permanecer en sus cargos durante todo el período de tiempo de su mandato. Esta era la tradición del constitucionalismo venezolano.

Ahora, sin embargo, en la Constitución de 1999, esta autonomía entre los poderes del Estado ha quedado trastocada, distorsionándose la propia esencia de la separación de poderes al atribuirse a la Asamblea Nacional la potestad de remover tanto a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 265), como a los titulares de los órganos del Poder Ciudadano, es decir, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo (art. 279) y a los Miembros del Consejo Nacional Electoral (art. 296). Es decir, los titulares de los órganos del Poder Electoral, del Poder Judicial y del Poder Ciudadano han quedado a la merced de la Asamblea Nacional, la cual, como órgano político, puede disponer la remoción de aquellos. Esto es la negación de la separación de poderes, y más bien es un signo de concentración del Poder en una Asamblea

que, además, está controlada por el partido de gobierno y, por tanto, directamente por el Presidente de la República, quien es el Presidente en ejercicio de dicho partido. Esto es la negación a la separación de poderes y, más bien, es el signo más evidente de su concentración en una sola Magistratura, con grave riesgo para la libertad.

Pero en otro aspecto de la separación de poderes, entre el Legislativo y el Ejecutivo que concierne al sistema de gobierno, tampoco se introdujeron reformas esenciales, salvo las que han provocado la exacerbación del presidencialismo, abandonándose así el sistema tradicional del presidencialismo moderado o con sujeción parlamentaria que era la tradición de nuestro constitucionalismo reciente. Esta exacerbación del presidencialismo, en efecto, resulta de los siguientes elementos: primero, la elección presidencial por mayoría relativa (art. 228), abandonándose la propuesta de la elección por mayoría absoluta y doble vuelta, para buscar una mayor legitimidad; segundo, la extensión del período presidencial de 5 a 6 años (art. 230); tercero, la previsión por primera vez en muchas décadas, de la reelección presidencial inmediata (art. 230); cuarto, la atribución al Presidente de la República de la potestad de legislar, cuando sea habilitado mediante ley, sin que haya límites en cuanto a las materias que pueden ser objeto de la delegación legislativa (arts. 203 y 236,8); y quinto, la posibilidad que tiene el Presidente de la República para disolver las Cámaras Legislativas en el caso de que se produzcan tres votos de censura contra el Vicepresidente de la República (art. 236,21).

Por último, debe señalarse en relación con la separación de poderes, que en la Constitución de 1999 lamentablemente se trastocó la tradicional concepción constitucional de la sujeción del poder militar al poder civil, estableciéndose, al contrario, un régimen específico sobre la "seguridad de la Nación" y de la Fuerza Armada (arts. 322 ss.), cuyo único vínculo con el poder civil, materialmente, es la coincidencia de la figura del

Presidente de la República con el de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional (art. 236,5), atribuyéndose al Presidente de la República además de la potestad de ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, la de promover sus oficiales a partir del grado de coronel o capitán de navío (arts. 236, 5 y 6), correspondiendo a la propia Fuerza Armada Nacional las otras promociones.

La Constitución de 1999, por tanto, está imbuida de un militarismo nunca conocido en el constitucionalismo venezolano anterior, el cual se concretiza, entre otros, en las siguientes regulaciones que apuntan a la eliminación de la tradicional subordinación de la autoridad militar a la civil: primero, la eliminación de la prohibición que establecían las Constituciones anteriores del ejercicio simultáneo de autoridad civil y autoridad militar; segundo, la eliminación del control por parte del Parlamento de los ascensos militares; tercero, el abandono de la previsión constitucional del carácter no deliberante y apolítico de la institución militar; cuarto, la eliminación de la obligación constitucional de velar por la estabilidad de las instituciones democráticas que preveía la Constitución de 1961; quinto, la atribución a los militares del derecho al sufragio activo (art. 330); sexto, el establecimiento del privilegio del antejuicio de mérito ante el Tribunal Supremo de Justicia para el enjuiciamiento de altos oficiales (art. 266,3); séptimo, la atribución a la Fuerza Armada del control sobre todas las armas, incluso las civiles (art. 324); octavo, la atribución a la Fuerza Armada Nacional de competencias generales la materia de policía administrativa (art. 329); y por último, la introducción a la Constitución de principios relativos a la doctrina de la seguridad nacional, globalizante y omnicomprensiva, abandonada en el constitucionalismo latinoamericano de las últimas décadas (art. 322 ss.).

Lamentablemente, las reformas constitucionales antes referidas relativas a aspectos de concentración del poder y debilitamiento de la autonomía e independencia entre los poderes

públicos; al presidencialismo exacerbado, y al militarismo; han configurado un marco constitucional, lamentablemente abierto al autoritarismo "democrático" o de presidencialismo plebiscitario, que puede llegar a impedir toda idea de democracia basada en la participación política, y pretender centrar las relaciones de poder en una supuesta relación directa entre un líder y el pueblo, sin siquiera la intermediación de partidos, y sólo con un "partido militar" que, con el apoyo de la fuerza, apuntale un sistema político populista. Todas esas reformas constitucionales, por supuesto, en nada han contribuido a la democratización del Estado y del país.

CONCLUSIÓN

Del panorama anterior resulta, por tanto, que la reforma del Estado para la democratización efectiva del mismo todavía es una tarea pendiente en Venezuela. En 1999, luego de un proceso constituyente, se adoptó una nueva Constitución, sin duda, con un conjunto importante de reformas constitucionales; sin embargo, las mismas no llegan a configurarse como un proceso de reforma del Estado que exigía la democracia venezolana, para sustituir el Estado democrático centralizado de partidos por un Estado, igualmente democrático, pero descentralizado y participativo.

El proceso constituyente de Venezuela, en 1999, por tanto, no condujo a una mayor democratización del país y, al contrario, fue utilizado para constitucionalizar el autoritarismo, el cual, en definitiva, puede ser un instrumento profundamente antidemocrático.

De ello, puede decirse que el régimen constitucional de 1999 no es un régimen constitucional definitivo y consolidado; pues ni siquiera logró ser el producto de un consenso político. Al contrario, fue el resultado de la imposición de un grupo político sobre el resto de la población. Su duración, por tanto, es previsible que sea corta, tanta como dure en el control del poder, el grupo que lo asaltó en 1999.

La Constitución de 1999, por tanto, puede considerarse como una Constitución de transición, dictada en medio de la crisis de un sistema político, pero que no ha producido su solución. En el futuro, por tanto, continúa pendiente la realización de la reforma del Estado para su democratización, la cual no se logró realizar por la Asamblea Nacional Constituyente de 1999.

Sección Tercera: SITUACIÓN Y PERSPECTIVA DE UNA CONTRADICCIÓN CONSTITUCIONAL ENTRE EL "ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO" Y LA CENTRALIZACIÓN DE LA FEDERACIÓN (2003).

Ponencia elaborada para el *Seminario Internacional sobre Federalismo y Regionalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, Puebla, Noviembre 2003; y para las *XIX Jornadas sobre Federalismo, Descentralización y Municipio*, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, CIEPROL, Universidad de Los Andes, Mérida, noviembre 2003. Publicada 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 Nº 229, México 2005, pp. 717-750

I. LA TRADICIÓN FEDERALISTA VENEZOLANA Y LA FEDERACIÓN CENTRALIZADA

El primer país del mundo que adoptó la forma federal del Estado, la cual venía de ser recién creada en Norteamérica a partir de 1787, fue Venezuela en la *Constitución Federal para los Estados de Venezuela* sancionada el 21 de diciembre de 1811, como consecuencia de la Declaración de Independencia de España que desde 1810 fueron formulando las antiguas Provincias que conformaban la capitanía General de Venezuela.

La forma federal del Estado puede decirse que ha perdurado hasta nuestros días, aún cuando no siempre con la efectividad descentralizadora que han expresado los textos constitu-

cionales. En particular, la Constitución de 1999 que califica el Estado federal como "descentralizado", es la más centralista de todas cuantas se han dictado en los casi doscientos años de existencia del Estado.

En efecto, el Estado venezolano se constituyó formalmente cuando el Congreso General de las Provincias de Venezuela, luego de adoptar la Declaración de los Derechos del Pueblo el 1 de julio de 1811 y de declarar la Independencia de España el 5 de julio del mismo año, en diciembre de 1811 sancionó la antes mencionada *Constitución Federal para los Estados de Venezuela*, conformada por 228 artículos, la cual incluso, precedió a la Constitución de Cádiz de 1812.

Venezuela, por tanto, nació como una Federación de siete Provincias las cuales se habían declarado independientes de España y sucesivamente se habían constituido como Estados soberanos y autónomos a partir del 19 de abril de 1810, cuando se inició el proceso de Independencia. Fue, en consecuencia, el primer país en el mundo moderno después de los Estados Unidos de América, en adoptar la forma federal del Estado en cuya formulación, sin duda, influyeron las concepciones federalistas que se habían formulado en Norteamérica.

Esa primera Constitución de 1811 tuvo corta vigencia debido a las guerras de independencia (1812-1824); pero a pesar de las críticas de Simón Bolívar a la Federación y del fuerte contenido centralista de la Constitución de Angostura de 1819, la cual tampoco tuvo mayor duración por la integración de Venezuela a lo que se llamó la Gran Colombia en 1821; lo cierto es que cuando se reconstituyó la República de Venezuela (separada de Colombia) a partir de 1830, reaparecieron los principios federalistas en un sistema que los constituyentes de la época denominaron como producto de un pacto centro-federal.

En las Constituciones posteriores la forma federal del Estado concretizada en la distribución vertical del Poder Público se comenzó a expresar formalmente en la Constitución de 1858,

en la cual se estableció que "El Poder Público se divide en Nacional y Municipal" (Art. 9). Posteriormente, en la Constitución de 1901 se retomó la fórmula expresándose que "El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal y el Poder de los Estados" (Art. 29), la cual se repitió en todas las Constituciones posteriores hasta la de 1925, en la cual se agregó al Poder Municipal así: "El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipio" (Art. 51).

La norma se repitió en las Constituciones subsiguientes invirtiéndose sin embargo la enumeración de los poderes en la Constitución de 1947, así: "El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional…" (Art. 86), buscando apuntar hacia el nivel inferior como origen de la conformación del Estado, lo cual se repitió en la Constitución de 1953 (Art. 40) y ahora se recoge en la Constitución de 1999.

De acuerdo con lo anterior, puede entonces decirse que el Estado venezolano, al constituirse en 1811 y durante toda su existencia a partir de 1830, ha tenido una forma federal, lo que implica el reconocimiento de autonomías territoriales en el nivel intermedio, es decir, de los Estados federados y, antes de 1864, de las entonces denominadas Provincias. En esa última fecha, el triunfo de la "Revolución Federal" después de una larga guerra de cinco años, precisamente condujo a la adopción definitiva de la forma federal del Estado en sustitución de la fórmula mixta de 1830, la cual a la vez había sustituido a la "Confederación" de 1811; adoptándose incluso la denominación de la República como "Estados Unidos de Venezuela", la cual se conservó hasta 1953.

Pero la Federación venezolana, a pesar de todas las fórmulas y declaraciones constitucionales, puede decirse que particularmente a partir de 1901, cuando se produjo el colapso del sistema de Estado federal liberal que se había instaurado en 1864, comenzó a convertirse en una "Federación centralizada", habiéndose progresivamente centralizado el Estado en casi todos los

órdenes; proceso que a pesar del cambio político democrático de 1947 y de la consolidación de la democracia a partir de 1958, continuó desarrollándose y ha perdurado hasta nuestros días.

La gran transformación política que debió haberse producido en el proceso constituyente de 1999 para perfeccionar la democracia[1], lo cual había sido su principal motivación, era por tanto efectivamente sustituir la forma estatal de la Federación Centralizada por una Federación Descentralizada. Grandes esfuerzos se hicieron en la materia, pero la reforma y profundización de la descentralización política como forma de perfeccionar la democracia que debió ser el tema central del debate constituyente, no pasó del nominalismo expresado tanto en el Preámbulo como en el artículo 4 de la Constitución, el cual precisa que "La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución"; fórmula más o menos similar a la del artículo 2 de la Constitución de 1961 que decía que "La República de Venezuela es un Estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución". Ahora se ha agregado que la Federación supuestamente es "descentralizada lo cual es contradicho por el propio texto de la Constitución, en cuyo articulado se centralizó aún más al Estado.

En todo caso, "los términos consagrados por la Constitución" son la clave para determinar efectivamente el grado de descentralización del Estado y por tanto de la Federación; y la comparación entre unos y otros "términos" revela un mayor centralismo en el texto de 1999.

---

[1] Véase Allan R. Brewer-Carías, "Propuesta sobre la forma federal del Estado en la nueva Constitución: Nuevo Federalismo y Nuevo Municipalismo" en *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, (8 agosto-8 septiembre), Caracas 1999, pp. 155 a 170); Allan R. Brewer-Carías "El reforzamiento de la forma federal del Estado Venezolano en la Nueva Constitución: Nuevo Federalismo y Nuevo Municipalismo", Ponencia presentada en *The International Conference on Federalism in an Era of Globalization*, Québec, Canadá octubre 1999 (mimeo), 13 pp.

En la Constitución de 1999, en efecto y salvo en el nominalismo, no se avanzó mayormente en relación con lo que existía en el texto de 1961, salvo en la constitucionalización parcial de aspectos que ya se habían establecido en *la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Compe-tencias del Poder Público* de 1989[2], la cual podía considerarse como una ley de rango constitucional en lo que se refería a las transferencias de competencias nacionales hacia los Estados.

Pero no hubo los avances y transformaciones necesarias para hacer realidad la descentralización de la Federación. Más bien se retrocedió institucionalmente al eliminarse el Senado, y con ello, el principio de igualdad institucional de los Estados, estableciéndose por primera vez en la historia constitucional de Venezuela una Asamblea Nacional unicameral (Art. 186). Además, se permitió la posibilidad de establecer limitaciones a la autonomía de los Estados (Art. 162) y de los Municipios (Art. 168) mediante ley nacional, lo que se configura como una negación de principio, de la idea misma de descentralización política, la cual al contrario tiene que estar basada en el concepto de autonomía territorial.

En consecuencia, la denominación de "Estado Federal Descentralizado" que se incorporó en la Constitución de 1999 para identificar la forma del Estado, viene a ser sólo un avance nominal, pero en los términos establecidos en la Constitución, lo que no significó realmente avance alguno, más bien retroceso centralizador, a pesar de que se mantuvieron parcialmente algunas reformas que se realizaron en 1989[3].

Esta contradicción que existe entre la fórmula nominal del "Estado federal descentralizado" y la centralización de la

---

2 *G.O.* No. 4153 Extraordinario de 28-12-98

3 Véase en general Allan R. Brewer-Carías, *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva)*, Caracas, 2001

Federación que se ha consagrado en el propio texto constitucional de 1999, deriva, en *primer lugar*, del precario ámbito de las competencias estadales cuyo ejercicio, además, se sujeta a lo regulado en la legislación nacional; en *segundo lugar*, de la limitada y limitable autonomía que se consagra para los Estados; en *tercer lugar,* de la ausencia de igualdad institucional de los Estados por la eliminación del Senado; en cuarto lugar, de la centralización tributaria y la dependencia financiera de los estados; y en quinto lugar, de la regulación de las relaciones intergubernamentales como sujeción institucional al poder central.

II. EL PRECARIO ÁMBITO DE LAS COMPETENCIAS ESTADALES[4] CUYO EJERCICIO SE SUJETA A LO QUE DISPONGA LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Conforme a la tradición constitucional venezolana, como se ha dicho, la Constitución de 1999 conservó nominalmente la organización del Estado con forma federal, mediante un sistema de distribución del Poder Público en tres niveles: Nacional, Estadal y Municipal, atribuyendo su ejercicio a diversos órganos, y asignando competencias *exclusivas* en los tres niveles, además de las competencias *concurrentes* entre ellos, y algunas competencias *residuales* y otras *implícitas*.

La reforma constitucional de 1999, cuyo objetivo final debió haber sido perfeccionar la democracia mediante el reforzamiento de la descentralización de la Federación, debió haber revertido la tendencia histórica de los últimos 150 años de reducción y vaciamiento de las competencias de los Estados y, por tanto, asignar más competencias exclusivas a los Estados acordes con las realidades contemporáneas. Una de las formas de fortalecer al Poder Nacional sin duda, era deslastrar a la

---

[4] El empleo del venezolanismo "estadales" es deliberado, para distinguir lo que concierne a los Estados federados, frente al calificativo de "estatales" destinado a identificar lo que concierne al Estado federal o Central.

República de competencias que bien y más eficientemente se pueden cumplir a nivel estadal, al cual también debían ir competencias que históricamente se habían atribuido a los Municipios, las cuales, como estos debían haberse multiplicado con regímenes diferenciados más cerca del ciudadano y de las comunidades, debían ubicarse en el nivel intermedio (estadal) de la descentralización del poder. Sin embargo, en esta materia muy poco se varió del régimen constitucional de 1961, salvo para centralizar más competencias a nivel nacional. En cuanto a las competencias exclusivas de los Estados, éstas son precarias y su ejercicio está sometido a lo dispuesto en leyes nacionales; en cuanto a las competencias concurrentes, su ejercicio por los Estados sólo podría realizarse si se dictan leyes nacionales; y en cuanto a las competencias residuales, las mismas no sólo se establecieron a favor de los Estados sino también a favor del Poder Nacional, y las de los Estados podrían ser reducidas mediante su asunción por los órganos nacionales en virtud de la interpretación de la cláusula de las competencias implícitas.

1. *Las precarias competencias exclusivas de los Estados y su ejercicio conforme a la ley nacional*

Si se analiza detenidamente el artículo 164 de la Constitución, en contraste con el contenido de los artículos 156 (materias de la competencia del Poder Nacional) y 178 (materias de la competencia municipal), se puede constatar una precaria indicación de competencias que serían exclusivas de los Estados, las cuales en general son sólo en forma parcial, pues su ejercicio debe realizarse con alguna sujeción a las regulaciones que dicten los órganos del Poder Nacional.

A. *Las competencias de orden institucional*

Desde el punto de vista institucional, se pueden identificar dos competencias exclusivas de los Estados en cuanto a la organización de sus propios poderes públicos estadales y en cuanto a la organización de sus Municipios.

a. *La supuesta competencia para la organización de los poderes públicos estadales*

Conforme a la Constitución, los Estados tienen competencia "exclusiva" para organizar sus propios poderes públicos; competencia que sin embargo no es plena, pues ha sido vaciada de contenido por estar sujeta en una u otra forma a la legislación nacional.

En efecto el ordinal 1 del artículo 164 atribuye a los Estado, a través de sus Consejos Legislativos, la potestad de dictar la Constitución del Estado para organizar los poderes públicos. Este sería uno de los signos fundamentales de la autonomía de los Estados, lo que debería implicar la potestad de regular la organización y funcionamiento de los órganos de los Poderes Legislativo (Consejos Legislativos) y Ejecutivo (Gobernación y Administración Pública estadal) de cada Estado, así como de los otros órganos del Poder Público estadal como las Contralorías de los Estados. En cuanto al Poder Judicial, su organización y funcionamiento en Venezuela es de exclusiva competencia nacional.

Sin embargo, como se verá, la realidad constitucional es que las Constituciones de los Estados materialmente dejaron de tener contenido propio, pues su parte orgánica, que es la única que en sentido estricto deberían tener (la parte dogmática de la Constitución sobre los derechos y garantías constitucionales es una competencia nacional), destinada a regular la organización y funcionamiento de los órganos estadales, en definitiva ha sido regulada por leyes nacionales, cuyo contenido es el que en una forma u otra se repite en los textos constitucionales estadales. Entonces, en cuanto a lo que en esta materia institucional sería de la competencia "exclusiva" de los Estados, como se analizará más adelante al comentar la autonomía limitada de los mismos, la Constitución sujeta su ejercicio a la legislación nacional o directamente atribuye al Poder Nacional su regulación, como ocurre respecto del la organización y funcionamiento de los

Consejos Legislativos estadales, respecto de la Administración Pública y de la función pública estadal y respecto de la designación de los Contralores de los Estados.

b. *La organización de los Municipios sujeta a la ley nacional*

El artículo 162 de la Constitución también atribuye a los Estados, competencia "exclusiva" para organizar los Municipios y demás entidades locales que se establezcan en el territorio de cada Estado así como su división política territorial, pero ello conforme a la Constitución y a la ley; y es el artículo 169 de la Constitución, el que dispone que la organización de los Municipios y demás entidades locales se debe regir por la Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las *leyes orgánicas nacionales* y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados.

Se establece, así, un orden jerárquico de las fuentes legales que rigen respecto de la organización de los Municipios conforme a lo cual las leyes estadales que se dicten en esta materia están sujetas a lo que establezca una ley orgánica nacional.

B. *Las materias de la competencia exclusiva de los Estados*

La Constitución establece una larga enumeración de materias de la competencia exclusiva de los órganos del Poder Nacional (Art. 156) y de los órganos del Poder Municipal (Art. 178); en contraste con una exigua enumeración de materias que serían de la competencia exclusiva de los Estados, enumeradas en el artículo 164 de la Constitución, y relativas a los servicios públicos estadales, la policía estadal y la fijación del ámbito de la policía municipal; la explotación de algunos bienes y recursos; y la materia de infraestructura, básicamente vial y de transporte.

Estas, en realidad, pueden considerarse materias de la competencia exclusiva parcial, pues en muchos aspectos de las mismas materias, se asignan competencias a otros órganos del Poder Público.

a. *Las competencias en materia de servicios públicos*

El artículo 164,8 de la Constitución atribuye a los Estados competencia "exclusiva" en materia de "creación, régimen y organización de los servicios públicos estadales". Sin embargo, ninguna norma constitucional atribuye a los Estados servicio público específico alguna, por lo que esta materia, en realidad se está en presencia de una materia de la competencia concurrente con otros niveles del Poder Público, como las referidas a los servicios de salud, educativos o de deportes, por ejemplo, cuyo ejercicio, en todo caso, requeriría la sanción previa de leyes de bases por el Poder Nacional.

b. *La competencia en materia de policía estadal y de fijación del ámbito de la policía municipal*

Los Estados tienen como materia de la competencia exclusiva "La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable" (Art. 164,6).

Esta competencia exclusiva, sin embargo, como lo dispone la norma, debe ejercerse por los Estados "conforme a la legislación nacional aplicable", lo que implica una sujeción al régimen general de la policía que establezca el Poder Nacional.

La policía, en efecto, es una materia que la Constitución distribuye como competencia en los tres niveles de gobierno: El Poder Nacional tiene competencia exclusiva en materia de "policía nacional" (Art. 156,6), correspondiendo al Ejecutivo Nacional organizar, de conformidad con la ley, un cuerpo uniformado de policía nacional (Art. 332); y el Poder Municipal tiene competencia exclusiva, "en cuanto concierne a la vida local", en materia de "prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable" (Art. 178,7).

c. *Las competencias en materia de explotación de bienes y recursos*

La Constitución atribuye a los Estados competencia exclusiva en materia de explotación de minerales no metálicos, salinas y ostrales, y de la administración de las tierras baldías.

En cuanto al régimen y aprovechamiento de los minerales no metálicos y las salinas, el artículo 164,5 de la Constitución asigna competencia a los Estados en cuanto al "régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas, ostrales ..., de conformidad con la ley". Esta materia de la competencia exclusiva se había transferido a los Estados por el Art. 11,2 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989[5].

Ahora bien, en cuanto a su ejercicio, este debe realizarse "de conformidad con la ley", es decir, sujeto al régimen general que la Asamblea Nacional establezca en relación con "las minas e hidrocarburos... y otras riquezas naturales del país" (Art. 156,16); particularmente, conforme a la competencia general del Poder Nacional respecto de "la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país" (Art. 156,16).

En cuanto a la administración de las tierras baldías que son las que, al no tener dueño conforme al Código Civil, son de la titularidad de los Estados, el artículo 164,5 de la Constitución la asigna a estos como competencia "exclusiva". Esta competencia, sin embargo, debe ejercerse conforme al régimen de las tierras baldías que establezca el Poder Nacional (Art. 156,16).

Además, conforme a la Disposición Transitoria Décimo Primera de la Constitución, "hasta tanto se dicte la legislación

---

[5] Véase en *G. O.* Nº 4.153 Extraordinaria de 28-12-98.

nacional relativa al régimen de las tierras baldías, la administración de estas continuará siendo ejercida por el Poder Nacional, conforme a la legislación vigente".

d. *Las competencias en materia de infraestructura*

La Constitución asigna a los Estados competencia exclusiva en una serie de materias vinculadas a la infraestructura, particularmente en materia de obras públicas, vialidad y transporte acuático y aéreo.

En efecto, en materia de obras públicas estadales puede decirse que al atribuirse al Poder Nacional competencia exclusiva en materia de obras públicas nacionales (Art. 156,20), corresponde entonces a los Estados la competencia exclusiva en materia de obras públicas estadales.

En materia de vialidad estadal, la Constitución atribuye a los Estados competencia exclusiva en materia de "ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estadales" (Art. 164,9). Estas serían "las que conforman la red vial dentro del territorio de cada Estado, con exclusión de las vías de comunicación nacionales que se encuentren en el mismo y de las vías urbanas municipales", tal como las definió el artículo 6 del Reglamento Parcial Nº 7 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público en materia de vialidad terrestre de 1993[6]; siendo vías de comunicación nacionales, "las carreteras que atraviesan un Estado y salgan de sus límites" (Art. 4,1).

La precisión del ámbito de la materia objeto de esta competencia exclusiva es esencial, ya que el artículo 156 asigna al Poder Nacional competencia en cuanto al "Sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales" (Ord. 27); y el artículo 178,2 atribuye a los Municipios competencia en materia de "vialidad urbana".

---

[6] Véase en *G.O.* Nº 35.327 de 28-10-93.

Además, los Estados tienen competencia en cuanto a la administración de la vialidad nacional siguiendo la decisión descentralizadora adoptada por la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 (Art. 11,3). En efecto, el artículo 164,10 de la Constitución asigna competencia exclusiva a los Estados en materia de "conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales... en coordinación con el Poder Nacional".

Esta competencia no sólo está sujeta al ejercicio de la competencia nacional en materia de "sistema de vialidad y ferrocarriles nacionales" (Art. 156,27) sino a "la coordinación con el Poder Nacional" que éste debe regular.

En cuanto a la administración de puertos y aeropuertos comerciales, la Constitución, siguiendo también la descentralización de competencias efectuada a favor de los Estados por el artículo 11,5 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, asigna competencia exclusiva a los Estados en materia de "conservación, administración y aprovechamiento de... puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Poder Nacional" (Art. 164, 10). En esta materia, sin embargo, la competencia estadal también es de ejercicio parcial, pues el Poder Nacional tiene competencia en materia de "El régimen de... los puertos, aeropuertos y su infraestructura" (Art. 156,26) y en todo caso, la competencia estadal debe ejercerse "en coordinación con el Poder Nacional" conforme al régimen establecido en la legislación nacional.

3. *Las competencias concurrentes y su ejercicio con sujeción a la ley nacional*

Además de las competencias exclusivas de cada nivel territorial, debe señalarse que la gran mayoría de las materias referidas a las competencias "exclusivas" que en los artículos 156,

164 y 178 se distribuyen entre los tres niveles territoriales del Poder Público, resultan ser en realidad materias de la competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios, o entre la República y los Municipios o entre la República y los Estados.

Entre estas materias que por ser de competencia concurrente corresponden también a los Estados, se pueden identificar en la Constitución algunas relativas a la protección ciudadana, es decir, policía y administración de riesgos (Art. 55); al desarrollo económico, como las relativas a la ordenación y promoción del desarrollo económico y social (Arts. 112, 299, 308, 309 y 310), a la promoción del desarrollo rural y seguridad alimentaria (Art. 305, 306 y 307), y a la ciencia y tecnología (Art. 110); al desarrollo social, como la asistencia y protección social (Arts. 75 a 81), la salud Arts. 83, 84 y 85), la vivienda (Art. 82), la educación (Art. 102 a 109), la cultura y el patrimonio histórico (Art. 98 a 191), el deporte (Art. 111), la protección y atención a los pueblos; y la protección del trabajo (Arts. 87 y ss.); y a la infraestructura y desarrollo físico, como la ordenación del territorio (Art. 128), y el ambiente (Arts. 127 a 129).

Sin embargo, aparte de que en la mayoría de estas materias se atribuye expresamente al Poder Nacional la competencia para dictar la legislación correspondiente, las mismas no pueden ejercerse por los Estados sino siempre con sujeción a lo que disponga la ley nacional que se dicte. En efecto, conforme al artículo 165 de la Constitución, todas estas materias deben ser reguladas mediante *leyes de bases* dictadas por el Poder Nacional, lo que conduce a un condicionamiento excesivo por parte de los órganos nacionales respecto de los otros niveles territoriales; y, además, por leyes de desarrollo sancionadas por los Consejos Legislativos de los Estados.

Sobre esas "leyes de bases", las cuales constituyen una novedad en el constitucionalismo venezolano, la Exposición de Motivos de la Constitución que se elaboró *ex post facto,* ha indicado lo siguiente:

"En cuanto a las competencias concurrentes se adopta la experiencia de derecho comparado en materia de descentralización y se asume que las leyes nacionales tienen la naturaleza de leyes bases, en las que se establecen conceptos generales, básicos y orientadores; y las leyes estadales son leyes de desarrollo de esos principios básicos, lo que permitirá mejores condiciones para la delimitación de competencias"[7].

Esta "explicación" en realidad, lo que pone de manifiesto es la inadecuada traslación de una figura desarrollada en la experiencia de Estados unitarios descentralizados, como España con sus Comunidades Autónomas, totalmente extrañas a lo que debería ser una Federación. En todo caso, cuando se dicten leyes de bases por el Poder Nacional, la Asamblea Nacional obligatoriamente debe someterlas a consulta de los Estados, a través de los Consejos Legislativos (Art. 206). Los Consejos Legislativos de los Estados también pueden tener la iniciativa legislativa, ante la Asamblea Nacional, respecto de las leyes relativas a los Estados (Art. 204,8).

4. *Las competencias residuales no sólo estadales sino nacionales y la amplitud desmesurada de la cláusula de competencias implícitas*

Conforme a la tradición de los sistemas federales, los Estados tienen competencia en todo lo que no corresponda de conformidad con la Constitución a la competencia nacional o municipal (Art. 164,11). Es lo que se denomina la competencia residual de los Estados.

Sin embargo, en virtud de la competencia implícita establecida a favor del Poder Nacional en el artículo 156,33 de la Constitución, el residuo a favor de los Estados puede resultar aún más

---

7 *G.O.* Nº 5.453 Extraordinaria de 24 de marzo de 2000.

exiguo y dependiente del Poder Nacional. Dicha norma, en efecto, atribuye al Poder Nacional competencia en toda otra materia que la Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que "le corresponda por su índole o naturaleza". Con ello, cualquiera de las materias de la competencia residual de los Estados podría ser centralizada sin límite alguno.

Además, como excepcionalmente ocurrió en la Constitución centralista y autoritaria de 1953, la Constitución de 1999 también estableció una competencia residual a favor del Poder Nacional, aun cuando reducida a la materia tributaria, al asignarle competencia en materia de impuestos, tasas y rentas "no atribuidos a los Estados y Municipios" por la Constitución y la ley (Art. 156,12).

En consecuencia, en la Constitución de 1999 se estableció una doble competencia residual: a favor del Poder Nacional en materia tributaria; y el resto, a favor de los Estados.

III. LA LIMITADA Y LIMITABLE AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS

En un Estado federal o en todo sistema de distribución política territorial del Poder Público, la Constitución es la que establece la garantía de la autonomía de los Estados miembros y, por tanto, sus límites. Esta autonomía político territorial, implica no sólo autonomía política (elección democrática de sus autoridades), sino además, autonomía organizativa (organización de sus Poderes Públicos al dictar su Constitución), autonomía administrativa (inversión de sus ingresos), autonomía jurídica (no-revisión de sus actos sino por los tribunales), autonomía normativa (regulación legislativa de las materias de la competencia de la entidad) y autonomía tributaria (creación, administración y control de sus tributos); y, en todo caso, que sus límites sólo deberían ser los establecidos en la propia Constitución como garantía de dicha autonomía, razón por la cual la ley nacional, en principio, no debería regular las materias de la competencia

exclusiva de los Estados. La Constitución de 1999, sin embargo, en esta materia sólo dispone que los Estados son "entidades políticas autónomas en lo político" (Art. 159).

En todo caso, esta autonomía territorial implica, además, que en el ejercicio de sus respectivas competencias las entidades político-territoriales no deberían estar sujetas a relación jerárquica ni a sujeción alguna entre ellas, ni de orden legislativa ni ejecutiva, conforme a lo que garantice la Constitución, salvo las excepciones que expresamente se establezcan en el texto fundamental.

Conforme a la orientación que tenía el texto constitucional de 1961, la Constitución de 1999 establece los principios generales de la organización del Poder Público Estadal, conforme al principio de separación orgánica en dos Poderes: el Poder Legislativo, a cargo de los Consejos Legislativos Estadales cuyos miembros son electos por votación popular directa y secreta; y el Poder Ejecutivo, a cargo de los Gobernadores, cuya elección se estableció a partir de 1989. Además, en la Constitución se prevé un órgano del Poder Público estadal con autonomía funcional, que es la Contraloría del Estado, la cual puede ser configurada como Poder Contralor.

1. *Las limitaciones a la autonomía organizativa respecto de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos*

En cuanto al Poder Legislativo estadal, este se ejerce en cada Estado por un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de 15 ni menor de 7 integrantes, quienes proporcionalmente deben representar a la población del Estado y a los Municipios (Art. 162).

El régimen de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos, por supuesto, debería ser objeto de regulación en las Constituciones que los Estados pueden dictar

conforme lo indica la Constitución Nacional como parte de la organización de sus poderes públicos (Art. 164,1), y como consecuencia de la autonomía organizativa de los estados. A pesar de ello, sin embargo, ha sido la propia Constitución de 1999 la que ha limitado esta autonomía al establecer que una *ley nacional* puede regular "la organización y funcionamiento" de uno de los poderes públicos estadales, como son los Consejos Legislativos Estadales (Art. 162).

Se trata, sin duda, de una limitación desusada y absolutamente inconveniente, ya que esa materia a la vez se declara como de la competencia exclusiva de los Estados a ser regulada en sus respectivas Constituciones (Art. 164, Ord. 1).

