

REFORMA ELECTORAL EN EL SISTEMA POLÍTICO EN VENEZUELA

Allan R. BREWER-CARÍAS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las propuestas de reforma constitucional de 2007 para la creación de un Estado socialista*. III. *Reformas al régimen de gobierno*. IV. *Reformas a la forma de Estado*. V. *Las reformas al sistema electoral*. VI. *Reformas al sistema de partidos políticos*. VII. *Apreciación general*.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de la llamada “tercera ola democratizadora”, relativa a la reforma política en América Latina, la cual en la mayoría de los países comprende el periodo 1978-2007, en el caso de Venezuela necesariamente abarca un periodo mayor, pues esa “ola” del proceso democratizador comenzó veinte años antes, es decir, en 1958, con la instauración del régimen democrático luego de la década militar autoritaria que se inició con el derrocamiento del presidente Rómulo Gallegos en 1948; el cual posteriormente, en 1999, comenzó a colapsar.

Este estudio sobre la reforma política y electoral en Venezuela, por tanto, abarca un complejo periodo de medio siglo (1958-2007) durante el cual, primero, se desarrolló el sistema democrático pluralista de partidos que funcionó durante cuatro décadas, hasta 1999; segundo, luego del colapso de dicho sistema, el mismo originó un sistema de gobierno autoritario de concentración del poder que se desarrolló bajo el marco de la Constitución de 1999; y tercero, con el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, y que fue rechazado en el referendo del 2 de diciembre de 2007, se buscó

transformar el Estado social y democrático de derecho en un Estado socialista.¹

Durante la primera parte del periodo, hasta 1999, los partidos políticos fueron los artífices de la democracia pluralista y luego fueron los testigos de su propia crisis, provocada, en gran parte, por la incapacidad que demostraron en introducir a tiempo las reformas políticas que eran necesarias para asegurar no sólo la gobernabilidad de la democracia y su propia supervivencia, sino la transparencia, representación y rendición de cuentas del gobierno; o en haberlas adoptado parcial y tardíamente.

Ese régimen democrático que se estableció en Venezuela a partir de 1958 al amparo de las previsiones de la Constitución de 1961, y que estuvo en vigencia hasta 1999, se montó sobre un sistema presidencial de gobierno con amplia sujeción parlamentaria, es decir, de presidencialismo atenuado, lo que exigió siempre un necesario balance y contrapeso entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Los problemas políticos que se desarrollaron durante las cuatro décadas de democracia (1958-1999) que siguieron a la aprobación de la Constitución de 1961, fueron principalmente provocados por el desarrollo de un sistema de Estado de partidos que produjo la consolidación de la exclusiva representatividad de los partidos políticos en los órganos electos; la escasa participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, excepto a través de los propios partidos y las elecciones y, particularmente, la excesiva centralización del poder, por el propio centralismo democrático en el funcionamiento interno de los partidos. Ello produjo progresivamente una relativa ausencia de transparencia y rendición de cuentas por el control progresivo del órgano legislativo por parte de los partidos políticos, lo que contribuyó a desdibujar la separación orgánica de poderes, afectando la gobernabilidad democrática.

Para finales de los años noventa, la crisis del sistema político de partidos puede decirse que había llegado a su etapa terminal, exigiéndose reformas para hacer efectiva la representatividad popular en los órganos electos, hacer realidad la participación democrática, asegurar la transpa-

¹ Las menciones que se hacen sobre la rechazada reforma constitucional de 2007 se refieren, por tanto, al proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, y que, sin embargo, no entró en vigencia por haber sido rechazado por la voluntad popular, expresada en el referendo aprobatorio realizado el 2 de diciembre de 2007.

rencia y rendición de cuentas y, en fin, la gobernabilidad de la democracia. En ese contexto de crisis, en 1994 se produjo la reelección de Rafael Caldera, precisamente como candidato antipartido —habiendo sido él uno de los constructores del sistema democrático de partidos—, y en 1998 la elección de Hugo Chávez Frías, quien había intentado un golpe de Estado militar durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1992, como candidato que también levantó la bandera antipartidos. A ella se agregó, también, la bandera de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente como fórmula de solución de todos los males políticos nacionales, que tendría a su cargo la transformación del Estado y el establecimiento de un nuevo orden jurídico e institucional.

En ese contexto fue que se desarrolló el proceso constituyente de 1999, el cual, sin duda, hubiera podido ser una oportunidad excepcional para acometer la reforma del Estado y perfeccionar la democracia después de sus cuatro décadas de funcionamiento. Sin embargo, no fue así. La Asamblea Nacional Constituyente fue dominada con una abrumadora mayoría por los partidos que apoyaron al presidente de la República, de manera que la Constitución no fue producto de consenso o conciliación alguna, sino que fue impuesta por esa mayoría. Con ese apoyo, la Asamblea Constituyente dio un golpe de Estado contra la Constitución mediante la intervención de todos los poderes públicos constituidos y que habían sido recién electos, violando el principio democrático y las previsiones de la Constitución de 1961 todavía vigente, y cuya interpretación judicial le había dado nacimiento.

El resultado del trabajo constituyente fue la sanción de una nueva Constitución que luego fue aprobada mediante referéndum el 15 de diciembre de 1999. Sin embargo, la entrada en vigencia del nuevo texto fue traumática, pues su violación comenzó a producirse por la misma Asamblea Constituyente una semana después de ser aprobada por el pueblo, y antes de su publicación, mediante la emisión de un “Decreto de Régimen de Transición del Poder Público”, al cual, aun cuando no formaba parte de la Constitución, el Tribunal Supremo de Justicia, que fue el principal producto de ese mismo régimen de transición, se encargó de legitimar y darle rango constitucional. De esta manera se dio comienzo a la implementación del marco autoritario que la Constitución contenía, utilizándose para ello el régimen de transitoriedad constitucional —fuera de la Constitución— que adoptó la Asamblea con el aval del Tribunal

Supremo; marco que se buscó consolidar con el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007 a propuesta del presidente de la República, mediante la instauración de un Estado socialista, centralista y militarista, el cual fue rechazado en el referendo del 2 de diciembre de 2007.

En todo caso, en los años siguientes a 2000, la Constitución de 1999 se aplicó a medias, y a pesar de las floridas disposiciones que contiene sobre división y distribución del poder, el sistema político que resultó fue un sistema de concentración extrema del poder en manos del Ejecutivo, y de centralismo de Estado a pesar del ropaje federal que continúa existiendo. El sistema de gobierno al amparo de la Constitución se tornó mucho más presidencialista, al haberse consolidado el predominio exacerbado del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes públicos por el control que ha ejercido sobre el partido de gobierno, habiendo pasado a dominar políticamente a la Asamblea Nacional, la cual, además, desde 2000, es unicameral. A través de ello, el Poder Ejecutivo ha concentrado más poder, controlando políticamente todos los demás poderes del Estado, particularmente el Poder Judicial y el electoral, con lo que los problemas de gobernabilidad, representatividad y control se han agravado y la participación se ha convertido en una ilusoria movilización popular, dada la centralización del poder en perjuicio de la Federación y de los municipios. A partir de 2006, éstos fueron siendo sustituidos como la unidad política primaria que debían ser conforme a la Constitución, por unos concejos comunales que no tenían asidero constitucional, pero en los cuales se pretendió centrar la participación popular mediante el manejo de ingentes recursos, pero sin autonomía política alguna, ya que sus integrantes no son electos y dependen directamente del presidente de la República, siendo controlados por el partido de gobierno. Este sistema fue el que se buscó constitucionalizar con el rechazado proyecto de reforma constitucional que había sido sancionado por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007.

La concentración del poder en el presidente, a pesar de los principios constitucionales, por otra parte, ha originado que no pueda haber transparencia alguna en la gestión pública, la cual no es controlada efectivamente por los órganos del Estado llamados a hacerlo, en particular por el poder ciudadano, por lo cual no hay posibilidad alguna de exigir rendición de cuentas. Por ello, la posibilidad de gobernabilidad democrática

ha sido mínima, y lo que ha existido es un sistema de gobierno autoritario que ha concentrado y centralizado todos los poderes del Estado. En esta forma, utilizando mecanismos electorales, en fraude a la propia democracia y a la Constitución, se ha venido minando progresivamente la democracia representativa, pretendiendo sustituirla por una democracia participativa, que de democracia sólo tiene el nombre, pues excluye formalmente la representatividad. Esto fue lo que la rechazada reforma constitucional de 2007 había propuesto consolidar en la propia Constitución, configurándose en sí misma, también, como un fraude a la Constitución, pues las transformaciones fundamentales al Estado que contenía exigían, conforme a la Constitución de 1999, el procedimiento de convocatoria a una Asamblea Constituyente (artículo 347).

En efecto, en líneas generales el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 apuntaba, *por una parte*, a la conformación de un Estado del poder popular o del poder comunal, estructurado desde los consejos comunales como unidades políticas primarias u organizaciones sociales no electas mediante sufragio universal, directo y secreto, supuestamente dispuestos para canalizar la participación ciudadana, pero conforme a un sistema de conducción centralizado desde la cúspide del Poder Ejecutivo nacional, donde no hay autonomías territoriales; y *por la otra*, a la estructuración de un Estado socialista, sustituyendo al sistema de libertad económica y Estado de economía mixta que existe en el país, por un sistema de economía estatista y colectivista, sometido a una planificación centralizada, minimizando el rol del individuo y eliminando todo vestigio de libertad económica y de propiedad privada.

Es decir, se trataba de una modificación que implicaba una transformación radical del Estado y la creación de un nuevo ordenamiento jurídico, lo que conforme al artículo 347 de la Constitución ineludiblemente requería la convocatoria y elección de una Asamblea Nacional Constituyente, no pudiendo hacerse dicha modificación mediante el procedimiento de “reforma constitucional”, pues lo que contenía el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, definitivamente no consistía sólo en “una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional”, que es lo que podría realizarse mediante el procedimiento de la “reforma constitucional” (artículo 342), que sólo exige la discusión y sanción del proyecto por la Asamblea Nacional y un referendo aprobatorio.

En conclusión, las exigencias de reformas al sistema político para perfeccionar la democracia que se planteaban en 1998, en fraude a la Constitución de 1961, abrieron la vía para la convocatoria en 1999 de una Asamblea Nacional Constituyente, la cual no sólo violó la Constitución de 1961 cuya interpretación le dio origen, sino la propia Constitución que sancionó en 1999, sentando las bases de una transitoriedad constitucional conforme a la cual, al margen de la propia Constitución y utilizando los propios mecanismos electivos, en fraude a la democracia, se ha venido demoliendo la propia democracia representativa para sustituirla por un sistema de participación directa del pueblo, comandado por un presidente de la República. Éste, a tal efecto, en fraude a la Constitución, el 15 de agosto de 2007 propuso la transformación radical del Estado mediante un anteproyecto de “reforma constitucional” para trastocar el Estado federal, social y democrático de derecho, en un Estado socialista, centralizado y militarista, buscando, incluso, perpetuarse en el poder al proponer la introducción de la reelección presidencial indefinida, lo cual se recogió en el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007 y que, sin embargo, fue rechazado en el referendo del 2 de diciembre de 2007.

En este marco histórico, luego del colapso del sistema democrático de partidos pluralistas y con posibilidad de alternancia, las reformas de 1999 condujeron a su desmoronamiento definitivo, siendo sustituido por un sistema de partido hegemónico único, imbricado en el propio Estado y, por tanto, financiado directa e indirectamente con fondos públicos, a pesar de la prohibición constitucional en la materia; prohibición que se propuso eliminar en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, con el que se buscaba establecer, sólo, que el Estado podía financiar “actividades electorales”.

De esta forma, Venezuela, con la Constitución de 1999, llena de contradicciones constitucionales (una Federación centralizada y sin Senado; un Poder Legislativo y una delegación legislativa ilimitada; y una penta división del poder con una concentración inusitada del poder en el órgano político representativo), comenzó la constitucionalización del camino hacia el autoritarismo, el cual se buscaba consolidar con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007. La democracia, por tanto, con ese esquema constitucional, difícilmente puede ser efectiva, y menos aún el Estado de derecho.

II. LAS PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007 PARA LA CREACIÓN DE UN ESTADO SOCIALISTA

1. *La propuesta de transformación del Estado democrático descentralizado de derecho en un Estado socialista centralizado*

El presidente de la República, durante todo 2007, y en particular en su discurso de presentación del anteproyecto de Constitución ante la Asamblea Nacional en agosto de 2007, señaló que el propósito central de la reforma propuesta era “la construcción de la Venezuela bolivariana y socialista”; es decir, sembrar “el socialismo en lo político y económico”, lo que no se había hecho en la Constitución de 1999. Cuando ésta se sancionó, dijo, “no proyectábamos el socialismo como camino”, agregando que “así como el candidato Hugo Chávez repitió un millón de veces en 1998, «vamos a Constituyente», el candidato presidente Hugo Chávez dijo: «vamos al socialismo», y todo el que votó por el candidato Chávez votó por ir al socialismo”, de manera que por ello, el anteproyecto de Constitución que presentó es para “la construcción del socialismo bolivariano, el socialismo venezolano, nuestro socialismo, nuestro modelo socialista”, cuyo “núcleo básico e indivisible [es] la comunidad... donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder de construir su propia geografía y su propia historia”. Y todo ello bajo la premisa de que “sólo en el socialismo será posible la verdadera democracia”, pero de una supuesta “democracia” que, como señala la propuesta del presidente en el proyecto de reforma constitucional al artículo 136 de la Constitución, sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007 y rechazado por referendo el 2 de diciembre del mismo año, “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”. Es decir, una “democracia” que no es democracia, pues no hay democracia sin elección de representantes.