En ejecución de la norma constitucional, sin embargo, la Asamblea Nacional dictó en 2001 la *Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados*[8] contentiva de 50 artículos en los cuales se han regulado, en detalle, no sólo las bases y principios del régimen de organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados, sino las regulaciones referidas a los Legisladores; y más aún, las atribuciones de los Consejos Legislativos y los principios generales para el ejercicio de la función legislativa (Art. 1), con lo cual la Asamblea Nacional se excedió incluso respecto de lo autorizado excepcionalmente en la Constitución.

En cuanto a los miembros de los Consejos, la Ley Organiza detalla su denominación como legisladores (Art. 3); sus condiciones de elegibilidad igual que para los diputados nacionales (Art. 4); sus deberes (Art. 5); las incompatibilidades de los mismos, similares a las previstas en la Constitución para los diputados nacionales (Art. 6); su dedicación exclusiva definida como el deber que tiene el legislador de estar en todo momento a disposición de la institución parlamentaria estadal sin poder

---

8 *Gaceta Oficial* Nº 37.282 del 13 de septiembre de 2001.

excusar el cumplimiento de sus deberes por el ejercicio de actividades públicas o privadas (Art. 7); los derechos de los Legisladores (Art. 8); su inmunidad en el ejercicio de sus funciones, correspondiendo al Tribunal Supremo de Justicia autorizar su enjuiciamiento (Art. 9,10); el carácter de la representación de los Legisladores Art. 11); su remuneración (Art. 122) y el régimen de su jubilación (Art. 14).

En cuanto a las atribuciones de los Consejos, la Ley Orgánica las regula en materia de sanción de la Constitución y leyes estadales; participación en la designación, juramentación y destitución del Contralor del Estado; ejercicio de control parlamentario de la Administración Pública Estadal, evaluación de la gestión del Gobernador; autorización de créditos adicionales a los presupuestos estadales; aprobación de las líneas generales del plan de desarrollo del Estado; solicitud de remoción, destitución o retiro del Secretario General de Gobierno, y de los directores generales sectoriales que en el ejercicio de sus funciones violen o menoscaben los derechos constitucionales o causen perjuicio patrimonial a la administración o a los particulares; autorización al Gobernador del Estado el nombramiento del Procurador General del Estado; autorización de la salida del Gobernador del Estado del espacio geográfico venezolano cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos; sanción de su Reglamento interno de organización; aprobación de su presupuesto de gastos; autorización al Ejecutivo Estadal para enajenar bienes muebles e inmuebles; designación de su representante ante el Consejo de Planificación de Políticas Públicas (Art. 15); y sanción de su Reglamento Interior y de Debates, con indicación precisa de su contenido para tratar “en lo posible de fijar su organización bajo parámetros de homogeneidad con los Consejos Legislativos de los demás Estados”(Art. 19).

En cuanto a la organización de los Consejos Legislativos, La ley Orgánica nacional regula la sede en la cual deben realizarse las sesiones (Capital del Estado) (Art. 2); el presupuesto

anual de los Consejos (Art. 13); su instalación (Art. 17); los períodos de sesiones (Art. 18); las sesiones extraordinarias (Art. 19); la Junta Directiva y su integración (Art. 20), sus atribuciones (Art. 21); las del Presidente (Art. 22), del Vicepresidente (Art. 23); y la Secretaría (Arts. 23,24,25)

En cuanto al funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados, la Ley Orgánica regula en detalle las comisiones y sus formas de funcionamiento (Art. 27); las comisiones permanentes ((Art. 28), su número no mayor de siete ((Art. 29), su creación y supresión (Art. 30); las comisiones especiales (Art. 31); los grupos parlamentarios de opinión (Art. 32); la Comisión Delegada (Art. 33), y sus atribuciones (Art. 34).

Como puede apreciarse, en la Ley nacional no sólo se reguló con todo detállelo relativo a la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos, sino el régimen de sus miembros y sus atribuciones, lo cual no está autorizado en la Constitución. Además, también se regula sin autorización constitucional alguna el procedimiento de formación de las leyes estadales. Con una regulación tan completa nada tiene que agregar las Constituciones de los Estados, las cuales en esta materia carecerían de objeto.

2. *Las limitaciones al ejercicio de las funciones legislativas y de control por parte de los Consejos Legislativos*

La Constitución asigna a los Consejos Legislativos de los Estados competencia exclusiva para legislar sobre las materias de la competencia estadal (Art. 162, 1), sin embargo, ello está limitado en el propio texto constitucional.

Por ejemplo, en materia de tributos, como se verá, en la Constitución no sólo se ha dejado la materia a una legislación nacional futura, (Art. 167, 5), sino que en definitiva el Poder Nacional es el llamado a regular el ejercicio de la potestad tributaria estadal (Art. 156, 13).

En cuanto a las competencias, las que son de carácter concurrente, como se ha dicho, sólo pueden ejercerse por los Estados conforme a las "leyes de base" que dicte el Poder Nacional (Art. 165); y en los otros casos de competencias exclusivas también están sujetos a lo establecido en la ley nacional, como sucede en materia de policía estadal que sólo puede ejercer conforme a la legislación *nacional* aplicable (Art. 164, Ord. 6).

Pero, además, como se indicó, la Asamblea Nacional, sin tener autorización constitucional alguna para regular el ejercicio de la función legislativa por parte de los Consejos Legislativos de los Estados, en la *Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados* de 2001, estableció con todo detalle todo el procedimiento para la formación de las leyes estadales, lo que debía ser regulado en las Constituciones de los Estados.

En dicha regulación sobre la función legislativa se especificó las clases de leyes que pueden dictar los Consejos Legislativos (Art. 35); el proceso de su formación y las discusiones requeridas (Art. 37); la iniciativa legislativa (Art. 38); los mecanismos de consulta a los Municipios y la sociedad civil (Art. 39); y los Acuerdos (Art. 40). Todas estas normas debían haberse regulado en las Constituciones estadales, constituyendo una usurpación la regulación que ha hecho la Asamblea Nacional.

Lo mismo puede decirse respecto de las funciones de control que constitucionalmente se atribuyen a los Consejos Legislativos y cuyo ejercicio ha sido también regulado por la *Ley Orgánica de los Consejos Legislativos* de 2001, lo que constituye otra limitación no autorizada constitucionalmente a la autonomía de los Estados. En efecto, en dicha Ley se han regulado los mecanismos de control: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias y la declaración de la responsabilidad política de los funcionarios (Art. 41); la obligación de comparecencia de los funcionarios públicos estadales (Art. 42); y las invitaciones a funcionarios públicos nacionales (Art. 43).

La limitación efectuada por el Poder Nacional a los poderes estadales mediante la referida Ley Orgánica, llegó al extremo de la intervención contenida en el artículo 48 de la misma, en el cual se obliga a los Consejos Legislativos de los Estados en un breve término a "ajustar" sus Constituciones a los términos establecidos en la Ley. La verdad es que con las regulaciones de dicha Ley Orgánica muy poco o nada quedaría por regular en las Constituciones de los Estados, salvo repeticiones normativas. En todo caso, todo lo anterior lo que hace es configurar una autonomía limitada del Poder Legislativo estadal, lo que es lo mismo que una descentralización más nominal que real.

3. *La limitación a la autonomía organizativa en cuanto al régimen de la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo estadal y de la Administración Pública de los Estados*

El régimen general de organización y funcionamiento de las Gobernaciones de Estado está establecido en los artículos constitucionales 161 y 162, y su contenido debía haber sido objeto de desarrollo legislativo en las Constituciones de los Estados y en las leyes de la Administración Estadal. Sin embargo, la Constitución de 1999, en lo que se puede considerar como una innovación respecto de la tradición constitucional precedente, establece directamente un conjunto de regulaciones relativas a la Administración Pública, que se aplican por igual a los tres niveles territoriales de gobierno (Arts. 141 y ss.), las cuales, por tanto, escapan de la posibilidad de regulación por los Consejos Legislativos estadales en las Constituciones estadales.

Aparte de algunos principios generales sobre principios de la actividad administrativa (Art. 141), creación de institutos autónomos, control del Estado sobre las entidades públicas (Art. 142), y derecho ciudadano a la información administrativa (Art. 243 y 156,32) que rigen por igual respecto de los entes nacionales, estadales y municipales; la Constitución regula directamente

en sus artículos 144 a 148 el régimen de la función pública, el cual se aplica tanto a la Administración Pública Nacional como a las Administraciones Públicas Estadal y a Municipal.

En ejecución de esta norma constitucional la Asamblea nacional sancionó la *Ley del Estatuto de la Función Pública*[9] con el objeto de regir las relaciones de empleo público entre los funcionarios públicos y "las administraciones públicas nacionales, estadales y municipales", lo que comprende tanto el sistema de dirección y de gestión de la función pública y la articulación de las carreras públicas, como el sistema de administración de personal (Art. 1); indicando expresamente que "las normas que se refieren en general a la Administración Pública, o expresamente a los Estados y Municipios, serán de obligatorio cumplimiento por éstos" (Art. 2). La regulación del régimen de los funcionarios públicos estadales, por tanto, dejó de ser competencia de los Estados y fue centralizada en el ámbito nacional.

La Ley nacional, por tanto, es la que establece la competencia de los Gobernadores para ejercer la dirección y gestión de la función pública en los Estados (Arts. 4 y 5,3); la competencia de las oficinas de planificación de los Estados en materia de planes de personal (Art. 14, único) y de registro de funcionarios públicos estadales (Art. 9, único), y la competencia de las oficinas de recursos humanos de los Estados (Art. 10, único). Se reguló también nacionalmente el régimen del sistema de administración de personal que abarca la selección, el ascenso, la clasificación de cargos, las remuneraciones, la evaluación, la capacitación, la jornada de servicio, las situaciones administrativas, el retiro y el reingreso (Arts. 40 a 78).

En la Ley nacional, por otra parte, se regulan las condiciones generales para ejercer cargos en la Administración estadal ((Art. 17); los funcionarios de carrera (Art. 19) y de libre

---

9 *Gaceta Oficial* N° 37.522 del 6 de septiembre de 2002.

nombramiento y remoción (Art. 20) de los Estados; los derechos (Art. 22 a 32) y los deberes de los funcionarios públicos estadales (Arts. 33 y 34); las incompatibilidades (Arts. 35 y 36); el régimen del personal contratado ((Art. 37), y las responsabilidades y el régimen disciplinario (Arts. 79 a 89).

Además, en esta materia relativa al régimen del personal de los Estados, se reserva al Poder Nacional la potestad, mediante "ley orgánica", para fijar los límites a los emolumentos de los funcionarios públicos estadales (Art. 147); y para mediante "ley nacional" establecer el régimen de jubilaciones y pensiones para los funcionarios públicos estadales.

En cuanto a los emolumentos de los funcionarios estadales, la Asamblea Nacional sancionó la *Ley Orgánica de Emolumentos para Altos Funcionarios y Funcionarias de los Estados y Municipios* de 2002[10] en la cual se fijaron los límites máximos y mínimos de los emolumentos que devenguen los Gobernadores, los Legisladores de los Consejos Legislativos y demás altos funcionarios de la administración pública estadal, considerando como nulas y sujetas a repetición las remuneraciones percibidas fuera de los límites establecidos directamente en la Ley (Arts. 4 a 10). La Ley nacional, además estableció la obligación de las administraciones públicas estadales de ajustar sus presupuestos a lo establecido en la Ley (Art. 12).

En esta forma, el poder legislativo estadal ha sido vaciado por la Constitución y la ley nacional.

4. *Las limitaciones a la potestad organizativa del Poder Ciudadano estadal (Contralorías de los Estados)*

De acuerdo con la Constitución, en el nivel nacional del Estado Federal, es decir, el Poder Nacional, se divide en cinco ramas: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral

---

[10] *Gaceta Ofi*cial N° 37.412 del 26 de marzo de 2002)

(Art. 136). En esta forma, la Constitución de 1999 les asignó el carácter de ramas del Poder Público Nacional, como Poder Ciudadano y Poder Electoral, a los órganos estadales que conforme a la Constitución de 1961 eran *órganos con autonomía funcional,* que ejercían el Poder Nacional, pero que no estaban integrados en los órganos del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial.

En el nivel estadal, la situación de los órganos de control del Poder Público estadal ha sido similar a la indicada anteriormente. En efecto, las Contralorías estadales siempre han existido como órganos que han ejercido el Poder Estadal, pero con autonomía funcional, en el sentido de que han sido órganos que no dependían ni de las Asambleas Legislativas o Concejos Municipales ni de los Gobernadores o Alcaldes, respectivamente.

La Constitución de 1999 puede decirse que siguió con esta tradición, aún cuando en el nivel estadal no dividió el Poder Público en cinco. En los Estados, en particular, se continuó con una organización bipartita del Poder Estadal: el Poder Legislativo (Art. 162) que se ejerce por los Consejos Legislativos Estadales y el Poder Ejecutivo (Art. 160) que se ejerce por los Gobernadores de Estado. Pero la división bipartita del Poder Estadal no excluye que deba haber órganos del Poder Estadal, que no ejercen ni el Poder *Ejecutivo* Estadal ni el Poder *Legislativo* Estadal, y que gozan de autonomía, como son precisamente las Contralorías Estadales reguladas expresamente en la Constitución (Art. 163). En las Constituciones estadales, además, podrían crearse otros órganos con autonomía funcional que ejercen el Poder Público Estadal, como en algunos Estados existen, por ejemplo, el Defensor del Pueblo, particularmente frente al gobierno y administración pública estadales.

Ahora bien, como se ha dicho, los Estados tienen constitucionalmente competencia para "dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución" (Art. 164,1). Por tanto, es competencia

exclusiva de los Estados, a través de sus Consejos Legislativos mediante la sanción de la Constitución estadal, no sólo organizar los respectivos Consejos Legislativos y la Gobernación de los Estados, lo que como se ha visto ha sido limitado por la propia Constitución y por Leyes nacionales; sino también a las Contralorías Estadales y a los demás órganos de los poderes públicos estadales, con la única limitación de que ello deben hacerlo "de conformidad con lo dispuesto en la Constitución". Conforme al artículo 163 del Texto Fundamental la Constitución de cada Estado y la legislación estadal complementaria son las que deberían regular a las Contralorías estadales conforme a los principios que establece la Constitución.

En cuanto a los Contralores de los Estado, la Constitución sólo dispone que las condiciones para el ejercicio de sus cargos son las determinadas por la ley; la cual sólo debía ser la ley del Estado, es decir, la que se dicte por el Consejo Legislativo, en la cual es que debería garantizarse la idoneidad e independencia del Contralor estadal, así como la neutralidad en su designación, la cual, en todo caso, debe realizarse mediante concurso público (Art. 163).

Sin embargo, aquí también se ha producido una intolerable y no autorizada limitación a la autonomía organizativa de los Estados, al dictarse por la Asamblea Nacional la *Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estado* de 2001[11], con el objeto de establecer los conceptos y procedimientos generales, básicos y orientadores que regulan el proceso de designación y destitución del Contralor (Art. 1).

La Ley, en definitiva, ha tenido por objeto limitar la autonomía de los Consejos Legislativos al atribuirse a un Jurado Calificador la competencia para seleccionar al Contralor, el cual una vez seleccionado debe ser designado por el Consejo. A tal

---

[11] *Gaceta Oficial* N° 37.303 del 15 de octubre de 2001.

efecto, la Ley precisa que la designación corresponde al Consejo Legislativo estadal mediante concurso público (Art. 2), el cual debe garantizar la imparcialidad, publicidad y participación de la ciudadanía en el proceso mediante la conformación y juramentación del Jurado Calificador, el cual debe actuar ad honoren (Art. 3).

A tal efecto, en la Ley se regula con todo detalle al Jurado Calificador, sus miembros (Art. 6), su composición con la previsión de un representante del Grupo Parlamentario Estadal ante la Asamblea Nacional (Art. 7), sus funciones (Art. 4) y atribuciones (Art. 16); las condiciones para la realización del concurso público (Art. 5); su organización y funcionamiento (Art. 9); su designación (Art. 10), su instalación (Art. 11); su sede (Art. 14); el quórum y de la toma de decisiones (Art. 15).

La Ley nacional regula además con precisión, el procedimiento para la selección del candidato para el cargo de Contralor del Estado al establecer los requisitos para el cargo (Art. 17); la forma de la convocatoria (Art. 18); y los requisitos para las postulaciones (Art. 21). La Ley atribuye además al Contralor General de la República, competencia para establecer el baremo que debe regir el concurso (Art. 20); regulando los criterios de evaluación y puntuación (Art. 23); la preclasificación mediante la elaboración de una lista máxima de los diez que reúnan la mayor puntuación (Art. 24); y la entrevista (Art. 26). El Jurado Calificador debe oficiar al Consejo Legislativo Estadal, el nombre y apellido del concursante seleccionado para la designación como Contralor del Estado (Art. 27), para su designación por el mismo (Art. 28).

En cuanto a la destitución de Contralor del Estado, la Ley también regula las causales (Art. 30), y atribuye a la Contraloría General de la República a solicitud del Consejo Legislativo Estadal, la competencia para proceder a la instrucción del expediente respectivo, el cual una vez instruido se debe remitir al Consejo Legislativo estadal para su consideración (Art. 29),

pudiendo destituir al Contralor con el voto de las dos terceras partes de sus miembros (Art. 31), en cuyo caso se debe proceder a convocar un nuevo concurso (Art. 32).

Dicha Ley, como se señaló constituye una abierta violación nacional a la autonomía de los Estados, los cuales tienen competencia constitucional a través del órgano legislativo (Consejo Legislativo Estadal), para dictar sus propias Constituciones para organizar los poderes públicos estadales (incluida la Contraloría estadal) o para dictar la Ley de la Contraloría del Estado; y regular por tanto, tanto la organización y funcionamiento de la Contraloría Estadal como órgano con autonomía orgánica y funcional y la idoneidad e independencia del Contralor, como la forma de su designación mediante concurso público, que garantice la neutralidad de la designación. Conforme a la Constitución, ninguna "ley nacional" podía constitucionalmente dictarse en estas materias, lo cual ha sido ignorado por la Asamblea Nacional en su afán uniformista y centralista.

5. *La limitación a la potestad organizativa relativa a los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas*

En cada Estado, y conforme al artículo 166 de la Constitución que sigue la orientación de las reformas descentralizadoras, debe crearse un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador e integrado por los Alcaldes, los directores estadales de los Ministerios y una representación de los Legisladores elegidos por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los Concejales y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere.

Este Consejo debe funcionar y debe organizarse de acuerdo con lo que determine la ley, la cual también debía ser la que dictase cada Consejo Legislativo Estadal.

No tiene fundamento constitucional alguno pretender que esa "ley" pudiera ser una ley nacional, lo cual sería contrario a la distribución vertical del Poder Público que regula el artículo 136 de la Constitución.

Sin embargo, en este caso la Asamblea Nacional también ha dictado al *Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas* de 2002[12] con el objeto de crear, organizar y establecer las competencias del Consejo Estadal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas que debe funcionar en cada Estado, como órgano rector de la planificación de las políticas públicas, a los fines de promover el desarrollo armónico, equilibrado y sustentable (Art. 1).

La Ley reguló con todo detalle los principios (Art. 2), los lineamientos (Art. 3) y el marco de referencia (Art. 4) que deben seguir los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas en el cumplimiento de sus funciones; además de la organización de los mismos, en cuanto a su sede (Art. 5), composición (Art. 6), instalación (Art. 7), elección y mandato de los representantes (Art. 8), competencias y funcionamiento (Arts. 9), quórum (Art. 11), toma de decisiones (Art. 12), sesiones (Art. 13), apoyo institucional de la Gobernación (Art. 15), cooperación con otros órganos de planificación (Arts. 16 a 18), financiación y el control (Arts. 19 y 20) y las sanciones (Art. 21).

Como puede apreciarse, en esta materia, de nuevo, se produjo un vaciamiento no autorizado de las competencias legislativas de los Estados, lesionándose su autonomía.

---

12 *Gaceta Oficial* N° 37.509 del 20 de agosto de 2002

IV. LA AUSENCIA DE IGUALDAD INSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS POR LA ELIMINACIÓN DEL SENADO

El establecimiento de la forma de Estado Federal con efectiva descentralización política, como sucede en todos los países desarrollados y descentralizados del mundo, exigía que se conservara la estructura del órgano legislativo nacional con dos Cámaras, una de las cuales (normalmente, el Senado) fuera el instrumento de participación política igualitaria de las entidades territoriales en la definición de las políticas nacionales. Con voto igual en una Cámara Federal es que podría hablarse de igualdad de los Estados (Art. 159).

Por ello estimamos que resultaba necesario e indispensable, que en la Constitución de 1999 y como consecuencia de la reafirmación de la forma federal del Estado, se conservara el Senado y el bicameralismo, de manera que la forma de elección tanto de Diputados como de Senadores reflejara la representación territorial necesaria. Sin embargo, en un contrasentido federal, en la Constitución de 1999 el Senado quedó eliminado, organizándose una Asamblea Nacional Unicameral.

En esta forma, el Capítulo I del Título V de la Constitución de 1999 puede decirse que cambió radicalmente la tradición bicameral que caracterizó a los órganos del Poder Legislativo Nacional desde 1811, y estableció una sola Cámara Legislativa lo cual, como se ha dicho, es contradictorio con la forma federal del Estado.

En una Cámara Federal o Senado, en realidad, es que podría tender sentido la disposición del artículo 159 que declara a los Estados como entidades políticas *iguales*. Esa igualdad sólo puede ser garantizada en una Cámara Federal, donde haya igual representación de cada uno de los Estados, independientemente de su población, para participar igualitariamente en la definición de las políticas nacionales. Con la eliminación del Senado y el

establecimiento de una Asamblea Nacional Unicameral, en esta forma, se establece una contradicción institucional entre el Federalismo y la centralización política.

V. LA CENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA Y LA DEPENDENCIA FINANCIERA DE LOS ESTADOS

1. *El régimen de las competencias tributarias de los Estados y sus limitaciones*

Entre las materias altamente centralizadas durante los últimos 100 años ha estado la materia tributaria, la cual fue progresivamente asumida por el Poder Nacional y asignada en gran parte, en forma marginal y deformada en los últimos años, al nivel municipal.

Una pieza esencial en la organización territorial del Poder Público y del Estado, tenía que ser la racional y eficiente distribución del poder tributario, de manera que se ubicasen en la República los tributos realmente nacionales (Impuesto sobre la Renta, IVA, impuestos a los hidrocarburos y a la minería), y se distribuyeran territorialmente otros tributos, por ejemplo, los específicos al consumo y sobretasas a los tributos nacionales, en los Estados; perfeccionando la asignación de tributos a los Municipios. En esta materia, sin embargo, con la Constitución de 1999 nada se avanzó constitucionalmente y, al contrario, se produjo mayor centralización tributaria en el ámbito nacional, al punto de definirse a favor del Poder Nacional una competencia residual en esta materia (Art. 156,12).

En efecto, en cuanto a la materia tributaria el artículo 164,4 de la Constitución asigna competencia exclusiva a los Estados en materia de "La organización, recaudación, control y administración de los recursos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estadales".

Esta competencia "exclusiva", sin embargo, conforme a la Constitución, es una competencia vacía de contenido ya que la propia Constitución no prevé "recursos tributarios propios" algunos de los Estados. Esos recursos dependen totalmente de la ley nacional que asigne a los Estados impuestos, tasas y contribuciones especiales "para promover el desarrollo de las haciendas públicas estadales" (Art. 167,5).

En consecuencia, no sólo la materia tributaria como competencia exclusiva es una competencia vacía en la Constitución, sino que su ejercicio depende íntegramente de la ley nacional.

En todo caso, la única competencia en relación con los tributos que se asigna directamente a los Estados, en forma exclusiva, es la creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas (Art. 164,7). En tal sentido se declaran ingresos estadales el producto de lo recaudado por venta de especies fiscales (Art. 167,3). Sin embargo, conforme al criterio de la Sala Constitucional en la sentencia de 13-12-00, se trata de una simple forma de recaudación de impuestos, que puede ser creada por todos los entes públicos territoriales para la cancelación de impuestos, tasas y contribuciones de la entidad respectiva.

De resto, los Estados no tienen otras competencias tributarias distintas a las que le puedan ser asignadas expresamente por ley *nacional*. Así el artículo 167,5 de la Constitución le atribuye a los Estados, como ingresos, los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se le asignen por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estadales; pudiendo la ley nacional, además asignar a los Estados participación en los tributos nacionales (Art. 164,3 y 167,6). En caso de leyes nacionales que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los Estados, las mismas pueden compensar dichas asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos de los Estados, a fin de preservar la equidad interterritorial (Art. 167,5).

Los Estados, sin embargo, conforme al artículo 183 de la Constitución en ningún caso pueden crear impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional; gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio ni gravar bienes del consumo producidos fuera de su territorio en forma diferente a los producidos en él. Los Estados, además, sólo podrían gravar la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley nacional.

Pero además de estas competencias tributarias sólo existentes cuando lo establezca la ley nacional, la Constitución asigna al Poder Nacional competencia expresa para intervenir en el ejercicio de las competencias tributarias de Estados y Municipios, al disponer en el artículo 156, 13 como competencia del Poder Nacional, el dictar "la legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estadales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

Sin embargo, en todos estos casos de leyes nacionales que se refieren a los Estados, la Asamblea Nacional está obligada a consultarlos a través de los Consejos Legislativos Estadales, antes de la sanción de estas (Art. 206).

2. *El financiamiento nacional a los Estados*

En ausencia de competencias tributarias propias de los Estados, el financiamiento de estos proviene íntegramente de aportes nacionales, muchos establecidos directamente en la Constitución.

A. *El Situado Constitucional*

El ingreso más importante de los Estados está constituido por lo que les corresponda por el denominado "Situado Constitucional", que conforme al artículo 167,4 de la Constitución, es una partida del Presupuesto Nacional equivalente a un máximo del veinte por ciento (20%) del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional. En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se debe efectuar un reajuste proporcional del situado.

En todo caso, el porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al Situado Constitucional, no puede ser menor al quince por ciento (15%) del ingreso ordinario, para lo cual se debe tener en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional, sin menoscabo de la capacidad de las administraciones estadales para atender adecuadamente los servicios de su competencia (Art. 167,5).

Esta partida del Situado Constitucional debe distribuirse entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades.

El monto del situado correspondiente al Distrito Capital, conforme a la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas[13] de 2000, se asigna a este, pero para ser invertido en el territorio del Distrito Capital.

En todo caso, exige la Constitución que, en cada ejercicio fiscal, los Estados deben destinar a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento (50%) del monto que les corresponda por concepto de Situado.

---

[13] Gaceta Oficial, N° 36.906 del 8 de marzo de 2000.

A los Municipios de cada Estado les corresponde, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento (20%) del Situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.

En todo caso, la ley nacional debe establecer los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo. Esta ley es la *Ley de Descentralización*[14].

B. *Las asignaciones económicas especiales*

De acuerdo con el artículo 156,16 de la Constitución corresponde al Poder Nacional el régimen y administración de las minas e hidrocarburos; el régimen de las tierras baldías; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.

Sin embargo, prevé dicha norma que la ley nacional debe establecer un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes antes mencionados, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados. En tal sentido es que se ha dictado la *Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas e Hidrocarburos*[15].

C. *El Fondo de Compensación Interterritorial*

Los Estados también tienen como ingresos, los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial (Art. 167,6), el cual depende del Consejo Federal de Gobierno.

---

[14] *Gaceta Oficial,* N° 4.153 de 28 del diciembre de 1989

[15]. Véase Ley núm. 2 en *G.O.* Nº 37.066 del 30 de octubre de 2000.

Este Fondo esta destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, debe discutir y aprobar anualmente los recursos que se deben destinar al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se deben aplicar dichos recursos.

D. *Las transferencias, subvenciones o asignaciones nacionales*

También se consideran ingresos de los Estados, cualquier transferencia, subvención o asignación especial (Art. 167,6) de fondos nacionales, como los fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial (Art. 156,13). Entre estos Fondos puede ubicarse el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) establecido desde 1993[16].

VI. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO SUJECIÓN INSTITUCIONAL Y EL PRINCIPIO DESCENTRALIZADOR IMPUESTO A LOS ESTADOS

1. *Los principios de las relaciones intergubernamentales*

Toda Federación, sea Centralizada o Descentralizada, está montada sobre un principio de la distribución vertical del Poder Público que conforme al artículo 136 de la Constitución, es "entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional". La coherencia y unicidad del Estado y su organización política

---

[16] Véase Ley núm. 3 en *Gaceta Oficial* Nº 37.066 del 30 de octubre de 2000.

exige que dicha distribución del Poder se rija, conforme lo indica el artículo 4 de la Constitución, "por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad".

Es decir, la distribución territorial del Poder Público no puede, en forma ni caso alguno, atentar contra la integridad territorial de la República, cuyo territorio no puede ser afectado por el principio descentralizador, lo que impide cualquier intento separatista de parte de las entidades políticas que componen el Estado.

Por otra parte, la distribución del Poder Público entre la República, los Estados y los Municipios, exige la cooperación entre los diversos niveles territoriales para alcanzar en conjunto, los fines del Estado (Art. 136); por ello, los principios de la concurrencia y corresponsabilidad de todos los entes públicos hacia los mismos fines superiores del Estado. Además, está el principio de la solidaridad entre las entidades políticas, de manera que los deberes de algunas de ellas que no puedan ser cumplidos, no excluyen la asunción de estos por las otras entidades políticas.

Además de los anteriores principios, el artículo 165 de la Constitución, que se refiere a las competencias concurrentes entre los tres niveles territoriales del Poder Público (República, Estados y Municipios), exige que las mismas sean desarrolladas mediante leyes de bases dictadas por la Asamblea Nacional y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados, legislación que debe estar orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.

En cuanto al principio de interdependencia, este implica que los niveles territoriales, en el ejercicio de las competencias concurrentes, deben tener relaciones de dependencia, unos respecto de otros, en forma recíproca y mutua, para lo cual la coordinación de esfuerzos es fundamental. Esta coordinación debe realizarse, fundamentalmente por un órgano intergubernamental que es el Consejo Federal de Gobierno (Art. 185).

Por último, se destaca el principio de la subsidiariedad en la distribución de competencias. Si "el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional", "colocados en este orden según su cercanía con el ciudadano, sujeto protagónico de este modelo de democracia participativa" según lo expresa la Exposición de Motivos de la Constitución; el principio de asignación de competencia debería estar en el primer nivel, el municipal, debiendo ser asumidas las mismas en niveles superiores, sólo en forma subsidiaria, cuando no puedan efectivamente desarrollarse en el ámbito local.

2. *Los órganos para las nuevas relaciones intergubernamentales y la solución de conflictos entre los Poderes*

Una efectiva distribución del Poder Público entre el nivel nacional y el nivel estadal, imponía nuevas formas de relaciones políticas de carácter intergubernamental, fundamentadas en la autonomía política de las entidades territoriales cuyas autoridades, por supuesto, tenían que seguir siendo electas democráticamente.

Debía actualizarse, por tanto, el principio constitucional de que "los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político" como lo establecía el artículo 16 de la Constitución de 1961, y lo repite el artículo 159 de la Constitución de 1999; lo que excluye cualquier tipo de tutela y control político del Poder Nacional sobre los Estados.

Las nuevas relaciones intergubernamentales, en todo caso, requerían de nuevos órganos del Poder Público que permitieran la coparticipación efectiva y no tutelada Poder Nacional-Poder Estadal en la conducción y diseño de las políticas públicas. A tal efecto, el artículo 185 de la Constitución, establece el Consejo Federal de Gobierno como órgano del Poder Público encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios.

Este órgano debe estar presidido por el Vicepresidente Ejecutivo e integrado por los Ministros, los gobernadores, un alcalde por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley; ley que aún (septiembre. 2003) no se ha dictado.

El Consejo Federal de Gobierno conforme al mismo artículo constitucional debe contar con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo, dos Ministros, tres Gobernadores y tres Alcaldes. Se estableció, además, que del Consejo Federal de Gobierno es que debe depender el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, además, es el órgano que debe discutir y aprobar anualmente los recursos que se deben destinar al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se deben aplicar dichos recursos.

Además, debía tenerse en cuenta que cualquier sistema de distribución territorial del Poder, origina conflictos entre poderes, lo cual es natural y normal en una Federación o en cualquier esquema de descentralización política del Poder Público, que debían encontrar canales expeditos de solución. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, ha sido la Corte Suprema como juez constitucional, la institución que ha ido moldeando el Federalismo, y lo mismo ha correspondido, en la República Federal Alemana, con el Tribunal Constitucional Federal, y con el Tribunal Constitucional en el Estado español de Autonomías.

En consecuencia, la institucionalización de una Sala Constitucional en el Tribunal Supremo de Justicia, creada por la Constitución de 1999, es una pieza esencial para la solución expedita de los conflictos.

3. *El principio descentralizador en las competencias de los órganos del Poder Público*

La Constitución de 1999, a pesar de que en su texto regula un modelo de Estado centralizado como se puede apreciar de lo expuesto anteriormente, contradictoriamente puede decirse que nominalmente impregnada de "descentralización": como se ha dicho, el artículo 4 declara al Estado como "Federal Descentralizado"; el artículo 6 precisa que el gobierno de la República y de las demás entidades políticas debe ser "descentralizado"; y el artículo 16 garantiza que la Ley Orgánica relativa a la división política del territorio nacional debe garantizar la "descentralización político-administrativa".

La descentralización, por otra parte, se declara como una "política nacional, que debe profundizar la democracia, acercando al poder a la población, creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales" (Art. 158).

Sin embargo, con un esquema de distribución de competencias, en gran parte sometidas a las regulaciones del Poder Nacional, la descentralización como política queda en manos de los órganos del Poder Nacional. Pero para ejecutarla, la Constitución prevé mecanismos de transferencias de competencias en cascada, desde el ámbito nacional hacia el ámbito local y hacia las comunidades.

En efecto, el artículo 157 de la Constitución, establece que la Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, puede atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización. Esta norma, que sigue la línea que se había establecido en el artículo 137 de la Constitución de 1961, permite la descentralización hacia los Estados de competencias nacionales tanto exclusivas como concurrentes. En el primer caso, de llegar a darse, bastaría la decisión de la mayoría de los integrantes de la

Asamblea Nacional para producir la modificación constitucional prevista en la norma, lo cual estimamos que no debió regularse así y más bien conservarse el voto calificado que establecía la Constitución de 1961.

Por otra parte, el artículo 165 de la Constitución establece que los Estados, a su vez, deben descentralizar y transferir a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Corresponde a los Consejos Legislativos estadales regular dichos mecanismos de transferencia.