Todas estas propuestas las resumió el presidente en su discurso, así:

...en el terreno político, profundizar la democracia popular bolivariana; en el terreno económico, preparar las mejores condiciones y sembrarlas para la construcción de un modelo económico productivo socialista, nuestro modelo, lo mismo en lo político: la democracia socialista; en lo económi-

co, el modelo productivo socialista; en el campo de la administración pública incorporar novedosas figuras para aligerar la carga, para dejar atrás el burocratismo, la corrupción, la ineficiencia administrativa, cargas pesadas del pasado que todavía tenemos encima como rémoras, como fardos en lo político, en lo económico, en lo social.

El artículo 2o. de la Constitución define a Venezuela como un Estado democrático y social de derecho y de justicia, con lo que se sigue la tradición del constitucionalismo contemporáneo, construido —precisamente— para diseñar un Estado no socialista, tal como se recogió en la Constitución de la República Federal de Alemania de 1949 (artículo 20,1), en la Constitución española de 1978 (artículo 1o.) y en la Constitución de Colombia de 1991 (artículo 1o.). La propuesta de crear un Estado socialista cambiaba, por tanto, radicalmente la concepción del Estado democrático y social de derecho y de justicia.

En particular, las referencias al Estado socialista estaban en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, en lo que se refería al artículo 16, donde se buscaba crear las comunas y comunidades como “el núcleo espacial básico e indivisible del Estado socialista venezolano”; al artículo 70, donde al definirse los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio directo de su soberanía, se indicaba que era “para la construcción del socialismo”, haciéndose mención a las diversas asociaciones “constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista”; al artículo 112, donde se indicó, en relación con el modelo económico del Estado, que era para crear “las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista”; y al artículo 113, que buscaba precisar la necesidad de la constitución de “empresas mixtas y/o unidades de producción socialistas”.

Además, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 también se buscaba derogar y sustituir el artículo 158 de la Constitución de 1999 que definía a la descentralización como política nacional, para “profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”, y establecer en cambio que “el Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, transfiriéndole poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una democracia socialista”.

Con ello se buscaba igualmente modificar el sentido del artículo 4o. de la Constitución que califica a la República Bolivariana de Venezuela como un “Estado federal descentralizado”, ya que el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 buscaba centralizar totalmente el Estado y eliminar todo vestigio de descentralización como organización y política pública, de autonomía territorial y de democracia representativa a nivel local, es decir, el municipio como la unidad política primaria en el territorio.

En tal sentido, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se buscaba eliminar el principio fundamental de descentralización y autonomía territorial establecido en el artículo 16 de la Constitución de 1999, que exige que la división político territorial de la República garantice siempre “la autonomía municipal y la descentralización político administrativa”, que son elementos básicos de la democracia de participación (autonomía y descentralización). En cambio, se proponía una división territorial que sólo garantizaba “la participación del poder popular” pero bajo el control del poder central.

En definitiva, como lo indicó el presidente de la República en su discurso de presentación del anteproyecto, “el desarrollo de lo que nosotros entendemos por descentralización, porque el concepto cuatorrepublikano de descentralización es muy distinto al concepto que nosotros debemos manejar. Por eso, incluimos aquí la participación protagónica, la transferencia del poder y crear las mejores condiciones para la construcción de la democracia socialista”.

2. La propuesta de transformación del Estado promotor de economía mixta a un Estado socialista de economía estatal centralizada

La Constitución de 1999, siguiendo la orientación del constitucionalismo contemporáneo en materia del régimen de las relaciones económicas y el papel que en las mismas corresponde a la iniciativa privada y al propio Estado, se montó sobre un modelo económico de economía mixta, basado en el principio de la libertad como opuesto al de economía dirigida, similar al que existe en todos los países occidentales. Este sistema económico se fundamenta en la libertad económica, la iniciativa privada y la libre competencia, pero con la participación del Estado como promotor del desarrollo económico, regulador de la actividad económica, y planificador con la participación de la sociedad civil.

Conforme a esa orientación, la Constitución de 1999 estableció un sistema de economía mixta, es decir, de economía social de mercado que se fundamenta en la libertad económica, pero que debía desenvolverse conforme a principios de justicia social que requerían de la intervención del Estado. Ese régimen socioeconómico, conforme al artículo 299 de la Constitución de 1999, se fundamenta en los siguientes principios: justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. Por ello, el mismo artículo constitucional dispone expresamente que el Estado, “conjuntamente con la iniciativa privada”, debe promover

el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia, equidad del crecimiento de la economía, para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

Como lo precisó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia núm. 117 del 6 de febrero de 2001, se trata de “un sistema socioeconómico intermedio entre la economía de libre mercado (en el que el Estado funge como simple programador de la economía, dependiendo ésta de la oferta y la demanda de bienes y servicios) y la economía interventora (en la que el Estado interviene activamente como el «empresario mayor»); conforme al cual, el texto constitucional promueve “expresamente la actividad económica conjunta del Estado y de la iniciativa privada en la persecución y concreción de los valores supremos consagrados en la Constitución”; persiguiendo “el equilibrio de todas las fuerzas del mercado y la actividad conjunta del Estado e iniciativa privada”. Conforme a este sistema, dijo la Sala Constitucional en esa sentencia, la Constitución “propugna una serie de valores normativos superiores del régimen económico, consagrando como tales la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado y fundamentalmente el del Estado social de derecho (*Welfare State*, Estado de bienestar o Estado socialdemócrata), esto es, un Estado social opuesto al autoritarismo”.²

² *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 85-88, 2001, pp. 212-218.

La aplicación práctica de ese modelo constitucional, en todo caso, provocó el desenvolvimiento de una economía basada en la libertad económica y la iniciativa privada, pero con una intervención importante y necesaria del Estado para asegurar los principios de justicia social que constitucionalmente debían orientar el régimen económico; lo que se ha acrecentado por el hecho de ser el Estado el titular desde siempre del dominio público sobre el subsuelo.

Sin embargo, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se buscaba cambiar radicalmente ese modelo, acentuando el desequilibrio existente entre lo público y lo privado, y transformarlo en un sistema de economía estatal de planificación centralizada, propia de un Estado y economía socialistas, y de capitalismo de Estado.

En tal sentido, en primer lugar se buscaba eliminar la libertad económica como derecho constitucional al libre ejercicio de las actividades económicas. En efecto, el artículo 112 de la Constitución establece como uno de los principios fundamentales del sistema constitucional, el derecho de todas las personas de poder dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social, a cuyo efecto el Estado está obligado a promover “la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país”. En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se eliminaba este derecho constitucional y la libertad económica, al buscarse sustituir esta norma por otra que sólo definía una política estatal para promover “el desarrollo de un modelo económico productivo, intermedio, diversificado e independiente, fundado en los valores humanísticos de la cooperación y la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales, que garantice la satisfacción de las necesidades sociales y materiales del pueblo, la mayor suma de estabilidad política y social y la mayor suma de felicidad posible”; agregándose que el Estado, asimismo, “fomentará y desarrollará distintas formas de empresas y unidades económicas de propiedad social, tanto directa o comunal como indirecta o estatal, así

como empresas y unidades económicas de producción y/o distribución social, pudiendo ser éstas de propiedad mixta entre el Estado, el sector privado y el poder comunal, creando las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista”.

Es decir, en un artículo como el 112, ubicado en el capítulo constitucional sobre los derechos económicos, simplemente se buscaba derogar y eliminar el derecho al libre ejercicio de las actividades económicas y la propia libertad económica. Ello, por supuesto, era contrario al principio de la progresividad en materia de derechos humanos y constitucionales que se garantiza en el artículo 19 de la Constitución, y se configuraba como una transformación fundamental del Estado.

En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 también se propuso cambiar radicalmente el régimen de la actividad económica y establecerse en el artículo 113 una serie de limitaciones a la misma que iban mucho más allá de la restricción de los monopolios y la posición dominante de las empresas, buscándose pasar a una economía pública o estatal, la que se privilegiaba junto a los medios de producción socialista.

En esta orientación, se propuso agregar a la norma que en general no se permitirían actividades, acuerdos, prácticas, conductas y omisiones de las y los particulares que vulnerasen los métodos y sistemas de producción social y colectiva con los cuales se afectase la propiedad social y colectiva o impidieran o dificultasen la justa y equitativa concurrencia de bienes y servicios. Ello dejaba a la absoluta discrecionalidad de lo que dispusieran las autoridades públicas, la posibilidad misma de actividades particulares en materia económica.

Por otra parte, otro de los pilares fundamentales de la Constitución de 1999, además de la libertad económica, es la garantía del derecho de propiedad privada, el cual, conforme al artículo 115 de la Constitución de 1999, se concibe como el derecho que tiene toda persona “al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes”, aun cuando sometida a “las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”. Dicha garantía implica que “sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización”, puede ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.

En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se proponía cambiar radicalmente el régimen del derecho de propiedad privada,

el cual se eliminaba de la Constitución como “derecho constitucional”, quedando reducida “la propiedad privada” (sin el carácter de “derecho constitucional”) a la que se reconocía “sobre los bienes de uso y consumo y medios de producción”, quedando por tanto minimizada y marginalizada en relación con la propiedad pública.

Asimismo, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, respecto del artículo 115 de la Constitución, en lugar de garantizarse el derecho de propiedad privada, lo que se proponía era que se reconocieran y garantizaran “las diferentes formas de propiedad”, las cuales se enumeraban como la propiedad pública; la propiedad social, que podía ser indirecta o directa, y en este caso propiedad comunal o propiedad ciudadana; la propiedad colectiva; la propiedad mixta, y la propiedad privada, que se definía como aquella que pertenecía a personas naturales o jurídicas y que se reconocía “sobre bienes de uso y consumo, y medios de producción legítimamente adquiridos”. La propiedad privada, en consecuencia, se buscaba que dejara de ser un derecho constitucional, quedando reducida a los bienes de uso y consumo y a los medios de producción.

III. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

Durante el periodo 1958-1999, el sistema de gobierno venezolano se caracterizó por ser un gobierno presidencial con sujeción parlamentaria, en el cual el Poder Ejecutivo estaba sometido a múltiples controles e injerencias por parte del antiguo Congreso, a través del Senado y de la Cámara de Diputados.

El sistema de balance y contrapesos se había establecido en la Constitución de 1961 con un relativo predominio del Parlamento, entre otros factores, como reacción a los sistemas autoritarios que habían caracterizado al sistema político antes de 1958.

Por ello, conforme a la Constitución de 1961, el gobierno, para funcionar, necesitaba del apoyo del Poder Legislativo, lo que dio origen a múltiples alianzas y coaliciones político-partidistas, habiendo sido excepcional, durante el periodo, que un presidente de la República contara con mayoría absoluta en el Parlamento. La democracia representativa, en todo caso, requería ser perfeccionada, y a ello apuntaban las aspiraciones y expectativas que se abrieron con la convocatoria al proceso constituyente de 1999.

1. *Reformas de 1999 para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*

En efecto, después de 40 años de proceso democrático (1958-1998), con motivo del proceso constituyente de 1999, el cual fue provocado por la crisis de los partidos políticos y, particularmente, por la falta de los mismos en dar la respuesta reformista requerida, que fue lo que los caracterizó a partir de los años ochenta, en la Constitución de 1999 se introdujeron diversas reformas políticas que supuestamente buscaban reequilibrar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y, en particular, apuntaban a minimizar el protagonismo que habían tenido los partidos políticos.

El resultado de las mismas en la práctica, en primer lugar, fue la ruptura de equilibrio entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en el sentido de que el sistema presidencial, tal como se diseñó, sólo podía funcionar si el Ejecutivo controla políticamente al Legislativo, es decir, la gobernabilidad del sistema depende de dicho control, pues a la vez es el Legislativo el que controla a los otros poderes del Estado; y en segundo lugar, en vez de lograrse la despartidización del sistema, lo que ocurrió fue la virtual desaparición del pluralismo partidista tradicional y su sustitución por un sistema de partido dominante —que en 2007 se ha buscado convertirlo en un partido único— comandado por el propio presidente de la República y los altos funcionarios del Estado, produciéndose una imbricación entre partido y Estado nunca antes conocida en el país.

En relación con las reformas que en la Constitución de 1999 se introdujeron respecto del funcionamiento del régimen presidencial, se destacan las siguientes:

A. Facultades legislativas del presidente

a. Poder y veto de la legislación

Al sistema tradicional de veto a las leyes que siempre ha tenido el presidente de la República, mediante el cual, dentro de los 10 días que tiene para su promulgación, puede devolverlas a la Asamblea Nacional, sea para su modificación (veto parcial) o para el levantamiento de su sanción

(veto total), se agregó un mecanismo de control preventivo de constitucionalidad de las leyes mediante solicitud que a tal efecto el presidente de la República puede formular ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, dentro del mismo lapso de promulgación (artículo 214).

b. Emisión de decretos leyes

En la Constitución de 1999 se ampliaron en forma exorbitante las potestades legislativas del presidente de la República, autorizándolo a emitir decretos leyes en dos aspectos específicos: en primer lugar, en cuanto a la organización de la administración pública ministerial, que dejó de ser atribución del Poder Legislativo y pasó a ser competencia exclusiva del presidente de la República (artículo 236.20); en segundo lugar en materia de legislación delegada, mediante la cual el presidente no sólo está autorizado para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera por un periodo determinado de tiempo, previa habilitación por el órgano legislativo —como se regulaba en la Constitución de 1961—, sino que se ha regulado la posibilidad de una auténtica e ilimitada delegación legislativa por parte de la Asamblea Nacional en el presidente de la República, para legislar también en un lapso determinado pero sobre cualquier materia. Ello, en la práctica de los últimos años, ha originado que casi toda la legislación básica del país haya sido dictada a través de decretos leyes (artículo 203), mediante las delegaciones de 2002 y de 2007, esta última incluso a pesar de que el partido de gobierno domina la totalidad de los escaños en la Asamblea Nacional.

Con ello, el proceso de consulta pública de los proyectos de ley que la Constitución impone a la Asamblea Nacional (artículos 206 y 211) se ha burlado, y la reserva legal prevista en la Constitución para regular por la representación popular materias específicas como la legislación relativa a los derechos fundamentales ha sido ignorada.

c. La iniciativa legislativa

Si bien el presidente de la República continúa teniendo iniciativa para la propuesta de proyectos de leyes al Parlamento, la Constitución ha ampliado la iniciativa hacia todos los poderes del Estado respecto de las leyes que les conciernen, y ha dispuesto la posibilidad de iniciativa popu-

lar de proyectos de leyes por un número de personas equivalente al 0.1% de los inscritos en el registro electoral (artículo 204).

d. Definición del presupuesto

Si bien la Constitución de 1999 ha continuado reservando al Poder Ejecutivo la iniciativa de la presentación a la Asamblea Nacional de los proyectos de ley de presupuesto (artículo 313), la misma puede decirse que amplió las potestades ejecutivas en relación con la ejecución del presupuesto y con el endeudamiento público mediante la regulación expresa del sistema de presupuestos plurianuales y leyes generales de endeudamiento, abriendo incluso la posibilidad del establecimiento de fondos extra presupuesto para el manejo de ingresos extraordinarios, lo que ha implicado que la gestión financiera del Estado escape de toda disciplina presupuestaria (artículos 311 y siguientes). Ello se buscaba constitucionalizar en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007.

En cuanto a las potestades de la Asamblea Nacional en materia presupuestaria, la Constitución fue precisa al disponer que la misma puede alterar las partidas presupuestarias, pero no puede autorizar medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos, ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de ley (artículo 313).

e. Convocatoria a referendo o plebiscito

La Constitución de 1961, siguiendo la tradición constitucional anterior, sólo regulaba las líneas maestras de la democracia representativa mediante elecciones periódicas, y no establecía posibilidad alguna de mecanismos de democracia directa. La posibilidad de realización de referendos consultivos sólo se admitió en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1993.

En contraste, la Constitución de 1999, en paralelo a la regulación del sistema de sufragio como instrumento de la democracia representativa, estableció múltiples mecanismos de democracia directa, entre los que se encuentran los referendos consultivos, los revocatorios, los aprobatorios y los abrogatorios (artículos 71-74). Salvo de los referendos revocatorios, en los cuales la iniciativa es siempre popular, en los referendos consultivos nacionales y en los referendos abrogatorios se atribuye iniciativa

al presidente de la República. Igualmente en los casos de referendos aprobatorios de tratados, acuerdos o convenios internacionales (artículo 236.22).

En 2004 se efectuó, después de múltiples inconvenientes y de la consolidación del control del Poder Ejecutivo sobre el Poder Electoral, un referendo revocatorio presidencial que se convirtió en un referendo “ratificatorio” no previsto en la Constitución. En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se buscaba consolidar dicha tendencia, dificultando además la participación, al aumentarse el porcentaje necesario para disparar la iniciativa popular, encasillársela dentro del ámbito del Consejo Nacional Electoral, y aumentarse el porcentaje de votación requerido para su aprobación.

B. Poderes presidenciales no legislativos

En el ejercicio de sus funciones en relación con los funcionarios ejecutivos, el presidente de la República ejerce sus funciones con entera independencia, salvo en los casos de designación del procurador general de la República y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes, para lo cual se requiere previa autorización de la Asamblea Nacional (artículo 236.15).

a. Formación del gabinete

Al presidente de la República le corresponde exclusivamente la designación del vicepresidente ejecutivo, cargo que se concibe en la Constitución como el de un órgano directo del presidente y su colaborador inmediato, de su libre nombramiento y remoción (artículo 238). No se trata, por tanto, de ningún mecanismo institucional para establecer atenuaciones de parlamentarismo al presidencialismo, sino —al contrario— de un instrumento para reforzar el presidencialismo.

Al vicepresidente le corresponden, entre otras atribuciones, la de colaborar con el presidente en la acción de gobierno; coordinar la administración pública de acuerdo con las instrucciones del presidente; proponerle el nombramiento y remoción de los ministros; nombrar funcionarios; presidir el Consejo de Ministros, previa autorización del presidente, y suplir sus faltas temporales (artículo 239). El vicepresidente, por tanto,

en realidad no pasa de ser un coordinador del gabinete por delegación presidencial, lo cual puede contribuir a aligerar las cargas del jefe del Estado y del gobierno. En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se buscaba cambiar el nombre al vicepresidente ejecutivo por “primer vicepresidente”, y se establecía la posibilidad de nombramiento de varios otros vicepresidentes para que actuasen como especie de delegados presidenciales en las regiones y territorios del país.

El presidente de la República también tiene la potestad exclusiva de designar a los ministros, también concebidos como sus órganos directos, los cuales reunidos integran el Consejo de Ministros. Este órgano colectivo ministerial debe ser presidido por el presidente de la República, y si bien el vicepresidente puede ser autorizado para presidirlo, para la validez de las decisiones que en ese caso se adopten, éstas deben ser ratificadas por el presidente de la República (artículo 242).

b. Destitución de ministros

Al igual que el vicepresidente, los ministros son de la libre remoción o destitución por el presidente de la República. El vicepresidente sólo está facultado para proponerle la remoción de los mismos (artículo 239.3).

c. Voto de censura al vicepresidente y a los ministros

Con la creación del cargo de vicepresidente en la Constitución de 1999 se estableció, además de la posibilidad de voto de censura respecto de los ministros que se regulaba en la Constitución de 1961, la posibilidad para la Asamblea Nacional de aprobar una moción de censura al vicepresidente ejecutivo con una votación no menor de las 3/5 partes de sus integrantes, la cual implica su remoción (artículo 240) con la consecuencia de que el funcionario removido no puede optar al cargo de vicepresidente ejecutivo o de ministro por el resto del periodo presidencial.

Debe indicarse que en contrapeso a esta potestad legislativa, que no se ha puesto aún en práctica, la Constitución de 1999 dispuso la posibilidad para el presidente de la República de poder disolver la Asamblea Nacional en caso de que se produzca la remoción del vicepresidente ejecutivo como consecuencia de la aprobación de tres mociones de censura dentro de un mismo periodo constitucional. Ésta es la única posibilidad que tiene el presidente de la República de disolver la Asamblea, hecho que se

puede considerar como de difícil materialización, salvo que la propia Asamblea lo provoque al aprobar el tercer voto de censura. En todo caso, el decreto de disolución conllevaría la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los 60 días siguientes a su disolución. En ningún caso la Asamblea puede ser disuelta en el último año de su periodo constitucional (artículo 240).

En cuanto a los ministros, la Asamblea Nacional puede aprobar mociones de censura a los ministros, en cuyo caso, si la misma se adopta con el voto de no menos de las 3/5 partes de los integrantes presentes de la Asamblea Nacional, ello implica la remoción del ministro censurado (artículo 246). En este caso, el ministro removido no puede optar al cargo de ministro ni de vicepresidente ejecutivo por el resto del periodo presidencial.

C. Poderes de control del Poder Legislativo sobre el presidente

En el sistema presidencial venezolano, los ministros no sólo pueden ser llamados a comparecer ante la Asamblea Nacional y ser interpelados, sino que tienen iniciativa propia para participar en los debates de la misma. Además, como se dijo, la Asamblea puede aprobar votos de censura contra los ministros. Se trata, sin duda, en este caso, de injertos parlamentarios al sistema presidencial, que de aplicarse en un sistema de separación de poderes efectivo, podrían contribuir a atenuar el presidencialismo.

a. El derecho de palabra en la Asamblea

Los ministros tienen derecho de palabra en la Asamblea Nacional y en sus comisiones (artículo 211); y además pueden tomar parte en los debates de la Asamblea Nacional, aun cuando, por supuesto, sin derecho al voto (artículo 245).

b. Las interpelaciones y la obligación de comparecencia ante la Asamblea

Por otra parte, la Asamblea Nacional puede convocar a los ministros para que comparezcan ante ella, como parte de los poderes de control de

la Asamblea Nacional en relación con los ministros, mediante las interpellaciones y las preguntas, además de cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento (artículo 222).

Todos los funcionarios públicos, incluyendo los ministros, están obligados, bajo las sanciones que establece la ley, a comparecer ante las comisiones parlamentarias y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones. En ejercicio del control parlamentario, la Asamblea puede declarar la responsabilidad política de los ministros y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad (artículo 223).

c. Mensajes y memorias ante la Asamblea

El presidente de la República debe presentar personalmente un mensaje anual ante la Asamblea Nacional en el cual debe dar cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión (artículo 237).

En cuanto a los ministros, éstos están obligados a presentar ante la Asamblea Nacional, dentro de los primeros 60 días de cada año, una memoria razonada y suficiente sobre la gestión del despacho en el año inmediatamente anterior (artículo 244).

La Constitución no regula expresamente la realización de debate alguno sobre el mensaje o las memorias, ni sobre la aprobación o no de las mismas.

d. Poderes parlamentarios de investigación

La Asamblea Nacional puede ejercer su función de control sobre el Poder Ejecutivo y la administración pública mediante los siguientes mecanismos: las interpellaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en la Constitución y en la ley, y cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento (artículo 222).

En ejercicio del control parlamentario, la Asamblea puede declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.

Por otra parte, tanto la Asamblea como sus comisiones pueden realizar las investigaciones que juzguen convenientes en las materias de su competencia, de conformidad con el reglamento (artículo 223). Esta facultad de investigación, sin embargo, no afecta las atribuciones de los demás poderes públicos. No obstante, en cuanto a los jueces, éstos están obligados a evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión de la Asamblea Nacional y de sus comisiones (artículo 224).

Todos los funcionarios públicos están obligados, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante dichas comisiones y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones. Esta obligación comprende también a los particulares; quedando a salvo los derechos y garantías que la Constitución consagra (artículo 223). A los efectos de asegurar la aplicación de esta norma constitucional se ha dictado la Ley sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios y Funcionarias Públicos y los o las Particulares ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones de 2001.

e. Poderes relativos al nombramiento y destitución de miembros del gabinete

Como se ha dicho, el presidente de la República tiene competencia exclusiva para la designación y remoción de los miembros de su gabinete (vicepresidente y ministros), y sólo en los casos de votos de censura aprobados por la Asamblea Nacional con la mayoría calificada exigida en la Constitución, esta última decisión implicaría la remoción del funcionario.

D. La incompatibilidad del ejercicio de funciones ejecutivas por los diputados

Siguiendo un clásico principio del sistema presidencial, el artículo 191 de la Constitución de 1999 dispone que los diputados a la Asamblea Nacional, si llegasen a aceptar o ejercer cargos públicos, pierden su investidura, deslindando así la separación de los poderes. En la rechazada reforma constitucional de 2007 se buscaba eliminar este principio y establecer el contrario, propio de los sistemas parlamentarios, en el sentido de que los diputados podían aceptar y ejercer cargos públicos sin perder su investidura cuando fueran designados por el presidente de la Repúbli-

ca, a cuyo efecto se debían desincorporar temporalmente, y podían reincorporarse a la Asamblea al cesar sus funciones y concluir el periodo para el cual hubieran sido electos.

2. La acentuación del presidencialismo con las rechazadas propuestas de reforma constitucional de 2007

Con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se buscaba exacerbar aún más el presidencialismo, asignándose en el artículo 236 de la Constitución nuevas atribuciones del presidente de la República, y ampliar las que tenía, en la siguiente forma:

- 1) Se le atribuía la competencia para no sólo dirigir las acciones del gobierno, sino del Estado, y además coordinar las relaciones con los otros poderes públicos nacionales en su carácter de jefe de Estado (artículo 236.2).
- 2) Se le atribuía una nueva competencia general no sólo en materia de “la ordenación y gestión del territorio”, sino del “régimen territorial del Distrito Federal, los estados, los municipios, dependencias federales y demás entidades regionales, de acuerdo con la ley nacional” (artículo 236.3). Con ello desaparecía de nuevo todo vestigio de autonomía y división territorial, ya que la materia ni siquiera era competencia del legislador, sino del Poder Ejecutivo.
- 3) Se le atribuía al presidente una nueva competencia general para “crear o suprimir las provincias federales, territorios federales, ciudades federales, distritos funcionales, municipios federales, regiones marítimas y distritos insulares, según lo establecido en esta Constitución, designar y remover sus autoridades, conforme a la ley, asimismo podrá crear ciudades comunales de acuerdo con esta Constitución” (artículo 236.4). Así, todo lo que concierne al territorio y su división quedaba en manos del jefe de Estado.
- 4) Se le atribuía la competencia para “formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución” (artículo 236.20), eliminándose la necesaria aprobación por parte de la Asamblea Nacional en relación con la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo que disponía la Constitución de 1999 (artículo 236.18).

- 5) En lugar de “dirigir la fuerza armada nacional en su carácter de comandante en jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ella y fijar su contingente” y de “ejercer el mando supremo de la fuerza armada nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o capitán de navío, y nombrarlos para los cargos que les son privativos”, como establecen los artículos 236.5 y 236.6 de la Constitución de 1999, se buscaba establecer en la rechazada reforma de 2007 que el presidente tenía la competencia para “comandar la fuerza armada nacional bolivariana en su carácter de comandante en jefe, ejerciendo la suprema autoridad jerárquica en todos sus cuerpos, componentes y unidades, determinando su contingente” (artículo 236.7), y “promover a los oficiales y las oficialas de la fuerza armada nacional bolivariana en todos los grados y jerarquías y designarlos o designarlas para los cargos correspondientes” (artículo 236.8).
- 6) Se le atribuía al presidente competencia para “decretar la suspensión o restricción de garantías” en caso de que se declarasen estados de excepción (artículo 236.9), cuando en el artículo 236.7 de la Constitución de 1999 sólo se autoriza al presidente a “restringir” garantías, pero nunca a “suspenderlas”. Esta atribución se buscaba ratificar, además, en la rechazada reforma propuesta respecto del artículo 337 de la Constitución, que ampliaba los poderes presidenciales en los estados de excepción (artículos 338 y 339).
- 7) Por último, además de la clásica competencia de “administrar la hacienda pública nacional”, en la rechazada reforma al artículo 236.13 se le atribuía al presidente competencia para administrar “las reservas internacionales, así como el establecimiento y regulación de la política monetaria, en coordinación con el Banco Central de Venezuela”.