Por último, el artículo 184 de la Constitución precisa que la ley, que puede ser nacional, estadal o municipal, debe crear mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen, previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, pueden establecer convenios cuyos contenidos deben estar orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

2. La participación de las comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estadales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.

3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.

4. La participación de los trabajadores o trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.

5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación.

6. La creación de nuevos sujetos de descentralización en el ámbito de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estadales y municipales.

7. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población. Septiembre, 2003.

CUARTA PARTE

EL RÉGIMEN TRANSITORIO QUE SUSPENDIÓ LA APLICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN (2002)

Este texto ha sido tomado de la Séptima Parte del libro *Golpe de Estado y Proceso Constituyente*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

En el texto de la Constitución de 1999, lamentablemente no se incluyó un adecuado régimen transitorio para asegurar su completa entrada en vigor y la sustitución inmediata de las instituciones previstas en la Constitución de 1961 por la nuevas creadas en la misma. Las únicas Disposiciones Transitorias que se incluyeron, en realidad, fueron varias destinadas: (i) a asegurar la sobrevivencia de normas preconstitucionales, como las relativas a vigencia del régimen del Distrito Federal mientras se regula el Distrito Capital; al régimen de prestaciones sociales, al régimen municipal; a los procesos electorales; al régimen del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República; a los impuestos de papel sellado, timbres y estampillas; y al régimen de las profesiones liberales; (ii) a posponer la vigencia de nuevas normas constitucionales sobre e la inversión del Situado Constitucional; (iii) a asegurar la vigencia inmediata de nuevas normas constitucionales en cuanto a la nueva denominación de la República como República Bolivariana de Venezuela; al régimen de la nacionalidad; al régimen del delito de desaparición forzada de personas; al régimen de los servicios de Defensa Pública; al régimen de elección de los representantes indígenas a los cuerpos representativos; y al régimen del Defensor del

Pueblo; y (iv) a establecer un programa Legislativo para la Asamblea Nacional, con orientaciones para la legislación sobre el órgano estatal para el control de los monopolios; la legislación que debía dictar la Asamblea Nacional dentro de los primeros seis meses desde su instalación; dentro del primer año desde su instalación y en un lapso de dos años; y (v) a establecer el Programa para la demarcación de los territorios indígenas por el Ejecutivo Nacional en un lapso de dos años.

El régimen constitucional transitorio, en cambio, fue totalmente insuficiente a los efectos de la inmediata transición entre el régimen de los órganos del Poder Público regulado en la Constitución de 1961, cuyos titulares, incluso, habían sido electos unos meses antes, en noviembre y diciembre de 1998; y el nuevo régimen de los nuevos órganos del Poder Público previstos en la Constitución de 1999.

Ello implicaba que, hasta que por ejemplo, mientras se elegía la nueva *Asamblea Nacional*, las Cámaras Legislativas (Senado y Cámara de Diputados), electas en noviembre de 1998, debían continuar funcionando, y los Diputados y Senadores no podían dejar sus funciones, hasta que se eligiera a los nuevos diputados a la Asamblea Nacional. Igual debía ocurrir con el Presidente de la República electo en diciembre de 1998, que debía permanecer en su cargo hasta que se produjese la elección del nuevo Presidente conforme a 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, nombrara a los nuevos Magistrados del nuevo Tribunal Supremo de Justicia y sus nuevas Salas, conforme a los nuevos criterios previstos en cuanto a la transparencia para la postulación y selección por la nueva Constitución.

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.

Por su parte, en cuanto al del Defensor del Pueblo, que fue la única institución creada en la nueva Constitución, la misma previó en las Disposiciones Transitorias (Novena) una medida transitoria, atribuyéndole a la Asamblea Nacional Constituyente su nombramiento provisional, hasta tanto la nueva Asamblea Nacional que se eligiera designase definitivamente a dicho funcionario.

Ahora bien, esta carencia de regulación en las Disposiciones Transitorias, ante el afán político de sustituir a todos los titulares de los órganos del Estado sin esperar la elección de la nueva Asamblea Nacional, llevó a la Asamblea Nacional Constituyente, antes de la publicación de la Constitución, con fecha 22-12-99, sin tener competencia constitucional alguna para ello, y por tanto, en forma ilegítima, y sin que hubiera aprobación popular alguna (el referendo aprobatorio había ocurrido una semana antes), a dictar un Decreto de "Régimen de Transición del Poder Publico, para "hacer efectivo el proceso de transición hacia el régimen establecido en la Constitución de 1999", asumiendo para ello supuestos poderes supraconstitucionales, que solo tenían las *Bases Comiciales* del *referéndum* del 25-4-99, pero no a los actos de la Asamblea Nacional Constituyente.

Así, 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, incurrió en usurpación de autoridad, la del poder constituyente originario del pueblo, quien era el que podía aprobar ese régimen transitorio en el referéndum del 15-12-99, y lo estableció en el antes mencionado Decreto, violando además

las bases comiciales del referéndum del 25 de abril de 1999, que estableció el conjunto de decisiones en relación a los Poderes Públicos que se indican a continuación.

I. EN CUANTO AL PODER LEGISLATIVO NACIONAL: ELIMINACIÓN DEL CONGRESO Y NOMBRAMIENTO DE UNA COMISIÓN LEGISLATIVA NACIONAL

La Asamblea decidió la disolución del Congreso y acordó la cesación en sus funciones de los senadores y diputados (art. 4). Esta decisión, violatoria del principio democrático, formalmente podía tener su fundamento en los Estatutos de la Asamblea, en los cuales la Asamblea se auto atribuyó, con nuestro voto salvado, tales facultades[1].

Tal decisión, por sí sola, por supuesto que creaba un vacío constitucional, pues implicaba que, hasta la elección de los miembros de la nueva Asamblea Nacional, la República podía carecer de órgano legislativo nacional.

Por ello, para suplir el vacío que la misma Asamblea Nacional Constituyente provocó, tomó otra decisión, la de "crear" un nuevo órgano no previsto en la nueva Constitución aprobada por el pueblo, ni en la de 1961, para lo cual no tenía poder ni autoridad alguna, siendo en consecuencia ilegítimo. Se trata de una "Comisión Legislativa Nacional", a la cual le asignó el Poder Legislativo Nacional "hasta tanto se elijan y tomen posesión los diputados integrantes de la Asamblea Nacional" (art. 5), y cuyos miembros también designó la Asamblea (art. 5) a dedo, sin consulta y con integrantes afectos a los partidos de gobierno.

---

[1] Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, (8 Agosto-7 Septiembre 1999), Caracas 1999, p. 17 y ss.

Esta Comisión Legislativa Nacional, debía funcionar "en forma permanente" desde su instalación el día 1º de febrero de 2000 (art. 7), hasta la fecha de "la reunión efectiva de la Asamblea Nacional" (art. 8); y debía asumir todos "los derechos y obligaciones" del Congreso de la República (art. 9).

Por supuesto, estas decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente violan las bases comiciales establecidas en el referendo del 25-4-99, que le impusieron a la Asamblea como límites, entre otros, el respeto de los valores y principios de nuestra historia republicana, el cumplimiento de los tratados internacionales, el carácter progresivo de los derechos humanos y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos. En particular, la decisión de dar por terminado un mandato popular resultado de una elección democrática, y nombrar para integrar un órgano legislativo, así sea temporalmente, a un conjunto de personas que no han sido electas popularmente para que legislen y controlen sin tener la representación popular; viola el principio democrático representativo (la garantía democrática), el principio de progresividad del derecho político a la participación y elección, y tratados internacionales que obligan a la República a asegurar el ejercicio efectivo de la democracia representativa (Carta de la OEA y Convención Americana de Derechos Humanos (art. 23)[2].

En consecuencia, esta "Comisión Legislativa Nacional", creada por la Asamblea, con "representantes" no electos popularmente, es absolutamente ilegítima.

Pero por el absurdo vacío constitucional creado por la propia Asamblea, dicha Comisión, establecida el 22-12-99, incluso, puede considerarse que cesó en sus funciones a partir del día 30-12-99, fecha en la cual se publicó la nueva Constitución, al prever la Disposición Derogatoria de la

---

[2] Véase lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, *op.cit*., p. 76 a 81.

misma que sólo quedaba en vigencia, a partir de esa fecha, el ordenamiento jurídico que no contradijera el texto constitucional.

Es evidente, que la norma del Decreto de la Asamblea dictado el 20-12-99, es parte del ordenamiento jurídico anterior, preconstitucional, que quedó tácitamente derogado al contradecir a la nueva Constitución, ya que en su texto tal órgano, "Comisión Legislativa Nacional", no existe.

Pero no sólo podría considerarse que la previsión de la creación de la Comisión Legislativa Nacional del Decreto de la Asamblea dictado con anterioridad a la Constitución quedó derogada, sino que en todo caso habría que considerar que también quedaron derogadas todas las atribuciones que el artículo 6 del Decreto asignó a tal Comisión Legislativa Nacional. En efecto:

En *primer lugar,* puede decirse que quedaron derogadas todas las atribuciones que el Decreto, dictado con anterioridad a la nueva Constitución, atribuye a la Comisión Legislativa Nacional, y que el Texto Fundamental asigna a la Asamblea Nacional, y que son, conforme al artículo 6 del Decreto de la Asamblea, las siguientes:

1. Leg*islar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional.*

2. Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución aprobada y la ley.

4. Discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público.

5. Autorizar los créditos adicionales al presupuesto.

6. Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley.

Autorizar los contratos de interés público municipal, estadal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela.

7. Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país.

8. Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley.

9. Autorizar a los funcionarios públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros.

10. Autorizar el nombramiento del Procurador General de la República y de los Jefes de Misiones Diplomáticas Permanentes.

11. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral. Dicha designación será con carácter provisorio hasta que la Asamblea Nacional lo haga definitivamente de conformidad con la Constitución aprobada.

12. Nombrar a las autoridades y funcionarios cuya designación corresponda a la Asamblea Nacional de conformidad con la Constitución aprobada o al extinto Congreso de la República de acuerdo con la legislación vigente.

15. Autorizar la salida del Presidente de la República del territorio nacional cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos.

16. Aprobar por ley los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo las excepciones consagradas en la Constitución aprobada.

Estas competencias, conforme a la nueva Constitución, a partir del 30-12-99 sólo pueden ejercerse por el órgano denominado Asamblea Nacional (art. 187), que es un órgano compuesto necesariamente por diputados electos popularmente, conforme al principio y a la garantía democrática, que rechaza toda idea

de que se pueda ejercer el Poder Legislativo en un país, por un órgano que esté compuesto por miembros no electos, que no pueden, por ello, ejercer representación popular alguna.

En consecuencia, al entrar en vigor la nueva Constitución el 30-12-99, puede considerarse que, por virtud de su Disposición Derogatoria, quedó tácitamente derogado el texto del Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente, por su carácter *preconstitucional*.

En *segundo lugar*, también puede considerarse que quedaron tácitamente derogadas, las siguientes atribuciones que el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de 22-12-99 le atribuyó a la Comisión Legislativa Nacional, y que, incluso, son contrarios a las previsiones de la nueva Constitución, sobre autonomías de los Estados y Municipios:

> *13. Velar por los intereses y autonomía de los Estados y Municipios, ejercer control sobre sus autoridades, intervenir en los casos de graves irregularidades administrativas de los altos funcionarios de los Estados y Municipios y designar cuentadantes en los casos que sea necesarios.*
>
> *14. Controlar a las altas autoridades de los Poderes Públicos Nacional, Estadal y Municipal.*

De acuerdo con la nueva Constitución de 1999, que entró en vigor el 30-12-99, se garantiza la autonomía de los Estados (art. 159) y de los Municipios (art. 168), lo que significa que sus actos no pueden ser controlados sino por el Poder Judicial (art. 168), no pudiendo, en forma alguna, los órganos del Poder Nacional controlar las actuaciones de los Estados y Municipios.

En consecuencia, en el supuesto negado de que se pudiera considerar que la designación, por la Asamblea Nacional Constituyente, antes de la entrada en vigencia de la Constitución, de una "Comisión Legislativa Nacional", pudiera haber sido legítima, en todo caso, las atribuciones mencionadas de control por parte de un "órgano del Poder Nacional" en relación con los

Estados y Municipios, en virtud de su Disposición Derogatoria, habrían quedado derogadas tácitamente, al entrar en vigencia la nueva Constitución.

Por último, en esta materia, también debe destacarse la absoluta ilegitimidad del Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente, de cesar en sus funciones a "los parlamentarios venezolanos que actualmente forman parte del Parlamento Latinoamericano y del Parlamento Andino" (art. 10), instituciones que no son órganos del Estado venezolano, y cuyos miembros fueron designados por elección popular, que no puede revocarse por la Asamblea sin violar la garantía democrática.

II. EN CUANTO AL PODER LEGISLATIVO ESTADAL: DISOLUCIÓN DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS Y NOMBRAMIENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS ESTADALES

La Asamblea Nacional Constituyente, en el Decreto del 22-12-99, además, declaró la "disolución de las Asambleas Legislativas de los Estados" (art. 11), para lo cual no tenía autoridad alguna de carácter constitucional, al no haberse resuelto la materia en las Disposiciones Transitorias de la Constitución; pues ni siquiera ello estaba establecido en su Estatuto de Funcionamiento. Además, la Asamblea decidió la cesación en sus funciones de los diputados que las integraban (art. 11), decisión que como se indicó, aún cuando cuestionada, podía encontrar su fundamento en el artículo 1 del Estatuto de funcionamiento de la Asamblea.

Pero la Asamblea Nacional Constituyente, al igual de lo ocurrido con el Poder Legislativo Nacional, a nivel estadal también creó, sin competencia alguna, sendas Comisiones Legislativas Estadales, atribuyendo el nombramiento de sus miembros, incluso, a la "Comisión Coordinadora de la Asamblea Nacional Constituyente" (art. 12). Ello no sólo era ilegitimo, al no estar prevista esa facultad en norma alguna, y también violatorio de las

bases comiciales del referéndum del 25-04-99 y de la garantía democrática, sino que puede considerarse que no llegó a materializarse, pues tales designaciones no se hicieron antes de que entrara en vigor la Constitución el 30-12-99.

En efecto, a partir de ese momento, conforme a la Disposición Derogatoria de la nueva Constitución, puede considerarse que la figura de las Comisiones Legislativas Estadales quedó derogada tácitamente por contradecir el texto de la Constitución, pues nada esta dicho en las Disposiciones Transitorias de la misma, que permita considerar que dichas Comisiones Legislativas de los Estados pueden ejercer las funciones que la Constitución atribuye a los Consejos Legislativos Estadales, integrados necesariamente por miembros electos.

La Constitución de 1999 sigue el principio democrático representativo, y no admite que se pueda atribuir el poder de legislar en representación del pueblo a unos órganos integrados por personas no electas popularmente, designadas por la Asamblea Nacional Constituyente, sin poder constitucional alguno para ello.

III. EN CUANTO AL PODER MUNICIPAL: EL CONTROL DE ALCALDÍAS Y CONCEJOS

En cuanto al Poder Municipal, el artículo 15 del Decreto de la Asamblea de fecha 22-12-99, establece que:

> Artículo 15: *Los Concejos Municipales, así como los Alcaldes actuales, ejercerán sus funciones bajo la supervisión y control de la Asamblea Nacional Constituyente o de la Comisión Legislativa Nacional, hasta tanto se elijan popularmente sus nuevos integrantes. La Comisión Coordinadora de la Asamblea Nacional Constituyente o la Comisión Legislativa Nacional podrá sustituir parcial o totalmente la integración de los Concejos Municipales, así como sustituir a los Alcaldes, en los casos de graves irregularidades administrativos.*

En esta norma, la Asamblea, respetó el principio democrático representativo al establecer que los Alcaldes y Concejales electos debían permanecer en sus cargos hasta que fueran electos los nuevos funcionarios municipales por vía popular.

Sin embargo, establece un principio de control e intervención por parte de los órganos del Poder Nacional en relación con las autoridades municipales, que viola la garantía de la autonomía municipal prevista en la Constitución. Por ello puede considerarse que, en este aspecto, esta norma quedó tácitamente derogada a partir de la entrada en vigor de la nueva Constitución, el 30-12-99, en cuanto a la limitación a la autonomía municipal, al atribuir, a autoridades nacionales distintas al Poder Judicial, potestades para controlar las autoridades municipales e, incluso, para destituir a los Alcaldes.

IV. EN CUANTO AL PODER JUDICIAL: LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE FUNCIONAMIENTO Y REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL

En esta materia, la carencia de las Disposiciones Transitorias de la Constitución fue patente, y sólo contienen una mención (*Disposición Transitoria Cuarta*), en relación con una "Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial" únicamente a los efectos de que desarrolle transitoriamente el sistema de defensa pública hasta que se dicte la ley respectiva. Y nada más. Incluso, dicha Comisión prevista en dicha Disposición Transitoria, no existía al redactarse y someterse a referéndum la Constitución el 15-12-99 y sólo fue posteriormente, en el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente del 22-12-99 que se creó "la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial" (art. 27). Ese órgano, sin embargo, constitucionalmente solo tendría la competencia prevista en la mencionada Disposición Transitoria de la Constitución de 1999, que es desarrollar el sistema de defensa pública.

Ahora bien, en esta materia, la Asamblea Nacional Constituyente tomó diversas decisiones totalmente incongruentes. Comenzó, en efecto, en el Decreto del 22-12-99, antes de entrar en vigor la nueva Constitución, nombrando provisionalmente (art. 20) a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 19) y de las nuevas Salas (art. 17) que para ese momento ni siquiera existían por no estar en vigencia el nuevo texto constitucional, "creando" incluso las Salas, (art. 17), para lo cual no tenía competencia constitucional alguna.

Por otra parte, la Asamblea adopto diversas Disposiciones Transitorias, no previstas en la nueva Constitución, para asegurar la "vigencia inmediata" de la nueva Constitución que aún no estaba en vigencia, y dispuso que el Consejo de la Judicatura pasaría a conformar la Dirección Ejecutiva de la Magistratura del Tribunal Supremo de Justicia conforme a lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución que aún no estaba en vigencia, a cuyo fin, dispuso la cesación en sus funciones de los consejeros del Consejo de la Judicatura (art. 26).

> Pero 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 vigor, pretendió confiscarle una de sus nuevas funciones al Tribunal Supremo de Justicia, cuyos Miembros designó, y atribuírsela a una "Comisión" creada y designada por la propia Asamblea y ni siquiera por el nuevo Tribunal Supremo.

En todo caso, esta previsión, en nuestro criterio, aún cuando ilegitima, si es que llegó a tener vigencia, fue hasta el 30-12-99, pues al entrar en vigor la nueva Constitución, el Tribunal Supremo de Justicia, cuyos miembros habían sido incluso designados, asumía esas funciones.

Por otra parte, la disposición del artículo 23 del Decreto del 22-12-99, constituía una verdadera Disposición Transitoria que debió haber sido incorporada en las de la Constitución, y que la Asamblea, en evidente usurpación de autoridad, la del pueblo, dictó con este texto:

> Artículo 23: La competencia disciplinaria *judicial que corresponde a los Tribunales disciplinarios de conformidad con el artículo 267 de la Constitución aprobada,* será ejercida por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial *de acuerdo con el presente régimen de transición* y hasta *que la Asamblea Nacional* apruebe la legislación *que determine los procesos y tribunales disciplinarios*.

De nuevo, al no estar prevista esta norma en el texto constitucional ni en sus Disposiciones Transitorias, al entrar en vigor la nueva constitución, quedó tácitamente derogada pues contradice las normas de la nueva Constitución, que prevalecen y que atribuyen al Tribunal Supremo de Justicia al gobierno de la justicia.

Además, conforme a la nueva Constitución sólo los jueces pueden ejercer la función judicial (art. 253), por lo que es totalmente ilegitimo y contrario a la garantía del debido proceso (art. 49), el atribuir funciones judiciales a una Comisión como la mencionada, que no 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 viola el derecho al debido proceso y al juez natural que la nueva Constitución regula expresamente (art. 49).

La Asamblea, además, reguló en el referido régimen transitorio el procedimiento disciplinario respecto de los jueces, al margen de toda la legislación vigente (art. 29 ss.), lo cual también puede considerarse que quedó tácitamente derogado a partir del 30-12-99.

V. EN CUANTO AL PODER CIUDADANO

La Asamblea Nacional Constituyente, en el Decreto sobre Régimen de Transición de Poder Público de 22-12-99, no sólo nombró al Defensor del Pueblo (art. 34), que era para lo único que tenía competencia constitucional a partir del 30-12-99 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 elija, designe a los nuevos titulares.

Incluso, en el Decreto le asignó al Contralor General de la República una competencia no prevista en norma alguna del ordenamiento, que es la posibilidad de *intervenir* las Contralorías Estadales y Municipales y designar con carácter provisional a los titulares de esas entidades (art. 37). Esta norma, sin duda, por violación de la autonomía de los Estados y Municipios también quedó derogada tácitamente con la entrada en vigor de la nueva Constitución.

VI. EN CUANTO AL PODER ELECTORAL

En cuanto al Poder Electoral, por último, la Asamblea Nacional Constituyente, careciendo totalmente de competencia para ello, y en forma ilegítima, en el Decreto del 22-12-99, se auto atribuyó competencia para designar a los integrantes del Consejo Nacional Electoral (art. 40), designaciones, que realizó días después, con carácter provisorio, nombrando a personas, todas, vinculadas a los partidos que apoyan al gobierno, lo que incluso no garantiza la imparcialidad electoral necesaria.

Además, la Asamblea se auto atribuyó competencia para fijar la oportunidad de las primeras elecciones para los cargos representativos previstos en la Constitución, así:

> Artículo 39: *Los primeros comicios para la elección de la Asamblea Nacional, de los Consejos Legislativos de los Estados, de los Concejos 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 con la fecha y al Estatuto Electoral que apruebe la Asamblea Nacional Constituyente*.

En esta norma del Decreto sobre "Régimen de Transición del Poder Público" la Asamblea Nacional Constituyente, además, se auto atribuyó competencia para dictar el Estatuto Electoral que debería regir en los primeros comicios para la elección de todos los cuerpos representativos legislativos y los órganos ejecutivos del Poder Público.

Sobre dicha competencia, se debe señalar, ante todo, que conforme a la Constitución de 1999, sometida a referendo popular el 15-12-99, la única competencia legislativa que se le atribuyó a la Asamblea Nacional Constituyente, mientras esté en funcionamiento, fue el dictar la Ley Especial del Distrito Capital, (Disposición Transitoria Primera) y nada más.

La competencia que en el Decreto del 22-12-99 se auto atribuyó la Asamblea para dictar el Estatuto Electoral, por tanto, no está prevista en la Constitución aprobada por el pueblo, por lo que al entrar en vigencia la nueva Constitución, el 30-12-99, dicha atribución de "competencia" quedó tácitamente derogada por contrariar lo dispuesto en su texto (Disposición Derogatoria), pues conforme a la Constitución sólo la Asamblea Nacional que se elija tiene potestad legislativa en materia electoral (arts. 63, 156, ord. 32, 187, ord. 1º, 202).

En consecuencia, la Asamblea Nacional Constituyente no podía, después de la entrada en vigor de la nueva Constitución, dictar Estatuto Electoral alguno.

VI. APRECIACIÓN GENERAL SOBRE LOS EFECTOS DEROGATORIOS DE LA CONSTITUCIÓN Y EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DEL PODER PUBLICO

Como se ha señalado, la Constitución de 1999 fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente con fecha 16-11-99; fue aprobada por Referéndum popular el 15-12-99; fue proclamada por la Asamblea Nacional Constituyente el 20-12-99 y entró en vigor el día de su publicación en *Gaceta Oficial* N° 36.860 del 30-12-99.

Las Disposiciones Transitorias de la Constitución nada establecían sobre la transición respecto de los titulares de los órganos del Poder Público, salvó por lo que respecta al nombramiento del Defensor del Pueblo, provisionalmente, por la Asamblea Nacional Constituyente (Disposición Transitoria Novena).

Esta ausencia de previsión traía como consecuencia que al entrar en vigor la nueva Constitución el 30-12-99, las autoridades electas en noviembre y diciembre de 1998 continuaban en sus funciones hasta tanto fueran electas las nuevas autoridades conforme a las previsiones de la nueva Constitución.

La Asamblea Nacional Constituyente, sin embargo, antes de entrar en vigor la nueva Constitución, resolvió que cesaban en el ejercicio de sus funciones a los órganos de los cuerpos representativos nacionales y estadales (Congreso, Asambleas Legislativas), y creó una Comisión Legislativa Nacional y unas Comisiones Legislativas de los Estados, nombrado sus integrantes y asignándole competencias.

Con esta decisión, la Asamblea Nacional Constituyente violó las bases comiciales del referéndum del 25-04-99 y violó la garantía democrática representativa al dar por terminado el mandato de representantes electos en votaciones libres, sin tener competencia constitucional para ello, designando como representantes populares para ejercer el Poder Legislativo, a personas no electas por el pueblo, violando así Tratados Internacionales que imponen la obligación de respetar el principio democrático representativo y el derecho constitucional de todos a la participación política (art. 62).

Por otra parte, también ceso en sus funciones a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los titulares de la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República y del Consejo Nacional Electoral, y nombró provisionalmente sus sustitutos. En esta decisión, incluso, antes de entrar en vigor la nueva Constitución, creó nuevas Salas en el Tribunal Supremo y designó a los Magistrados.

En esta situación, entró en vigor la nueva Constitución y con ello el hecho cumplido de la designación, a dedo, de todos los titulares de los órganos que ejercen el Poder Público, controlando así, la Asamblea y el gobierno, la totalidad del Poder del Estado.

Todos los funcionarios designados, en todo caso, por ilegítimos que fueran los nombramientos y mientras no fueran anulados, debían permanecer en sus funciones hasta tanto fueran electas las nuevas autoridades y se hicieran, de acuerdo con la Constitución, los nuevos nombramientos.

Esta fue la situación fáctica, totalmente ilegitima e inconstitucional que provocó la Asamblea al dictar El "Régimen de Transición del Poder Público", y que condujo, sin duda, al apoderamiento del Poder por parte de la mayoría de la Asamblea, durante ese breve período que transcurrió entre el referéndum aprobatorio (15-12-99) y la entrada en vigencia de la nueva Constitución (30-12-99), en medio, por cierto, de la conmoción que

originó la Catástrofe Nacional ocurrida a partir del 15-12-99, provocada por las lluvias en el país, con consecuencias nunca antes ocurridas en pérdidas de vidas humanas y de orden material.

Pero como se ha dicho, en el Decreto del 22-12-99 la Asamblea, además de hacer los nombramientos señalados, estableció un conjunto de normas de carácter sustantivo, con previsiones que no solo no estaban previstas en el ordenamiento constitucional de 1961, sino que tampoco están previstas en la nueva Constitución. En relación con esas normas, por supuesto, operaba todo el régimen de derogación tácita derivado de la nueva Constitución, y que afectaba todas las normas de dicho Decreto que contradijeran el texto constitucional, como las ya señaladas que eran contrarias, por ejemplo, a la autonomía estadal y municipal.

La consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, era que el régimen transitorio constitucional, con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 30-12-99, sólo podía ser el establecido en el propio texto constitucional, y que toda norma preconstitucional que contradijera la Constitución quedaba tácitamente derogada.

Por otra parte, habiendo sido la voluntad popular sobre el proceso constituyente, la expresada en el *referéndum* de 25 de abril de 1999, conforme a la cual, la nueva Constitución sólo podía quedar definitivamente aprobada y entrar en vigor, si era aprobada por referéndum (Base Novena), lo que ocurrió en el *referéndum* del 15-12-99; es evidente que no podía existir norma alguna de rango constitucional producto del proceso constituyente, que no hubiese sido aprobada por el pueblo en referéndum. Por otra parte, en cuanto a la Asamblea Nacional Constituyente, una vez que la nueva Constitución entrara en vigor, debía someterse a sus normas, dado el carácter de "norma suprema" a la cual están sujetos todos los órganos que ejercen el Poder Público (art. 7).

QUINTA PARTE

LAS LEYES QUE ERAN NECESARIAS PARA IMPLEMENTAR LA CONSTITUCIÓN (2000)

Este texto es el de un trabajo que con el título «Las Cien Leyes necesarias para el desarrollo de la Constitución de 1999», fue publicado en la Revista *Ámbito Jurídico Legis*, Año III-Nº 37, Octubre, Caracas 2000

La Constitución de 1999, por supuesto, para ser aplicada a cabalidad, exigía la sanción de un conjunto de nuevas leyes o la reforma de leyes preexistentes a los efectos de lograr el desarrollo y la aplicación de los principios establecidos en la misma.

En algunos casos, incluso, las Disposiciones Transitorias de la Constitución indican, para ello un plano menor de dos (2) años. De resto, en todos los otros casos, las leyes deben dictarse en un plazo de dos (2) años (DT 6ª).

A continuación, se enumeran sólo las leyes que, en nuestro criterio, son las exigidas con mayor importancia y prioridad, para el desarrollo de la Constitución para lograr su plena efectividad, las cuales deben sancionarse dentro de los próximos dos (2) años.

Sección Primera: EL DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

I. SOBRE EL RÉGIMEN DEL TERRITORIO NACIONAL

1. *Régimen de la División Político-Territorial*

1. Ley Orgánica de División Política Territorial de la República, (art. 16).

• Reforma de las siguientes Leyes

-Ley de 28 de abril de 1856, que establece la División Territorial de la República de Venezuela. (Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela, Vol. VII, Caracas 1943, págs. 69 a 72).

-Ley Especial que da categoría de Estado al Territorio Federal Delta Amacuro. (G.O. Extra. Nº 4.295 de 03-08-1991).

-Ley Especial que eleva a la categoría de Estado al Territorio Federal Amazonas. (G.O. Nº 35.015 de 29-07-1992).

-Ley Especial que eleva a la categoría de Estado al Territorio Federal Vargas. (G.O. Nº 36.488 de 03-07-1998).

2. *Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*

2. Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas (art. 18; DT 1ª)

• Reforma de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (G.O. Nº 36.906 de 08-03-00).

3. *Régimen de los Territorios Federales y Régimen especial de Municipios del Estado Apure*

3. Ley Orgánica de Territorios y Dependencias Federales y Régimen Territorial Especial para los Municipios J.A. Pérez y R. Gallegos del Estado Apure (DT 3ª, 3; seis meses)

- *Reforma de las siguientes Leyes*

-Ley Orgánica de los Territorios Federales (G.O. Extra. N° 3.404 de 18-06-1984)

-Ley Orgánica de las Dependencias Federales. (G.O. N° 19.624 de 20-07-1938).

4. *Régimen de los espacios fronterizos*

4. Ley Orgánica de Fronteras (art. 15, 327; DT 6ª, dos años)

5. *Régimen de las tierras del hábitat de los pueblos indígenas*

5. Ley sobre Propiedad Colectiva de las Tierras de los Pueblos Indígenas (art. 119) (Demarcación de las Tierras por el Ejecutivo Nacional (art. 119, DT, 12ª; dos años).

6. *Régimen del dominio público*

6. Ley sobre Costas Marítimas (art. 12)

7. Ley de Aguas (art. 304)

I. SOBRE LA FORMA DE ESTADO: LA FEDERACIÓN

1. *Leyes de ámbito nacional (relaciones intergubernamentales)*

8. Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (art. 185)

9. Ley Orgánica de Descentralización

(Debe regular la inversión del Situado Constitucional por los Estados) (art. 157; 167,4 y DT 10ª; antes del 01-01-2001).

• Reforma de las siguientes Leyes:

-Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, (G.O. Extra. N° 4.153 de 28-12-1989).

-Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (G.O. Extra N° 4.086 de 14-04-1989).

-Ley sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados. (G.O. N° 34.208 de 28-04-1989).

10. Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 167,6; 185).

• Reforma de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (G.O. Nº 5.132 Extra de 03-01-1997).

11. Ley sobre Asignaciones Económicas Especiales (art. 156,16).

• Reforma de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivados de Minas e Hidrocarburos, (G.O. Nº 36.110 de 18-12-1996).

12. Ley de Coordinación de Potestades Tributarias de los Estados y Municipios y creación de Fondos de Solidaridad interterritorial (art. 156,13).

13. Ley de Bases sobre el Ejercicio de Competencias Concurrentes del Poder Público (art. 165).

14. Ley de Policía Nacional y de Coordinación con las Policías Estadales y Municipales, (régimen vigilantes tránsito) (arts. 156,6; 164,6; 178,7; 332; DT 4ª, 9; un año).

• Reforma de la Ley del Servicio Nacional de Seguridad. (G.O. N° 19.637 de 04-08-1938).

• Reforma de los siguientes Reglamentos:

-Reglamento de los Servicios Privados de Vigilancia, Protección e Investigación. (G.O. N° 30.597 de 14-01-1975).

-Decreto Nº 3.179 de 07-10-1993 mediante el cual se dicta el Reglamento de Coordinación de los Servicios de Policía y sobre Normas de conducta de los miembros de los Cuerpos de Policía (G.O. Nº 35.317 de 14-10-1993).

15. Ley sobre Participación Ciudadana en la Gestión de Servicios Públicos (art. 184).

2. *Régimen de los Estados*

16. Ley Orgánica sobre la Organización y Funcionamiento de los Consejos Legislativos Estadales (art. 162).

17. Ley sobre los Tributos Estadales (art. 167,4; 18,3; DT 4ª, 6, un año).

18. Ley sobre Participación de los Estados en los Tributos Nacionales (art. 157,3).

19. Ley sobre Tierras Baldías (para regular su administración por los Estados, (art. 13; 164,5; DT 11ª).

• Reforma de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 19-08-1936, (G.O. Extra. de 03-09-1936).

20. Ley sobre Tributos al Papel Sellado y Timbres Fiscales (art. 164,7; DT 13ª).

• Reforma de la Ley de Timbre Fiscal, Decreto-Ley N° 363 de 22-10-1999 (G.O. N° 5.391 Extra. de 22-10-1999)

3. *Régimen de los Municipios*

21. Ley Orgánica de Régimen Municipal (diversificación de regímenes municipales (arts. 169; DT 4ª, 7; un año; DT 14ª)

• Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. (G.O. Extra. N° 4.109 de 15-06-1989).

22. Ley Orgánica de los Distritos Metropolitanos (art. 171).

23. Ley sobre Impuestos Territoriales (Impuesto predial) (arts. 156,14; 179,3)

24. Ley sobre Impuestos a las Transacciones Inmobiliarias (art. 156,14)

25. Ley sobre Ejidos (art. 181)

• Reforma de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 19-08-1936, (G.O. Extra. N° S/N de 03-09-1936).