Por otra parte, además de en el artículo 236 de la Constitución, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, en otras normas constitucionales, se asignaban al presidente de la República nuevas y amplias competencias en la siguiente forma:

- a) En el artículo 11 se le asignaba al presidente de la República competencia para “decretar regiones estratégicas de defensa a fin de garantizar la soberanía, la seguridad y defensa en cualquier parte del territorio y espacios geográficos de la República” y para “decretar

- autoridades especiales en situaciones de contingencia, desastres o cualquier otra que requiera la intervención inmediata y estratégica del Estado”.
- b) En el artículo 16 se le asignaba al presidente competencia para crear por decreto las ciudades comunales cuando en la totalidad de su perímetro se hayan establecido las comunidades organizadas, las comunas y los autogobiernos comunales.
 - c) En el mismo artículo 16, además, se le asignaba competencia al presidente de la República, en Consejo de Ministros, previo acuerdo aprobado por la mayoría de los diputados de la Asamblea Nacional, para “decretar regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley”.
 - d) También en el artículo 16 se atribuía al “gobierno nacional”, que dirige el presidente de la República, competencia para la elaboración y activación de una misión distrital con el respectivo plan estratégico funcional con motivo de la creación de un distrito funcional.
 - e) En el mismo artículo 16 se le asignaba al Poder Ejecutivo Nacional, cuyo jefe es el presidente de la República, competencia para designar y remover a las autoridades respectivas de las regiones marítimas, territorios federales, Distrito Federal, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que estableciera la Constitución y la ley.
 - f) En el artículo 18 se atribuía al “Poder Ejecutivo”, cuyo jefe es el presidente de la República, con la colaboración y participación de todos los entes del poder público nacional, estatal y municipal, así como del Poder Popular, sus comunidades, comuna, consejos comunales y demás organizaciones sociales, el disponer

...todo lo necesario para el reordenamiento urbano, reestructuración vial, recuperación ambiental, logros de niveles óptimos de seguridad personal y pública, fortalecimiento integral de la infraestructura del hábitat de las comunidades, sistemas de salud, educación, cultura, deporte y recreación, recuperación total de su casco y sitios históricos, construcción de un sistema de pequeñas y medianas ciudades a lo largo de sus ejes territoriales de expansión.

- g) En el artículo 141 se le asignaba al “Poder Ejecutivo” competencia para establecer como “administraciones públicas”, mediante reglamentos organizativos y funcionales, a “las misiones”, como “organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso experimentales”.
- h) En el artículo 318 se le asignaba al presidente de la República o al “Ejecutivo Nacional” competencia para, en coordinación con el Banco Central de Venezuela, fijar “las políticas monetarias” y ejercer “las competencias monetarias del poder nacional”; conjuntamente con el Banco Central de Venezuela, “lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria”; compartir con el Banco Central de Venezuela la función “de participar en la formulación y ejecución de la política monetaria, en el diseño y ejecución de la política cambiaria, en la regulación de la moneda, el crédito y fijación de las tasas de interés”; y como administrador de la hacienda pública nacional, administrar y dirigir las reservas internacionales de la República manejadas por el Banco Central de Venezuela.
- i) En el artículo 321 se atribuía al “jefe del Estado”, en el marco de su función de administración de las reservas internacionales, el establecer, en coordinación con el Banco Central de Venezuela y al final de cada año, el nivel de las reservas necesarias para la economía nacional, así como el monto de las reservas excedentarias, las cuales se debían destinar a fondos que “disponga el Ejecutivo Nacional para inversión productiva, desarrollo e infraestructura, financiamiento de las misiones y, en definitiva, el desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la nación”. Es decir, con la rechazada propuesta de reforma, todas las competencias en materia de política monetaria y financiera se buscaba que estuvieran en manos del jefe del Ejecutivo Nacional.

3. Instituciones de rendición de cuentas

La Constitución de 1999 declara al gobierno de la República como democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsa-

ble, pluralista y de mandatos revocables (artículo 6o.), a cuyo efecto ha establecido algunas instituciones relativas a la rendición de cuentas, particularmente de los funcionarios electos, regulando además, entre los referendos constitucionales, el referendo revocatorio de los mandatos de elección popular.

Sobre la rendición de cuentas, en cuanto al presidente de la República, la Constitución se limitó a establecer que cada año, dentro de los 10 primeros días siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional, en sesiones ordinarias, debe presentar un mensaje en el que debe dar cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior (artículo 237).

En cuanto a los diputados a la Asamblea Nacional, además de disponer que los mismos están obligados a cumplir sus labores con dedicación exclusiva, en beneficio de los intereses del pueblo, y a mantener una vinculación permanente con sus electores, atendiendo sus opiniones y sugerencias y manteniéndolos informados acerca de su gestión y la de la Asamblea (artículo 197), les impone la obligación de dar cuenta anualmente de su gestión a los electores, estando sometidos al referendo revocatorio del mandato (artículo 197).

En cuanto a los gobernadores de los estados, en una incomprensible reacción contra el rol de la representación política en los consejos legislativos estatales, en la Constitución se dispuso que aquéllos deben rendir cuenta de su gestión, anual y públicamente, sólo ante el contralor del Estado. Ante los consejos legislativos sólo deben presentar un informe (artículo 161), sin establecer modalidad alguna de debate o de aprobación.

Ahora bien, en relación con el tema de la rendición de cuentas, debe hacerse mención al referendo revocatorio como institución de democracia directa que deriva del principio constitucional de que “todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables” (artículo 72). Por tanto, la revocación de mandatos se configura como uno de los “medios (en lo político) de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía” (artículo 70).

Ahora bien, la revocatoria del mandato de los funcionarios electos (presidente de la República, gobernadores de estado, alcaldes y diputados a la Asamblea Nacional, legisladores estatales y concejales municipales) sólo puede producirse mediante la realización de un referendo revocatorio, el cual, conforme al artículo 72 de la Constitución, se rige por las siguientes reglas:

- 1) Sólo puede efectuarse una vez transcurrida la mitad del periodo de gobierno para el cual fue electo el funcionario.
- 2) La solicitud de la convocatoria de un referendo sólo puede tener su origen en una iniciativa popular, respaldada por un número no menor del 20% de electores inscritos en el Registro Civil y Electoral en la correspondiente circunscripción electoral para el momento de presentación de la solicitud. Debe señalarse, además, que en ningún caso se puede hacer más de una solicitud de revocación del mandato durante el periodo para el cual fue elegido el funcionario.
- 3) La solicitud se debe formular ante el Consejo Nacional Electoral, órgano al cual compete la organización, administración, dirección y vigilancia de los referendos (artículo 293.5).
- 4) Al referendo revocatorio convocado deben concurrir, como votantes, un número de electores igual o superior al 25% de los electores inscritos en el Registro Electoral para el momento de la votación.
- 5) Para que se produzca la revocatoria del mandato de un funcionario público electo, debe votar a favor de la revocación un número igual o mayor al número de electores que lo eligieron. En este caso, se considera revocado el mandato del funcionario y debe entonces procederse de inmediato a cubrir la falta absoluta de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución (artículos 72 y 233).

Todas estas reglas se buscaba cambiar en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, mediante el cual se pretendía hacer el referendo revocatorio menos participativo y más dificultoso, y establecer, en primer lugar, en vez de que la solicitud de convocatoria del mismo corresponda directamente, como un derecho popular, a un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción, que “se podrá solicitar al Consejo Nacional Electoral la activación del mecanismo para que los electores y electoras inscritos e inscritas en la correspondiente circunscripción del Registro Electoral, en un número no menor del treinta por ciento, soliciten la convocatoria de un referendo para revocar su mandato”, distorsionando la iniciativa popular; en segundo lugar, en vez de exigirse que sólo concurren al referendo un número de electores igual o superior al 25% de los electores inscritos para que se considere válido el referendo, se proponía requerir que concurren al referendo el 40% de los electores inscritos; y en tercer lugar, adicional-

mente a la exigencia de que se considere revocado el mandato cuando voten a favor de la revocatoria “igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario”, se buscaba exigir que fuera “mayor el total de votos a favor que el total de votos en contra”, así hubieran votado por la revocatoria más electores que los que habían elegido al funcionario, con lo cual el referendo revocatorio se distorsionaba en un “referendo ratificatorio”.

Por otra parte, en cuanto al presidente de la República, considerándose la revocatoria del mandato como falta absoluta, en caso de aprobarse debe procederse a cubrir la falta según que ésta ocurra durante los primeros cuatro años de los seis del periodo constitucional o durante los dos últimos. En el primer caso debe procederse a una nueva elección presidencial, para que quien resulte electo complete el periodo constitucional por los dos años restantes; en el segundo caso, el vicepresidente ejecutivo es quien debe asumir la Presidencia hasta completar dicho periodo (artículo 233).

La Constitución sólo reguló expresamente los efectos de la revocatoria sobre el funcionario revocado respecto de los diputados a la Asamblea Nacional, en cuyo caso éstos no pueden optar a cargos de elección popular en el siguiente periodo constitucional (artículo 198). Nada se reguló en los casos de referendos revocatorios de mandato de otros funcionarios.

En cuanto a los referendos revocatorios, como se dijo, la única experiencia que ha habido en Venezuela fue la del referendo revocatorio efectuado el 15 de agosto de 2004 respecto del presidente de la República Hugo Chávez Frías, quien había sido electo en agosto de 2000 con una votación de 3,757,774 electores. En dicho referendo de 2004 votaron a favor de la revocatoria de su mandato 3,989,008 electores, es decir, un número mayor de aquellos que lo eligieron, por lo que conforme al artículo 72 de la Constitución se debía considerar revocado su mandato y se debía proceder de inmediato a realizar una elección para cubrir la falta absoluta que se había producido.

Sin embargo, dicho referendo revocatorio del mandato presidencial, por una interpretación del Consejo Nacional Electoral —evidentemente contraria a la Constitución— contenida en una normativa dictada mediante un acto administrativo, y luego por una frase inserta en una sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, fue

convertido, de golpe, en un “referendo ratificatorio” del mandato del presidente de la República, institución que no tiene asidero constitucional alguno. Dicha experiencia, por lo demás, fue traumática desde el punto de vista de la participación popular: los más de tres millones de electores que firmaron la petición solicitando la convocatoria del referendo, en dos intentos —en 2002 y 2003—, mediante la publicación de la lista de los mismos por un diputado del partido de gobierno (la llamada “Lista de Tascón”), fueron sistemática e impunemente discriminados en sus relaciones con el Estado, de manera que los que eran funcionarios fueron destituidos, los que aspiraban a ser incorporados a la función pública fueron descartados, y todos los que tenían que hacer gestiones ante la administración para el ejercicio de los más elementales derechos (por ejemplo, la obtención de su cédula de identidad o un pasaporte) fueron acosados.

Difícilmente, en esas circunstancias, se podrá efectuar algún otro intento de referendo en el país, ya que el simple ejercicio de un derecho constitucional de petición, convierte al peticionario en un excluido político.

4. *El acentuado militarismo*

La Constitución de 1999, también dentro de sus innovaciones, consagró un acentuado esquema militarista como no se conocía en la última centuria; lo cual, si se agrega al presidencialismo como forma de gobierno y a la concentración de poderes en la Asamblea Nacional y el presidente de la República, cuando éste la controla, pone en evidencia el 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; dándose, al contrario, una gran autonomía a la autoridad militar y a la fuerza armada, con la posibilidad incluso de intervenir sin límites en funciones civiles, bajo la única comandancia general del presidente de la República. Ello se evidencia, por ejemplo, tanto en la incorporación de algunas regulaciones como en la ausencia de las mismas:

- 1) Se eliminó la tradicional prohibición que existía en el constitucionalismo histórico respecto del ejercicio simultáneo de la autoridad civil con la autoridad militar.

- 2) Se eliminó el control civil parlamentario en relación con la promoción de militares de alto rango, y que había sido diseñado por los hacedores de la República a comienzos del siglo XIX. Esa promoción, en la Constitución, es una atribución exclusiva de la fuerza armada y de su comandante general, el presidente de la República (artículo 331).
- 3) Se eliminó la norma que establecía el carácter apolítico de la institución militar y su carácter no deliberante, lo cual abrió el camino para que la fuerza armada delibere e intervenga en los asuntos que estén resolviendo los órganos del Estado.
- 4) 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.
- 5) Se eliminó la obligación de la fuerza armada de obedecer la Constitución y las leyes, cuya observancia debía estar siempre por encima de cualquier otra obligación, como lo establecía la Constitución anterior.
- 6) Por vez primera en la historia del país se le concedió a los militares el derecho al voto (artículo 330), lo cual ha mostrado ser políticamente incompatible con el principio de obediencia.
- 7) La nueva Constitución estableció el privilegio de que el Tribunal Supremo de Justicia debe decidir si hay méritos para juzgar a los militares de alto rango de la fuerza armada (artículo 266.3), lo cual siempre había sido un privilegio procesal reservado a altos funcionarios civiles, como el presidente de la República.
- 8) Se sujetó el uso de cualquier tipo de armas en el país a la autoridad de la fuerza armada (artículo 324), control éste que antes estaba atribuido a la administración civil.
- 9) Se estableció la posibilidad de poder atribuir a la fuerza armada funciones de policía administrativa (artículo 329).
- 10) Se adoptó el concepto de la doctrina de seguridad nacional (artículo 326), definida de forma total, global y omnicompreensiva, conforme a la cual, como había sido desarrollada en los regímenes militares de América Latina en los años setenta, casi todo lo que suceda en la nación concierne a la seguridad del Estado, incluso el desarrollo económico y social.