26. Ley sobre Tributación Municipal (arts. 183)

"Las Cien Leyes necesarias para el desarrollo de la Constitución de 1999," *Ámbito Jurídico Legis*, Año III- N° 38, noviembre, Caracas, 2000, p. 18. Parte II.

III. SOBRE EL RÉGIMEN DEL PODER EJECUTIVO

1. *Régimen de la Destitución del Presidente de la República*

27. Ley sobre régimen para la Destitución del Presidente de la República (art. 233)

2. *Régimen sobre los Funcionarios Públicos*

28. Ley sobre el Estatuto de los Funcionarios Públicos y la Carrera Administrativa (Concurso general de ingreso) (art. 144 y ss.)

• Reforma de las siguientes Leyes:

-Ley de Carrera Administrativa, (G.O. N° Extra. 1.745 de 23-05-1975).

-Ley de Juramento, (G.O. N° 21.799 de 30-08-1945).

-Ley del Personal del Servicio Exterior. (G.O. N° 26.743 de 03-01-1962).

-Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilación y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios. (G.O. Extra. N° 3.850 de 18-07-1986).

-Ley de Pensiones para los Ex-Presidentes de la República. (G.O. N° 27.619 de 15-12-1964).

• Reforma de los siguientes cuerpos normativos:

-Estatuto de Personal de la Contraloría General de la República, (G.O. Nº 5.137 Extra de 4-3-1997)

-Estatuto de Personal del Congreso, (G.O. Nº 32.188 de 16-3-1981).

-Estatuto de Personal del Consejo Supremo Electoral, (G.O. Nº 32.599 de 10-11-1982).

-Reglamento sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Magistrados, Funcionarios, Empleados y Obreros al servicio de la Corte Suprema de Justicia, (G.O. Nº 35.706 de 9-5-1995).

-Estatuto de Personal de la Fiscalía General de la República, (G.O. Nº 36.654 de 4-3-1999)

29. Ley Orgánica sobre límites a los emolumentos (art. 147).

• Reforma de la Ley Orgánica sobre Emolumentos y Jubilaciones de Altos Funcionarios de las Entidades Federales y Municipales, (G.O. Nº 36.106 de 12-12-1996).

3. *Régimen de la Administración Pública Nacional*

30. Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional (art. 236,20; DT 4ª, 5; un año).

• Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central, Decreto-Ley N° 369 de 05-10-99 (G.O. N° 36.850 de 14-12-1999)

• Reforma de los siguientes cuerpos normativos:

-Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. (G.O. N° 36.095 de 27-11-1996).

-Decreto N° 140, por el cual se dicta el Reglamento de Delegación de firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional de 17-09-1969, (G.O. N° 29.025 de 18-09-1969).

-Decreto Nº 478 sobre Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional (G.O. Extra 2545 de 14-01-1980).

31. Ley Orgánica de Institutos Autónomos y de la Administración Descentralizada (art. 143).

• Reforma de las siguientes leyes:

-Decreto Ley N° 677 de 21-06-85 sobre Normas de las Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado y el Control de los Aportes Públicos a las Instituciones Privadas. (G.O. N° Extra. 3.574 de 21-06-1985).

-Ley sobre Adscripción de Institutos Autónomos y Fundaciones del Estado, Decreto-Ley N° 370 de 05-10-99 (G.O. N° 5.395 Extra de 25-10-1999)

• Reforma del Decreto N° 559 por el cual se dicta el Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional. (G.O. N° 29.454 de 04-03-1971).

4. *Régimen del Consejo de Estado*

32. Ley Orgánica sobre el Consejo de Estado (art. 251 y 252).

5. *Régimen sobre los Cuerpos de Seguridad Ciudadana y de la Participación Ciudadana*

Leyes sobre Protección y Defensa Civil y Participación Ciudadana (art. 55, 332).

6. *Régimen de la Seguridad de la Nación*

34. Ley Orgánica de Seguridad y Defensa y del Consejo de Defensa de la Nación (art. 323).

• Reforma de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, (G.O. Extra. N° 1.899 de 26-08-1976).

35. Ley Orgánica sobre Armas y Explosivos (art. 324).

• Reforma de la Ley de Armas y Explosivos, (G.O. N° 19.900 de 12-06-1939).

36. Ley Orgánica sobre la Fuerza Armada Nacional (art. 328 y ss.)

• Reforma de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, (G.O. Nº 4.860 Extra de 22-02-1995).

7. *Régimen de los Estados de Excepción*

37. Ley Orgánica sobre los Estados de Excepción (art. 338; DT 3ª, seis meses)

IV. SOBRE EL RÉGIMEN DEL PODER JUDICIAL Y DEL SISTEMA JUDICIAL (DT 4,5; UN AÑO)

1. *Régimen del Tribunal Supremo de Justicia*

Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (régimen de sus Salas y de la designación y remoción de los Magistrados, Comité de Postulaciones Judiciales, definición legal de la sociedad civil) (art. 262 y ss).

• Reforma de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. (G.O. N° Extra. N° 1.893 de 03-07-1976).

2. *Régimen del Gobierno y Administración del Poder Judicial*

39. Ley Orgánica sobre la Administración y el Gobierno del Poder Judicial (Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Circuitos Judiciales) (art. 267;269).

• Reforma de las siguientes leyes:

-Ley Orgánica del Poder Judicial. (G.O. N° Extra. 5.262 de 11-09-1998).

-Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. (G.O. N° Extra. N° 1.893 de 03-07-1976).

-Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura. (G.O. N° 36.534 de 08-09-1998).

40. Ley de Carrera Judicial (Comité de Postulaciones Judiciales) (art. 255; 270)

• Reforma de la Ley de Carrera Judicial. (G.O. Nº Extra. 5.262 de 11-09-1998).

Ley sobre la Jurisdicción Disciplinaria de los Jueces (art. 267).

3. *Régimen de la Jurisdicción Constitucional*

42. Ley Orgánica sobre la Jurisdicción Constitucional (art. 261,1; 334; 336).

4. *Régimen de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*

43. Ley sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa (art. 259; 297).

• Reforma de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. (G.O. N° Extra. N° 1.893 de 03-07-1976).

5. *Régimen de la Protección Judicial de los Derechos Constitucionales*

44. Ley Orgánica de Amparo (art. 27; 28)

• Reforma de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. (G.O. N° 34.060 de 27-9-1988).

6. *Régimen de la Justicia de Paz*

45. Ley Orgánica sobre Justicia de Paz (art. 258).

• Reforma de la Ley Orgánica de la Justicia de Paz, (G.O. Nº 4.817 Extra de 21-12-1994).

7. *Régimen sobre la Justicia Indígena*

46. Ley de Coordinación de la Justicia de los Pueblos Indígenas con el Sistema Judicial Nacional (art. 260; DT 6ª; dos años).

8. *Régimen de Jurisdicciones Especiales y de Procedimientos Especiales*

47. Código Orgánico de Procedimiento Penal Militar y sobre Jurisdicción Militar (art. 261).

• Reforma del Código de Justicia Militar, (G.O. Nº Extra. 5.263 de 17-09-1998).

48. Ley Orgánica Procesal del Trabajo y sobre Jurisdicción Laboral (DT 4ª, 4; un año)

• Reforma de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo. (G.O. Nº 26.116 de 19-11-1959).

9. *Régimen Procesal General*

49. Código Orgánico de Procedimiento Civil (proceso breve, oral y público) (art. 257)

• Reforma del Código de Procedimiento Civil, (G.O. Nº Extra 3.694 de 22-01-1986).

50. Ley de Conciliación y Mediación (art. 258)

10. *Régimen de Defensa Pública*

51. Ley Orgánica de Defensa Pública (art. 268; DT 4ª, 5; un año).

11. *Régimen de Acceso a la Justicia*

52. Ley sobre Garantía de Acceso a la Justicia y sobre Asistencia Judicial (art. 26).

V. SOBRE EL RÉGIMEN DEL PODER CIUDADANO

1. *Régimen General del Poder Ciudadano*

53. *Ley Orgánica del Poder Ciudadano* (régimen de nombramiento y del Comité de Postulaciones del Poder Ciudadano: Contralor General de la República, Fiscal General de la República, Defensor del Pueblo; definición legal de la sociedad civil; y régimen de remoción de los integrantes del Poder Ciudadano) (art. 273; 279; DT 4ª, 5; *un año;* DT 9ª).

2. *Régimen de la Defensoría del Pueblo*

54. Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (art. 280 y ss.)

3. *Régimen de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control Fiscal*

55. Ley Orgánica sobre el Sistema Nacional de Control Fiscal y de la Contraloría General de la República (art. 163, 176, 289 y 291).

• *Reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. (G.O. N° Extra. 5.017 de 13-12-1995).*

4. *Régimen del Ministerio Público*

56. Ley Orgánica sobre el Ministerio Público y la Fiscalía General de la República (art. 284 y ss.)

• *Reforma de la Ley Orgánica del Ministerio Público. (G.O. N° Extra. 5.262 de 11-09-1998).*

VI. SOBRE EL RÉGIMEN DEL PODER ELECTORAL

57. *Ley Orgánica del Consejo Nacional Electoral* (régimen de designación y remoción de sus miembros; Comité de Postulaciones Electorales, definición de sociedad civil; (arts. 292; 295; 296; DT 4ª, 5; *un año*; DT 8ª).

• *Reforma de la Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política, (G.O. N° 5.233 Extra de 28-05-1998).*

VII. SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y EL SISTEMA DEMOCRÁTICO

1. *Régimen de Participación Política*

58. Ley sobre Mecanismos de Participación Política (art. 70).

2. *Régimen de las Elecciones (Derecho al Sufragio)*

59. *Ley Orgánica del Sufragio y del Registro Civil Electoral* (representación proporcional y voto personalizado; registro, civil y electoral) (art. 63 y ss; 293,7; DT 8ª).

• *Reforma de la Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política, (G.O. N° 5.233 Extra de 28-05-1998).*

60. Ley sobre Participación Política y Sistema de Elección de los Representantes de los Pueblos Indígenas (art. 125; 186; DT 7ª).

3. *Régimen de las Organizaciones Políticas*

61. Ley Orgánica sobre Asociaciones Políticas (Partidos Políticos) (art. 67)

• *Reforma de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, (G.O. N° 27.725 de 30-04-1965).*

62. Ley sobre Financiamiento a las Organizaciones Políticas (art. 67).

4. *Régimen de los Referendos Populares*

63. Ley Orgánica sobre Referendos Populares (art. 71 y ss.)

5. *Régimen de las Manifestaciones Públicas*

64. Ley Orgánica sobre Manifestaciones Públicas y Límites a la Acción Policial (art. 55, 68).

• *Reforma de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, (G.O. N° 27.725 de 30-04-1965).*

6. *Régimen de los Asilados y Refugiados*

65. Ley Orgánica sobre Refugiados y Asilados (art. 69; DT 4ª; 2; un año).

• Tener en cuenta la siguientes Convenciones Internacionales:

-Ley Aprobatoria del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, (G.O. Nº 33.503 de 02-07-1986).

-Ley Aprobatoria de la Convención sobre Asilo Territorial. (G.O. N° 24.635 de 04-01-1955).

-Ley Aprobatoria de la Convención sobre Asilo Diplomático, (G.O. N° 24.637 de 05-01-1955).

Sección segunda: EL DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN SOCIAL

I. SOBRE EL RÉGIMEN GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. *Régimen sobre Indemnizaciones*

66. Ley sobre Indemnización a las Víctimas de Violación de Derechos Humanos (art. 30).

2. *Régimen de Cumplimiento de Decisiones Internacionales*

67. Ley sobre Cumplimiento de Decisiones de Órganos Internacionales en materia de Derechos Humanos (art. 31)

II. SOBRE EL RÉGIMEN DE LA NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

68. Ley sobre Nacionalidad y Ciudadanía (art. 32 y ss; DT 2ª).

• Reforma de las siguientes Leyes:

-Ley sobre la Condición Jurídica de los Venezolanos por Naturalización que se encuentren en las

condiciones previstas en el artículo 45 de la Constitución de la República. (G.O. N° Extra. 2.306 de 11-09-1978).

-Ley de Naturalización. (G.O. N° 24.801 de 21-07-1955).

-Ley de Extranjeros. (G.O. N° 19.329 de 03-08-1937).

-Ley sobre actividades de los extranjeros en Venezuela. (G.O. N° 20.835 de 29-06-1942).

-Ley de Inmigración y Colonización. (G.O. N° Extra. 1.032 de 18-07-1966).

• Tener en cuenta las siguientes Convenciones Internacionales:

-Ley Aprobatoria de la Convención sobre Nacionalidad de la Mujer Casada, (G.O. Nº 3.008 Extra de 31-08-1982)

-Ley Aprobatoria del Convenio Nº 97 relativo a los Trabajadores Migrantes, (G.O. Nº 3.170 Extra de 11-05-1983).

-Ley Aprobatoria del Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes, (G.O. Nº 3.223 Extra de 19-07-1983).

• Implica la reforma de los siguientes Reglamentos:

-Reglamento de la Ley de Naturalización, (G.O. N° 30.421 de 11-06-1974).

-Reglamento que regula la inscripción en el Registro del Estado Civil de Nacimientos, Decreto Nº 2.819 de 30-09-1998 (G.O. Nº 36.553 de 05-10-1998).

-Reglamento de la Ley de Extranjeros, de 07-05-1942, (G.O. N° 20.790 de 07-05-1942).

-Reglamento de Admisión y Permanencia de extranjeros en el país. (G.O. N° 31.990 de 23-05-1980).

III. SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES

1. *Reforma del Código Penal*

69. *Código Penal* (reformas derivadas del texto constitucional relativas a la desaparición forzada de personas; la tortura; la imprescriptibilidad delitos contra derechos humanos) (art. 45; DT 3ª, 1 *seis meses*; DT 4ª,1, *un año*).

• *Reforma del Código Penal, (G.O. Nº Extra 915 de 30-06-1964).*

• *Tener en cuenta las siguientes Convenciones Internacionales:*

-Ley Aprobatoria de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, (G.O. Nº 34.743 de 26-06-1991).

-Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (G.O. Nº 34.743 de 26-06-1991).

-Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (G.O. Nº 5.241 Extra de 06-07-1998).

2. *Régimen relativo a la Libertad de Tránsito*

70. Ley sobre Peajes en Vías objeto de Concesión (art. 50)

3. *Régimen relativo a la Libertad de Asociación*

71. Ley que defina de los Gremios Profesionales a los efectos de la competencia del Consejo Nacional Electoral para organizar sus Elecciones internas (art. 293,6).

4. *Régimen relativo al Derecho a la Información*

72. Ley sobre Acceso a los Documentos Oficiales (art. 58; 143)

5. *Régimen Penitenciario*

73. Ley sobre Régimen Penitenciario (art. 272)

• Reforma de las siguientes Leyes:

-Ley de Régimen Penitenciario, (G.O. N□ Extra. 2.841 de 17-08-1981).

-Ley de Beneficios en el Proceso Penal, (G.O. Nº 4.620 Extra de 25-08-1993).

-Ley de Redención Judicial de la Pena por el Trabajo y el Estudio, (G.O. Nº 4.623 Extra de 03-09-1993).

• Tener en cuenta la Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana para el cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero, (G.O. Nº 4.968 Extra de 13-09-1995).

IV. SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS SOCIALES

1. Régimen de los Servicios de Salud

74. Ley sobre el Servicio Público Nacional de

Salud (art. 83; 84).

• Reforma de las siguientes Leyes:

-Ley Orgánica de Salud (G.O. N° 5.263 Extra. de 17-09-1998).

-Ley que regula el Subsistema de Salud. Decreto-Ley Nº 425 de 25-10-99 (G.O. Nº 5398 Extra. de 26-10-1999).

-Ley de Inmunizaciones (G.O. Nº 35.916 de 08-03-1996)

-Ley de Defensa contra el Paludismo de 10-07-36. (G.O. N° 19.005 de 11-07-1936).

-Ley Aprobatoria del Reglamento Sanitario Internacional (G.O. Nº 658 de 13-01-1961).

-Ley sobre Defensas Sanitarias, Vegetal y Animal de 29-07-41, (G.O. N° 20.566 de 15-08-1941)

-Ley de Defensa contra Enfermedades Venéreas de 22-09-41. (G.O. N° 20.635 de 04-11-1941).

-Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (G.O. Nº 4.636 Extra de 30-09-1993)

• Reforma de los siguientes Reglamentos:

-Reglamento sobre Enfermedades de Denuncia Obligatoria de 11-08-39. (G.O. N° 19.952 de 14-08-1939).

-Reglamento de Sanidad Marítima de 15-05-39. (G.O. Nº 19.886 de 26-05-1939).

-Reglamento General de Alimentos de 12-01-1959. Decreto 525. (G.O. N° 25.864 de 16-01-1959).

-Reglamento de las Leprocerías Nacionales. (G.O. Nº 20.069 de 29-12-1939).

-Reglamento sobre clínicas de Hospitalización, Hospitales, Casas de Salud, Sanatorios, Enfermedades y Similares. Decreto 1.096. (G.O. Nº 29.912 de 21-09-1972).

-Reglamento sobre Sanatorios de Resocialización Psiquiátrica. Decreto 2.650. (G.O. Nº 31.472 de 28-04-1978).

-Reglamento de Instalaciones Sanitarias (G.O. Nº 16.233 de 14-06-1927) (Decreto sin N° de 02 de julio de 1927) Leyes y Decretos de Venezuela Vol. 16.

-Reglamento de Cementerios, Inhumaciones y Exhumaciones, (G.O. Nº 22.760 de 03-11-1948).

-Régimen de Sanidad Agropecuaria Andina, Decisión 328 de la Comunidad Andina.

-Norma y Programa sobre Tecnología, Higiene e Inspección Sanitaria del Comercio de Ganado Bovino para beneficio, mataderos y comercio de carne bovina, Decisión 197 de la Comunidad Andina.

2. *Régimen del Sistema de Seguridad Social*

75. Leyes Orgánica del Sistema de Seguridad Social (art, 85; 86)

• Reforma de las siguientes Leyes:

-Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral. Decreto-Ley N° 424 de 25-10-99. (G.O. N° 5.398 Extra. de 26-10-1999).

-Decreto-Ley Nº 2.744 de 23-09-98 que regula el proceso de liquidación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y la transición al nuevo sistema de la Seguridad Social Integral (G.O. Nº 36.557 de 09-10-1998).

-Ley que regula el subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral. Decreto-Ley Nº 366 de 05-10-99 (G.O. Extra Nº 5.392 de 22-10-1999).

-Ley que regula el Subsistema de Pensiones. Decreto-Ley N° 426 de 25-10-99 (G.O. N° 5398 Extra. de 26-10-1999)

-Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Nacionales, (G.O. Nº 35.752 de 13-07-1995).

• Tener en cuenta la Ley Aprobatoria del Convenio sobre Seguridad Social (norma mínima) (G.O. Nº 2.848 Extra. de 27-08-1981).

3. *Régimen Laboral*

76. Ley Orgánica del Trabajo (nuevo régimen de prestaciones sociales) (art. 87 y sigts.; DT, 4ª, 3; un año)

• Reforma de las siguientes Leyes:

-Ley Orgánica del Trabajo, (G.O. N° Extra. 5.152 de 19-06-1997).

-Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, (G.O. Extra N° 3.850 de 18-07-1986).

-Ley Programa de Alimentación para los Trabajadores (G.O. Nº 36.538 de 14-09-1998).

• Tener en cuenta las siguientes Convenciones Internacionales:

-Ley Aprobatoria del Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (G.O. Nº 3.011 de 03-09-1982)

-Ley Aprobatoria del Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (G.O. Nº 28.709 de 22-08-1968)

-Ley Aprobatoria del Convenio sobre la Política de Empleo, (G.O. Nº 2.849 Extra de 27-08-1981).

-Ley Aprobatoria del Convenio sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales y su función en el desarrollo económico y social (G.O. Nº 32.740 de 03-06-1983).

V. SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS CULTURALES Y EDUCATIVOS

1. *Régimen sobre la Cultura*

77. Ley sobre la Administración Cultural Pública (art. 99).

• Reforma de la Ley del Consejo Nacional de la Cultura (G.O. Extra Nº 1.728 de 29-08-1975)

78. Ley sobre Protección del Patrimonio Cultural (art. 100)

• Reforma de las siguientes Leyes

-Ley de Archivos Nacionales de 13-07-1945, (G.O. N° 21760 de 13-07-1945).

-Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural (G.O. N° 4.623 Extra de 03-10-1993).

• Tener en cuenta la Ley Aprobatoria de la Convención para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (G.O. Nº Extra. 4191 de 06-07-1990).

79. Ley de Incentivo a los Programas Culturales (art. 100).

80. Ley sobre Obligaciones Culturales (art. 101)

2. *Régimen de la Educación*

Ley Orgánica de Educación (art. 102 y sigts.; DT 6ª; dos años).

• Reforma de la Ley Orgánica de Educación, (G.O. N° Extra. 2.635 de 28-07- 1980).

3. *Régimen de los Servicios Públicos de Radio, Televisión y Bibliotecas*

82. Ley sobre los Servicios Públicos Estatales de Radio, Televisión y Bibliotecas (art. 108)

4. *Régimen de las Universidades*

83. Ley sobre autonomía de las Universidades Nacionales Experimentales (art. 110).

• Reforma de la Ley de Universidades. (G.O. N° Extra. 1.429 de 08-09-1970).

5. *Régimen de la Ciencia y Tecnología*

84. Ley que regule los Aportes del Sector Privado a la Ciencia y Tecnología (art. 100).

VI. SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

85. Ley Orgánica sobre los Pueblos Indígenas (organización, participación, aprovechamiento de recursos naturales, identidad cultural, salud, prácticas económicas, propiedad intelectual colectiva (art. 119 y ss.; DT 6ª; dos años).

• Reforma de las siguientes Leyes:

-Ley sobre Reducción, Civilización y Resguardo de Indígenas de 25-05-1885. (G.O. N° 2.709 de 26-06-1885).

-Ley de Resguardo de Indígenas de 08-04-1904, (G.O. Extra N° 9.227 de 10-08-1904).

-Ley de Misiones, (G.O. N° 12.562 de 17-06-1915).

VII. SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS DEBERES CIUDADANOS

Ley sobre Deberes de Solidaridad Social y de prestación de Servicios Civil, Militar y Electoral (arts. 132 y ss.)

• Reforma de la Ley de Conscripción y Alistamiento Militar, (G.O. Extra N° 2.306 de 11-09-1978).

TERCERA PARTE

EL DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

I. SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS

1. *Régimen del Derecho de Propiedad*

87. Ley sobre Propiedad Industrial (art. 98)

• Reforma de la Ley de Propiedad Industrial (G.O. N° 25.227 de 10-12-1956).

• Tener en cuenta los siguientes Instrumentos Internacionales:

-Régimen Común sobre Propiedad Industrial. Decisión N° 344 de la Comunidad Andina (G.O. N° 4.676 Extra de 18-01-1994).

-Ley Aprobatoria del Convenio de París para la protección de la Propiedad Industrial (G.O. Nº 4.882 de 30-03-1995).

-Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de variedades vegetales. Decisión 345 de la Comunidad Andina. (G.O. Extra Nº 4.676 de 18-01-1994).

-Ley Aprobatoria del Convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. (G.O. Extra Nº 3.311 de 10-01-1984).

-Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Anexo 1C). Ley Aprobatoria del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. (G.O. Extra Nº 4.829 de 29-12-1994).

Ley sobre Confiscaciones (art. 110)

2. *Régimen de la Propiedad Rural y de la Promoción al Desarrollo Agropecuario*

Ley sobre Desarrollo Rural Integrada (latifundio, tierras agrícolas, seguridad alimentaria) (art. 305; 307).

• Reforma de las siguientes Leyes:

-Ley de Reforma Agraria, (G.O. N° Extra. 611 de 19-03-1960).

-Ley de Mercadeo Agrícola de 21-08-70 en G.O. 29.298 de 21-8-70 (las normas de esta Ley sobre la Corporación de Mercadeo Agrícola fueron derogados por Decreto N° 308 de 10-10-84, (G.O. N° 33.083 de 15-10-1984).

-Ley de Crédito para el Sector Agrícola. Decreto-Ley Nº 302 de 07-09-99 (G.O. Nº 36.781 de 07-09-1999).

-Ley de Refinanciamiento de la Deuda del Sector Agrícola, (G.O. Nº 4.808 Extra de 02-12-1994).

-Ley Penal de Protección a la Actividad Ganadera, (G.O. Nº 5.159 Extra de 25-07-1997).

-Ley de Castración y de Cercas en Ganadería de 21-07-1941, (G.O. N° 20.549 de 26-07-1941).

• Reforma del Decreto Nº 406 sobre el Registro de Hierros y Señales, (G.O. Nº 23.861 de 18-06-1952).

3. *Régimen de la Libre Competencia*

90. Ley Antimonopolio y de Protección a la Libre Competencia (art. 113, 114, DT 18ª)

• Reforma de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia, (G.O. N° 34.880 de 13-01-1992).

4. *Régimen sobre las Organizaciones para la Economía Popular*

Ley sobre Asociaciones y Organizaciones para la Economía Popular (art. 118)

• Reforma de la Ley General de Asociaciones Cooperativas (G.O. Nº 1.750 Extra de 27-05-1975)

5. *Sobre el Régimen de las Actividades Económicas y Servicios Públicos*

92. Ley sobre Transporte Terrestre y Sistema Vial (art. 156, 26; 27; 164, 9, 10)

• Reforma de las siguientes Leyes:

-Ley de Tránsito Terrestre (G.O. N° Extra. 5.085 de 09-08-1996).

-Ley de Ferrocarriles de 25-07-57, (G.O. N° 25.425 de 07-08-1957).

-Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte. (G.O. N° Extra. 3.155 de 24-04-1983).

• Tomar en cuenta los siguientes Instrumentos Internacionales:

-Régimen del Transporte Internacional de Pasajeros por carretera. Decisión 398 de la Comunidad Andina.

-Régimen del Transporte Internacional de Mercancías por Carretera. Decisión 399 de la Comunidad Andina

-Régimen del Sistema Andino de Carreteras. Decisión 277 de la Comunidad Andina

Ley sobre Servicios de Agua Potable (arts. 156, 29; 178,6; 179,2)

• Reforma de las siguientes Leyes y Reglamentos:

-Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para proceder a la supresión del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (G.O. Nº 4635 Extra de 28-9-1993).

-Normas para la prestación del Servicio de Acueducto y Recolección, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales, Resolución Nº 37-A, 193 y 085-99 de 1-2-1999, (G.O. Nº 36.646 de 22-2-1999).

II. SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS AMBIENTALES

1. *Régimen de Protección al Ambiente*

94. Código Orgánico del Ambiente (art. 127 y ss.)

• Reforma de las siguientes Leyes:

-Ley Orgánica del Ambiente, (G.O. N° 31.004 de 16-06-1976).

-Ley Penal del Ambiente, (G.O. N° Extra. 4.358 de 03-1-1992)

• Tomar en cuenta las siguientes Convenciones Internacionales:

-Ley Aprobatoria de la Enmienda del Protocolo de Montreal relativo las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, (G.O. Nº 5.180 Extra de 04-11-1997).

-Ley Aprobatoria de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, (G.O. Nº Extra. 4.825 de 27-12-1994).

-Ley Aprobatoria del Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (G.O. Nº 36.396 de 16-02-1998).

-Ley Aprobatoria del Convenio sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción (G.O. Extra. 5.186 de 02-12-1997).

2. *Régimen de Ordenación del Territorio*

95. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (art. 128)

• Reforma de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. (G.O. N° Extra. 3.238 de 11-08-1983).

III. SOBRE EL RÉGIMEN TRIBUTARIO

Código Orgánico Tributario (art. 316 y ss; DT 4ª, 5; un año; DT 5ª)

• Reforma del Código Orgánico Tributario. Decreto-Ley Nº 189 de 25-05-94 (G.O. Extra. N° 4.727 de 27-05-1994).

IV. SOBRE EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL ESTADO

1. *Régimen Presupuestario*

97. Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (art. 311, 313 y ss.; DT 4ª; un año).

• Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Decreto-Ley Nº 185 de 26-06-99 (G.O. N° 5.358 Extra de 29-06-1999)

2. *Régimen de Crédito Público*

98. Ley Orgánica de Crédito Público (art. 312, DT 4ª,5, un año).

• Reforma de las siguientes Leyes:

-Ley Orgánica de Crédito Público. (G.O. N° 35.077 de 26-10-1992).

-Ley Orgánica de creación del Fondo de Rescate de la Deuda Pública Venezolana (G.O. N° 36.349 de 05-12-1997).

3. *Régimen del Banco Central de Venezuela*

99. Ley sobre el Banco Central de Venezuela (art. 318 y ss.; DT 4ª, un año).

• *Reforma de las siguientes Leyes:*

-Ley del Banco Central de Venezuela, (G.O. N° 35.106 de 04-12-1992).

-Ley sobre Régimen Cambiario (G.O. Nº 4.897 Extra de 17-05-1995)

4. *Régimen de las Empresas del Estado*

100. Ley sobre Creación y Régimen de las Empresas del Estado (art. 300).

Caracas, 18-08-2000

SEXTA PARTE

PRIMERAS REFLEXIONES ACADÉMICAS CRÍTICAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Sección Primera: REFLEXIÓN EN AUSTIN, TEXAS, SOBRE EL PROCESO CONSTITUYENTE VENEZOLANO Y LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE 1999 (2000).

Este es el texto en castellano de la exposición sobre Constitution making process and the 1999 Constitution in Venezuela, que me correspondió hacer en el Symposium sobre "Challenges to Fragile Democracies in the Americas: Legitimacy and Accountability," organizado por la Facultad de Derecho, Universidad de Texas, Austin, Texas el 25 de febrero de 2000; publicado posteriormente en *Texas International Law Journal,* University of Texas at Austin, Volume 36, Austin, Texas , 2001. pp. 333-338

INTRODUCCIÓN

La Asamblea Nacional Constituyente electa en Venezuela en 1999 sancionó una nueva Constitución (30-12-99) que sustituyó la de 1961. De los 131 miembros que tuvo la Asamblea, sólo cuatro puede decirse que conformaron una "oposición", ante la abrumadora mayoría de los que fueron electos con el apoyo electoral del Presidente de la República, Hugo Chávez Frías.

En todo caso, esta Asamblea respondió a las exigencias del momento constitucional que existía en el país y que, en mi

opinión, aún existe, provocado por la crisis -una crisis terminal- del sistema político del gobierno centralizado de partidos y de las prácticas democráticas representativas de partidos que se establecieron en Venezuela desde los años 40. Dicho sistema estaba basado en dos pilares fundamentales: primero, el Estado centralizado, y segundo, la democracia de partidos, en la cual estos asumieron el monopolio de la participación y de la representación.

Particularmente durante las dos últimas décadas (1980-2000), el sistema necesitaba cambiarse para permitir no sólo el perfeccionamiento de la democracia, sino también su supervivencia. Ello implicaba, por una parte, la transformación del Estado para hacerlo más democrático, lo que a su vez conllevaba el desmantelamiento del gobierno centralista y la construcción de un sistema descentralizado de gobierno. En otras palabras, significaba cambiar la federación centralizada por una federación descentralizada.

Por otra parte, implicaba la creación de un nuevo orden legal para permitir el efectivo funcionamiento de una democracia participativa y social que debía incorporar a los individuos e instituciones privadas en el proceso social, económico y político, y debía asegurar la participación política en el ejercicio del gobierno. Esto fue lo que se persiguió en el referendo consultivo del 25 de abril de 1999, del cual surgió la Asamblea Nacional Constituyente.

Ahora, la interrogante más importante que debemos plantearnos en relación con la nueva Constitución del 30 de diciembre de 1999 que sancionó dicha Asamblea, es si ella respondió a la demanda popular de reforma política manifestada en el referendo de abril de 1999. Debe también determinarse si la Constitución, realmente, contribuyó no sólo a superar la crisis del sistema de gobierno centralizado de partidos, sino también a construir en su lugar un sistema de Estado descentralizado y participativo que permitiera la preservación de la democracia.

En mi opinión, la nueva Constitución no garantiza ni establece las bases para la transformación segura del sistema político. Antes, por el contrario, mantiene tanto el centralismo de Estado imperante como el partidismo, lo que asegura el continuo monopolio de la representatividad por los partidos políticos y sus agentes, aun cuando, en la actualidad, se trate de nuevos partidos políticos, pero que operan con el mismo esquema del sistema político centralista y partidocrático.

Considero que los venezolanos perdimos una oportunidad histórica única de introducir los cambios políticos qué necesitábamos en democracia. Hay que tener en cuenta que convocar a una Asamblea Nacional Constituyente en democracia no es un acontecimiento político común en nuestra historia; más bien es un hecho muy excepcional. En términos generales, todas las Asambleas Constituyentes anteriores en nuestra historia se habían establecido como consecuencia de una revolución, de una guerra o de un golpe de estado; nunca fueron electas pacíficamente, en democracia.

Por primera vez en 1999, por tanto, se eligió democráticamente una Asamblea Constituyente que estaba llamada a producir un cambio radical del sistema imperante de Estado centralizado y de democracia de partidos. El cambio debió ser diseñado por el país, en la Asamblea Constituyente electa, como nunca antes, sin ruptura constitucional. Es por ello por lo que sólo la historia dirá si la nueva Constitución es, de hecho, la primera de un nuevo período de nuestra historia política, como lo ha sostenido ocasionalmente el Presidente de la República, Sr. Hugo Chávez Frías, o si, realmente, es una más del último período que comenzó en la década de los cuarenta del siglo XX.

En todo caso, cabe preguntarse: ¿Cuáles cambios políticos podemos esperar de esta nueva Constitución? La verdad es que la nueva Constitución no resuelve los problemas centrales de la crisis política, para perfeccionar la democracia, ni establece las bases de un cambio político democrático. De hecho, en mi

opinión, agrava la crisis del sistema político, ya que establece las bases constitucionales para el desarrollo de un autoritarismo político basado en regulaciones que refuerzan el centralismo, el presidencialismo, el paternalismo del Estado, el partidismo y el militarismo, con el peligro del colapso de la democracia misma. Es decir, consagró y reforzó todo aquello que había que cambiar.