Todo esto dio origen a un esquema militar que fue una novedad constitucional y ha venido conduciendo a una situación en la que la fuerza armada, con el soporte del jefe de Estado, se ha apoderado de la administración civil del Estado, como ha venido ocurriendo en los últimos años. Todas estas disposiciones muestran un cuadro constitucional de militarismo verdaderamente único en la historia política y constitucional de América Latina, que no se encuentra ni siquiera en las Constituciones de los anteriores regímenes militares.

De esta forma, el militarismo se ha apoderado del Estado, de manera que aun cuando el régimen autoritario que se ha establecido no haya sido fruto de un golpe militar, en definitiva, otro valor fundamental para la democracia como es la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida, por el apoderamiento militar del Estado y su imbricación con el partido único, se ha resquebrajado, habiendo quedado el respeto al Estado de derecho como otro valor pospuesto por todas las entidades y sectores de la sociedad.

Con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, el esquema militarista del Estado se acentuaba. En tal sentido, además de buscar cambiar el nombre de la fuerza armada nacional por fuerza armada bolivariana (artículos 156.8, 236.6, 328 y 329), y de sus componentes: ejército, armada, aviación y guardia nacional, por ejército nacional bolivariano, armada nacional bolivariana, aviación nacional bolivariana, guardia nacional bolivariana y milicia nacional bolivariana (artículo 329); en la rechazada propuesta se buscaba reformar los artículos 328 y 329 de la Constitución, con lo que se cambiaba radicalmente el carácter de la institución militar como una institución profesional, apolítica y no deliberante al servicio de la República, por una milicia al servicio del jefe de Estado y de su parcialidad política.

En cuanto al artículo 328 de la Constitución de 1999, el mismo dispone que la fuerza armada nacional constituye “una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la nación y asegurar la integridad del espacio geográfico” mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con la Constitución y con la ley. La norma agrega que “en el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política

alguna”, siendo sus pilares fundamentales “la disciplina, la obediencia y la subordinación”.

En la rechazada propuesta de reforma al artículo 328, en primer lugar, se eliminaba la previsión constitucional de que la fuerza armada es una “institución esencialmente profesional, sin militancia política”, y en su lugar se establecía que constituía “un cuerpo esencialmente patriótico popular y antiimperialista”. Con ello desaparecía la institución militar como institución profesional, y desaparecía la prohibición de que la misma no tuviera militancia política, definiéndoselo como “patriótico popular y antiimperialista”, con lo que se buscaba abrir el camino constitucional para la integración de la fuerza armada en el partido político de su comandante en jefe, quien ejerce la suprema autoridad jerárquica en todos sus cuerpos, componentes y unidades (como se proponía en la rechazada reforma del artículo 236.6 de la Constitución).

En segundo lugar, entre los objetivos de la fuerza armada, además de ser organizada conforme a la Constitución de 1999 para “garantizar la independencia y soberanía de la nación y asegurar la integridad del espacio geográfico”, se proponía agregar, además, que era para “preservarla de cualquier ataque externo o interno”.

En tercer lugar, en lugar de establecerse que esos objetivos se deben lograr “mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional”, el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 buscaba regular que dichos objetivos se debían lograr “mediante el estudio, planificación y ejecución de la doctrina militar bolivariana, la aplicación de los principios de la defensa militar integral y la guerra popular de resistencia, la participación permanente en tareas de mantenimiento de la seguridad ciudadana, y conservación del orden interno, así como la participación activa en planes para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la nación”. Se buscaba así incorporar, en esta forma, la “doctrina militar bolivariana” como elemento esencial de la actuación de la fuerza armada, aun cuando se desconociera su contenido exacto; se incorporaban elementos de guerrilla como “la guerra popular de resistencia”, y se buscaba convertir a la fuerza armada en organización de policía nacional, al quererle atribuir la competencia en materia de seguridad ciudadana y conservación del orden interno. Además, con la previsión de que entre sus funciones estaba la de participar en forma “activa en planes para el

desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la nación”, se buscaba constitucionalizar la militarización del Estado y la administración pública.

En cuarto lugar, en vez de establecerse, como lo prevé la Constitución de 1999, que en el cumplimiento de sus funciones, la fuerza armada “está al servicio exclusivo de la nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna”, el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se proponía sustituir esta disposición por la indicación de que en “el cumplimiento de su función, estará siempre al servicio del pueblo venezolano en defensa de sus sagrados intereses y en ningún caso al de oligarquía alguna o poder imperial extranjero”. La consecuencia de este cambio era la eliminación de la prohibición impuesta constitucionalmente a la fuerza armada de que pudiera estar al servicio de persona o parcialidad política alguna, lo que de nuevo buscaba abrir el camino constitucional para la integración de la fuerza armada en el partido político de su comandante en jefe, quien ejerce la suprema autoridad jerárquica en todos sus cuerpos, componentes y unidades (como se proponía en la reforma del artículo 236.6 de la Constitución), quien la podía poner a su servicio o al servicio del partido del gobierno.

Además, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, respecto del artículo 236.7, se buscaba atribuir al presidente de la República, en tal carácter de comandante en jefe, la potestad de promover a sus oficiales en todos los grados y jerarquías y designarlos o designarlas para los cargos correspondientes (artículo 236.7), lo que constituía el instrumento para asegurar la sujeción política de los mismos.

En quinto lugar, además de establecerse que sus pilares fundamentales son la Constitución y las leyes, así como la disciplina, la obediencia y la subordinación, en el rechazado proyecto de reforma se proponía agregar que “sus pilares históricos están en el mandato de Bolívar: «Libertar a la patria, empuñar la espada en defensa de las garantías sociales y merecer las bendiciones del pueblo»”.

En cuanto al artículo 329 de la Constitución de 1999, éste dispone que “el ejército, la armada y la aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la nación”, y en cuanto a la guardia nacional, la misma debe “cooperar en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país”. La norma

agrega que “la fuerza armada nacional podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley”. En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, respecto del artículo 329, en primer lugar se buscaba aumentar a cinco los componentes militares de la fuerza armada bolivariana, como cuerpos de tierra, mar y aire, organizados administrativamente así: el ejército nacional bolivariano, la armada nacional bolivariana, la aviación nacional bolivariana, la guardia nacional bolivariana y la milicia nacional bolivariana.

En segundo lugar, se buscaba disponer en la norma constitucional que los cinco componentes o cuerpos militares se debían “estructurar en unidades combinadas de guarnición, unidades combinadas de adiestramiento y unidades de operaciones conjuntas, tanto en el nivel táctico como en el nivel estratégico, a efectos del cumplimiento de su misión”.

Con todas estas reformas, que fueron rechazadas en el referendo del 2 de diciembre de 2007, se buscaba acentuar el carácter político de la fuerza armada y el militarismo del Estado, que se había iniciado conforme a las normas de la propia Constitución de 1999, en las cuales ya había desaparecido “el carácter apolítico y no deliberante” de la fuerza armada que establecía el artículo 132 de la Constitución de 1961; la obligación esencial que tenía la fuerza armada nacional, conforme a ese mismo artículo, de asegurar “la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación”; la tradicional prohibición de que la autoridad militar y la civil no podían ejercerse simultáneamente, que establecía el artículo 131 de la Constitución de 1961; y el control por parte de la Asamblea Nacional respecto de los ascensos de los militares de alta graduación (artículo 331, C, de la Constitución de 1961).

IV. REFORMAS A LA FORMA DE ESTADO

La forma del Estado venezolano, desde que se creó la República en 1811, y luego desde que se reconstituyó la República en 1830, ha sido siempre formalmente la de una Federación, en la cual el poder público está distribuido en el territorio en tres niveles, entre entidades políticas territoriales autónomas: el nivel nacional (República), el nivel estatal (estados) y el nivel municipal (municipios), cuya respectiva autonomía política garantiza la propia Constitución.

Con todos sus altibajos, y a pesar de la tendencia a centralizar la Federación, ésta ha sido la forma del Estado que siempre se ha tenido, y que implica la distribución vertical del poder público. Esta forma del Estado federal, sin embargo, aun cuando sin eliminarla formalmente, desaparecía en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, de nuevo en fraude a la Constitución.

1. *El rechazado proyecto de desmoronar la forma federal del Estado y vaciar de contenido territorial a la Federación*

En efecto, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, si bien no se eliminaba expresamente la “Federación”, o la “forma federal” del Estado, la misma se vaciaba en tal forma de contenido que materialmente desaparecía.

En particular, en cuanto a los estados y municipios sobre cuya concepción se monta el sistema federal, conforme a la rechazada reforma que se propuso del artículo 16, si bien no se los eliminaba expresamente de la norma, desaparecía la garantía constitucional de la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa que establece la Constitución de 1999 como condición esencial de la división territorial, buscándose sentar, en consecuencia —con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007—, las bases para vaciarlos de sentido y de competencias.

Además, en cuanto a los municipios, en el rechazado proyecto de reforma constitucional se les quitaba el carácter de unidad política primaria que el artículo 168 de la Constitución de 1999 les garantizaba conforme a una tradición constitucional que se remonta a comienzos del siglo XX, y, en cambio, se disponía que “la unidad política primaria de la organización territorial nacional es la ciudad”, entendida ésta como “todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas”.

Estas comunas, conforme al mismo artículo 16, se proponía que fueran “las células sociales del territorio y estarán conformadas por las comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo territorial básico e indivisible del Estado socialista venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia”. Y se concluía indicando que “a partir de la comunidad y

la comuna, el poder popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la ley nacional, y que constituyan formas de autogobierno y cualquier otra expresión de democracia directa”.

El rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 en relación con el artículo 16 agregaba, además, que “la ciudad comunal se constituye cuando en la totalidad de su perímetro se hayan establecido las comunidades organizadas, las comunas y el autogobierno comunal”, y se disponía, pura y simplemente, que serían creadas por decreto del presidente de la República en Consejo de Ministros.

Pero además, en la rechazada propuesta de reforma al artículo 136, relativo al poder público, se precisaba el esquema, indicándose que

...el poder popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad, y otros entes que señale la ley.

Asimismo, que el poder popular “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”. Se trataba, en definitiva, de la eliminación de la democracia representativa y de la autonomía política local, es decir, de la descentralización política como condición para la participación política. Con ello se buscaba establecer que los titulares de los órganos del poder público no fueran electos democráticamente, lo que es contrario al principio democrático representativo constitucional.

2. La rechazada propuesta para una nueva división territorial de la República sujeta al poder central y con autoridades no electas

Con todo el esquema antes indicado, lo que se había sancionado como proyecto de reforma constitucional en noviembre de 2007, rechazado mediante referendo del 2 de diciembre de 2007, había sido el descuartizamiento de la forma federal del Estado, que —como se dijo— implica

la división política del territorio en “entidades políticas”, es decir, que gozan esencialmente de autonomía política territorial, y cuyo gobierno, como lo exige el artículo 60. de la Constitución, debe ser entre otros aspectos “electivo”.

En efecto, en lugar de la organización política de la República montada en la división del territorio nacional en el de los estados, el del distrito capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales, y la exigencia de que el territorio se organice en municipios, y en todas esas entidades (excepto las dependencias federales que nunca se regularon legislativamente y los territorios federales que desaparecieron) con gobiernos democráticos electos mediante sufragio, en la reforma que se propuso del artículo 16 lo que se buscaba establecer era que “el territorio nacional se conforma a los fines político-territoriales y de acuerdo con la nueva geometría del poder, por un Distrito Federal, en el cual tendrá su sede la capital de la República Bolivariana de Venezuela, por los estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares”.

Por otra parte, en lugar de que el territorio se organice en municipios como lo exige la Constitución de 1999, lo que se buscaba establecer con la rechazada reforma constitucional era que “los estados se organizan en municipios” (artículo 16), los que por tanto se buscaba que desaparecieran si una parte del territorio se convertía en alguna de las entidades antes mencionadas, quitándoselas a un estado. Por ello es que precisamente el municipio hubiera desaparecido, de haberse aprobado la reforma, como unidad política primaria en la organización nacional, como lo regula la Constitución de 1999.

Además, conforme al rechazado proyecto de reforma de 2007, en relación con el mismo artículo 16 de la Constitución, y dejando aparte las reformas de orden local ya referidas mediante las cuales el municipio se lo quería vaciar en las comunidades, comunas y ciudades a partir de las cuales se proponía desarrollar el poder popular, se buscaba autorizar al presidente de la República, en Consejo de Ministros, para que “previo acuerdo aprobado por la mayoría simple de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional”, pudiera “decretar regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra enti-

dad que establezca esta Constitución y la ley”. Es decir, con la rechazada reforma constitucional, la división político-territorial de la República dejaba de ser una materia de rango constitucional, como siempre lo ha sido, y se buscaba que pasara a ser una materia ni siquiera de regulación mediante ley por la Asamblea Nacional, sino de la sola regulación ejecutiva. Es difícil concebir mayor centralización del poder. Y si bien no se establecía la eliminación formal de los estados y municipios, lo que se proponía en materia de distribución de competencias y de vaciamiento de las mismas en los consejos comunales hubiera provocado —de haberse aprobado la reforma— la material desaparición de los mismos, por inoperantes.

Por otra parte, y salvo en el caso de los estados y municipios, todas las otras entidades territoriales se buscaba que se establecieran sin garantía alguna de que sus gobiernos fueran electos mediante sufragio universal, directo y secreto. Al contrario, como se trataba básicamente de nuevas organizaciones que se busca integrar al poder popular, sobre éste, la rechazada reforma constitucional de 2007 se proponía indicar en el artículo 136 que como “el pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del poder popular”, “éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”. Es decir, lo que se proponía en definitiva era el fin de la democracia representativa a nivel local.