La Constitución, en efecto, fue concebida para el autoritarismo; y desde la óptica política, contiene algunos aspectos muy negativos, particularmente en relación con el perfeccionamiento de la democracia. Estos, por otra parte, lamentablemente cuentan más que las reformas positivas que ella contiene, como son, por ejemplo, la consolidación de los principios del Estado de Derecho y Justicia con excelentes mecanismos de control constitucional y de reforma judicial y una enumeración exhaustiva de derechos civiles y políticos. Desafortunadamente, estas disposiciones corren el riesgo de ser inefectivas, dado los elementos de autoritarismo y de concentración de poder que contiene la Constitución.

I. LA NUEVA DENOMINACIÓN DE LA REPÚBLICA

El primer aspecto que debe destacarse de las reformas contenidas en la Constitución de 1999 es el aparentemente inocente cambio de nombre de la República: le hemos cambiado el nombre de República de Venezuela por el de República Bolivariana de Venezuela. Soy de la opinión de que ello responde a una motivación clara y exclusivamente partidista.

El nombre anterior, República de Venezuela se adoptó originalmente en 1811, cuando luego de la independencia de España, se estableció la Confederación de los Estados de Venezuela, confederación criticada por Simón Bolívar el año siguiente. La única excepción en cuanto a este nombre de la República la constituye el período constitucional entre 1819 y 1830, cuando se constituyó la República de Colombia con el

territorio conformado por la antigua República de Venezuela y el antiguo Virreinato de Nueva Granada, que comprendía lo que actualmente constituye el territorio de Colombia, Ecuador y Venezuela.

Con la Constitución de 1821, puede decirse que se hizo realidad parte del sueño de Simón Bolívar en relación con la unión de los pueblos de Colombia y de América, pero sólo durante nueve años, entre 1821 y 1830. La República de Colombia, en esa forma, fue una República Bolivariana; de lo que resulta que la idea misma de una "República Bolivariana" apuntaría históricamente a una organización política que implicaría la desaparición de Venezuela como Estado.

Por ello, el cambio de nombre de la República, en mi criterio, es totalmente inaceptable y contrario no sólo a la idea de independencia de nuestro país, sino también contrario a los ideales de Simón Bolívar, quien fue gran crítico de la forma federal del Estado.

En consecuencia, el cambio de nombre sólo puede tener otra explicación, muy alejada de las ideas de Bolívar. La verdadera motivación, por ello, parecería derivar de la denominación inicial que tuvo el partido político creado por el Presidente de la República, Sr. Hugo Chávez, el cual se llamaba en sus inicios, cuando lideró el golpe de Estado de 1992, "Movimiento Bolivariano 200".

El partido del Presidente de la República es, por tanto, el partido bolivariano, por lo que, con el cambio de nombre de la República, en realidad, el Presidente nos ha impuesto a los venezolanos el nombre de, su partido. Esto fue lo que sucedió, por ejemplo, en Nicaragua; con el Partido Sandinista y el calificativo de sandinista dado a muchas instituciones del Estado; también se puede mencionar el caso de la República Islámica de Irán.

II. EL CENTRALISMO DE LA "FEDERACIÓN DESCENTRALIZADA"

El segundo aspecto al que quiero hacer referencia es al proceso de descentralización, el cual se ha paralizado con la nueva Constitución: la Constitución regula formalmente un Estado federal descentralizado, pero dentro de un marco centralista y, adicionalmente, con la eliminación del Senado del esquema de Estado federal.

En mi criterio, uno de los grandes cambios políticos que debía provocar la Constitución y la Asamblea Nacional Constituyente en 1999 era la transformación definitiva del esquema de federación centralizada que hemos tenido durante los últimos cien años. En Venezuela no ha habido una federación descentralizada efectiva, con una real distribución de poder territorial hacia los Estados y los Municipios. Esto no ha cambiado, y el resultado final del esquema constitucional aprobado en 1999, de distribución territorial del Poder Público, no ha supuesto avance sustancial alguno en relación con el proceso de descentralización, particularmente del iniciado en 1989 con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Más aún, en muchos aspectos, la nueva Constitución ha supuesto un retroceso institucional y, adicionalmente, el régimen constitucional en ella previsto presenta aspectos contradictorios.

La autonomía de los Estados y Municipios debe ser garantizada por la Constitución, pero en la nueva Constitución, la autonomía no sólo puede ser limitada por ella, sino por ley nacional. Esto es contrario a lo que debe ser la garantía constitucional de autonomía de las instituciones del Estado. También el régimen es contradictorio debido a que, con la eliminación del Senado, no se garantiza la igualdad de los Estados, creándose en la nueva Constitución una Asamblea Nacional unicameral. Tenemos, por tanto, una federación sin cámara federal o senado, lo

que sólo existe en algunos países con forma federal, pero con un territorio muy reducido. Esta reforma también conspira contra el proceso de elaboración de las leyes y contra el control parlamentario sobre el Ejecutivo.

En cuanto a la distribución del poder entre las entidades territoriales, el proceso de descentralización requiere, por sobre todo, que se asignen, por ejemplo, facultades impositivas a los Estados, específicamente el impuesto a las ventas, como sucede en casi todas las federaciones. Resultaron deficientes las reformas de la Constitución en esta materia, al punto de eliminar todas las facultades impositivas asignadas a los Estados, lo cual es un paso atrás en relación con la Constitución anterior.

La gran reforma del sistema político, necesaria y esencial para el perfeccionamiento de la democracia, era desmontar el centralismo del Estado y distribuir el poder en el territorio. Ésta era la única forma de hacer realidad la participación política, y sólo esto justificaba el proceso constituyente. No obstante, esto se pospuso y con ello, se perdió la gran oportunidad de sustituir el esquema del Estado centralizado por un Estado descentralizado. La Asamblea Nacional Constituyente, para superar la crisis política, ha debido diseñar la transformación del Estado descentralizando el poder para acercarlo efectivamente a los ciudadanos. Dicha Asamblea, al contrario, no transformó el Estado ni dispuso lo necesario para hacer efectiva la participación política.

III. EL SISTEMA ELECTORAL REPRESENTATIVO DE LOS PARTIDOS

El tercer aspecto al que quiero hacer referencia es el relativo a la relación entre el sistema electoral de representación proporcional y la supervivencia de la democracia de partidos. En mi opinión, la nueva Constitución no aborda el otro aspecto del sistema político que sí requiere de una transformación radical: la representación política y participación necesaria para evitar el

monopolio que han tenido los partidos políticos. Como parte del sistema político que hemos tenido durante las últimas décadas, los partidos políticos han sido el único mecanismo de participación política y los únicos que han obtenido representación en el orden estatal, lo cual se mantiene en el sistema electoral establecido en la nueva Constitución. Desafortunadamente, no fueron aceptadas todas las propuestas para establecer un sistema nominal de elección para los representantes de gobiernos locales, con el fin de obtener representación territorial o local de las comunidades respectivas.

IV. EL PRESIDENCIALISMO EXAGERADO

Otro aspecto que debe señalarse en la nueva Constitución es el exagerado presidencialismo que contiene, el cual contrasta con el presidencialismo moderado consagrado en las Constituciones anteriores.

Este exagerado presidencialismo deriva de los siguientes factores: Primero, la extensión del período presidencial de cinco a seis años, y segundo, la reelección inmediata del Presidente de la República, lo cual no existía anteriormente. Estos dos elementos atentan contra el principio de alternabilidad ya que permiten un período de gobierno excesivamente largo de doce años. Estos dos elementos se combinan con otros dos: tercero, el referendo establecido para revocar el mandato se ha regulado en forma tal que lo hace casi inaplicable, y cuarto, la eliminación del principio de la elección presidencial por una mayoría absoluta y el sistema de doble vuelta; conservándose, en cambio, la elección por mayoría relativa, lo cual afecta la gobernabilidad democrática.

A este modelo presidencial, se ha añadido la posibilidad de que el Presidente de la República disuelva la Asamblea en el caso excepcional de que se produzcan tres votos de censura contra el Vicepresidente Ejecutivo. Este sistema presidencial exacerba el peso del Presidente y no tiene el contrapeso que existía en el sistema bicameral del órgano legislativo. Más aún, el

modelo presidencial se refuerza con otras reformas, tales como la previsión de una delegación legislativa amplia por parte de la Asamblea Nacional al Presidente de la República para la emisión de leyes, que no se limitan a asuntos económicos y financieros, sino respecto de cualquier materia. Ello no tiene precedente en el constitucionalismo contemporáneo y con ello se pueden afectar, por ejemplo, las regulaciones relativas a los derechos humanos.

V. EL DESBALANCE DE LA SEPARACIÓN DE PODERES

El quinto aspecto al que quiero hacer referencia en la nueva Constitución es el desbalance que contiene en relación con la separación de poderes, debido a la previsión de una concentración de poderes en la Asamblea Nacional unicameral, nunca antes conocido.

Con la configuración del sistema presidencial de gobierno, la Constitución adoptó un esquema de separación de poderes no sólo entre el Legislativo y el Ejecutivo, sino también entre él Poder Judicial, cuya autonomía se consagra repetidamente y también entre los dos nuevos Poderes establecidos en la Constitución: el Poder Ciudadano, el cual abarca al Fiscal General de la República, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República; y el Poder Electoral, ejercido por el Consejo Nacional Electoral. Ahora tenemos cinco poderes en vez de tres.

Sin embargo, una efectiva separación de poderes se basa en el balance e independencia entre ellos, de manera que el origen de los titulares de los poderes del Estado por elección o por nombramiento no puede quedar a la merced de ninguno de los otros poderes del Estado. En esta nueva Constitución, por el contrario, se consagra un desbalance entre los poderes del Estado, pues la Asamblea Nacional está autorizada para remover al Fiscal General, el Defensor del Pueblo, el Contralor General, a los miembros del Consejo Nacional Electoral y, peor aún, a los magis-

trados del Tribunal Supremo de justicia. Ello constituye la antítesis de la independencia y el contrapeso entre los poderes del Estado y configura un modelo de concentración de poder en la Asamblea Nacional como órgano político, lo cual es totalmente incompatible con una sociedad política democrática.

VI. EL MILITARISMO

Para finalizar, dentro de las innovaciones de la nueva Constitución, debo referirme a la base constitucional para el militarismo. En la nueva Constitución, en efecto, se consagra un acentuado esquema militarista lo cual se agrega al presidencialismo como forma de gobierno y a la concentración de poderes en la Asamblea Nacional. Esta combinación puede llevar fácilmente al autoritarismo como forma de gobierno.

En la Constitución, en efecto, se eliminó toda idea de sujeción o subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil; al contrario, se estableció una gran autonomía de la autoridad militar y de la Fuerza Armada, con la posibilidad de intervenir sin límites en funciones civiles.

Ello se evidencia, por ejemplo, de las siguientes regulaciones: Primero, se eliminó la tradicional prohibición del ejercicio simultáneo de la autoridad civil con la autoridad militar. Segundo, se eliminó el control civil parlamentario en relación con la promoción de militares de altos rangos, lo cual es ahora una atribución exclusiva de la Fuerza Armada. Tercero, se eliminó la norma que establecía el carácter apolítico de la institución militar y su carácter no-deliberante, lo cual abre el camino para que la Fuerza Armada delibere e intervenga en los asuntos que estén resolviendo los órganos del Estado. Cuarto, se eliminó de la Constitución la obligación de la Fuerza Armada de velar por la estabilidad de las instituciones democráticas que antes estaba prevista expresamente. Quinto, y más grave aún, se eliminó la obligación de la Fuerza Armada de obedecer la Constitución y leyes, cuya observancia debe estar siempre por encima de

cualquier otra obligación, como lo establecía la Constitución anterior. Sexto, por vez primera, se les concedió a los militares el derecho al voto, lo cual puede ser políticamente incompatible con el principio de obediencia. Séptimo, la nueva Constitución establece el requisito de que el Tribunal Supremo de justicia debe decidir si hay méritos para juzgar a los militares de alto rango de la Fuerza Armada, lo cual siempre había sido un privilegio procesal reservado a altos funcionarios civiles, como el Presidente de la República. Octavo, el uso de cualquier tipo de armas en el país está sujeto a la autoridad de la Fuerza Armada, control éste que antes estaba atribuido a la administración civil. Noveno, se pueden atribuir a la Fuerza Armada funciones de policía administrativa. Finalmente, décimo, se adoptó el concepto de la doctrina de seguridad nacional, definida de forma total, global y omnicomprensiva. De acuerdo con esta doctrina, desarrollada en los regímenes militares de América latina en los setenta, casi todo lo que suceda en la Nación concierne a la seguridad del Estado, aun el desarrollo económico y social.

Todo esto da origen a un esquema militar que es una novedad constitucional y puede conducir a una situación en la cual la Fuerza Armada podría apoderarse de la administración civil del Estado. Adicionalmente, la nueva Constitución le atribuye a la Fuerza Armada una participación activa en el desarrollo nacional.

Todas estas disposiciones muestran un cuadro constitucional de militarismo verdaderamente único en nuestra historia política y constitucional, que no se encuentra ni siquiera en las Constituciones de nuestros anteriores regímenes militares.

CONCLUSIÓN

Por todo lo anterior, concluyo que la Constitución política de Venezuela, al analizarse de forma global, evidencia un esquema institucional concebido para el autoritarismo derivado de la combinación del centralismo del Estado, el presidencialismo exacerbado, la democracia de partidos, la concentración de

poder en la Asamblea y el militarismo, que constituye el elemento central diseñado para la organización del poder del Estado. En mi opinión, esto no era lo que se requería para el perfeccionamiento de la democracia; al contrario, se debió basar en la descentralización del poder, en un presidencialismo controlado y moderado, en la participación política para balancear el poder del Estado y en la sumisión de la autoridad militar a la autoridad civil.

Es por ello por lo que la Constitución de 1999, en mi criterio, no introduce los cambios que necesitaba nuestro país como consecuencia del movimiento constituyente, que se originó con la crisis del modelo político del Estado centralizado de partidos establecido desde 1945 y restablecido en 1958, que continúa todavía. El país necesitaba un cambio radical para perfeccionar la democracia, para hacerla más representativa y para estructurar un Estado democrático, descentralizado y participativo. No se logró nada de esto y el resultado fue un esquema de autoritarismo constitucional que, en el futuro, puede lesionar a la propia democracia.

Sección Segunda: REFLEXIONES EN CARACAS, SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE 1999 (2000)

Apenas se publicó la Constitución, me correspondió dictar diversas conferencias sobre la misma, entre ellas, las siguientes: *Reflexiones Críticas sobre la Constitución Constitucionalismo Latinoamericano del Siglo XXI* en el marco del LXXXIII Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 31/01/00; *La Constitución de 1999 y la reforma política*, Colegio de Abogados del Distrito Federal, Caracas, 09/02/00; *Reflexiones Críticas y Visión General de la Constitución de 1999*, en la Sesión inaugural del Curso de Actualización en Derecho Constitucional, Aula Magna de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 09/02/00; *La Constitución Política en la Constitución de 1999,* en el Ciclo de Conferencias de Derecho Constitucional y la Constitución de 1999, Marzo-Mayo 1999, Colegio de Abogados del Distrito Federal, El Paraíso, Caracas, 22/02/00; *La nueva Constitución de Venezuela del 2000*, Centro Internationale per lo Studio del Diritto Comparato, Facoltà di Giurisprudenza, Facoltà de Scienze Politiche, Universita'degli Studi di Urbino, Urbino, Italia, 10/03/00; *La nueva Constitución Política y la organización del Estado*, en el Foro sobre La Constitución de 1999 y la Administración Pública en Homenaje al Prof. G. D´Stefano, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 16/03/00; *La Constitución Política de 1999*, en el VIII Congreso Nacional de Estudiantes de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, ULA, Mérida, 17/03/00; *El Nuevo régimen constitucional venezolano*, dictado en el Taller de Actualización sobre la Nueva

Constitución para los Profesores de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, La Universidad del Zulia, Maracaibo, 04 y 05/05/00; y *Apreciación General sobre la Constitución de 1999*, en el Ciclo de Conferencias sobre la Constitución de 1999, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 11/05/00.

La preparación de esas conferencias dio origen al documento que aquí se publica, "Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999", que se publicó en los siguientes libros y Revistas: *La Constitución de 1999*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Eventos 14, Caracas 2000, pp. 63-88; *Revista Facultad de Derecho*, *Derechos y Valores*, Volumen III Nº 5, Universidad Militar Nueva Granada, Santafé de Bogotá, D.C., Colombia, Julio 2000, pp. 9-26; *Revista de Derecho Público*, Nº 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 2000, pp. 7-21; y Diego Valadés, Miguel Carbonell (Coordinadores), *Constitucionalismo Iberoamericano del Siglo XXI*, Cámara de Diputados. LVII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000, 2004 pp. 171-193.

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 establecido a partir de

los años cuarenta y reestablecido 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 desarticulización 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 inadmisible 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 por lo 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 igualación 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 exacerba 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 apolítica 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 omnicomprensiva, conforme a la cual todo lo que acaece en el Estado y la Nación, concierne a la seguridad del Estado, incluso el desarrollo económico y social (art. 326).

Esta situación da origen a un esquema militarista que constitucionalmente es una novedad, pero que puede conducir 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 desiderátum 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 inadmisible, 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 plurianual del presupuesto "de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios" (art. 311); no se entiende cómo será posible la atención por el Estado de todas las obligaciones que se le imponen.

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 2000

SÉPTIMA PARTE

LA MODIFICACIÓN ILEGÍTIMA DE LA CONSTITUCIÓN CON SU REPUBLICACIÓN EN 2000

Sección Primera: OPINIONES EN LA PRENSA (2000).

CONSTITUCIÓN. MODIFICACIÓN ILEGÍTIMA

«El texto de la Constitución vigente no es el mismo aprobado por la ANC. Una lista de modificaciones» <reportaje de Ricardo Escalante> ***El Nacional,*** **Caracas, 04/09/00, p. D-2.**

El texto vigente de la Constitución de la República tiene diferencias de forma y de fondo con el difundido para el referéndum del 15 de diciembre y con el publicado en la Gaceta Oficial del 30 de diciembre.

También hay contradicciones constitucionales. Por ejemplo, por un lado, se consagró el derecho a la doble nacionalidad y, por el otro, se dispuso que quienes lo ejerzan no podrán ocupar altas posiciones. De esa forma, aquellos nacidos en el territorio nacional que posean doble nacionalidad por aplicación de la ley del país de origen de uno de sus padres, son objeto de discriminación.

En varios artículos se establece ese impedimento, pero en el 41 se desarrollan las precisiones. Quienes se encuentren en esa situación no podrán desempeñar los cargos de presidente de la República, vicepresidente, presidente o vicepresidente de la Asamblea Nacional, magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, presidente del Consejo Nacional Electoral, procurador general, fiscal y contralor general de la República; ministros relacionados con la seguridad de la Nación, de finanzas, educación y energía y minas; gobernadores y alcaldes de estados y municipios fronterizos.

En el texto difundido en días anteriores al referéndum y en la Gaceta Oficial del 30 de diciembre, el artículo 288 señalaba que el Contralor "debe ser venezolano, mayor de 30 años y con probada aptitud y experiencia para el cargo". Después, en la Gaceta Oficial se indicó "venezolano por nacimiento y sin otra nacionalidad".

LA POLÉMICA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Otro aspecto que mantiene su naturaleza polémica es que la exposición de motivos no fue sometida a consideración popular en diciembre, ni tampoco debatida por los constituyentes. Los diarios de debates de la Asamblea demuestran que fue el último día de deliberaciones, el 30 de enero, cuando no sin premura se sancionó lo que, a juicio de Hermánn Escarrá, pasaría a ser un bloque constitucional hermético. El único voto salvado fue de Antonio DiGiampaolo y, mientras tanto, la mayoría de la oposición se dedicaba al esparcimiento dominical.

Antes, el 9 de diciembre, cuando ya era imposible incorporar la materia al referéndum, se consideró en forma breve en la ANC. Freddy Gutiérrez dijo entonces que lo responsable no era aprobar "una exposición de motivos que no conocemos" y que "aun conociéndola no la hemos debatido".

Pedro Ortega Díaz afirmó que ninguno de los presentes tenía el proyecto y que, lo más grave, era que, desde el punto de vista legal, la exposición de motivos ya no formaba parte de la Constitución. Fue entonces cuando surgió la fórmula mágica de dejar que la comisión coordinadora se encargara de esa parte y la presentara lista para su sanción, como en efecto ocurrió.

Al iniciarse la sesión del 30 de enero, el presidente de la Asamblea dijo que en el orden del día estaban "incluidos algunos actos constituyentes, y también la consideración de la exposición de motivos, que tiene que realizarse un poco apresurada"...

Y más adelante subrayó que "en el primer punto del orden del día, que se refiere a la exposición de motivos, todos ustedes la conocen. El problema ahora es simplemente formal: que le demos la aprobación y la pasemos a la comisión de estilo para que haga las correcciones de estilo"...

A medida que pasan los días, el alcance de los errores, modificaciones y contradicciones, se hace más palpable. Hay aspectos que en mucho tiempo no perderán su naturaleza polémica, y que en cualquier momento podrían conducir a una reforma.

Entretanto, el presidente del Tribunal Supremo de Justicia, Iván Rincón, asegura que "esta es la Constitución más democrática, una de las mejores que hemos tenido, ampliamente consultada a todos los sectores y no tiene ningún obstáculo", mientras especialistas como Gustavo Planchart Manrique, Manuel Rachadell y Gerardo Fernández discrepan: se trata de un texto rígido condenado a tener corta vida, hecho en forma aparatosa y a la medida del presidente Chávez.

Hasta ahora nadie ha asumido públicamente la responsabilidad de los cambios introducidos a lo originalmente elaborado, aunque los estudiosos admiten que ha habido mejoras, pero se distorsiona lo aprobado por la Constituyente y por el pueblo.

Con ese precedente, cualquier alto funcionario podría modificar leyes a su antojo y se desmontaría todo el estado de Derecho.

Como si fuera poco, las grabaciones magnetofónicas de las sesiones de la Asamblea todavía no han sido sometidas a exámenes que permitan comparaciones, pero hay quienes sostienen que entre ellas y los diarios de debates existen diferencias de fondo en varios artículos.

MODIFICACIONES TRIBUTARIAS

En la parte tributaria se hizo un cambio de fondo al artículo 317 consultado el 15 de diciembre, que se aprecia al comparar la publicación hecha por la ANC a fines de noviembre y la Gaceta Oficial del 30 de diciembre. Al alterar una frase se pasó de un concepto tributario cerrado y sin lógica, a otro que en buena medida engloba los conceptos tradicionales.

Lo aprobado por la ANC decía que no podía cobrarse impuesto alguno establecido en la ley, "ni concederse exenciones y rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por la ley que cree el tributo correspondiente".

En ese sentido, por ejemplo, sólo serían válidas las exenciones estipuladas por la Ley del Impuesto sobre la Renta y ningún otro instrumento legal podía contener estímulos fiscales de esa naturaleza. Al crearse una zona franca habría que modificar la Ley del ISLR para conceder incentivos, y lo mismo ocurriría con la del IVA y otras.

La modificación estableció que "no podrá cobrarse impuesto, tasa, ni contribución alguna que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones y rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por las leyes"...

Manuel Rachadell piensa que alguien hizo un cambio que evita complicaciones, confusiones y conflictos, aunque es obvio que no es lo definitivamente redactado por la ANC ni es tampoco lo aprobado en el referéndum.

Sección Segunda: **ANÁLISIS DE LA NUEVA PUBLICACIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL EL 24-3-2000, CON MODIFICACIONES INCONSTITUCIONALES.**

Texto tomado del libro *La Constitución de 1999*, Editorial Jurídica Venezolana, Segunda Edición, Caracas, 2000.

Durante la vigencia del régimen transitorio constitucional antes comentado, se produjo un nuevo hecho constitucional, de insólitas consecuencias, y fue la publicación, de nuevo, del texto de la Constitución de 30-12-99 en *Gaceta Oficial* Nº 5453 Extraordinario de 24 de marzo de 2000, así como el texto de una *Exposición de Motivos* supuestamente adoptado por la Asamblea Nacional Constituyente en su sesión final del 30 de enero de 2000, celebrada en Ciudad Bolívar, a la cual por mi parte no asistí asistimos, como expresamente dejaron constancia los redactores de la mencionada Exposición de Motivos.

Dos aspectos deben destacarse en relación con esta publicación de la Constitución, en marzo de 2000:

En *primer lugar,* que la Exposición de Motivos no fue en forma alguna por la Asamblea Nacional Constituyente con anterioridad a la aprobación de la Constitución, ni fue sometida a la aprobación popular en el referéndum del 15 de diciembre de 1999. Se trata, en realidad, de una explicación, apreciación o interpretación realizada *ex* discutida *post facto,* quien sabe por quién, que sólo ha sido dada a conocer tres meses después de proclamada la Constitución, mediante su publicación en *Gaceta Oficial*. Ahora habrá que estudiar cuidadosamente dicho texto, para conocer la explicación que su o sus autores, dan de las normas

constitucionales. Pero el texto, definitivamente, no constituye una Exposición de Motivos, es decir, un documento que expone las razones o motivos que auténticamente originaron cada norma y que, por tanto, tenía que haber sido discutido y aprobado al momento de adoptarse definitivamente la Constitución.

El *segundo aspecto* que hay que destacar, es que el texto constitucional publicado el 24 de marzo de 2000, supuestamente para corregir "errores de gramática, sintaxis y estilo", en realidad, en muchos casos, es un nuevo texto constitucional, que no fue aprobado por el pueblo en el referéndum del 15 de diciembre de 1999.

Debe señalarse, en efecto, que entre el texto constitucional publicado y difundido masivamente por el Consejo Nacional Electoral para el referéndum del 15 de diciembre de 1999, el cual, en definitiva, fue aprobado en la votación; y el texto publicado en la *Gaceta Oficial* Nº 36.860 del 30 de diciembre de 1999, ya se habían introducido, subrepticiamente, modificaciones indebidas, la más notoria de las cuales fue la modificación del artículo 317 que regula el principio de la legalidad tributaria: en el texto aprobado en el referéndum, se estableció que las rebajas y exenciones de impuestos sólo podían ser establecidas "por la ley que cree el tributo correspondiente"; sin embargo, en el texto publicado quince días después, el 30 de diciembre de 1999, se indicó que dichas rebajas y exenciones de impuestos debían ser establecidas "por las leyes". Se cambió, así, sustancialmente, un concepto tributario que tal como fue aprobado por el pueblo, acababa con las zonas francas y con todos los beneficios fiscales que estaban previstos en leyes distintas a las que creaban los respectivos tributos. Sin duda, el texto originalmente aprobado por el pueblo podía considerarse inconveniente, pero así fue aprobado, y nadie tenía la potestad de cambiar la voluntad popular, salvo el propio pueblo.

En todo caso, el texto constitucional publicado oficialmente como el aprobado por el pueblo era el que contiene la *Gaceta Oficial* Nº 36.860 de 30 de diciembre de 1999.

Ahora, sin embargo, se publica una nueva versión de la Constitución que, además de tener corregidos supuestos "errores de gramática, sintaxis y estilo", introduce una serie de cambios en el texto constitucional, que exceden las simples correcciones.

Ante todo, debe señalarse que el texto aprobado en el referéndum, es el texto oficial, aún cuando hubiese tenido errores de gramática, sintaxis o estilo. Una reimpresión por error de copia no puede "corregir" el texto aprobado por el pueblo. Incluso, conforme al artículo 4 de la Ley de Publicaciones Oficiales de 22-7-41, que se invoca en el *Aviso Oficial* para la nueva publicación de la Constitución, es sólo "cuando haya evidente discrepancia entre el original y la impresión de una ley" cuando la misma puede volver a publicarse corregida en la *Gaceta Oficial.* En el caso de la Constitución, la publicación del 24 de marzo de 2000 no obedece a que haya discrepancia entre el original aprobado en el referéndum y la publicación en *Gaceta Oficial* el 30 de diciembre de 1999, sino que, en realidad, de lo que se trata es de un texto que es distinto al original aprobado por el pueblo y al publicado el 30-12-99, y que se publica por supuestos "errores de gramática, sintaxis o estilo" del texto original. Esto significa, en definitiva, que alguien o algunos se erigieron en órgano Constituyente, usurparon la soberanía popular y pretendieron dar una nueva versión de la Constitución distinta a la aprobada en el referéndum del 15 de diciembre de 1999.

En algunos casos, la versión publicada el 24 de marzo de 2000, "corrige" errores de sintaxis y de gramática. Así sucede, por ejemplo, con la eliminación del texto de la Constitución de la palabra "Fiscala" (art. 284) y "estudiantes" (art. 109). Igualmente, en el nuevo texto se corrigieron múltiples errores de redacción.

En otros casos, la versión del 24 de marzo de 2000 agregó, eliminó y cambió palabras y frases, en muchos casos incluso modificando el sentido de la regulación. Entre las modificaciones más destacadas al texto constitucional, están las siguientes:

Artículo 3

Se agregó la palabra "reconocidos" después de la palabra "deberes".

Artículo 11

Se cambió la palabra "encuentren" por "hallen"

Artículo 13

Se agregó la palabra "nacional" después de la palabra "territorio".

Artículo 15

Se cambió la palabra "responsabilidad" por "obligación"

Artículo 32, Ordinal 2º

Se agregó la frase "por nacimiento" después de la palabra "venezolano"

Artículo 33, Ordinal 1º

Se fusionaron los ordinales 1 y 2 en el ordinal 1º y se cambió la numeración de los ordinales 3 y 4 por 2 y 3.

Artículo 44, Ordinal 1º

Se agregó la palabra "persona" en la última línea, antes de la palabra "detenida".

Artículo 49, Ordinal 8

Se agregó la frase "el derecho" en la última línea, antes de la frase "del Estado".

Artículo 58

Se eliminó la frase “el derecho de” (réplica) y se sustituyó por “a la” (réplica).

Artículos 70 y 72

Se cambió la palabra “revocatoria” por “revocación”, antes de la frase “del mandato”.

Artículo 74

Se agregó la frase “por lo menos” en el tercer párrafo, antes de la palabra “cuarenta”.

Artículo 78

Se eliminó la frase “la ley” después de la palabra “Constitución” en la cuarta línea.

Artículo 81

Se agregó la palabra “mudas” en la penúltima línea, después de la palabra “sordas”.

Artículo 84 y 85

Se agregó la palabra “nacional” después de la frase “sistema público” y antes de la frase “de salud”.

Artículos 91 y 97

Se agregó la palabra “del sector” antes de la palabra “privado”.

Artículo 118

Se agregó la frase “así como” antes de la frase “de la comunidad”.

Artículo 127

Se agregó la frase “los recursos” antes de la palabra “genéticos”.

Artículo 129

Se cambió la palabra “involucren” por “afecten”.

Artículo 137

Se cambió el tiempo del verbo "definirán" por "definen".

Artículo 145

Se cambió la palabra "interpuesta" por "interpósita".

Artículo 153

Se cambió la palabra "aseguren" por "garanticen"

Artículo 156, Ordinal 23

Se cambió la ubicación de la palabra "naviera".

Artículo 156, Ordinal 26

Se eliminó la frase "del transporte nacional" después de la palabra "régimen".

Artículo 160

Se eliminó la palabra "adicional" al final del artículo y se agregó la palabra "nuevo" antes de la palabra período.

Artículo 162, Ordinal 3º

Se cambió la frase "le atribuya" por la palabra "establezcan".

Artículo 162, Segundo párrafo:

Se eliminó la palabra "solamente" después de la palabra "reelegido", se agregó la frase "consecutivos como mínimo".

Artículo 172

Se eliminó la palabra "estadal" después de la frase "Consejo Legislativo".

Artículo 174

Se eliminó la palabra "adicional" al final del artículo y se agregó la palabra "nuevo", antes de la palabra "nuevo".

Artículo 178, Ordinal 5º

Se sustituyó la frase "del discapacitado" por "de la persona con discapacidad".

Artículo 184, Ordinal 5º

Se sustituyó la palabra "donde" por "en las cuales".

Artículo 185

Se cambió la palabra "dirigidas" (a promover el desarrollo) por "para".

Artículo 188

Se agregó la frase "por lo menos", antes de la palabra "quince".

Artículo 189, Ordinal 2º

Se agregó la frase "autoridades de similar jerarquía del" antes de la frase "Distrito Capital".

Artículo 196, Ordinal 4

Se sustituyó la palabra "integrantes" por "miembros".

Artículo 203, Segundo párrafo

Se cambió la frase "así califique" por "califique como tal".

Artículo 204, Ordinal 7

Se cambió la frase "Registro Electoral Permanente" por "Registro Civil y Electoral".

Artículo 205

Se cambió la frase "ciudadanos y ciudadanas" por "electores y electoras".

Artículo 214

Se cambió la frase "con acuerdo del Consejo de Ministros" por "en acuerdo con el Consejo de Ministros".

Artículo 215

Se agregó al final la frase "Bolivariana de Venezuela".

Artículo 216

Se cambió la palabra "términos" por "lapsos" y la palabra "incurra" por "incurriere".

Artículo 222

Se agregó la palabra "mediante" antes de "cualquier".

Artículo 223, Párrafo final

Se cambió la redacción del párrafo sustituyendo la frase "quedando a salvo" por "a quienes se le respetarán"; y sustituyendo la palabra "consagra" por "reconoce".

Artículo 230

Se eliminó la palabra "adicional" al final del artículo y se agregó la palabra "nuevo", antes de la palabra "período".

Artículo 233, Primer párrafo

Se cambió la palabra "revocatoria" por "revocación" y la palabra "éste" por "como tal".

Artículo 233, Tercer párrafo

Se cambió la frase "cuando se produzca" por "si" al inicio del párrafo; se agregó la frase "se produce" después de la frase Presidente de la República al comienzo del párrafo; y se agregó la palabra "secreta" después de la palabra "directa".

Artículo 233

Se cambió la frase "el mismo" por "dicho período" al final del artículo.

Artículo 234

Se agregó la palabra "hasta" antes de la frase "por noventa días más".

Artículo 242, Segundo párrafo

Se cambió la frase "tomadas serán" por "adoptadas deberán ser" y se agregó la frase "para su validez" al final del párrafo.

Artículo 256

Se cambió la palabra "interpuesta" por interpósita".

Artículo 266, Ordinal 3º

Se cambió la frase "Vicepresidente de la República" por "Vicepresidente Ejecutivo" y se eliminó la palabra "oficiales" antes de la palabra "generales".

Artículo 266, Ordinal 9

Se cambió la frase "le atribuya" por "establezca".

Artículo 271, Segundo párrafo

Se cambió la frase "tales delitos" por "los delitos contra el patrimonio o con el tráfico de estupefacientes".

Artículo 271, Tercer párrafo

Se sustituyó la palabra "interpuestas" por "interpósitas".

Artículo 280, Tercer párrafo

Se agregó la frase "por nacimiento y sin otra nacionalidad" después de la palabra "venezolana".

Artículo 281, Ordinal 1º

Se cambió la palabra "consagrados" por "reconocidos".

Artículo 281, Ordinal 2º

Se cambió la palabra "los administrados" por "las personas".

Artículo 281, Ordinal 10

Se sustituyó la palabra "mejor" por "eficaz" y la palabra "para" por la frase "en virtud de".

Artículo 285, Ordinal 6º y Artículo 289, Ordinal 6º:

Se sustituyó la frase "le atribuyan" por "establezcan".

Artículo 288

Se agregó la frase "por nacimiento y sin otra nacionalidad" después de la palabra "venezolano".

Artículo 293, Ordinal 3º

Se cambió la palabra "Emitir" por "Dictar".

Artículo 296, Segundo párrafo

Se eliminó la palabra "tres" antes de la palabra "integrantes" al inicio del párrafo.

Artículo 299

Se sustituyó la palabra "democratización" por "democracia", al comienzo del párrafo; y la palabra "garantizar" por "lograr", al final del párrafo.

Artículo 305

Se cambió la frase "y en consecuencia garantizará" por "a fin de garantizar", y la palabra "al" por "para el".

Artículo 334

Se agregó al final del último párrafo, la frase "cuando colidan con aquella".

Artículo 336, Ordinal 4º

Se agregó al final del ordinal, la frase "cuando colidan con ella"

Artículo 336, Ordinal 7

Se agregó la frase "de las omisiones" después de la palabra "inconstitucionalidad" al principio del ordinal.

Artículo 336, Ordinal 10

Se agregó la frase "definitivamente firmes" después de la palabra "sentencias" al comienzo del ordinal.

Artículo 338

Se agregó la palabra "hasta" después de la palabra "prorrogable" al final del primer párrafo; y al final del segundo párrafo se agregó la palabra "hasta" antes de "sesenta".

Artículo 339

En el segundo párrafo se cambió la palabra "declaratoria" por "declaración".

Artículo 341

El último párrafo del artículo fue convertido en ordinal 5º.

Artículo 342, Segundo párrafo

Se cambió la frase "la ejerce" por "podrán tomarla"; y se eliminó la frase "a solicitud" antes de la frase "un número".

Artículo 345

Se cambió la palabra "revisada" por la frase "que no sea aprobada", después de la frase "iniciativa de reforma constitucional".

Artículo 348

Se cambió la palabra "hacerla" por "tomarla", antes de la frase "el Presidente".

Artículo 349, Tercer párrafo

Se cambió la frase "A los efectos de la promulgación de" por "una vez promulgada" y se agregó la palabra "Bolivariana" después de la palabra "República".

Disposición Transitoria, Décimo Sexta

Se eliminaron las palabras "video" y "audio" y se agregó la frase "en las grabaciones o registros que de las sesiones y actividades de la Asamblea Nacional Constituyente realizaron en imagen, en sonido", antes de la frase "cualquier otra forma".

De todas estas "correcciones" hay algunas que cambian totalmente el sentido de la Constitución. No es lo mismo, por ejemplo, en los artículos 84 y 85, hacer referencia, al "servicio público de salud", lo que implica una competencia concurrente entre los órganos de los Poderes Nacional, Estadal y Municipal; que haber "corregido" el texto, y poner "servicio público nacional de salud", lo que constituye una inadmisible "nacionalización" del servicio público de salud, contrario a la idea misma de un "Estado Federal Descentralizado" (art. 4) y a las competencias que en la materia se atribuyen a los Estados (art. 164, ordinal 8), y a los Municipios (art. 178, ordinal 5º). Quizás lo que debió ocurrir era eliminar la palabra "nacional" en la expresión en el encabezamiento del artículo 84, en lugar de agregarla en ese mismo artículo y en el artículo 85.

En igual forma, no es lo mismo que el artículo 214 diga que el veto presidencial a las leyes debe ser decidido por el Presidente de la República "*con acuerdo del* Consejo de Ministros" que es una de las maneras de decidir del Presidente, pues él preside el Consejo de Ministros; a establecer que la decisión del Presidente en la materia debe adoptarla "*en acuerdo con el* Consejo de Ministros" como si este fuera un órgano aparte en la estructura orgánica del Poder Ejecutivo.

> La Constitución es el cuerpo normativo de mayor jerarquía en el país; y se caracteriza, además, por su rigidez, es decir, que su modificación sólo puede ser adoptada conforme a los procedimientos de revisión constitucional regulados en la propia Constitución (arts. 340 y siguientes). No tiene sentido, entonces, que se hayan introducido modificaciones al texto constitucional, como las indicadas, mediante una supuesta corrección de errores de gramática, sintaxis y estilo, que son inconstitucionales. La Constitución es algo serio, pero por lo visto así no la perciben quienes hicieron las "correcciones" reseñadas.

OCTAVA PARTE

SOBRE ALGUNAS DE LAS PRIMERAS VIOLACIONES NOTORIAS DE LA CONSTITUCIÓN

Sección Primera: OPINIONES EN DECLARACIONES DE PRENSA (2000-2001)

COMITÉS DE POSTULACIONES. INCONSTITUCIONAL REGULACIÓN

«Ley de Postulaciones (de funcionarios de los Poderes Públicos) viola derecho a la participación» <declaraciones> *El Globo*, Caracas, 26/10/00, p. 8.

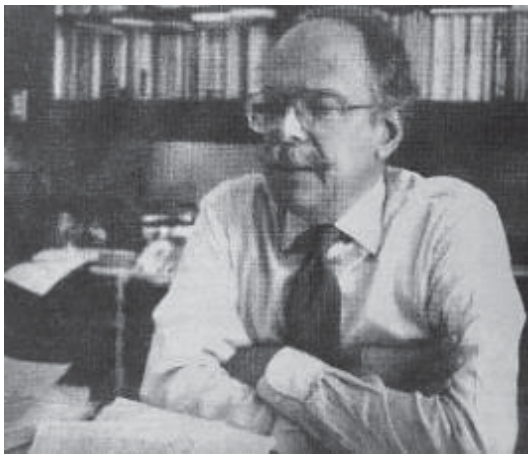
El Proyecto de Ley de Postulaciones o para la designación de los Altos Funcionarios Públicos del Poder Judicial y del Poder Ciudadano, viola la Constitución al no organizar los Comités de Postulaciones que ésta exige, integrados por representantes de los diversos sectores de la sociedad; y pretende sustituirlos por una Comisión Parlamentaria para cuya creación, incluso, no necesita una ley.

El señalamiento lo hace el abogado constitucionalista Allan Brewer Carías. A su juicio, "uno de los motivos principales que originó la necesidad de una Constituyente y la Reforma Constitucional de 1999, fue la reacción contra la democracia

meramente representativa, buscando su perfeccionamiento con aspectos de democracia de participación".

Explica que el antiguo sistema de designación de los altos funcionarios públicos no electos (Fiscal General, Contralor General, Magistrados de la Corte Suprema), el cual era responsabilidad del hoy extinto Congreso Nacional, que establecía la Constitución de 1961 y que le daba poder discrecional para ello, era duramente criticado por todos los sectores de la vida nacional.

"La queja se refería a la falta de participación y al monopolio que ejercían los partidos políticos representados en el Congreso, en dichas designaciones", agregó.



- Por ello, en la Asamblea Nacional Constituyente, se impuso el principio 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 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, explicó el especialista, 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. "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 los representantes populares no pueden formar parte de estos".

—El resultado es que, de acuerdo con la Constitución, no se pueden formar 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, de 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 es un mecanismo de consulta y mucho menos a través de una mesa de diálogos, sino de participación activa", dijo Brewer Carías.

—Por supuesto, indicó el exconstituyente, la forma de integración de los Comités de Postulación es esencial para que se aplique la Constitución, por lo que la Asamblea Nacional está obligada a llenar el vacío legal, mediante una legislación que regule los Comités de Postulaciones.

Ocurrió otra vez

Sin embargo, en sus palabras, es inadmisible que la Asamblea Nacional pretenda legislar, para no legislar, como sucede con el Proyecto de Ley de Postulaciones que se ha aprobado en primera discusión, que viola tanto los artículos 264, 270 y 279 de la Constitución, como los artículos 20 y 33 del Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente sobre Transición del Poder Público, cuyo rango constitucional fue reconocido por el Tribunal Supremo.

Estas normas exigen que la Asamblea Nacional, una vez electa, debía realizar las designaciones definitivas de los altos funcionarios "de conformidad con la Constitución".

Es por ello por lo que reitera que el Proyecto de Ley de Postulaciones presentado viola la Constitución Nacional vigente "al no organizar los Comités de Postulaciones que esta exige,

integrados por representantes de los diversos sectores de la sociedad, y pretender sustituirlos por una Comisión Parlamentaria para cuya creación, incluso, no necesita una ley". A su juicio, el Proyecto confisca el derecho a la participación política garantizado en forma expresa en el texto constitucional.

— "Tanto que se habla de participación y de democracia participativa, como supuestamente sustitutiva de democracia representativa, y cuando se trata de hacerla realidad por primera vez, cumpliendo con la Constitución, como implica un límite al poder hegemónico, se pretende ignorarla", aseveró.

ELECCIÓN ALTOS PODERES PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDAD

«Nuevos poderes públicos serán producto de designaciones inconstitucionales...» <reseña de foro por Iraxis Bello> *2001,* Caracas, 26/10/00, p. 7; <reseña de Hernán Lugo Galicia> *El Nacional,* Caracas, 26/10/00, p. D-4; <declaraciones a Ana Marisol Angarita Benítez> *Ultimas Noticias,* Caracas, 26/10/00, p. 14; y <reseña de foro por Gustavo Méndez> *El Universal,* Caracas, 26/10/00, p. 1-15.

Señaló el constitucionalista que la ley debe regular si los parlamentarios son o no sociedad civil o si son otros sectores y de allí comenzar a debatir, pero "el parlamento parece que no cae en cuenta de que es el órgano legislativo".

En el Foro Libertador, cuya discusión versó sobre la Ley de Postulaciones con miras a la elección de los representantes de los poderes Ciudadano y Electoral, el experto constitucional, Allan Brewer Carías, aseguró que los nuevos funcionarios públicos a relegitimar serán producto de designaciones "inconstitucionales".

El vocero explicó que la Carta Magna establece mecanismos de participación directa de la sociedad en la postulación de los candidatos a los órganos del Poder Público que no son electos popularmente y no postulaciones directas ante la Asamblea Nacional.

— "La Constitución crea los comités y establece que ellos deben estar integrados exclusivamente por representantes de los diversos sectores de la sociedad y que los referidos comités son los únicos que pueden postular ante la AN candidatos a estos cargos", apuntó.

—La idea era limitar el poder discrecional que tenía el anterior Congreso dominado por los partidos políticos. Es por ello por lo que, confrontado con la Constitución Bolivariana, el proyecto de Ley de Postulaciones que elaboró el MVR y el MAS -para el vocero- es absolutamente "insuficiente e inconstitucional".

— "Es una legislación que no legisla. Una ley vacía que no regula nada... Eso significaría confiscar el derecho a la participación", explicó.

—Sin embargo, señaló que la ley debe regular si los parlamentarios son o no sociedad civil o si son otros sectores y de allí comenzar a debatir, pero "el Parlamento parece que no cae en cuenta de que es el órgano legislativo".

—Por su parte, el presidente del Foro Libertador, Américo Martín, expresó que se debe respetar la Constitución sobre todo si existe un vacío legal por lo que corresponde a la AN crear la ley y no sustituirla porque de no hacerlo se está violando la Carta Magna que en el caso de la Asamblea Nacional sería un "pecado mortal".

—En el Foro también estuvieron presentes el ex fiscal general de la República, Iván Darío Vadell, quien dijo que de volverse rutina la violación de la Constitución se perdería la tranquilidad, seguridad y paz en Venezuela.

—La representante de Momento de la Gente, Mercedes de Freitas, manifestó que en la Ley de Postulaciones debería incluirse una reglamentación de perfiles para crear límites a los candidatos a elegir, al igual que expresó que corresponde ser "creativos" para buscar la participación de la sociedad civil.

—Enrique Ochoa Antich comentó que existe una situación complicada en vista de los desafueros que se están cometiendo.

— "En la medida que el presidente y el partido político que gobierna pretendan imponer unas autoridades, obviamente la Sociedad Civil comienza a irritarse", comentó.

—El único representante de la Asamblea Nacional fue el diputado Pedro Pablo Alcántara, quien dijo que AD en la segunda discusión de la Ley de Postulaciones propiciará el voto conciencia.

EL REFERÉNDUM SINDICAL ES INCONSTITUCIONAL Y USURPA EL PODER ELECTORAL

En el marco de la renuncia de algunos directivos del Consejo Nacional Electoral y de cara a la relegitimación del sector sindical, Allan Brewer Carías apuntó que no se pueden formular unas preguntas para el referéndum que en sí mismas sean inconstitucionales sea cual sea su respuesta.

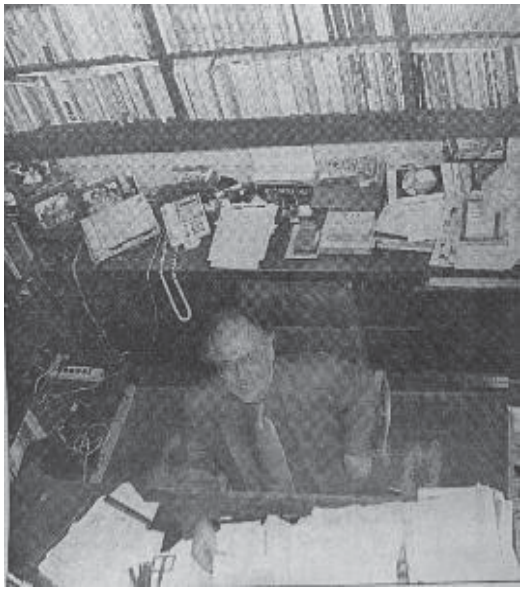
"Cómo se le va a preguntar al país si está de acuerdo con democratizar el movimiento sindical, si eso es una obligación constitucional", dijo.

Expresó que la Asamblea Nacional lo que tiene es que ejercer su responsabilidad legislativa y dictar las bases legales que garanticen la democratización de los sindicatos, además de establecer los mecanismos para la elección sindical en vez de usurpar o imponerse al Poder Electoral.

CONSTITUCIÓN SECUESTRADA

«La Constitución está secuestrada» <entrevista con Oscar Perdomo Marín> *Ultimas Noticias* Caracas 08/07/01 pp. 1, 14 y 15.

Más que cualquier otra propuesta, la promesa de una Constituyente y la redacción de una nueva Carta Magna fue el anzuelo con el que Hugo Chávez pescó el favor de la mayoría que lo llevó al Poder en un contexto de crisis sistémica global, sobre todo de bancarrota de credibilidad de la política tradicional y del Estado y sus instituciones.



No estamos descubriendo el río Guaire, pero la referencia es hoy la credencial de presentación de nuestro entrevistado, un verdadero experto constitucionalista a tiempo completo -más allá de cualquier consideración de parcialidad política de izquierda, centro o derecha- quien fuera una de las voces persistentemente disidentes en la Asamblea Nacional Constituyente.

Allan Brewer Carías es un huracán de argumentos convincentes o no, según el prisma con que se examinen, pero respetables dentro de la pluralidad y divergencia que otorgan vida al Sistema Democrático. No es una ametralladora disparando a mansalva contra el Alto Gobierno y su Líder, pero es demoledor en la defensa de lo que piensa y cree correcto.

Su pasión intelectual: el constitucionalismo prolijamente estudiado e interpretado desde su génesis, antes de que los ejércitos libertadores bajo el liderazgo de Bolívar conquistaran la independencia política de España, es el arma que esgrime ahora para afirmar que la Constitución de 1999, que nos rige, está secuestrada y que es ilegítimo el Régimen de Transitoriedad vigente.

—Aroma de azahar, dulzor de miel, frescura de buen pan, nada de eso encontrará, amigo lector, en lo que dice nuestro interlocutor y una vez más esta tribuna abierta dominical a la convergencia y a la divergencia cede el paso a la acera de enfrente del Gobierno con el mismo respeto y apertura con que en otras ocasiones han subido al podio el Presidente, sus ministros y las más calificadas voces de la política, la economía y la cultura nacionales.

—Usted afirma que la Constitución está secuestrada. ¿Por qué?

—Fue burlada y violada. Se ha abusado de ella desde el momento en que se desarrolla el proceso constituyente. La ANC dio un Golpe de Estado.

—Temeraria afirmación, ¿no?

—Es que cuando se viola la Constitución que nos rige se configura técnicamente un Golpe de Estado y ese Golpe de Estado originó que asumiera poderes que violaran la Carta Magna de 1961 e interviniera los poderes públicos que supuestamente eran autónomos. Así concluyó el proceso constituyente, incluso suspendiendo las elecciones municipales, interviniendo los poderes Judicial y Legislativo y finalmente, aprobando la Carta Fundamental de 1999.

—Había que reemplazar la anterior Constitución y ahora, ¿dónde está la violación de la actual Carta de 1999?

—Desde antes que la actual Constitución fuera publicada comenzó a ser burlada por la ANC y los organismos del Poder Público. Te cito: el 22 de diciembre, la Asamblea violó la Carta Fundamental que había redactado, que fue aprobada por el pueblo y que tiene sus disposiciones transitorias, las cuales establecen cuál es la transitoriedad que dispuso el pueblo al votarla. Sin embargo, una semana después, la misma Asamblea dictó otras disposiciones transitorias que contrariaban a la propia Constitución.

—Ya va, ¿debo entender, de acuerdo con su criterio, que es inconstitucional el actual régimen de transitoriedad?

—Totalmente, porque viola la Constitución aprobada por el pueblo y ese Régimen Transitorio no fue aprobado por el pueblo. ¡Los venezolanos tenemos dos constituciones: una que aprobó el pueblo y otra que fue impuesta por la ANC sin ninguna autoridad para ello!

—La autoridad que tuvo la ANC es todavía una eterna discusión. ¿Puede usted abundar un poco más sobre el régimen transitorio?

—Ese Régimen Transitorio aprobado por la Asamblea consistió en la disolución de los poderes públicos, entre ellos, la Corte Suprema de Justicia, el Parlamento y la sustitución por nuevos funcionarios. La transitoriedad produjo la propia composición del Tribunal Supremo y eso condujo a que ese Tribunal haya legitimado esta ilegitimidad transitoria en sentencias sucesivas.

—Luego, ¿qué debió hacer el Tribunal?

—Lo menos que pudiera haber hecho es excusarse de decidir cuando la cuestión se sometió a su consideración. Imagínate, se dictó justicia a sí mismo y uno de los principios más elementales del Régimen de Derecho es que nadie puede juzgar y decidir en su propia causa. En conclusión: el Tribunal Supremo de Justicia bendijo y legitimó el Régimen Transitorio ilegítimo, que

eliminó el Congreso, nombró una Comisión Legislativa Nacional conocida por "Congresillo" -algo que no estaba previsto en la Carta Magna- disolvió las Asambleas Legislativas y se nombraron Comisiones Legislativas provisionales. Pero, además, controló alcaldías y concejos municipales.

—Entiendo que hay un ritornelo, una reiteración necesaria, pero lo que usted dice es muy grave.

—No. Lo más grave es la eliminación de la Corte Suprema de Justicia en el Régimen Transitorio. Se creó el Tribunal Supremo cuando la Constitución no había entrado en vigor, se nombraron sus magistrados y lo peor, esos mismos magistrados, a pesar de las impugnaciones de que fueron objeto, cuando había que designarlos de nuevo una vez que entró en vigor la nueva Constitución, acuden al expediente de: "la Constitución no se nos aplica a nosotros". ¡Estamos en un Estado de Derecho absolutamente precario!

—Bajo su prisma, ¿son ilegítimos el Tribunal Supremo y los poderes Ciudadano y Electoral?

—Absolutamente. No fueron designados conforme a la Constitución.

— ¿Qué establece la Constitución?

—Que, para nombrar a los miembros del Tribunal Supremo, Contralor, Fiscal General, Defensor del Pueblo, CNE es necesario designar previamente unos comités de postulaciones integrados por representantes de la Sociedad Civil. Eso fue lo que dispuso la Carta Magna, lo otro fue una reacción de la Constituyente a la forma como antes se nombraban los altos funcionarios, de acuerdo con los partidos políticos.

— ¿Cómo es eso?

—La Constituyente quiso eliminar el acuerdo de los partidos en la Asamblea Nacional, quitarle a la Asamblea el poder de nombrar los aludidos funcionarios y atribuirle a un Comité de

Postulaciones en cada caso el poder de escoger y postular ante el Parlamento. Sin embargo, el año pasado, la propia Asamblea se burló de la Constitución y dictó una Ley de designación de estos altos funcionarios, estableciendo otro sistema, el de las mesas de diálogo y consultas.

—Pero eso, ¿no fue impugnado?

—Sí, ante el Tribunal Supremo, que también se burló de la Constitución y llegó al extremo de decir que eso no se aplicaba a la designación de los magistrados, de manera que hoy tenemos la instancia superior de la Justicia integrada por magistrados, algunos de los cuales están en contra de la carta fundamental de la República.

— ¿Hasta cuándo durará la transitoriedad?

—Según sentencia de la Sala Constitucional, ¡durará hasta que se dicte la última Ley de ejecución de la Constitución! Así, ¡podemos esperar varias décadas de Régimen Transitorio y eso significa que los órganos del Estado pueden hacer lo que les venga en gana sin tener como límite a la Constitución, que es el límite de todos los ciudadanos, sus instituciones y autoridades!

— ¿Juez y parte? Usted fue Constituyente, ¿cómo...?

—Sí. Lo fui. La burla a la Constitución se deriva del conjunto de normas que demuestran cómo la misma fue dictada en muchos casos con mi voto salvado porque me opuse a esas normas.

—Yo busco respuestas, ¿cómo lo demuestra?

—Allí están las actas de los debates. Voy a otra cosa, ¿cómo es posible que se diga: "el Estado Federal descentralizado" -artículo cuatro-, pero, por otra parte, se eliminó el Senado con lo cual la Federación quedó "chucuta"? Se dice: "los estados de la Federación son iguales" y resulta que el único lugar donde pueden serlo es el Senado, porque todos tienen allí un voto por igual. ¿Entonces? Eso es un embuste. En muchas cosas la Constitución es engañosa.

— ¿Por ejemplo?

—Dice que los estados y municipios son autónomos, pero a la vez establece que el Legislador Nacional puede limitar esa autonomía; señala que los estados pueden organizar sus poderes públicos, pero, por otra parte, la Asamblea Nacional puede dictar una Ley que regule los Concejos Legislativos. La Carta Magna eliminó el concepto de partidos políticos y tenemos un régimen más partidista que nunca con un Presidente que es a su vez el presidente de un partido y un Ministro del Interior que es el Coordinador General de ese mismo partido. ¡Eso viola la Constitución! porque según ella, los funcionarios no pueden estar al servicio de parcialidad política alguna y el Presidente con todo el descaro declara que él está a favor de una parcialidad política: el Partido Bolivariano. Incluso se aprobó en la ANC denominar Bolivariana a nuestra República.

— ¿Y cuál es el problema?

—La cuestión es que se usa el nombre del Libertador, pero no en honor del Libertador igual que la República Islámica de Irán que no es por el Islam como religión y sí por el Partido Islámico.

— ¿Es legítimo el proceso de renovación sindical si este se da dentro del régimen de transitoriedad?

—Todo apunta a que el Gobierno perderá esta pelea, a pesar de que la Asamblea dispuso la intervención de los sindicatos y se recurrió a un referéndum bien escuálido que avaló este mecanismo de elecciones sindicales. Los comicios sindicales, así como de los partidos políticos y gremios, organizados por el CNE, configuran una intervención del Estado en una construcción que se dice partidaria de la Sociedad Civil y la participación.

Sección Segunda: EL SECUESTRO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS NO ELECTOS DE LOS PODERES PÚBLICOS (2004).

Ponencia SOBRE "la participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los Poderes Públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas" (2004). elaborada para el III *Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo sobre participación Ciudadana y Administración (Homenaje al Rector José Luis Meilan),* La Coruña, Pazo de Mariñan, 6-9 octubre 2004. Publicado en *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, Año 5, Nº 5-2005, San José, Costa Rica 2005, pp. 76-95.

I. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Las críticas a la democracia representativa, fundamentadas más por la forma y carácter de la representación que en la representatividad misma, han venido provocando en el constitucionalismo contemporáneo, la introducción de reformas para consagrar en las Constituciones, tanto instrumentos de democracia directa como mecanismos para asegurar la participación ciudadana directa en la conducción de los asuntos públicos, sin la intermediación o mediatización de partidos o de asambleas. De allí las reformas que se han venido introduciendo en los regímenes democráticos contemporáneos, al establecerse la posibilidad del ejercicio de la soberanía por el pueblo o derecho a la participación política, además de indirectamente mediante representantes, en forma directa en la forma prevista en la Constitución. En

este esquema es que se inserta el agregado que se hizo al artículo 5° de la Constitución venezolana de 1999[1], que contrasta con la tradición constitucional anterior que reducía el ejercicio de la soberanía al concepto de representación, en el sentido de que la soberanía también la puede ejercer el pueblo "directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la Ley", regulándose a la vez, el derecho de participar en los asuntos públicos "directamente" (art. 62)[2].

La Constitución estableció entonces frente a la democracia representativa, mecanismos de democracia directa; pero es evidente que ellos no agotan las posibilidades de participación política ni puede conducir a identificar los mecanismos de democracia directa introducidos en la Constitución con el concepto de

---

1 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano,* Tomo I, Caracas, 2004, pp. 210 y ss.

2 Véase, en general, sobre la democracia participativa en la Constitución de 1999, Manuel Feo La Cruz, "La participación de la sociedad civil en el proceso de gestión pública. Retos y desafíos", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías,* Tomo I, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 415-429; Yusby S. Méndez-Apolinar, "La obligación ciudadana de participar en los asuntos públicos, como expresión de la cultura democrática", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías,* Tomo I, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 431-437; María L. Álvarez Chamosa; Paola A. A. Yrady, "La desobediencia civil como mecanismo de participación ciudadana", en *Revista de Derecho Constitucional*, Nº 7 (enero-junio). Editorial Sherwood, Caracas, 2003, pp. 7-21; Ana P. Deniz, "La participación ciudadana en la Constitución de 1999", en *Revista de Derecho Constitucional,* Nº 7 (enero-junio). Editorial Sherwood, Caracas, 2003, pp. 115-124; Fernando Flores Jiménez, "La participación ciudadana en la Constitución venezolana de 1999", en *Revista de Derecho Constitucional,* Nº 5 (julio-diciembre). Editorial Sherwood, Caracas, 2001, pp. 75-88; Ángel Alegre Martínez, "Cultura de Derechos, Deberes y Participación", en *Revista de derecho del Tribunal Supremo de Justicia,* Nº 5, Caracas, 2002, pp. 1 a 17.

"democracia participativa"[3], que es mucho más amplio. Sin embargo, la confusión generalizada, por ejemplo, se aprecia de la sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, Nº 170 del 22 de diciembre de 2000 (Caso: *Club Social Layalina vs. Consejo Nacional Electoral*), al señalar que la Constitución:

> Plantea un nuevo marco conceptual y teleológico en materia de participación política del ciudadano en los asuntos públicos. Es así como, los artículos 5 y 6 de la Carta Fundamental, consagran un nuevo modelo de democracia participativa, evolucionando de la clásica concepción de la democracia representativa, limitada al ejercicio de la soberanía popular únicamente por medio de la elección periódica de representantes. Por el contrario, la novel Carta Magna establece que la soberanía se ejerce directamente en la forma prevista en la Constitución y en las leyes, e indirectamente mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. En consonancia con tales principios, el texto constitucional dedica una serie de normas a la consagración y regulación de las pautas fundamentales de novedosos mecanismos en el ordenamiento jurídico venezolano que permiten la participación política del soberano en los asuntos que le conciernen, mecanismos que enumera el artículo 70 de la Constitución, entre los cuales se encuentra el referendo, en sus distintas modalidades: revocatorio, abrogatorio, consultivo y aprobatorio.

---

[3] Véase Humberto Njaim, "Las implicaciones de la democracia participativa: un tema constitucional de nuestro tiempo", en *Constitución y Constitucionalismo Hoy*. Editorial Ex Libris, Caracas, 2000, pp. 719-742; Ricardo Combellas, "La democracia participativa y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela", en *Derecho Constitucional. General y Particular. Actualizado con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del 24-03-2000,* Tomo I, Universidad Santa María, Caracas, pp. 279-305; Luis Salamanca, "La Constitución venezolana de 1999: de la representación a la hiper-participación ciudadana", en *Revista de Derecho Público*, Nº 82 (abril-junio). Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 85-105.

> De igual manera, se prevé la participación soberana en el ejercicio de los mecanismos de enmienda y reforma constitucional, así como en la iniciativa de convocatoria en la Asamblea Nacional Constituyente[4].

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia Nº 23 de 22 de enero de 2003 (Caso: *Interpretación del artículo 71 de la Constitución*), en cambio, en forma amplia identificó el principio de participación que informa a la estructura y la actuación del Estado y sirve al objetivo de legitimar al poder, que es además un derecho fundamental de carácter político "pues considera al individuo en tanto que miembro de una comunidad política determinada, con miras a tomar parte en la formación de una decisión pública o de la voluntad de las instituciones públicas"; derecho que influye en otros de carácter político establecidos en la Constitución, como los derechos al sufragio (art. 63), de petición (art. 51), de acceso a cargos públicos (art. 62), de asociación política (art. 67), de manifestación (art. 68), y a ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública (art. 143), así como también opera en derechos sociales, como el derecho a la salud (art. 84); derechos educativos (art. 102) y derechos ambientales (art. 127, primer aparte)[5].

La democracia participativa, por tanto, no se agota en los mecanismos de democracia directa, sino que se materializa además en otros instrumentos constitucionales dispuestos para la intervención directa de los ciudadanos en la toma de decisiones en los asuntos públicos, los cuales sin embargo no han sido efectivamente desarrollados.

---

[4] Véase en *Revista de Derecho Público,* Nº 84 (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 168.

[5] Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2003, (En prensa).

En cuanto a las formas de democracia directa, las enumera el artículo 70 de la Constitución, al describirse "los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía", así:

> ...en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante....

Pero por supuesto, además de estos instrumentos de democracia directa hay otros medios cotidianos de participación política de los ciudadanos, como los propios de la democracia local que están por desarrollarse efectivamente, ya que sólo acercando el poder al ciudadano es que se pueden materializar, siendo en este nivel donde efectivamente puede hablarse de democracia participativa[6]. Además, están algunos mecanismos establecidos a nivel nacional que establecen la participación directa de los representantes de los sectores de la sociedad en la toma de determinadas decisiones.

Uno de estos últimos mecanismos de participación política directa de los ciudadanos en la conducción de los asuntos públicos, se reguló en la Constitución para la integración de los "Comités de Postulaciones" para la designación, por la Asamblea Nacional, de los titulares de los órganos no electos popularmente del Poder Público; Comités que deben estar necesaria y solamente integrados por representantes de los diversos sectores de la sociedad. Estas notas están destinadas a comentar, precisamente, las vicisitudes políticas de esta modalidad de partici-

---

6 Véase Allan R. Brewer-Carías. *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 48 y ss; y 137 y ss.

pación de los representantes de la sociedad civil en la designación de los titulares de los órganos no electos de los Poderes Públicos.

II. LA PENTA DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO NACIONAL

La Constitución venezolana de 1999, en efecto, en su artículo 136, además de organizar la forma federal del Estado conforme al principio de la distribución vertical del Poder Público en tres niveles territoriales (Nacional, Estadal y Municipal); establece el régimen del Poder Público Nacional conforme al principio de la separación orgánica de poderes*,* pero en una *penta división del Poder*, rompiendo así con la tradicional división tripartita del Poder Público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), al agregar dos más (Ciudadano y Electoral)[7], en la siguiente forma:

> El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.
>
> Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

---

[7] Véase en general, sobre la organización del Poder Nacional, Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, Caracas 2004, pp. 437 y ss; Cecilia Sosa Gómez, "La organización política del Estado venezolano: El Poder Público Nacional", *Revista de Derecho Público,* Nº 82 (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 71-83; C. Kiriadis Iongui, "Notas sobre la estructura orgánica del Estado venezolano en la Constitución de 1999", en *Temas de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani,* Volumen I, Editorial Torino, Caracas, 2002, pp. 1031-1082; e Hildegard Rondón de Sansó, "Las transformaciones fundamentales en la organización y dinámica del Estado derivadas de la Constitución de 1999", en *Temas de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani,* Volumen I, Editorial Torino, Caracas, 2002, pp. 619-643.

Sobre esta innovación constitucional, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia Nº 2 de fecha 10 de febrero de 2000, la justificó de la siguiente manera:

> La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial N° 36.860 del 30 de diciembre de 1999, modificó sustancialmente las bases del sistema político y del ordenamiento jurídico venezolano transformando las Instituciones que integran el Poder Público en sus diversas ramas.
>
> Una de las principales reformas concierne a la regulación de los derechos políticos (Titulo III, Capitulo IV, Sección Primera), tanto en lo que se refiere a la participación protagónica de los ciudadanos en los asuntos públicos mediante diversas modalidades especificadas en el correspondiente precepto constitucional (artículo 70), como respecto a la conformación orgánica de las Instituciones encargadas de instrumentar dicha participación (Cap. V del Poder Electoral).
>
> Es así como siguiendo esa línea transformadora, a la clásica trilogía de las ramas del Poder Público Nacional, esto es, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se adicionó el Poder Ciudadano y el Poder Electoral (artículo 136).
>
> Cabe destacar que esta modificación no ha obedecido a meras razones de técnica legislativa o de racionalidad en la distribución orgánica del Poder, sino que refleja -se insiste- en una concepción del Estado, y ello explica que se hayan consagrado sendos capítulos del Título referido a la organización del Poder Público Nacional destinados a regular esos dos nuevos Poderes, regulación constitucional que en el caso del Poder Electoral, expresa coherente y sistemáticamente la nueva concepción, pues supera claramente la tesis de la Constitución de 1961, que aludía genéricamente a unos órganos electorales, que debían ser

contemplados en la Ley, con la finalidad exclusiva de permitir el ejercicio periódico (cada tres o cinco años) del derecho al sufragio activo y pasivo[8].