Por último, el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 lamentablemente proponía volver al mismo esquema del siglo XIX, ya superado en todas las federaciones del mundo, de ausencia de gobierno local en la ciudad capital. En tal sentido, en relación con el artículo 18 se proponía eliminar el Distrito Capital y la organización municipal del mismo, y sustituirlo de nuevo por un Distrito Federal, que se pretendía revivir pero sin garantía constitucional alguna de la autonomía municipal o territorial en el mismo ni del “carácter democrático y participativo de su gobierno”, como lo establece la Constitución de 1999. Con ello, se buscaba que pasase a estar controlado por el poder nacional, como fue la concepción original del Distrito Federal en 1863, para que en la capital de la República y sede del poder nacional, sólo los órganos nacionales actúen y no exista gobierno local y democrático alguno con autonomía política.

3. *El proyecto de abandonar el principio de la distribución vertical del poder público en nacional, estatal y municipal con la incorporación del poder popular*

En las Constituciones venezolanas, la forma federal del Estado concretizada en la distribución vertical del poder público comenzó a expresarse formalmente en la Constitución de 1858, que estableció que “el poder público se divide en nacional y municipal” (artículo 9o.); luego la Constitución de 1901 se refirió al poder federal y el poder de los estados (artículo 29), a los que posteriormente, a partir de la Constitución de 1925, se agregó el poder municipal. Por ello, el artículo 136 de la Constitución de 1999 dispone que “el poder público se distribuye entre el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional”.

Esta distribución tradicional del poder público se pretendía cambiar radicalmente con el proyecto de reforma constitucional de 2007, y rechazado en diciembre del mismo año, al buscar agregar en el artículo 136 un nuevo nivel territorial de distribución del poder público, además del poder municipal, del poder estatal y del poder nacional, que era el poder popular. En relación con este último, en la norma constitucional se buscaba prever que “el pueblo es el depositario de la soberanía y la *ejerce directamente a través del poder popular*” y que “*éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población*”, el cual

...se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad, y otros entes que señale la ley.

Por otra parte, la Constitución, en su artículo 136, al organizar al Estado “federal” conforme al principio de la distribución vertical del poder público, distribuye y asigna diversas competencias a los tres niveles de gobierno, es decir, al poder nacional, al poder estatal y al poder municipal, aun cuando siguiendo la tendencia centralista de los últimos cien años, centralizó casi todas las competencias públicas en el nivel nacional, con muy pocas competencias en el nivel estatal intermedio y con

competencias en materia de la vida local atribuidas a los municipios. En todo caso, las competencias de cada nivel territorial deben ejercerse con autonomía, en el sentido de que ésta no podría ser limitada por ley nacional posterior. De esa garantía se trata cuando se establece una distribución constitucional del poder público en el territorio, lo que la Constitución de 1999 establece expresamente respecto de los estados y municipios.

Ahora, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, y respecto a las normas relativas a la distribución de competencias públicas entre los tres niveles territoriales de gobierno, materialmente se termina centralizando todas las competencias del poder público en el nivel nacional mediante la asignación de nuevas competencias al poder nacional; la centralización de competencias que tienen los estados en la Constitución de 1999, que se eliminaban; y la obligación impuesta a los estados y municipios de transferir sus competencias a los consejos comunales, con lo que se perseguía que quedasen como entelequias vacías.

En particular, entre las materias que con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se asignaban al poder nacional, destacan aquellas que implicaban una completa centralización de competencias en éste y de ahogamiento definitivo de las competencias estatales y municipales, al buscar asignársele en el artículo 156.10 competencia para “la ordenación y gestión del territorio y el régimen territorial del Distrito Federal, los estados, los municipios, las dependencias federales y demás entidades regionales”; y en el artículo 156.11, competencia para “la creación, supresión, ordenación y gestión de provincias federales, regiones estratégicas de defensa, territorios federales, municipios federales, ciudades federales y comunales, distritos funcionales, regiones marítimas y distritos insulares”. De esta forma, los estados y municipios hubieran dejado de ser “entidades políticas”, perdiendo efectiva autonomía, y pasaban a depender totalmente del poder nacional, como órganos sin autonomía alguna, es decir, como administraciones periféricas del poder central sometidas a la ordenación y gestión que establezca el poder nacional.

Por último, en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, el golpe de gracia definitivo a la forma federal del Estado era la propuesta de eliminar la tradicional competencia residual de los estados propia de toda Federación (establecida en el artículo 164.11 de la Constitución de 1999), en el sentido de que les corresponde “todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia na-

cional o municipal”; buscándose sustituir esta disposición por otra que establecía una situación inversa, es decir, atribuir la competencia residual al poder nacional en el artículo 156, indicando que correspondía al poder nacional “toda otra materia que la presente Constitución atribuya al poder público nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza, o que no esté atribuida expresamente a la competencia estatal o municipal”.

En conclusión, en el proyecto de reforma constitucional de noviembre de 2007, y que fue rechazado en el referendo de diciembre del mismo año, se buscaba redefinir materialmente al Estado democrático federal descentralizado y convertirlo en un Estado comunal centralizado no democrático, a cuyo efecto en el artículo 184 de la Constitución se proponía establecer que la “descentralización y transferencia” que debe regular la ley, debía ser hecha a “las comunidades organizadas, a los consejos comunales, a las comunas y otros entes del poder popular”, implicando incluso, entre otros casos, “la asunción por parte de las organizaciones comunales de la gestión de las empresas públicas municipales y/o estatales” (ordinal 2), y “la transferencia a las organizaciones comunales de la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales, con fundamento en el principio de corresponsabilidad en la gestión pública” (ordinal 7).

En el rechazado proyecto de reforma constitucional, además, se definía la estructura de “la comunidad organizada”, buscando indicar que “tendrá como máxima autoridad la asamblea de ciudadanos y ciudadanas del poder popular, quien en tal virtud designa y revoca a los órganos del poder comunal en las comunidades, comunas y otros entes político-territoriales que se conformen en la ciudad, como la unidad política primaria del territorio”; y además que “el Consejo Comunal constituye el órgano ejecutor de las decisiones de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, articulando e integrando las diversas organizaciones comunales y grupos sociales, igualmente asumirá la justicia de paz y la prevención y protección vecinal”, que han sido competencias tradicionales de los municipios.

Este esquema institucional, por supuesto, había que concatenarlo con lo que se proponía para reformar el artículo 136, relativo al poder popular, en el cual se buscaba eliminar todo vestigio democrático representativo, al indicar, como antes se ha dicho, que “el pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del poder popular. Éste

no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población” y “se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, los consejos obreros, los consejos campesinos, los consejos estudiantiles y otros entes que señale la ley”.

V. LAS REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL

1. *El órgano electoral*

En relación con las reformas electorales, quizá la más significativa en los últimos años ha sido la referente a los organismos electorales que se crearon, en principio, para garantizar su autonomía e independencia.

En tal sentido, la Constitución de 1999 estableció una penta-separación del poder público, al disponer que “el poder público nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral” (artículo 136), creando entonces al Poder Electoral con autonomía orgánica y funcional en relación con los otros poderes, cuyo ejercicio se atribuyó al Consejo Nacional Electoral como ente rector; el cual, además, tiene como organismos subordinados al mismo, a la Junta Electoral Nacional, a la Comisión de Registro Civil y Electoral y a la Comisión de Participación Política y Financiamiento (artículo 292). El Poder Electoral fue regulado en la Ley Orgánica del Poder Electoral publicada en la *Gaceta Oficial* núm. 37.573 del 19 de noviembre de 2002.

Este órgano, además, fue dotado de amplias potestades normativas, en particular la función de “reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan” (artículo 293.1).

Aun cuando para la designación de los miembros (rectores) del Consejo Nacional Electoral, la Constitución dispuso la intervención de un Comité de Postulaciones Electorales (artículo 295) para asegurar la participación ciudadana, y el nombramiento por las 2/3 partes de la Asamblea Nacional (artículo 296), en la práctica, por la situación política extremadamente polarizada del país, el nombramiento de dichos funcionarios ante la omisión legislativa se hizo en 2004 por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de forma tal que consolidó el control político ejecutivo sobre dicho organismo, lo que se ha reforzado posterior-

mente por la composición de la Asamblea Nacional en las elecciones de 2005 sólo por representantes del partido de gobierno.

La Constitución de 1999 creó además, en el Tribunal Supremo de Justicia, una Sala Electoral (artículo 262) a la cual le atribuyó la jurisdicción contencioso-electoral (artículo 297), y que se configura como una jurisdicción contencioso-administrativa especializada en materia electoral.

2. *El derecho al sufragio*

En la Constitución de 1999 se estableció el derecho al sufragio para los venezolanos que hubieran cumplido 18 años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política. En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se buscaba rebajar la edad para ejercer el derecho a voto a 16 años (artículo 67).

3. *Elección presidencial*

La tradición en Venezuela a partir de 1958 y hasta 2000 fue la de un sistema democrático pluralista en la cual los diversos grupos políticos tuvieron opciones reales de acceso al poder mediante elecciones competitivas, que en general fueron dominadas por los partidos políticos que funcionaron durante cuatro décadas; partidos que cubrieron todo el espectro político y que tuvieron su origen en los movimientos sociales y estudiantiles desarrollados entre los años treinta y cuarenta del siglo pasado.

Ese panorama político cambió a partir de 2000, dado el marco autoritario que configuró la Constitución, basado en la concentración y centralización del poder, con el cual las posibilidades de alternabilidad republicana se tornaron ilusorias, al punto de que en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 desaparecía totalmente, al buscarse establecer formalmente, por primera vez en la historia constitucional del país, la posibilidad de la reelección indefinida del presidente de la República (artículo 230).

A. *Sistema de elección*

El sistema de elección del presidente de la República en la Constitución de 1999 es el mismo que estaba previsto en la Constitución de 1961,

el cual, a pesar de las propuestas de reforma que se presentaron ante la Asamblea Constituyente en 1999, permaneció inalterado.

Se trata de un sistema de elección por mayoría simple mediante votación universal, directa y secreta (artículo 228). Por tanto, se proclama electo el candidato que hubiere obtenido la mayoría de votos válidos. A pesar de que en la Asamblea Constituyente se propuso que en la nueva Constitución se estableciera el principio de la mayoría absoluta y la doble vuelta en la elección presidencial, ello no fue aceptado. Incluso, debe mencionarse que en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se proponía establecer la prohibición de que las elecciones para las autoridades de las universidades nacionales autónomas pudiera decidirse en doble vuelta, buscándose imponer que se decidieran “en una sola vuelta” (artículo 109).

B. Reelección presidencial

La tradición en Venezuela por más de un siglo fue la prohibición absoluta de la reelección inmediata del presidente de la República. Sólo en la Constitución de 1961 se admitió la reelección presidencial pero después de transcurridos 10 años de la terminación del primer mandato, es decir, luego de transcurridos dos periodos constitucionales. Este sistema fue radicalmente cambiado en la Constitución de 1999, estableciéndose no sólo un periodo constitucional de 6 años (en lugar de los 5 años previstos en la Constitución de 1961) sino la posibilidad de reelección inmediata, aun cuando por una sola vez, para un nuevo periodo (artículo 230). En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, a propuesta del presidente de la República, no sólo se buscaba establecer la posibilidad de la reelección presidencial indefinida, sino la extensión del periodo constitucional a 7 años.

Este sistema de extenso periodo constitucional con reelección inmediata es, sin duda, uno de los elementos que refuerzan el presidencialismo.

C. Duración del mandato presidencial

Contrariamente a lo que establecía la Constitución de 1961, en el sentido de un periodo constitucional único para todos los niveles de gobierno, la Constitución de 1999 estableció periodos constitucionales varia-

dos: el periodo constitucional del presidente de la República era de 6 años (artículo 230), en forma diferente a los otros periodos de duración de mandato de los otros funcionarios electos: un periodo de 5 años para los diputados a la Asamblea Nacional, y de 4 años para los gobernadores de estado, los legisladores miembros de los consejos legislativos estatales, los alcaldes y los concejales miembros de los concejos municipales (artículos 160, 162, 174, 175). En el proyecto de reforma constitucional de 2007, que fue rechazado por el pueblo, como se dijo, se buscaba extender el periodo presidencial a 7 años, lapso que nunca antes ha existido en toda la historia política del país.

D. Elecciones

Hasta 1993, las elecciones presidenciales y parlamentarias habían sido simultáneas. Con motivo de la reforma a la Ley Orgánica del Sufragio y de acuerdo con lo que autorizaba la Constitución de 1961, en 1998, por primera vez, se separaron las elecciones para los cuerpos representativos nacionales y para los funcionarios estatales, que se eligieron en forma separada de la elección para presidente de la República.

Esta reforma se recogió en la Constitución de 1999, particularmente por el hecho de que los periodos de duración del mandato de los funcionarios electos son diferentes, originando —en consecuencia— que las elecciones se realicen en forma separada, salvo respecto de las elecciones para funcionarios estatales y municipales que se realizan en forma simultánea. Por tanto, a partir de 2000 las elecciones siempre han sido separadas respecto de la elección de los diputados a la Asamblea Nacional, y todas respecto de la elección presidencial.

El día de las elecciones, conforme a la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, siempre se fija para un día domingo.

El registro electoral es permanente, correspondiendo su organización, actualización y supervisión al Consejo Nacional Electoral.

Habiendo dejado de ser obligatorio el voto en la Constitución de 1999 (contrariamente a lo que prescribía la Constitución de 1961), hasta tanto se produzca la integración que la Constitución prescribe entre el Registro Civil y el Electoral (artículo 293), la inscripción en el registro electoral puede considerarse como optativa.

4. *Elección legislativa*

A. *Funciones claves del sistema electoral*

El sistema electoral de los representantes para los órganos legislativos en Venezuela, conforme a la Constitución de 1961, se había concebido de manera tal que se asegurara que los partidos políticos obtuvieran representación proporcional en los órganos legislativos, que la ley electoral siempre identificó con el sistema D'Hondt. El principio de la representación proporcional, por tanto, fue el signo común de las elecciones efectuadas para los cuerpos representativos durante todo el periodo democrático hasta 1993, cuando se establecieron en la legislación —conforme lo autorizaba la Constitución— mecanismos que combinaron la representación proporcional con la elección mayoritaria en circunscripciones uninominales o plurinominales. Ese esquema se constitucionalizó posteriormente en la Constitución de 1999.