Ahora bien, los órganos estatales que ejercen estos Poderes Públicos Nacionales son, en líneas generales los siguientes: la Asamblea Nacional, que ejerce el Poder Legislativo; el Presidente de la República y sus Ministros, quienes ejercen el Poder Ejecutivo; el Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales, que ejercen el Poder Judicial; la Fiscalía General de la República, la Contraloría General de la República y el Defensor del Pueblo, quienes ejercen el Poder Ciudadano; y el Consejo Nacional Electoral, que ejerce el Poder Electoral.

Los titulares de los órganos que ejercen el Poder Legislativo Nacional, es decir, los diputados a la Asamblea Nacional son electos popularmente; al igual que el Presidente de la República, quién ejerce el Poder Ejecutivo Nacional junto con muchos otros funcionarios no electos de su sola designación (Vice-Presidente Ejecutivo, Ministros). En cuanto a los titulares de los órganos superiores de los otros tres Poderes Públicos (Judicial, Ciudadano y Electoral), en cambio, son designados por la Asamblea Nacional.

En todo caso, estos cinco conjuntos de órganos que derivan de la penta división del Poder Público son concebidos constitucionalmente como autónomos e independientes, lo que debería originar un sistema institucional de pesos y contrapesos entre los Poderes del Estado, de manera que cada conjunto orgánico fuera completamente independiente en relación con los otros, particularmente en un sistema presidencial de gobierno; y, además, fueran autónomos.

---

[8] Exp. 004 (Caso: *Cira Urdaneta de Gómez contra el Consejo Supremo Electoral*), citada además en la sentencia Nº 94 de 02-12-03 (Caso*: Robert Osuna y otros*) del Juzgado de Sustanciación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Sin embargo, en cuanto a la independencia, de la relación entre los cinco Poderes se puede apreciar un desbalance general en la Constitución, al atribuirse a la Asamblea Nacional la potestad de *remover* a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 265), al Contralor General de la República, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo (art. 279); así como a los integrantes del Consejo Nacional Electoral (art. 296). Con estas atribuciones en realidad se está en presencia de una primacía del Poder Legislativo (Asamblea Nacional) sobre el Poder Judicial, el Poder Ciudadano y el Poder Electoral, los titulares de cuyos órganos, en definitiva, en última instancia materialmente dependen de la voluntad política del Legislador.

Por otra parte, en la relación entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo, la Constitución optó por continuar con el sistema presidencial de gobierno, aún cuando se le hayan incrustado algunos elementos del parlamentarismo como ya había sucedido en la Constitución de 1961[9]. Sin embargo, en la Constitución de 1999, el presidencialismo se ha exacerbado por la extensión del período constitucional del Presidente de la República, con reelección inmediata; y por la pérdida de balance o contrapeso de los dos poderes, entre otros aspectos por la eliminación del bicameralismo. En efecto, el modelo presidencial escogido se combina con los siguientes cuatro factores: en *primer lugar,* la extensión del período presidencial a seis años; en

---

9 Véase en general, Julio C. Fernández Toro, "El nuevo paradigma del ejercicio del Gobierno. El sistema de gobierno en la Constitución de 1999", en *Revista de Derecho Constitucional,* Nº 4 (enero-julio). Editorial Sherwood, Caracas, 2001, pp. 189-246; Véase Donato Lupidii, "El sistema presidencial y la Constitución venezolana de 1999", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías,* Tomo I. Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 819-835; Miguel A. Gómez Ortiz, "El régimen presidencial en Venezuela", 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. 299-336.

segundo lugar, la reelección inmediata del Presidente de la República (art. 230), lo que atenta contra el principio de la alternabilidad republicana al permitir un largo período de gobierno de 12 años; en *tercer lugar,* lo complicado del referendo revocatorio del mandato (art. 72), lo que lo hace prácticamente inaplicable; y en *cuarto lugar,* la no adopción del principio de la elección del Presidente por mayoría absoluta y doble vuelta, conservándose la elección por mayoría relativa (art. 228), originando gobiernos electos con una minoría de votos, lo que hace al sistema ingobernable.

Con este modelo presidencialista, al que se agrega la posibilidad de disolución de la Asamblea Nacional por el Presidente de la República (Art. 236,22), aún cuando en casos excepcionales cuando se aprueben tres votos de censura parlamentaria contra el Vicepresidente Ejecutivo (art. 240); se exacerbó el presidencialismo que no encuentra siquiera contrapeso en un bicameralismo que se eliminó (el Senado fue eliminado en 1999) y que más bien se reforzó con otras reformas, como la regularización de las leyes habilitantes o de delegación legislativa a los efectos de emisión de Decretos-Leyes y no sólo en materia económica y financiera (art. 203), lo que podría significar un atentado a la garantía constitucional de la reserva legal en la regulación de los derechos constitucionales. Otro elemento que debe mencionarse en la relación entre los Poderes del Estado, es la atribución dada al Tribunal Supremo de Justicia para decretar, sin mayores precisiones, "la destitución del Presidente de la República" (art. 233).

En cuanto a la autonomía de los órganos de los Poderes Públicos Nacionales, la Constitución buscó asegurarla particularmente en relación con los partidos políticos, estableciendo mecanismos de participación de la sociedad civil en la designación de aquellos titulares de los órganos no electos del Poder Público, es decir, de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, del Fiscal General de la República, del Contralor General de la República y del Defensor del Pueblo, así como de los miembros del Consejo Nacional Electoral.

III. LOS COMITÉS DE POSTULACIONES INTEGRADOS POR REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL

En efecto, puede decirse que uno de los motivos principales que originó la crisis política y la necesidad de convocar una Asamblea Nacional Constituyente para adelantar la reforma constitucional como la que se hizo en 1999, fue la reacción general de la sociedad contra la democracia meramente representativa de partidos, buscando su perfeccionamiento con aspectos de democracia de participación.

La crítica al sistema tradicional de designación de los altos funcionarios públicos no electos por el antiguo Congreso Nacional (Fiscal General, Contralor General, Magistrados de la Corte Suprema) que establecía la Constitución de 1961, y que le daba poder discrecional para ello mediante los acuerdos entre los partidos políticos, puede decirse que fue generalizada en el país. La queja se refería a la falta de participación de la sociedad civil en tales nombramientos, y al monopolio que ejercían los partidos políticos representados en el Congreso, en dichas designaciones[10].

Por ello, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, en esta materia se impuso el principio 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 integrado por sus "represen-

---

[10] Véase, por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, *Los problemas del Estado de Partidos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1988.

tantes" la *potestad exclusiva* de hacer las postulaciones de candidatos para ocupar dichos altos cargos ante la Asamblea Nacional. El sistema constitucional adoptado, en consecuencia, por una parte, impide que se puedan formular postulaciones para tales designaciones directamente ante la Asamblea Nacional; y, por otra parte, la Asamblea Nacional no podría designar personas distintas a las postuladas por los Comités de Postulaciones.

Esos Comités se han concebido en la Constitución, como órganos intermedios, algunos permanentes, que obligatoriamente deben estar integrados por *representantes de los diferentes sectores de la sociedad,* es decir, de organizaciones no estatales. Los Comité de Postulaciones, por tanto, son diferentes a la Asamblea Nacional, por lo que los representantes populares no podrían formar parte de estos, ya que los diputados, por esencia, no son parte de la sociedad civil. Así lo estableció, además, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia Nº 1395 de 21 de noviembre de 2000 (Caso: *William Dávila y otros vs. Ministerio de Finanzas*), al analizar el artículo 326 de la Constitución relativo a la seguridad de la Nación, señalando en forma muy restrictiva que:

> 1) Que la sociedad civil es diferente al Estado y a los entes que lo componen (Estados, Municipios, Institutos Autónomos, Fundaciones Públicas, Sociedades con capital de los Poderes Públicos, etc.). En consecuencia, el Estado no puede formar parte, bajo ninguna forma directa o indirecta, de la sociedad civil. Fundaciones, Asociaciones, Sociedades o grupos, totalmente financiados por el Estado, así sean de carácter privado, no pueden representarla, a menos que demuestren que en su dirección y actividades no tiene ninguna influencia el Estado.
>
> 2) Que estando el Estado conformado por ciudadanos que pertenecen a fuerzas políticas, la sociedad civil tiene que ser diferente a esas fuerzas, cuyos exponentes son los partidos o grupos políticos. Consecuencia de ello, es que las

> organizaciones políticas no conforman la sociedad civil, sino la sociedad política cuyos espacios están delimitados por la Constitución y las leyes. Por lo tanto, todo tipo de participación partidista en personas jurídicas desnaturaliza su condición de organizaciones representativas de la sociedad civil.
>
> La sociedad civil la forman los organismos e instituciones netamente privados, mientras que la sociedad política es el dominio directo que se expresa en el Estado y en el gobierno jurídico, en el cual contribuyen los partidos en un régimen democrático...[11].

Sin embargo, a pesar de todas estar regulaciones constitucionales, y de la insistencia en el texto de la Constitución del tema de la participación política de los administrados, en la practica política y legislativa, dicha participación no se ha asegurado, habiendo conservado y asegurado la Asamblea Nacional, materialmente el mismo poder discrecional que tenía el antiguo Congreso Nacional en la designación de los titulares de los órganos no electos del Poder Público, es decir, de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, del Fiscal General de la República, del Contralor General de la República y del Defensor del Pueblo, así como de los miembros del Consejo Nacional Electoral.

---

[11] Expediente OO-1901. La Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, por su parte, en sentencia Nº 30 del 28 de marzo de 2001 (Caso: *Víctor Maldonado vs. Ministerio de la Familia*) indicó que a llamada 'sociedad civil', debe ser entendida "como la organización democrática de la sociedad, *no estatal*, política, religiosa o militar, que busca fines públicos coincidentes con los del Estado", en *Revista de Derecho Público,* Nº 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, p. 340.

IV. LA DESIGNACIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPREMO Y LAS VICISITUDES DEL COMITÉ DE POSTULACIONES JUDICIALES

1. *El Comité de Postulaciones Judiciales*

La Constitución concibe al Comité de Postulaciones Judiciales (art. 270), como un órgano asesor del Poder Judicial para la selección de los candidatos a Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 264). Igualmente, el Comité debe asesorar a los Colegios Electorales Judiciales para la elección de los jueces de la jurisdicción disciplinaria.

Este Comité de Postulaciones Judiciales, conforme lo indica el artículo 270 de la Constitución debe estar "integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley".

En efecto, en particular, 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 a Magistrados sólo pueden hacerse ante el Comité de Postulaciones Judiciales, por iniciativa propia de los candidatos o por organizaciones vinculadas a la actividad jurídica. Como órgano asesor del Poder Judicial para la selección de los candidatos a Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, el Comité de Postulaciones Judiciales es un órgano permanente que, además, debe asesorar a los Colegios Electorales Judiciales para la elección de los jueces de la jurisdicción disciplinaria.

Al exigirse que el Comité esté integrado "por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la Ley" (art. 270), se trata, en definitiva, de un *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 de mesa de diálogos, sino de participación activa.

2. *El procedimiento para la designación de Magistrados y su violación por la propia Asamblea Nacional Constituyente*

Ahora bien, el procedimiento constitucional previsto para la designación de los Magistrados del Tribunal Supremo, que debía ser regulado en la Ley, es el siguiente: El Comité, recibidas 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) [12].

Ahora bien, a pesar de las exigencias constitucionales, la forma de designación de los Magistrados ha sido sucesivamente violentada, comenzando incluso, por la propia Asamblea Nacional Constituyente, en las designaciones que hizo el 22 de diciembre de 1999, mediante el "Decreto sobre el Régimen Transitorio del Poder Público" dictado el 22 de diciembre de 1999[13], dos días después de la "proclamación" de la Constitución y una semana después de haberse aprobado la Constitución mediante el referendo celebrado el 15 de diciembre de 1999) y sin previsión alguna en su texto para ello; y todo ello, antes de su entrada en vigencia, cuya publicación fue deliberadamente demorada hasta el 30-12-99[14]. Las designaciones de altos funcionarios del Estado que con ese texto se hicieron, incluidos los Magistrados del

---

[12] Véase nuestro voto salvado en esta materia en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente),* Tomo III, Caracas 1999, pp. 201 y ss. y 290.

[13] Véase en *Gaceta Oficial* Nº 36.859 de 29-12-99

[14] Véase en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates), Noviembre 1999-Enero 2000*, *cit.* Sesión de 22-12-9, Nº 51, pp. 2 y ss. Véase *Gaceta Oficial* Nº 36.859 de 29-12-99; y *Gaceta Oficial* Nº 36.860 de 30-12-99.

Tribunal Supremo, no siguieron las previsiones constitucionales; indicando que los nombramientos serían "de carácter provisorio" hasta tanto la Asamblea Nacional realizase las designaciones o ratificaciones definitivas *de conformidad con la Constitución* (art. 20).

3. *El procedimiento para la designación de Magistrados y su violación por la Asamblea Nacional electa en 2000*

Por tanto, la Asamblea Nacional electa en 2000, tenía el mandato constitucional (tanto en virtud del texto expreso de la Constitución, como en virtud del Régimen Transitorio del 22-12-99 al cual el Tribunal Supremo había reconocido rango constitucional) de designar a los Magistrados en forma definitiva de conformidad con la Constitución.

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. Pero la Asamblea Nacional, en 2000, legisló *para no legislar*, al sancionar una "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[15]. Con dicha Ley especial la Asamblea Nacional violó tanto los artículos 264, 270 y 279 de la Constitución, como los artículos 20 y 33 del propio Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente sobre Régimen de Transición del Poder Público; las cuales exigían que la Asamblea Nacional, una vez electa, realizara las designaciones definitivas de los altos funcionarios "de conformidad con la Constitución".

---

[15] *Gaceta Oficial* Nº 37.077 de 14-11-00.

La referida Ley Especial para la designación de los altos funcionarios públicos del Poder Judicial y del Poder Ciudadano, sin embargo, violó la Constitución al establecer un régimen para tales designaciones sin conformarse a lo establecido en la misma, al no organizar los Comités de Postulaciones que exigía, integrados precisamente por representantes de los diversos sectores de la sociedad, y en cambio, los sustituyó por una Comisión Parlamentaria.

En efecto, la Ley Especial dispuso que la Asamblea Nacional para hacer las designaciones de los mencionados funcionarios públicos, designaría 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 Comisión 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. Utilizando la fraseología participativa, fue una burla a la Constitución y constituyó el inicio de la continuada confiscación del derecho a la participación política de los administrados que, sin embargo, está reconocida en forma expresa en el Texto Constitucional. 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 la propia Asamblea la que renunció a legislar lo que debía y, en su lugar, "prorrogó" el régimen transitorio por su carencia legislativa, dictando, en lugar de las leyes orgánicas respectivas, la Ley Especial mencionada, que violaba la Constitución[16].

Como consecuencia del procedimiento de designación establecido en la Ley, mediante sendos Acuerdos[17] 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 burló de la Constitución, lo que incluso provocó que la Defensora del Pueblo en funciones, antes de ser injustificadamente sustituida, intentara una acción de nulidad por inconstitucionalidad con una pretensión de amparo contra la Ley Especial ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo.

Lamentablemente, el Tribunal Supremo de Justicia, cuyos Magistrados habían sido producto del régimen transitorio, legitimó la omisión del legislador y justificó la violación de la

---

16 Véase en general, Carlos Luis Carrillo Artiles, "El desplazamiento del principio de supremacía constitucional por la vigencia de los interregnos temporales", *Revista de Derecho Constitucional,* Nº 3, Caracas, 2000, pp. 86 y ss.

17 Publicados en *Gaceta.Oficial* Nº 37.105 de 22-12-00.

Constitución en una decisión adoptada por la Sala Constitucional, precisamente al abrirse el juicio de nulidad de la Ley Especial iniciado por la Defensora del Pueblo, el 12 de diciembre de 2000, días antes de la designación por la Asamblea Nacional de los referidos altos funcionarios del Estado[18]; decisión en la cual la Sala se fundamentó en la interminable transitoriedad constitucional derivada del proceso constituyente. Para poner término al mismo, la Asamblea Nacional debía dictar las Leyes Orgánicas necesarias 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 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 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,

---

[18] Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 108 y ss.

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 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[19]. No se debe dejar 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 "aun 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" deliberadamente dicho régimen, el cual quedó vigente a su antojo, y el Tribunal Supremo así lo avaló, renunciando a su obligación de "asegurar la integridad de la Constitución" (art. 334) y garantizar su "supremacía y efectividad" (art. 335)[20].

---

[19] 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.

[20] Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela,* UNAM, México, 2002, pp. 389 y ss.

4. *El procedimiento para la designación de Magistrados y su violación por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004*

La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en todo caso, se dictó cuatro años después, en mayo de 2004[21], repitiéndose en sus disposiciones el texto de las normas constitucionales sobre el Comité de Postulaciones Judiciales como órgano asesor del Poder Judicial (Artículo 13, párrafo 1º), que debe ser designado por un período de 2 años, por mayoría simple de la Asamblea Nacional, "como máximo órgano representativo de la sociedad venezolana" (artículo 13, párrafo 2º).

Sin embargo, en lugar de estar integrado sólo y exclusivamente "por representantes de los diversos sectores de la sociedad" como exige la Constitución, la Ley Orgánica dispuso que estaría integrado por "once (11) miembros principales, con sus respectivos suplentes, cinco (5) de lo 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, por esencia, no podrían considerarse representantes de la sociedad civil.

Se trataba, en todo caso, nuevamente de una "Comisión parlamentaria ampliada", con sede en la propia Asamblea Nacional (Art. 13) y, cuyos gastos, corren a cargo de la propia Asamblea, lo que confirma el carácter parlamentario de la "Comisión".

La exigencia constitucional de un Comité de Postulaciones Judiciales "integrado por representantes de los diversos sectores

---

[21] *Gaceta Oficial* Nº 37.942 de 20-05-2004. Véase los comentarios a la Ley en Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Procesos y procedimientos constitucionales y contencioso-administrativos*, Caracas, 2004.

de la sociedad", resultaba de nuevo violentada, y con ello, el derecho ciudadano a la participación política, y como a raíz de la nueva Ley Orgánica se aumentaba el número de Magistrados de 20 a 35, con las nuevas designaciones se pretendía aumentar el control del Poder Político sobre el Tribunal Supremo[22].

En la Ley Orgánica, en todo caso, se regularon mecanismos de consulta pública para la selección de los candidatos a Magistrados. En efecto, conforme a la Ley, el proceso de preselección de candidatos debe ser público, a cuyo efecto, el Comité de Postulaciones Judiciales debe convocar a los interesados mediante un aviso, que se debe publicar al menos en 3 diarios de circulación nacional, el cual debe contener los requisitos que deben reunir de conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica, y el lugar y plazo de recepción de estas; el cual no debe ser mayor de 30 días continuos (Artículo 14, párrafo 1º).

Una vez concluidas las postulaciones, el Comité de Postulaciones Judiciales, conforme al artículo 14, párrafo 2º de la Ley, debe hacer publicar el día hábil siguiente, en un diario de circulación nacional, los nombres de los postulados con indicación expresan que los interesados pueden impugnar ante ese mismo órgano, mediante prueba fehaciente, a cualquiera de los candidatos en un plazo de 15 días continuos, contados a partir de la publicación de la lista. Vencido dicho lapso, el Comité de Postulaciones Judiciales se debe pronunciar sobre las objeciones recibidas en un lapso de 8 días continuos, y debe notificar por cualquier medio al afectado, para una audiencia dentro de los 3 días siguientes, a fin de que exponga sus alegatos o probanzas destinadas a contradecir las impugnaciones hechas en su contra.

---

[22] Por ello, el Presidente de la República decía en relación con la Ley Orgánica, que "Tan pronto llegue a las puertas de Miraflores (Palacio de Gobierno), la firmaré para que se activen los mecanismos previstos para revisar uno a uno los requisitos para ser magistrado…A ver si los cumplen", *El Nacional*, Caracas 17-05-2004, p. A-6

El Comité de Postulaciones Judiciales debe aprobar, por las 2/3 partes de sus integrantes, el baremo que se debe utilizar para la preselección de los postulados; y conforme al artículo 14, párrafo 5º , preseleccionar entre los postulados un número no inferior al triple de los cargos de Magistrados del Tribunal, y al día siguiente debe remitir al Poder Ciudadano la lista de preseleccionados con sus respectivos expedientes. En el Poder Ciudadano, el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, dentro de los 10 días continuos a la recepción de la documentación enviada por el Comité de Postulaciones Judiciales, debe hacer una segunda preselección para ser presentada a la Asamblea Nacional, a fin de que realice la selección definitiva dentro de los 5 días continuos a la recepción de la documentación enviada por el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano (Artículo 14, párrafo 6º).

En los meses siguientes a la publicación de la Ley Orgánica, entre junio y julio, se cumplió el procedimiento antes indicado, a los efectos de la designación de 15 nuevos Magistrados dado el aumento del número de estos de 20 a 35 conforme a la nueva Ley, y la Asamblea Nacional había elaborado la lista de los postulados. En ella había hasta diputados del partido de gobierno, incluso con altos cargos políticos en el mismo, que para tales efectos habrían "renunciado" a su filiación partidista, y algunos altos funcionarios públicos, como el Presidente del Poder Electoral quien aspiraba a cambiar de lugar. Ello provocó todo tipo de protestas a nivel nacional[23] e internacional[24].

---

[23] Véase, por ejemplo, las impugnaciones de candidatos "partidistas" en *El Nacional*, Caracas, 02-07-2004, p. A-4; 16-07-2004, p. A-6.

[24] Véase, por ejemplo, el informe de Human Rights Watch, *Manipulando el Estado de Derecho. Independencia del Poder Judicial amenazada en Venezuela*, junio de 2004, Vol. 16. Nº 3 (B), en el cual se denunció el texto de la Ley Orgánica como instrumento para el control del Tribunal Supremo de Justicia por el gobierno. Véase las referencias en *El Nacional*, Caracas, 18-06-2004, p. A-2; 20-06-2004, p. A-4.

V. EL COMITÉ DE EVALUACIÓN DE POSTULACIONES DEL PODER CIUDADANO Y SU FALTA DE IMPLEMENTACIÓN

Conforme al artículo 273 de la Constitución el Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la República y el Contralor General de la República, órganos que tienen a su cargo, como atribución común de conformidad con la Constitución y la ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo (art. 274).

Los órganos del Poder Ciudadano, conforme a la Constitución, también son autónomos e independientes, y su organización y funcionamiento debe establecerse en ley orgánica, a cuyo efecto la Asamblea Nacional en 2001, sancionó la Ley Orgánica del Poder Ciudadano[25].

Ahora bien, a los efectos del nombramiento de los titulares de los órganos del Poder Ciudadano por la Asamblea Nacional, la Constitución dispone en su artículo 279, que el propio Consejo Moral Republicano debe convocar un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, el cual también debe estar integrado "por representantes de los diversos sectores de la sociedad". Dicho Comité debe adelantar un proceso público de cuyo resultado se debe obtener una terna por cada órgano del Poder Ciudadano, que debe ser sometida a la consideración de la Asamblea Nacional la cual, mediante el voto favorable de las

---

[25] *Gaceta Oficial* Nº 37.310 de 25-10-2001.

2/3 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 concluido este lapso no hay acuerdo en la Asamblea Nacional, el Poder Electoral debe someter la terna a consulta popular.

El artículo 279 dispone, sin embargo, que en caso de no haber sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional debe proceder, dentro del plazo que determine la ley, a la designación del titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente. Por último, la misma norma dispone que los integrantes del Poder Ciudadano pueden ser removidos de sus cargos por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo con lo establecido en la ley.

En cuanto al Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, que conforme a esta norma debía estar integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad, como antes se señaló, la Asamblea Nacional sancionó en 2000, la mencionada "Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios y Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para el primer período constitucional" de 14-11-00[26], la cual, en nuestro criterio como antes se analizó, violó el artículo 279 de la Constitución, que imponía a la Asamblea Nacional, una vez electa, realizar las designaciones definitivas del los integrantes del Poder Ciudadano "de conformidad con la Constitución". Nuevamente, en lugar de crear el Comité mencionado, la Ley Especial creó una "Comisión parlamentaria" para los nombramientos, los cuales se hicieron, incluso a pesar de la impugnación de la Ley Especial por la Defensora del Pueblo, quien luego fue removida de su cargo.

---

[26] *Gaceta Oficial* Nº 37.077 de 14-11-00.

En 2001, en todo caso, la Asamblea Nacional estaba obligada constitucionalmente a llenar el vacío legal que había justificado la llamada transitoriedad constitucional, y proceder a regular detalladamente la forma de integración del Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, para precisamente asegurar la participación ciudadana mediante su integración con representantes de diversos sectores de la sociedad. Sin embargo, de nuevo la Asamblea se negó a legislar en esta materia, a pesar de haber sancionado la Ley Orgánica del Poder Ciudadano en 2001[27], al establecer en su artículo 23, que el Comité debía estar integrado "en un número no mayor de 25 miembros" pero "cuyos requisitos serán establecidos en el Ordenamiento Jurídico Interno del Consejo Moral Republicano", confiscándose de nuevo el derecho ciudadano a la participación política.

En efecto, en esta Ley se repitió la norma constitucional en el sentido de que la integración del Comité se debe hacer "con representantes de diversos sectores de la sociedad", indicándose sólo que "El Consejo Moral Republicano procurará la participación del mayor número de sectores en la designación de los miembros del Comité de Evaluación de Postulaciones" (Art. 26); y nada más.

Lo que debió se materia de regulación por la propia Asamblea Nacional en una Ley Orgánica a los efectos de asegurar la participación de los sectores de la sociedad civil en el proceso de postulación de los titulares de los órganos superiores del Poder Ciudadano, se remitió a una regulación interna que deberían dictar los propios titulares transitoriamente designados de dichos órganos, en una normativa interna; normativa que, sin embargo, cuatro años más tarde no había sido dictada[28].

---

27 *Gaceta Oficial* Nº 37.310 de 25 de octubre de 2001.

28 El Consejo Moral Republicano dictó mediante Resolución Nº CMR-2003-006 de 23-05-2003 sobre la Estructura Organizativa y Funcional de dicho

VI. EL COMITÉ DE POSTULACIONES ELECTORALES Y LA CONFISCACIÓN DEL DERECHO CIUDADANO A LA PARTICIPACIÓN

1. *La autonomía y despartidización de los órganos electorales*

Como se ha dicho, otra innovación de la Constitución de 1999 fue haber elevado a rango constitucional como órgano del Poder Electoral, al órgano de control electoral, el cual conforme a la anterior Constitución de 1961 (art. 113), sólo tenía rango legal. La misión esencial de los órganos del Poder Electoral es la de garantizar la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional (art. 293)[29].

De acuerdo con el artículo 292 de la Constitución, el Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector y, como organismos subordinados a éste, por la Junta

---

Consejo (*Gaceta Oficial* Nº 37.719 de 26-06-2003), en la cual, sin embargo, nada se estableció en relación con el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano.

29 Véase María A. Correa de Baumeister, "El Poder Ciudadano y el Poder Electoral en la Constitución de 1999", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías,* Tomo I, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 982-995; Rafael Méndez García, "Estudio del Poder Electoral (controles)", 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. 355-383; Alfonso Rivas Quintero, *Derecho Constitucional,* Paredes Editores, Valencia-Venezuela, 2002, pp. 517 y ss.; Ricardo Combellas, *Derecho Constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,* Mc Graw Hill, Caracas, 2001, pp. 203 y ss; e Hildegard Rondón de Sansó, *Análisis de la Constitución venezolana de 1999,* Editorial Ex Libris, Caracas, 2001, pp. 265 y ss.

Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento. El artículo 294 de la Constitución, precisa que los órganos del Poder Electoral se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios.

En particular, como consecuencia de la llamada "despartidización" de los órganos del Poder Electoral, que eliminaba la participación directa que antes tenían los partidos políticos en el control de los procesos electorales al tener representantes en el antiguo Consejo Supremo Electoral, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia Nº 71 de 23 de junio de 2000 consideró que los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política habían quedado tácitamente derogados por la Constitución en lo que se refiere al derecho que tenían los partidos políticos para designar representantes ante el máximo organismo electoral[30]. En esa misma sentencia y en otras anteriores y posteriores, la Sala, sin embargo, aclaró que esa despartidización "no comporta la necesaria exclusión de todo tipo de mecanismo de participación de los partidos políticos en los procesos electorales"[31].

En todo caso, la autonomía de los órganos del Poder Electoral persigue básicamente asegurar su sujeción exclusivamente a la Constitución y a la ley, y garantizar su no sujeción respecto de los partidos políticos o respecto de las mayorías parla-

---

30 Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 236 y ss.

31 Véase las sentencias de la Sala Electoral Nº 10 de 25-02-2000 en *Revista de Derecho Público*, Nº 81 (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 170 y ss. y Nº 7 de 05-02-2001 en *Revista de Derecho Público*, Nº 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 188 y ss.

mentarias; y fue para garantizar dicha autonomía, que la Constitución limitó el poder discrecional que había tenido el anterior Congreso para la designación de los titulares del órgano superior del Poder Electoral, quitándole entonces también a la Asamblea Nacional toda discrecionalidad para efectuar dichos nombramientos.

Los integrantes del Consejo Nacional Electoral son designados por la Asamblea Nacional con el voto de las 2/3 partes de sus integrantes; duran siete años en sus funciones y deben ser elegidos por separado: los tres postulados o postuladas por la sociedad civil al inicio de cada período de la Asamblea Nacional, y los otros dos a la mitad de este (art. 296).

En efecto, el artículo 296 de la Constitución exige que el Consejo Nacional Electoral debe estar integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; exigiendo que tres de ellos sean postulados por la sociedad civil, uno por las Facultades de ciencias jurídicas y políticas de las Universidades Nacionales, y uno por el Poder Ciudadano. Los tres integrantes postulados por la sociedad civil deben tener seis suplentes en secuencia ordinal, y cada designado por las Universidades y el Poder Ciudadano tendrá dos suplentes, respectivamente.

Se estableció así, una primera limitación al poder de designación por parte de la Asamblea Nacional, al exigirse que la misma no pueda libremente escoger a los designados, sino que los mismos deben necesariamente ser postulados por los sectores e instituciones indicados. Pero la Constitución fue más limitante aún al crear en el artículo 295, un "Comité de Postulaciones Electorales de candidatos a integrantes del Consejo Nacional Electoral", el cual debe estar "integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley".

Es decir, que los candidatos postulados por la sociedad civil, las Facultades de Derecho y el Poder Ciudadano, tienen que ser presentados por ante el Comité de Postulaciones Electorales, y es este Comité el que debe hacer la selección y, en definitiva, hacer la propuesta a la Asamblea. La Asamblea Nacional, por tanto, no puede designar persona alguna que no venga incluida en las propuestas del Comité de Postulaciones.

En esta forma se quiso garantizar en el propio texto de la Constitución un mecanismo de participación de la sociedad civil en la designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral: primero, al indicar que necesariamente tres de los cinco miembros del órgano electoral deben ser postulados "por la sociedad civil" y segundo, al exigir que todas las postulaciones se deban presentar necesariamente ante un Comité de Postulaciones Electorales, que tiene que estar integrado exclusivamente "por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley".

2. *El incumplimiento de la Constitución y el secuestro del Poder Electoral perpetrado por la Asamblea Nacional Constituyente*

Ahora bien, a pesar de todas las anteriormente indicadas previsiones constitucionales, como se ha dicho, la misma Asamblea Nacional Constituyente que había redactado la Constitución, violó su texto iniciando un largo proceso de secuestro del Poder Electoral que se ha prolongado hasta el presente.

En efecto, en la Constitución aprobada por referendo el 15 de diciembre de 1999, en sus Disposiciones Transitorias nada se regulaba sobre la posible designación inmediata de los titulares de los órganos del Poder Electoral, por lo que los miembros del Consejo Supremo Electoral existente, 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. Nada en contrario se disponía en la Constitución aprobada por el pueblo[32].

La primera manifestación de secuestro del Poder Electoral por el poder político, y la primera violación de la Constitución de 1999, luego de su aprobación en el referendo de 15 de diciembre de 1999, y antes de su publicación el 30 de diciembre de 1999, por tanto, fue realizada por la propia Asamblea Nacional Constituyente en los días posteriores al referendo aprobatorio, mediante la emisión del antes mencionado Decreto de "Régimen de Transición del Poder Público", el 22 de diciembre de 1999[33].

Así, ante la ausencia de alguna regulación en las Disposiciones Transitorias de la nueva Constitución que se refiriera a cesación en sus cargos de los titulares de los órganos del Poder Público y al nombramiento de nuevos funcionarios para ello, el afán sobrevenido de quienes controlaban el Poder del Estado de asaltar todos los poderes mediante la sustitución de todos los titulares de los órganos del Estado sin esperar la elección de la nueva Asamblea Nacional; la Asamblea Nacional Constituyente, sin tener competencia constitucional alguna para ello y, por tanto, en forma ilegítima, dictó el mencionado Decreto de Régimen de Transición, destituyendo a todos los titulares del Poder Público constituido (excepto el Presidente de la República),

---

32 En realidad, la única previsión del texto constitucional sobre designación inmediata de algún funcionario público fue la relativa al Defensor del Pueblo, cargo que era creación de la nueva Constitución. Por ello fue la única solución constitucional que con razón se previó en las Disposiciones Transitorias (Novena) aprobadas por el pueblo, atribuyéndole expresamente a la Asamblea Nacional Constituyente su nombramiento provisional, hasta tanto la nueva Asamblea Nacional que se eligiese designare definitivamente a dicho funcionario.

33 Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates), Noviembre 1999-Enero 2000*, Sesión de 22-12-9, Nº 51, pp. 2 y ss. Véase *Gaceta Oficial* Nº 36.859 de 29-12-99; y *Gaceta Oficial* Nº 36.860 de 30-12-99

creando entonces un "vacío institucional" que la propia Asamblea luego se encargaría de llenar a su gusto y discreción. Así se nombró en el mismo Decreto a los miembros del primer Consejo Nacional Electoral post constitucional, pero por supuesto, sin que la Asamblea Constituyente respetara las precisas normas que ella misma había diseñado para garantizar la autonomía e independencia del Poder Electoral y las normas que regulaban el derecho a la participación política de la sociedad civil.

En esta forma 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 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. Así, el nuevo Poder Electoral inició sus funciones, "dejando sin efecto las elecciones efectuadas en los gremios profesionales a partir del 30 de diciembre de 1999" y suspendiendo "todos los procesos electorales en curso en los gremios profesionales" disponiendo que los mismos sólo podían realizarse a partir del segundo semestre de 2000[34].