B. *Sistema electoral utilizado en los órganos legislativos*

En efecto, en cuanto a la elección de los cuerpos legislativos, el principio general de la sola representación proporcional de las minorías que conforme a la Constitución de 1961 se aplicó hasta las elecciones de 1989 para la elección de los cuerpos representativos, se modificó en la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio de 1993, en la cual se combinó el principio de la representación proporcional con la personalización del sufragio.

En consecuencia, desde las elecciones de 1993 hasta las elecciones de 1998, el sistema electoral para la elección de los miembros del antiguo Congreso se rigió por los siguientes principios: para la Cámara del Senado, la elección se efectuó mediante representación proporcional a través de listas cerradas y bloqueadas en circunscripciones binominales mediante el sistema D'Hondt y adjudicación de cargos adicionales por cociente electoral. En la Constitución de 1999 el Senado fue eliminado, estableciéndose un Parlamento unicameral.

Para la elección de los diputados a la Cámara de Diputados y los miembros de las antiguas asambleas legislativas de los estados, la elección se efectuó mediante el sistema de “representación proporcional per-

sonalizada”, que combinó la proporcionalidad (voto lista con adjudicación de escaños mediante el sistema D’Hondt) con la uninominalidad (en circunscripciones uninominales o plurinominales), de manera que aproximadamente la mitad de los cargos se eligió mediante listas cerradas y bloqueadas, y la otra mitad mediante voto uninominal por mayoría relativa, en circunscripciones que fueron de un escaño (uninominales) o de varios escaños (plurinominales).

De acuerdo con este sistema, en cada una de las circunscripciones electorales, que se corresponde a los territorios de los estados de la Federación, los partidos y organizaciones políticas pudieron postular una lista de candidatos y, además, los candidatos necesarios para los cargos personalizados, de manera que los electores han votado a la vez por una de las listas y por tantos candidatos nominales como correspondiera a su circunscripción (uninomial o plurinomial), incluyendo la posibilidad de seleccionar la lista de un partido y un candidato de otro.

En la Constitución de 1999, como se dijo, se eliminó el Senado y, por tanto, desapareció el casi bicentenario sistema parlamentario bicameral que había existido en el país desde 1811, sustituyéndoselo por un sistema parlamentario unicameral, con una Asamblea Nacional, cuyos diputados, de acuerdo con lo dispuesto en la propia Constitución, al igual que todos los cuerpos representativos estatales y municipales, deben ser electos mediante un sistema que combine “el principio de la personalización del sufragio con la representación proporcional” (artículo 63). Así se reguló, además, en el Estatuto Electoral del Poder Público que dictó la Asamblea Nacional Constituyente en enero de 2000 (publicado en la *Gaceta Oficial* núm. 36.884 del 3 de febrero de 2000), en el cual se dispuso que el 60% de todos los representantes populares debían ser elegidos en circunscripciones uninominales, según el principio de la personalización; y el 40% se debía elegir por lista, según el principio de representación proporcional (artículo 15). Para garantizar la combinación y aplicación de ambos sistemas, conforme a la Ley Orgánica y el Estatuto Electoral, el procedimiento de adjudicación de puestos debe comenzar mediante la adjudicación de los electos por representación proporcional en las circunscripciones plurinominales, para posteriormente sustraer de los puestos adjudicados a los partidos bajo ese mecanismo, los que obtengan por mayoría de votos en las circunscripciones uninominales y, de esa forma, poder mantener el grado requerido de proporcionalidad entre los votos obtenidos y los puestos adjudicados.

El sistema opera, por supuesto, en relación con los candidatos de un mismo partido postulados para la elección mayoritaria en los circuitos uninominales y para la elección por lista en las circunscripciones plurinominales. Por tanto, si un partido sólo postula para elecciones uninominales o sólo postula para las elecciones en las circunscripciones por lista, no habría deducción alguna que hacer, de manera que una forma de burlar la Constitución y la ley y eliminar la proporcionalidad fue la desarrollada por la práctica política en 2005, por los partidos que respaldaban al gobierno, conforme al método que se denominó de “las morochas”, y que consistió en un sistema de postulación de candidatos a cuerpos deliberantes, donde una pluralidad de partidos o grupos políticos actuaron postulando candidatos por lista y candidatos nominales; pero con la característica de que los partidos agrupados participaron postulando en sus listas, pero no lo hicieron en los circuitos uninominales, de manera que los candidatos electos en éstos no se le dedujeron a los electos en las listas, atribuyéndose en definitiva al grupo o partido político más representantes que los que le debían corresponder mediante el método del cociente.

El método, aceptado por el Consejo Nacional Electoral, fue impugnado vía acción de amparo constitucional ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, el cual, mediante sentencia núm. 74 del 25 de enero de 2006,³ se limitó a señalar que “el principio de personalización del sufragio está garantizado por la nominalidad y la representación proporcional por el voto lista, dejando a la iniciativa de los ciudadanos y de las organizaciones políticas el sistema de selección y postulación de sus candidatos”. El magistrado que salvó su voto respecto de dicha decisión (Pedro Rafael Rondón Haaz) calificó el método como “un fraude a la ley y, más grave aún, en un fraude a la Constitución, a través de un evidente abuso de las formas jurídicas en pro de conseguir una finalidad distinta a la que las normas constitucional y legal establecieron respecto del método de elecciones mixtas uninominal-lista y a través de un evidente abuso de derecho de las organizaciones con fines políticos a postular candidatos”.⁴

Hasta diciembre de 2007 no se había dictado la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política adaptada a la nueva Constitución, por lo

³ *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 105, 2006, pp. 122-144.

⁴ *Idem*.

que las elecciones efectuadas para los diputados de la Asamblea Nacional desde 1999 hasta 2006 se realizaron de acuerdo con las normas previstas en la Ley Orgánica del Sufragio de 1993, con reformas en 1998, que regía para la elección de los diputados al antiguo Congreso, con la eliminación de la figura de los diputados adicionales por cociente electoral (que existía desde los años cuarenta conforme al sistema D'Hondt), tal como fue decidido por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia núm. 17 del 14 de marzo de 2000,⁵ y en el Estatuto Electoral del Poder Público de 2000, a pesar de que el mismo fue dictado por la Asamblea Constituyente sólo para regir las elecciones de ese año.

5. Reformas a instituciones de democracia directa

La Constitución de 1999 fue clara en disponer que “la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el poder público” (artículo 5o.). Se estableció, en consecuencia, la democracia representativa combinada con mecanismos de democracia directa.

Además, el artículo 70 de la Constitución enumeró expresamente los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en la forma siguiente:

...en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas, incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

En cuanto a los mecanismos políticos de participación, ya nos hemos referido anteriormente a la elección de cargos públicos, a los diversos re-

⁵ *Revista de Derecho Público*, núm. 81, 2000, pp. 97 y ss.

ferendos, en particular a la revocación de mandato mediante referéndum, y a las iniciativas legislativas. Nos referimos ahora a la consulta popular, a la iniciativa popular, a los cabildos abiertos y las asambleas de ciudadanos.

A. Consulta popular

La consulta popular ha sido regulada expresamente en la Constitución para la sanción de las leyes por la Asamblea Nacional, disponiendo el artículo 211 de la Constitución que durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, la Asamblea Nacional o las comisiones permanentes deben consultar a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada, para oír su opinión sobre los mismos. En este caso, tienen derecho de palabra en la discusión de las leyes: los ministros en representación del Poder Ejecutivo; el magistrado del Tribunal Supremo de Justicia o a quien éste designe, en representación del Poder Judicial; el representante del Poder Ciudadano designado por el Consejo Moral Republicano; los integrantes del Poder Electoral; los estados, a través de un representante designado por el Consejo Legislativo, y los representantes de la sociedad organizada en los términos que establezca el reglamento de la Asamblea Nacional.

Adicionalmente, en cuanto a los reglamentos dictados por el presidente de la República, la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, de 2001, dispone que cuando los órganos o entes públicos, en su rol de regulación, propongan la adopción de normas legales, reglamentarias o de otra jerarquía, deben remitir el anteproyecto para su consulta a las comunidades organizadas y a las organizaciones públicas no estatales inscritas en el registro respectivo (artículo 136). Además, la Ley Orgánica dispone que el órgano o ente público correspondiente debe publicar en la prensa nacional la apertura del proceso de consulta, indicando su duración, durante el cual cualquier persona puede presentar por escrito sus observaciones y comentarios sobre el correspondiente anteproyecto, sin necesidad de estar inscrito en el registro antes mencionado. Si bien la consulta no tiene carácter vinculante (artículo 135), la ley es enfática en disponer que el órgano o ente público no puede aprobar normas —para cuya resolución sea competente— que no sean consultadas, de manera que dichas normas serán nulas de nulidad absoluta si no han sido consultadas según el procedimiento establecido (artículo 137).

Lamentablemente, en la práctica, estos mecanismos de consulta popular de normas no tienen aplicación generalizada.

B. *Iniciativa popular*

En el procedimiento de formación de las leyes a nivel nacional, la Constitución dispone que tienen iniciativa para la discusión de las leyes ante la Asamblea, entre otros, “los electores en un número no menor del 0.1% de los inscritos en el registro electoral permanente”. En cuanto al ámbito local, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005 establece el derecho de los ciudadanos, en un porcentaje no menor al 0.1% de los electores del municipio, de poder presentar proyectos de ordenanzas o de modificación de las vigentes ante el concejo municipal. Tales proyectos, por tanto, deben ser sometidos a la consideración del concejo municipal para su admisión o rechazo, a cuyo efecto, previamente, el concejo municipal debe fijar una reunión con los presentadores de la iniciativa legislativa a fin de discutir su contenido. Una vez examinado el proyecto, el concejo municipal debe pronunciarse sobre su admisión o rechazo dentro de los 30 días siguientes a su presentación. Admitido el proyecto, el debate del mismo debe iniciarse en un lapso de 30 días siguientes. Si el debate no se inicia dentro de dicho lapso, el proyecto se debe someter a consulta popular de conformidad con lo establecido en la legislación electoral. El concejo municipal, en todo caso, debe motivar el rechazo a la iniciativa cuando sea el caso (artículo 277).

C. *Cabildos abiertos*

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005, los cabildos abiertos se pueden convocar por iniciativa de los concejos municipales; de las juntas parroquiales por acuerdo de la mayoría de sus integrantes; del alcalde y de los ciudadanos, de conformidad con lo establecido en la respectiva ordenanza (artículo 263). Se requiere, por tanto, que en las ordenanzas respectivas los concejos municipales regulen la forma de ejercicio de la iniciativa ciudadana para la convocatoria de tales cabildos.

En la práctica, sin embargo, no se han realizado cabildos abiertos municipales con la frecuencia que podría ser necesaria.

D. *Las asambleas de ciudadanos*

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005 también reguló las asambleas de ciudadanos como medios de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos tienen derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones son de carácter vinculante (artículo 265). Estas asambleas de ciudadanos deben estar referidas a “las materias que establece la ley correspondiente”, y deben ser convocadas “de manera expresa, anticipada y pública”; debiendo sus decisiones “contribuir a fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación, la descentralización de servicios y recursos, pero nunca contrarias a la legislación y los fines e intereses de la comunidad y del Estado”.

Las asambleas de ciudadanos han sido reguladas, además, en la Ley de Consejos Comunales de 2006, en la cual se las concibe como la máxima instancia de decisión del Consejo Comunal, integrada por los habitantes de la comunidad, mayores de quince años; y como tal, como la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, sus decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo (artículo 4.5).

Estos mecanismos de participación, lamentablemente, en la Ley de los Consejos Comunales, se han desmunicipalizado totalmente, habiéndose integrado en forma paralela en una organización centralizada y jerárquicamente dependiente en forma directa del presidente de la República, a través de una Comisión Presidencial para el Poder Popular, lo que en la práctica ha desvirtuado toda posibilidad real de participación política de la ciudadanía.

6. *Las propuestas de reforma al régimen democrático en 2007 y la restricción a la democracia representativa*

Como se ha visto, el artículo 5o. de la Constitución de 1999 establece que “la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el poder público”. Con esta norma, si bien se siguió la tradición republicana de la soberanía popular iniciada con la Constitución de 1811, ejercida mediante la representatividad política (democracia indirecta), la misma se com-

plementó con la previsión del ejercicio directo de la democracia mediante los mecanismos de participación establecidos en el artículo 62, que consagra el derecho de todos los ciudadanos “de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes”, y en el artículo 70, sobre los medios de participación.

La democracia, por tanto, para ser tal, ante todo tiene que ser representativa, pudiendo, además, establecerse mecanismos de democracia directa; por ello, en la Constitución de 1999 se exige que la representatividad democrática siempre debe tener su fuente en elecciones populares universales, directas y secretas (artículo 70), destinadas a elegir a los titulares de todos los órganos que ejercen el poder público que, por supuesto, son los que establece la Constitución conforme a los principios de distribución y separación del poder público (artículo 136).

Esta democracia representativa, por supuesto, no se opone a la democracia participativa, y ambas se diferencian de los mecanismos de democracia directa como los referendos (consultivos, aprobatorios, abrogatorios y revocatorios) (artículos 78 y siguientes) que perfeccionan la democracia, al igual que las consultas populares, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas (artículo 70), todos regulados en la Constitución como formas de participación política.