Pero además, la Asamblea Nacional Constituyente en su Decreto de 22 de diciembre de 1999, se había auto atribuido competencia para fijar la oportunidad de las primeras elecciones para los cargos representativos previstos en la Constitución (art. 39), y para dictar un Estatuto Electoral del Poder Público que debería regir en los primeros comicios para la elección de todos los cuerpos representativos legislativos y los órganos ejecutivos

---

[34] Resolución Nº 000204-25 de 04-02-2000*, Gaceta Oficial* Nº 36.892 de 15-02-2000.

del Poder Público, que sancionó el 30 de enero de 2000[35], con el cual se derogó parcialmente la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. En la misma fecha, la misma Asamblea Nacional Constituyente, sin autoridad alguna para ello, mediante otro Decreto fijó para el día 28 de mayo del 2000 la realización de las primeras elecciones nacionales, estadales y municipales y para representantes ante el Parlamento Andino y el Parlamento Latinoamericano. En el Estatuto Electoral a fin de controlar sus decisiones, se dispuso que las relativas a "la organización de los comicios previstos en el presente Estatuto Electoral (los primeros procesos comiciales de 2000) requerirán del voto de una mayoría calificada de por lo menos cuatro (4) de sus integrantes" (art. 29).

Dichas elecciones, ante el fracaso del Consejo Nacional Electoral nombrado por la propia Asamblea Constituyente, tuvieron que ser suspendidas con la intervención de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo (a la cual el Estatuto Electoral otorgaba la competencia exclusiva en materia de amparo contra las decisiones del Consejo Nacional Electoral, art. 30, Parágrafo Primero), mediante sentencia Nº 483 de 29 de mayo de 2000 (Caso: *Queremos Elegir y otros*) en la cual se declaró con lugar un amparo constitucional con efectos *erga omnes*[36], debiendo entonces realizarse varios meses después, en agosto de 2000.

3. *El incumplimiento de la Constitución y el continuado secuestro del Poder Electoral por la Comisión Legislativa Nacional*

Como consecuencia de ese fracaso del Consejo Nacional Electoral en la organización de las elecciones que se le habían encomendado, políticamente sus integrantes se vieron obligados a renunciar pues de lo contrario habrían sido removidos. La

---

35 Véase en *Gaceta Oficial* Nº 36.884 de 03-02-00.

36 Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 332 y ss.

sustitución de los mencionados funcionarios la asumió la "Comisión Legislativa Nacional", órgano legislativo también transitorio no regulado en la Constitución y, por tanto, ilegítimo, que había sido también nombrado a dedo por la misma Asamblea Nacional Constituyente en el mismo Régimen de Transición del Poder Público de 22 de diciembre de 1999. Dicha Comisión, entonces, designó un nuevo Consejo Nacional Electoral, para lo cual no respetó la estricta normativa constitucional sobre el Comité de Postulaciones Electorales y la participación de la sociedad civil. La selección de candidatos se hizo mediante una "Comisión parlamentaria ampliada", la cual oyó a diversos sectores de las organizaciones de la sociedad, resultando el nombramiento como miembros del Consejo Nacional Electoral, de un grupo de personas, la mayoría independientes[37]. Ese Consejo Nacional Electoral fue el que organizó las elecciones de agosto de 2000, y dada su composición, para fines del año 2002 aparecía con una mayoría de miembros independientes del poder político.

4. *El nuevo incumplimiento de la Constitución y la confiscación del derecho a la participación de la sociedad civil realizado por la Asamblea Nacional*

La urgencia del poder político para volver a controlar el Poder Electoral mediante el nombramiento definitivo de los integrantes del Consejo Nacional Electoral en sustitución de los que habían sido transitoriamente nombrados con anterioridad llevó a la Asamblea Nacional, aún cuando bien tardíamente, a sancionar el 20 de septiembre de 2000, la Ley Orgánica del Poder Electoral promulgada el 19 de noviembre de 2002[38].

Dicha Ley Orgánica, sin embargo, a pesar de las exigencias constitucionales, no respetó la exigencia constitucional respecto de la integración del Comité de Postulaciones Electorales con

---

37 Véase Decreto publicado en *Gaceta Oficial* Nº 36.965 de 05-06-2000.

38 Véase en *Gaceta Oficial* Nº 37.573 de 19-11-2002.

representantes de los diversos sectores de la sociedad. En cambio, lo que estableció fue de nuevo una "Comisión parlamentaria ampliada" con el nombre de Comité de Postulaciones. En efecto, el artículo 19 de la Ley Orgánica dispuso que el "Comité de Postulaciones Electorales está integrado por veintiún (21) miembros, de los cuales once (11) son Diputadas o Diputados designados por la plenaria de la Asamblea Nacional con las dos terceras (2/3) partes de los presentes, y diez (10) postuladas o postulados por los otros sectores de la sociedad", con lo que se confiscó el derecho a la participación política de los diversos sectores de la sociedad civil de integrar en forma exclusiva el Comité de Postulaciones. Al contrario, violándose la norma constitucional, se conformó un "Comité" con mayoría de Diputados los cuales, por ser parte del Poder Legislativo, no son parte de la sociedad civil, tal y como la ha definido la citada doctrina de propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo.

Adicionalmente, debe señalarse que el 22 de enero de 2003, con ocasión de la presentación ante el Consejo Nacional Electoral de más de tres millones de firmas respaldando la solicitud de convocatoria a un referendo consultivo sobre la renuncia del Presidente de la República, la Sala Electoral del Tribunal Supremo en diversas sentencias dictadas en 2002 y 2003[39], había paralizado el funcionamiento del máximo órgano electoral al resolver sobre el quórum de su funcionamiento, habiendo quedado en suspenso el derecho a la participación política.

---

[39] Véase 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)*, Caracas, 2004, pp. 60 y ss.

5. *El continuado incumplimiento de la Constitución y el secuestro del Poder Electoral por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo al conocer de la omisión del Legislador*

A pesar de que la Ley Orgánica del Poder Electoral se había sancionado en noviembre de 2002, y de que se había constituido en la Asamblea Nacional, aún inconstitucionalmente, el Comité de Postulaciones; a pesar de haberse cumplidos los pasos previos para la designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral mediante la recepción y selección de postulaciones conforme a lo que la Ley Orgánica del Poder Electoral; sin embargo, la Asamblea no pudo lograr acuerdos para la designación de los Rectores del nuevo Consejo Nacional Electoral que pudieran tomar decisiones, como la que se había acordado en la Mesa de Negociación y Acuerdos entre el Gobierno y la Oposición, con la mediación de la Organización de Estados Americanos, para convocar un referendo revocatorio presidencial.

Ello motivó que se ejercieran ante la Sala Constitucional diversos recursos contra la omisión de la Asamblea Nacional en designar a los Rectores del Consejo Nacional Electoral, lo que motivó la emisión de la sentencia Nº 2073 de 4 de agosto de 2003 (Caso: *Hermann Escarrá Malavé y otros*) mediante la cual la Sala consideró como inconstitucional la omisión de la Asamblea Nacional, y la instó a hacer las designaciones de los Rectores del Consejo Nacional Electoral, con una serie de lineamientos, otorgándole un plazo de 10 días para que cumpliera con su obligación. La Sala, además, anunciaba que, si no lo hacía dentro de dicho término, ella corregiría en lo que fuese posible la situación que naciera de la omisión concreta, que no era otra que: "Si transcurrido el lapso aquí señalado, la Asamblea Nacional no ha procedido a nombrarlos, la Sala lo hará dentro de un término de diez (10) días continuos". En la sentencia, a todo evento, la Sala hizo los siguientes razonamientos y dejó sentado los siguientes criterios, que enmarcaron la forma conforme a la cual se operaría el secuestro del Poder Electoral:

En *primer lugar*, que, en caso de omisión de nombramientos, las designaciones que pudiera hacer la Sala no podían ser sino provisorias, pero "acompañadas o no de los lineamientos que según este sentenciador se consideren necesarios para el cumplimiento de la función". Siendo provisorios los nombramientos, los nombrados cesarían en sus funciones cuando el órgano competente asumiera su competencia e hiciera los nombramientos, "en el tiempo que lo crea conveniente; o cuando la propia Sala -por motivos justificados- les revoca el cargo conferido". La Sala Constitucional, así, anunciaba desde ya que, como consecuencia de la omisión legislativa en hacer los nombramientos, para el caso de que la propia Sala lo hiciera, se arrogaba la potestad también de revocarlos.

En *segundo lugar*, la Sala consideró que, para realizar los nombramientos provisorios, debía "adaptarse a las condiciones que la Ley exige al funcionario", pero aclarando, sin embargo, que "debido a la naturaleza provisoria y a la necesidad de que el órgano funcione", la Sala no requería *"cumplir paso a paso las formalidades legales que exige la Ley al elector competente, ya que lo importante es llenar el vacío institucional, hasta cuando se formalice lo definitivo"*. Se desligaba así la Sala, de las exigencias legales que en cambio sí debía cumplir el elector omiso, para llenar el "vacío institucional" que ella misma había contribuido a crear. Para ello dejó sentado el criterio de que "de corresponder a esta Sala llenar los vacíos, ella puede hacerlo con personas de la lista de postulados admitidos como aspirantes a Rectores, o *puede hacerlo con personas fuera de la lista*, o combinando ambos grupos. Con respecto a las personas, a tomarse en cuenta, que no hayan sido presentadas por el Comité de Postulaciones, éstas deberán reunir los mismos requisitos legales que los postulados".

Insistió la Sala sobre su desvinculación con la Ley para hacer las designaciones provisorias señalando que al ser "urgente y necesario el funcionamiento del Poder Electoral y por ello, y

por ser provisorio, no aplica en todo su alcance la Ley Orgánica del Poder Electoral, sino lo establecido en el artículo 296 constitucional en cuanto a la procedencia de los rectores electorales, los cuales no deben tener vinculación con organizaciones políticas, lo que significa que no tienen militancia política pública, ni se hayan manifestado públicamente a favor de partidos políticos o grupos electorales favorables al gobierno, a la oposición, o a cualquier otra tendencia política". La Sala Constitucional, sin embargo, consideró que los Rectores que pudiere nombrar debían cumplir los requisitos del artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Electoral.

En *tercer lugar*, la Sala Constitucional constató la existencia del "vacío institucional", a pesar de que existiera un Consejo Nacional Electoral, el cual, conforme al Decreto sobre Régimen de Transición del Poder Público, consideró que tenía "carácter provisorio". Consideró la Sala que "la falta de designación de los rectores, en el lapso legal, constituye un vacío que debe esta Sala llenar, si no lo hace la Asamblea Nacional".

En *cuarto lugar*, la Sala Constitucional decidió que en virtud de que "el nombramiento de los rectores -así sean provisorios- se trata de un hecho que trasciende lo jurídico"..."a partir de esta fecha, podrá oír a los Presidentes o Secretarios Generales de las organizaciones políticas representadas en la Asamblea, así como a los representantes de la sociedad civil que ella escoja, utilizando para determinar quienes conforman a la sociedad civil, el criterio expuesto por la Sala en fallos del 23 de agosto de 2000 y 21 de noviembre de 2000 (Casos: *Ruth Capriles Méndez y William Dávila Barrios y otros)*; e, igualmente, podrá consultar al Poder Ciudadano y a los representantes de las facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas que considere necesarios, a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 296 constitucional". En esta forma, la Sala anunciaba que, si suplía la omisión del Legislador, no sólo lo haría con criterio jurídico sino político. Se apartaba así, la Sala, de lo que había expresado en sentencia Nº

457 de 5 de abril de 2001 (Caso: *Francisco Encinas Verde y otros*) en la cual había clarificado que, si bien "la Jurisdicción Constitucional es *eo ipso*, jurisdicción sobre lo político... no es equiparable a jurisdicción política". La Sala, en la sentencia Nº 2073 que comentamos, al contrario, anunciaba que actuaría como jurisdicción política.

En *quinto lugar*, en forma congruente con el anuncio de injerencia en lo político, la Sala Constitucional anunció no sólo que "si la Asamblea no hace los nombramientos, los hará la Sala", sino que podía "señalar a los rectores algunas disposiciones -que sin alterar su independencia- sean por ellos cumplidas, y pudiendo, igualmente, proveer la integración de alguno o todos de los órganos subordinados, señalando quien los dirigirá, y decretando un cronograma de actuaciones para que el ente cumpla sus cometidos". Es decir, la Sala Constitucional anunciaba que iría mucho más allá que a suplir la omisión legislativa, y prescribiría lineamientos que los nombrados debían cumplir y haría nombramientos adicionales, quitándole tal potestad a los miembros del Consejo Nacional Electoral que nombrara. La salvedad respecto de la independencia del Poder Electoral, por tanto, no era más que un simple saludo a la bandera.

En *sexto lugar*, la Sala Constitucional, al reconocer el derecho de los ciudadanos a solicitar referendos consultivos y revocatorios, y constatar que para la fecha no existía una legislación sobre los mismos que garantizaran su ejercicio, prescribió que "a fin que no se haga nugatorio tal derecho, y para lograr la primacía de las normas constitucionales, la Sala estima que el Consejo Nacional Electoral puede dictar normas dirigidas al ejercicio de esos derechos políticos, los cuales perderán vigencia cuando se dicten las normas respectivas por la Asamblea Nacional; a objeto de garantizar el carácter normativo de la Constitución". Es decir, la Sala Constitucional, al constatar ahora de oficio la omisión legislativa en dictar las leyes reguladoras de ese derecho ciudadano, también de oficio se pronunciaba sobre tal

omisión, "autorizando" al Consejo Nacional Electoral nada menos que para suplir al Legislador y dictar "leyes orgánicas" que son las que pueden regular los derechos políticos conforme al artículo 203 de la Constitución, agregando en su decisión que "para lograr la consulta electoral, el Consejo Nacional Electoral provisorio, deberá regular los referendos, la autenticidad de quienes los solicitan, etc., a fin de dar cumplimiento a la Disposición Transitoria Tercera citada, que es del tenor siguiente: 'Tercera: El Consejo Nacional Electoral dentro del primer año siguiente a su instalación elaborará el Proyecto de Ley de Registro del Estado Civil de las Personas, el Proyecto de Ley de los Procesos Electorales y de Referendos, y lo presentará ante la Asamblea Nacional' ".

Una cosa ciertamente era la competencia del Consejo Nacional Electoral para elaborar los proyectos de ley, y otra cosa era "regular" esas materias como lo "autorizaba" la Sala, al insistir que "La Sala estima que el Consejo Nacional Electoral puede dictar normas dirigidas al ejercicio de esos derechos políticos, los cuales perderán vigencia cuando se dicten las normas respectivas por la Asamblea Nacional".

La Sala Constitucional, transcurridos los 10 días que le había otorgado a la Asamblea Nacional para cumplir su obligación, al no haber logrado la mayoría de la Asamblea poder imponer su criterio y obtener el apoyo de las 3/4 partes de sus integrantes en el nombramiento de los miembros del Consejo Nacional Electoral, procedió a suplir la omisión de la Asamblea Nacional pero no sólo desde el punto de vista jurídico sino político, por lo que la mayoría que la Asamblea Nacional no pudo lograr en su propio seno, lo lograría a través de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, y con ello el control político del Consejo Nacional Electoral. No en balde la propia Sala Constitucional había anunciado en su sentencia previa Nº 2073 de 4 de agosto de 2003, que dichos nombramientos "trasciende lo jurídico".

En la sentencia Nº 2341 del 25 de agosto de 2003 (Caso: *Hermánn Escarrá M. y otros*), la Sala Constitucional, en efecto, para adoptar las decisiones respecto de la omisión constatada, señaló lo siguiente[40]:

En *primer lugar*, reiteró el criterio de que como se trataba de un nombramiento provisional no previsto en la Ley Orgánica del Poder Electoral, pero producto de la omisión del nombramiento de los rectores electorales, la Sala, "*en lo posible*, aplicará la Ley Orgánica del Poder Electoral con las variables necesarias derivadas de la naturaleza de las medidas provisorias". Es decir, la Sala reiteraba que se desvinculaba de los términos de la Ley Orgánica, la cual aplicaría sólo "en lo posible". Por ello precisó que "en las designaciones, la Sala nombrará rectores principales o suplentes a las personas que postuló la sociedad civil, el Poder Ciudadano y las Universidades Nacionales que podían hacerlo; *ello sin menoscabo de su poder para la elección de personas fuera de los que fueron candidateados*". En tal sentido la Sala nombró a los miembros del Consejo Nacional Electoral y a sus suplentes "de acuerdo con el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Electoral".

En *segundo lugar*, la Sala declaró que garantizaría "al Poder Electoral que ella nombre en forma provisoria, la mayor autonomía, tal como corresponde a uno de los Poderes Públicos"; pero en la propia sentencia procedió "con el fin de facilitar la integración del Consejo Nacional Electoral y sus órganos subordinados", a designarlos estableciendo "su composición, así como la del Consejo de Participación Política, el cual de manera provisoria y ante el vacío constitucional, funcionará como un ente consultivo del Poder Electoral. Para este último nombra-

---

40 Véase 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)*, Caracas, 2004, pp. 37 y ss.

miento, la Sala tomó en cuenta las consultas que se hicieron a los partidos políticos representados en la Asamblea Nacional y que se llevaron a cabo en el Tribunal". En esta forma, en la sentencia, la Sala Constitucional procedió a limitar la autonomía del Cuerpo que nombraba, designando ella misma quién sería su Presidente y su Vicepresidente, violando lo establecido en el artículo 296 de la Constitución que expresamente establece que: "Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral escogerán de su seno a su Presidente o Presidenta, de conformidad con la Ley". La Sala Constitucional, además, volvió a secuestrar y violar la autonomía del Poder Electoral al cercenarle al Consejo Nacional Electoral su potestad conforme a la Ley Orgánica del Poder Electoral, para designar a los titulares de los órganos del Poder Electoral; designando en la propia sentencia al Secretario y al Consultor Jurídico del Consejo Nacional Electoral; a los integrantes de los órganos subordinados (Junta Nacional Electoral; Comisión de Registro Civil y Electoral; Comisión de Participación Política y Financiamiento), integrándolos con miembros principales y suplentes del organismo, en la forma como la propia Sala lo determinó; y a los miembros de un Consejo de Participación Política.

En *tercer lugar,* la Sala reiteró el criterio de que "podrá desarrollar la normativa que le asigna la Ley Orgánica del Poder Electoral". El Consejo Nacional Electoral debía "elaborar los proyectos de leyes que le corresponden con exclusividad conforme a las Disposición Transitoria Tercera de la citada Ley, y presentarlas ante la Asamblea Nacional" así como dictar "la normativa tendente a la reglamentación de los procesos electorales y los referendos, en desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Electoral, en particular la que regula las peticiones sobre los procesos electorales y referendos, así como las condiciones para ellos, la autenticidad de los peticionarios, la propaganda electoral, etc., así como resolver las dudas y vacíos que susciten las leyes electorales".

Los miembros del Consejo Nacional Electoral y todos los otros funcionarios del cuerpo nombrados por la Sala Constitucional, fueron juramentados por ella el día 27 de agosto de 2003; y a partir de entonces, ese Consejo Nacional Electoral secuestrado por la Sala Constitucional y controlado por el gobierno y los partidos que lo apoyaban, comenzó a confiscarle a los ciudadanos el derecho a la participación política. No es de extrañar, por tanto, los resultados del referendo revocatorio presidencial efectuado el 15 de agosto de 2004, conducido por un órgano electoral, que como lo afirmó el Secretario General de la Organización de Estados Americano, Cesar Gaviria, quién fue observador internacional destacado en el mismo, "atendiera a líneas partidistas"[41]. Gaviria además, constataría, que "Chávez tenía una enorme mayoría en la Asamblea Constituyente, y en los procesos hay una concentración de amigos del Presidente y de gente de sus partidos en el CNE (Consejo Nacional Electoral) y en el Tribunal Supremo"[42].

En todo caso, para constatar ese control, basta hacer una referencia a un aspecto, poco analizado, del proceso de referendo revocatorio presidencial efectuado el 15 de agosto de 2004, y es cómo el Consejo Nacional Electoral cambió el carácter "revocatorio" constitucional del referendo y lo convirtió en un referendo "ratificatorio" que no está previsto en la Constitución.

En efecto, el artículo 72 de la Constitución, al establecer el derecho ciudadano a la revocatoria de mandatos de cargos de elección popular, establece lo siguiente:

---

41 Véase en *El Nacional*, Caracas, 26-08-2004, p. A-2.

42 Véase en *El Nacional*, Caracas 27-08-2004, p. A-8. El Presidente de la República, al día siguiente, acusaría a Gaviria de "ambiguo, irresponsable, indigno y mentiroso". Véase en *El Nacional*, Caracas, 28-08-2004, pp. A-1 y A-2.

> ***Artículo 72.*** Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.
>
> Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.
>
> Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.
>
> La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.
>
> Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

De esta norma resulta que para que un referendo revocatorio sea válido, no sólo se requiere que al menos el 20% de los electores inscritos en la circunscripción de que se trate solicite la convocatoria a referendo; sino que al menos participe en el referendo un 25% de los electores inscritos. Ello, al decir de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia Nº 2750 de 21 de octubre de 2003, busca que un referendo "aunque hubiera sido convocado correctamente, no tendrá valor alguno si existe escasa participación"; lo que tiene por objeto "evitar que pueda ser revocado el mandato de un funcionario electo con base en el resultado de un referendo con alta abstención".

Pero en cuanto a los votos necesarios para que se produzca la revocatoria del mandato, que debe ser en un número igual o mayor de los votos de los electores que eligieron al funcionario, la Sala Constitucional en la misma sentencia señaló:

> El artículo 72 también dispone que sólo se revocará el mandato del funcionario si votan a favor de ello al menos una cantidad de personas igual al número de quienes lo eligieron en su momento, como una manera de impedir que funcionarios que alcanzaron su puesto con altos porcentajes de apoyo popular puedan perderlo por simple mayoría[43].

En consecuencia, a los efectos de que se produzca la revocatoria del mandato de elección popular se requiere, en *primer lugar,* que se produzca un quórum de asistencia consistente en que concurran al referendo un número de electores igual o superior al 25% de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral. Sobre esto, la Sala Constitucional en sentencia Nº 1139 de 5 de junio de 2002 (Caso: *Sergio Omar Calderón Duque y William Dávila Barrios)* ha interpretado:

> Que el quórum mínimo de participación efectiva en el referéndum revocatorio debe estar representado necesariamente –por lo menos-, por el 25% de los electores inscritos en el Registro Electoral de la circunscripción correspondiente para el momento de la celebración de los comicios referendarios"[44].

En *segundo lugar*, se requiere que voten a favor de tal revocatoria un número de electores inscritos en el Registro Electoral para el momento de la celebración del referendo, igual o

---

[43] Caso: *Carlos Enrique Herrera Mendoza, (Interpretación del artículo 72 de la Constitución (Exp. 03-1989).*

[44] Véase en *Revista de Derecho Público,* Nº 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002, p. 171. Criterio seguido en la sentencia Nº 137 de 13-02-2003 (Caso: *Freddy Lepage Scribani y otros*) (Exp. 03-0287).

mayor de los que eligieron al funcionario. Sobre ello, la Sala Constitucional precisó en la misma sentencia Nº 1139 de 5 de junio de 2002 (Caso: *Sergio Omar Calderón y William Dávila B.*) que:

> La revocación del mandato no es producto de la arbitrariedad, sino una consecuencia lógica que se deriva del principio de soberanía popular, pues, por ser el pueblo soberano, puede ejercer el poder con la finalidad de dejar sin efecto el mandato de sus representantes elegidos popularmente, que han dejado de merecerles confianza, por haberse desempañado en el ejercicio de sus funciones de forma inconveniente o contraria a los intereses populares o del Estado en general, quienes quedan entonces sometidos a la decisión del cuerpo electoral.
>
> Siendo así las cosas, considera la Sala que el requerimiento del constituyente de 1999, cuando estableció en el segundo aparte del artículo 72, determinadas condiciones cuantitativas para que se considere revocado el mandato del funcionario electo, tiene como propósito demostrar fehacientemente la veracidad de los resultados obtenidos en el referéndum revocatorio ejecutado, de manera que no haya duda sobre la pérdida tan grave de popularidad del funcionario que deviene en ilegítimo, y la desaprobación de su gestión, por lo que resulta lógico que se exija que su revocación se produzca en virtud de la misma cantidad de votos, e incluso uno más, de los que previamente lo favorecieron cuando quedó investido del cargo público que ejercía, siempre que un quórum mínimo considerable de electores inscritos en el Registro Electoral hayan concurrido a desaprobar la gestión del mandatario cuestionado.
>
> Según los planteamientos anteriores, interpreta la Sala que el quórum mínimo de participación efectiva en el referéndum revocatorio, debe estar representado necesariamente -por lo menos-, por el 25% de los electores inscritos

> en el Registro Electoral de la circunscripción correspondiente para el momento de la celebración de los comicios referendarios, y además, que la votación favorable a la revocación debe ser igual o mayor que la que el funcionario obtuvo cuando fue electo, sin que puedan someterse tales condiciones numéricas a procesos de ajuste o de proporción alguno[45].

En consecuencia, conforme a esta doctrina de la Sala y a la expresa disposición constitucional, se produce la revocación de un mandato de elección popular como consecuencia de un referendo revocatorio, cuando "la votación favorable a la revocación [sea] igual o mayor que la que el funcionario obtuvo cuando fue electo". Y nada más. Se trata de un referendo revocatorio de mandatos de elección popular y no de un referendo "ratificatorio" de tales mandatos, el cual no existe en el texto constitucional. Precisamente por ello, nada indica la Constitución para el caso de que si bien voten a favor de la revocación de un mandato un número de electores superior al número de votos que obtuvo el funcionario cuando fue electo, sin embargo, en la votación refrendaria se pronuncien por la "no revocación" un número mayor de votos. Ello podría ocurrir, pero conforme al texto de la Constitución, no tendría efecto alguno, pues es la regulación constitucional lo que establece es un referendo revocatorio: basta que la votación favorable a la revocación sea igual o mayor que la que el funcionario obtuvo cuando fue electo, para que quede revocado. Y ello es así, incluso a pesar de que el Registro Electoral haya variado con el transcurso del tiempo.

Sin embargo, de manera evidentemente inconstitucional, en las *Normas para regular los procesos de Referendos Revocatorios de mandatos de Elección Popular* dictadas por el Consejo Nacional Electoral en 25 de septiembre de 2003[46], si bien se

---

45 *Idem,* p. 171.

46 Resolución Nº 030925-465 de 25-09-2003.

estableció que se considera revocado el mandato "si el número de votos a favor de la revocatoria es igual o superior al número de los electores que eligieron al funcionario", se agregó la frase: "y no resulte inferior al número de electores que votaron en contra de la revocatoria" (Art. 60). Con este agregado, en una norma de rango sublegal, se restringió el derecho ciudadano a la participación política mediante la revocación de mandatos populares, al establecerse un elemento que no está en la Constitución relativo al voto por la "no revocación". Con ello se trastocó la naturaleza "revocatoria" del referendo que regula el artículo 72 de la Constitución, y en evidente fraude a la Constitución, se lo convirtió en un referendo "ratificatorio" de mandatos de elección popular.

Lo inaudito de este fraude constitucional, es que dicho criterio luego sería avalado por la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo en la sentencia Nº 2750 de 21 de octubre de 2003 (Caso: *Carlos E. Herrera Mendoza, Interpretación del artículo 72 de la Constitución*), en la cual señaló que:

> Se trata de una especie de relegitimación del funcionario y en ese proceso democrático de mayorías, incluso, si en el referendo obtuviese más votos la opción de su permanencia, debería seguir en él, aunque voten en su contra el número suficiente de personas para revocarle el mandato[47].

En realidad, en un referendo "revocatorio" no puede haber votos por "la permanencia" del funcionario; lo que puede haber son votos por la revocación del mandato o por la no revocación. El voto por la "no revocación" del mandato es un voto negativo (No); y un voto negativo no puede ser convertido en un voto positivo (Si) por la permanencia del funcionario. Ello sería cambiar la naturaleza del referendo revocatorio, lo que efectiva-

---

47 Exp. 03-1989.

mente ocurrió en Venezuela, correspondiendo a la Sala Constitucional ratificar el trastocamiento de la naturaleza de la revocación del mandato, convirtiéndola en un mandato para "relegitimar" o para "ratificar" mandatos de elección popular, cuando ello no fue la intención del constituyente ni resulta del texto del artículo 72 de la Constitución.

Lo único que la Constitución regula es la revocación de mandatos, y para ello, lo único que exige en materia de votación es que un número "igual o mayor de electores que eligieron al funcionario hubieren votado a favor de la revocación". En el caso del Presidente de la República, Hugo Chávez, el mismo había sido electo en agosto de 2000 con 3.757.774 votos, por lo que bastaba para que su mandato fuese revocado, que el voto a favor de la revocación superara esa cifra.

Como lo anunció el Consejo Nacional Electoral el 27 de agosto de 2004, el voto a favor de la revocación del mandato del Presidente de la República en el referendo mencionado fue de 3.989.008, por lo que constitucionalmente su mandato había quedado revocado.

Sin embargo, ya se había cambiado ilegítimamente la Constitución, e independientemente de las denuncias de fraude que se formularon respecto del referendo revocatorio del 15 de agosto de 2004, el Consejo Nacional Electoral el mencionado día 27 de agosto de 2004, no sólo dio los datos definitivos de la votación efectuada en el referendo revocatorio, sino que acordó "ratificar" al Presidente de la República en su cargo hasta la terminación del período constitucional en enero de 2007.

En efecto, en la *página web* del Consejo Nacional Electoral del día 27 de agosto de 2004, apareció la siguiente nota:

> El presidente del Consejo Nacional Electoral, Francisco Carrasquero López, se dirigió al país en cadena nacional para anunciar las cifras definitivas y oficiales del evento electoral celebrado el pasado 15 de agosto, *las cuales dan*

como ratificado en su cargo al Presidente de la República, Hugo Rafael Chávez Frías, con un total de 5 millones 800 mil 629 votos a favor de la opción "No".

En la contienda electoral participaron 9 millones 815 mil 631 electores, de los cuales 3.989.008 se inclinaron por la opción "Sí" para revocar el mandato del Presidente Chávez.

La totalización arrojó que la opción "No" alcanzó el 59,25% de los votos, mientras el "Sí" logró el 40,74% del total general, y la abstención fue del 30,02%.

Vale destacar que para estos comicios el Registro Electoral se incrementó significativamente, alcanzando un universo de 14. 027.607 de electores con derecho a sufragar en el RR.

Con base en la expresión de la voluntad popular, el Consejo Nacional Electoral, este viernes 27 de agosto*, ratificará en la Presidencia de la República* Bolivariana de Venezuela a Hugo Chávez Frías, quien culminará su período constitucional en el año 2006.

Y en efecto, en acto solemne efectuado ese día, el Consejo Nacional Electoral acordó "ratificar" al Presidente de la República en su cargo, a pesar de que un número de electores mayor que los que lo eligieron hubieran votado a favor de la revocación de su mandato. Otro tanto haría la Asamblea Nacional, sin que esa figura de la ratificación estuviese prevista en norma constitucional alguna[48].

CONCLUSIÓN

Como resulta de lo anteriormente expuesto, uno de las consecuencias de la crisis de la democracia de partidos que estalló en Venezuela durante los años ochenta y noventa del Siglo

---

[48] Véase *El Nacional*, Caracas, 28-08-2004, pp. A-1 y A-2.

pasado, fue la generalizada reacción contra la forma de designación, por el antiguo Congreso, de los titulares de los altos cargos públicos no electos popularmente, es decir, de los Magistrados de la antigua Corte Suprema de Justicia, del Fiscal General de la República, del Contralor General de la República y de los miembros del Consejo Nacional Electoral.

Tales nombramientos los hacía el antiguo Congreso de la República mediante acuerdos entre los dirigentes de los partidos mayoritarios que habían dominado la escena política durante cuarenta años alternándose en el ejercicio del Poder Ejecutivo; acuerdos que luego ejecutaba el Congreso. Ello fue rechazado en forma general por la sociedad civil, por lo que una de las cuestiones que dominó los debates en la Asamblea Nacional Constituyente, fue la reacción contra esa forma de designación, lo que motivó que, al contrario, en el texto de la Constitución de 1999 se hubieran establecido todo tipo de limitaciones a la nueva Asamblea Nacional para efectuar tales nombramientos, con el objeto de restringir la total discrecionalidad que tenía en antiguo Congreso en la materia, y por ende, eliminar la influencia que en tales designaciones tenían los partidos políticos.

Y fue precisamente, como reacción a los antiguos procederes políticos, que en la Constitución se establecieron los diversos Comités de Postulaciones que hemos analizados anteriormente, que debían estar integrados todos, "por representantes de los diversos sectores de la sociedad"; Comités a los cuales corresponde la potestad exclusiva de postular los candidatos a Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, Fiscal General de la República, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Rectores del Consejo Nacional Electoral.

Se trata, sin duda, de un mecanismo mediante el cual la Constitución garantiza la posibilidad de la participación directa de los ciudadanos, a través de los representantes de los diversos sectores de la sociedad, en el proceso de selección y postulación de los altos funcionarios mencionados del Estado. Sin embargo, la práctica política de los últimos años, en lugar mostrar la

implementación de este mecanismo de democracia participativa constitucionalmente establecido, de carácter sin duda excepcional en el constitucionalismo comparado, lo que puso en evidencia fue la elaboración de toda suerte de normas y la adopción de variadas decisiones para hacer nugatoria la aplicación de las referidas normas participativas.

Y cuando al fin se regularon legalmente los referidos Comités, en realidad, lo que el Legislador estableció en evidente fraude a la Constitución, fueron unas "Comisiones parlamentarias ampliadas", en las cuales las mismas tácticas políticas partidistas de designación que se querían proscribir, se han enseñoreado en el Parlamento, dominado por lo demás, por los nuevos partidos que apoyan al Presidente de la República.

Con ese mecanismo de designación violatorio de la Constitución, contrariamente a lo que quiso el Constituyente, los diversos órganos del Poder Público se han tornado en más dependientes del Poder, habiendo surgido en el orden constitucional un sistema de concentración de los Poderes que está reñido con los principios de autonomía e independencia que derivan de la penta división del Poder Público, que, como una innovación constitucional única en el mundo, se ha quedado en el papel. Con ello, lamentablemente, la participación política de los ciudadanos constitucionalmente garantizada, también se ha quedado en el papel y ha sido burlada por quienes desde el parlamente controlan el Poder.

VERBA VOLANT, SCRIPTA MANENT