Sin embargo, la democracia representativa no puede pretender ser sustituida por la “democracia participativa”; ello es una falsedad. La democracia, para que sea participativa, además de esencialmente representativa, debe permitir al ciudadano participar en los asuntos públicos, teniendo acceso al poder; esto sólo es posible cuando lo tiene cerca, lo que necesariamente implica un bien arraigado y desarrollado sistema de gobierno local, en cada lugar, asentamiento urbano o rural, que sólo puede estar basado en la descentralización política, es decir, en la creación de entidades políticas autónomas que permitan el autogobierno local. En ese sentido, participar es sólo posible cuando mediante la descentralización se crean autoridades locales electas mediante sufragio en los niveles territoriales más pequeños, lo que implica desparramar el poder.

Ello, por supuesto, es contrario a la concentración del poder y al centralismo, que es lo que, encubriéndolo con el tema del socialismo y la “participación protagónica”, se buscó consolidar con la rechazada reforma constitucional de 2007, al pretender eliminarse de la Constitución,

como antes se ha comentado, toda referencia a la descentralización política. Lo que se estaba proponiendo, en definitiva, era la sustitución de la democracia representativa por una supuesta “democracia participativa”, pero acabando con la propia democracia como régimen político, y sustituirla por un régimen autoritario, centralizador y concentrador del poder que impediría la participación política, al no existir entidades locales autónomas.

A tal efecto, con la rechazada reforma constitucional de 2007 se buscaba eliminar todo vestigio de autonomía territorial y de descentralización política, sin las cuales no puede haber democracia participativa. La participación democrática exige la existencia de entes políticos territoriales autónomos, sin los cuales aquélla no pasa de ser una simple movilización controlada de la población o los ciudadanos desde el poder central. Ello es lo que ocurre, precisamente, con los consejos comunales creados mediante Ley en 2006, y que con la reforma constitucional sancionada por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007 y rechazada mediante referendo del 2 de diciembre de 2007 se buscaba constitucionalizar en el artículo 16 al referirse a la división territorial para supuestamente garantizar “la participación del poder popular”, pero cuyos miembros no son electos mediante sufragio sino designados bajo el control del propio Poder Ejecutivo Nacional.

En efecto, conforme al artículo 16 del rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se buscaba que el poder popular supuestamente se desarrollase de abajo hacia arriba, a partir de las comunidades, “cada una de las cuales constituirá el núcleo espacial básico e indivisible del Estado socialista venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia”. Estas comunidades se proponía que estuvieran agrupadas en comunas, como “áreas o extensiones geográficas” concebidas como “células geohumanas del territorio”; y éstas, a su vez, se propuso que estuvieran agrupadas en ciudades, que se concebían como “la unidad política primaria de la organización territorial nacional”, entendidas “como todo asentamiento poblacional dentro del municipio”.

De esta forma, se proponía incorporar en la Constitución que es a partir de la comunidad y la comuna que supuestamente “el poder popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la ley, y que constituyan formas de autogobierno y cualquier otra expresión de democracia directa”.

El rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, respecto del artículo 136, era preciso al referirse al poder popular y establecer que el mismo

...se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad, y otros que señale la ley...

Pero que siendo el pueblo “el depositario de la soberanía”, el mismo “la ejerce directamente a través del poder popular”, con la precisión de que “éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”.

En definitiva, lo que se buscaba con la rechazada reforma constitucional de 2007 era poner fin a la democracia representativa a nivel local y, con ello, de todo vestigio de autonomía política territorial, que es la esencia de la descentralización y de la participación política, y ello en nombre de la “democracia participativa” que pretendía sustituir la representación por una supuesta “democracia directa” de “participación” en asambleas de ciudadanos, comunidades, comunas y ciudades, que no son entes políticos territoriales autónomos, pues todas son controladas desde el poder central.

VI. REFORMAS AL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Una de las características del sistema político venezolano entre 1958 y 1999 fue la del predominio de los partidos políticos en la vida del país, de manera que ello los convirtió en los principales responsables de la crisis política de los años noventa y, a la vez, en las instituciones que podrían diseñar las salidas a la misma.

El deterioro de los partidos, en todo caso, fue capitalizado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, de manera que la Constitución fue sancionada con un claro criterio antipartido, al punto de que uno de los principios que rige a los órganos del Poder Electoral es el de la

“despartidización de los organismos electorales” (artículo 294), eliminándose la antigua participación que tenían en la administración electoral, y prohibiéndose, además, tanto el financiamiento público de las organizaciones políticas (artículo 67) como el funcionamiento de las fracciones parlamentarias partidistas.

Las reformas constitucionales de 1999, sin embargo, no se desarrollaron a nivel legislativo, y a noviembre de 2007 seguía en vigencia la misma Ley de Partidos Políticos y Manifestaciones Públicas dictada en 1964.

1. *Democratización interna*

A. *Los principios constitucionales*

La Constitución de 1999 se caracterizó, como se dijo, por estar imbuida de una profunda carga antipartidista que incluso implicó que se eliminara del léxico constitucional la expresión “partido político”, utilizándose sólo la expresión “organizaciones con fines políticos” (artículos 67 y 293) y la más amplia de “asociaciones con fines políticos” (artículo 67). En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, en cuanto al artículo 67, también se dejaba de utilizar la denominación de “organizaciones con fines políticos” y se proponía utilizar sólo la más amplia de “asociaciones con fines políticos”, con lo que se estaban sentando las bases constitucionales para la intervención del Estado en cualquier asociación de la sociedad civil, no gubernamental, que pudiera tener fines políticos sin ser necesariamente un “partido político”, que en la propia reforma al artículo 293, ordinales 6 y 8, se seguían denominando como “organizaciones con fines políticos”.

El motivo de las previsiones de la Constitución de 1999 lo constituyó el recelo que había provocado en el ámbito político venezolano, a finales de los años noventa, el funcionamiento de los partidos gobernados por cúpulas partidistas inamovibles, y el acaparamiento que habían tenido sobre la participación y representatividad democráticas. Por ello el principio que establece la Constitución sobre la necesaria democratización interna de los partidos políticos (artículo 67).

Sin embargo, como se dijo, desde que se sancionó la nueva Constitución de 1999 no se ha reformado la legislación de partidos políticos para desarrollar sus postulados.

B. Mecanismos de elección de autoridades internas

En particular, la Constitución establece que las asociaciones con fines políticos no sólo deben seguir métodos democráticos en su actuación política, sino también en su organización, funcionamiento y dirección. Para asegurar su democratización interna, el artículo 67 de la Constitución precisa que tanto los titulares de sus órganos de dirección, como los candidatos de los partidos y asociaciones políticas a los diversos cargos de elección popular, deben ser “seleccionados en elecciones internas con la participación de sus integrantes”. En la rechazada reforma constitucional de 2007 se buscaba establecer la necesidad de que los candidatos fueran seleccionados “en forma paritaria”, con lo cual se proponía darle rango constitucional a la paridad de género en esta materia.

Lamentablemente, en cuanto a la escogencia de los candidatos partidistas a las elecciones, en la práctica de los últimos años esto no se ha aplicado ni respetado, y por tal motivo no ha habido efectivos procesos electorales internos.

En cuanto a la elección de los directivos de los partidos, a fin de garantizar la organización interna democrática, aun cuando la misma debe regirse por las disposiciones y normas propias de los partidos, el artículo 293.6 de la Constitución, en una forma extremadamente intervencionista, ha atribuido al Consejo Nacional Electoral, como órgano del Poder Electoral, la función de organizar las elecciones de las “organizaciones con fines políticos” en los términos que señale la ley (artículo 293.6), mediante la cual el Estado, a través del Poder Electoral, podía garantizar la democratización interna de los partidos. Sin embargo, lamentablemente la “ley” a la cual se refiere la Constitución, en noviembre de 2007, aún no se había sancionado, por lo que en la práctica de los últimos años dichas elecciones internas no se han realizado en la forma requerida en la Constitución.

2. Financiamiento de los partidos políticos

A. Tipo de sistema de financiamiento

La Constitución de 1999, contrariamente a lo que se regulaba en la legislación electoral preconstitucional, prohibió expresamente el financia-

miento público de las asociaciones con fines políticos, es decir, con fondos provenientes del Estado (artículo 67). Se cambió así, radicalmente, el régimen de financiamiento público a los partidos políticos que se había previsto en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (artículo 203), mediante el cual se buscaba mayor equilibrio y equidad para la participación electoral, evitando los desequilibrios y perversiones a que puede conducir el solo financiamiento privado, tanto por el narco-financiamiento como por el incontrolado financiamiento indirecto, derivado de las finanzas públicas, por los partidos de gobierno. Se abandonó así la tendencia inversa que predomina en el derecho comparado.

El rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 buscaba modificar la prohibición establecida en el artículo 67 en cuanto al financiamiento de los partidos políticos con fondos provenientes del Estado, pero previéndose en su lugar que “el Estado podrá financiar las actividades electorales”, sin indicar si se trataba de un financiamiento “a los partidos políticos” en general o a las actividades electorales del partido único socialista que el gobierno ha estado organizando o de los candidatos a elección o reelección. En las propuestas se remitía a la ley para establecer “los mecanismos para el financiamiento, el uso de los espacios públicos y accesos a los medios de comunicación social en las campañas electorales, por parte de las referidas asociaciones con fines políticos”, y no sólo de las “organizaciones con fines políticos”.

Por otra parte, para evitar cualquier financiamiento público indirecto, no sólo la Constitución de 1999 estableció expresamente que los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna (artículo 145), sino que las direcciones de las “asociaciones con fines políticos” no pueden contratar con entidades del sector público (artículo 67).

El primer principio, sin embargo, desde que se publicó la Constitución, fue sistemáticamente vulnerado al ejercer el presidente de la República, algunos de sus ministros y otros altos funcionarios de la administración pública, y el presidente de la Asamblea Nacional, los principales cargos directivos del partido de gobierno. En cuanto al segundo principio, el mismo se buscaba eliminar con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, proponiéndose que desapareciera de la Constitución la prohibición de que los directivos de los partidos puedan contratar con el Estado, lo que en un sistema de partido único oficialista hubiera

constituido un llamado a la legitimación de la imbricación total entre el partido y el Estado.

B. Barreras legales para la obtención de financiamiento

La Constitución de 1999 remitía a la ley la regulación del financiamiento privado a los partidos políticos y las contribuciones privadas que pueden recibir las organizaciones con fines políticos, e igualmente, los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. Asimismo, se remite a la ley la regulación de las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos, propendiendo a su democratización (artículo 67).

C. Prohibición a contribuciones provenientes de ciertas fuentes

La vieja Ley de Partidos Políticos establece como restricción general que los partidos no pueden “aceptar donaciones o subsidios de las entidades públicas, tengan o no carácter autónomo; de las compañías extranjeras o con casa matriz en el extranjero; de empresas concesionarias de obras públicas; de cualquier servicio o de bienes de propiedad del Estado, de Estados extranjeros o de organizaciones políticas extranjeras” (artículo 25.4). La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, por su parte, prohíbe a las organizaciones políticas y candidatos electorales recibir contribuciones anónimas (artículo 202).

Con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, en relación con el artículo 67, se buscó establecer una prohibición general en cuanto al “financiamiento a las asociaciones con fines políticos”, y no sólo de las “organizaciones con fines políticos” o “a quienes participen en procesos electorales por iniciativa propia, por parte de gobiernos o cualquier otra entidad pública o privada extranjeros”. De haberse aprobado la reforma, hubiera implicado que las asociaciones de la sociedad civil o las organizaciones no gubernamentales que pudieran tener fines políticos, como podrían ser incluso las dedicadas al monitoreo electoral o a la defensa de los derechos humanos, no hubieran podido recibir financiamiento ni siquiera de entidades privadas de carácter fundacional extranjeras.

D. El control del financiamiento

A los efectos del control, la Ley de Partidos Políticos dispone que los partidos deben llevar documentación contable en la que consten los ingresos y la inversión de los recursos del partido. Estos libros de contabilidad y sus respectivos comprobantes deben ser conservados durante cinco años, por lo menos, contados a partir del último asiento de cada uno de ellos (artículo 25.5).

El control del financiamiento de los partidos políticos corresponde al Consejo Nacional Electoral, a cuyo efecto, dicho organismo, conforme a la Ley Orgánica del Poder Electoral, tiene competencia para “velar por el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico en relación con el origen y manejo de los fondos de las organizaciones con fines políticos” (artículo 33.25); así como para investigar el origen y destino de los recursos económicos utilizados en las campañas electorales de las organizaciones con fines políticos, grupo de electores, asociaciones de ciudadanas o ciudadanos y de las candidatas o candidatos postuladas o postulados por iniciativa propia, de conformidad con lo establecido en la ley.

En la práctica, estando el Consejo Nacional Electoral controlado por el Ejecutivo, en unas elecciones donde predominantemente participa el partido de gobierno, la efectividad de este control es totalmente relativa.

E. Sanciones existentes y aplicación en la práctica

Conforme a la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, la no presentación por el candidato del “informe sobre sus ingresos y gastos de campaña electoral ante el Consejo Nacional Electoral” (artículo 254.13) constituye una “falta electoral” penada con multa (sanción pecuniaria) impuesta al candidato.

Por otra parte, constituye un delito electoral, penado con prisión de 2 a 3 años, el hecho de que el responsable de los partidos políticos o grupos de electores, así como el candidato, reciban contribuciones o financiamiento de forma anónima (artículo 258.3). En este caso la sanción se impone al responsable del partido y, en su caso, al candidato.

En la práctica, no es frecuente la imposición de estas sanciones, particularmente en un sistema enteramente dominado por el partido de gobierno y sus candidatos.

3. *Discriminación positiva*

A. *Género*

En la reforma a la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998 se estableció la cuota de participación femenina para los casos de elección de los cuerpos deliberantes mediante listas, exigiéndose la inclusión en ellas de un 30% de mujeres. Sin embargo, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia ha considerado inconstitucional por discriminatoria dicha representación obligatoria del género femenino, y por tanto violatoria del artículo 21 constitucional, razón por la cual, en sentencia núm. 52 del 19 de mayo de 2000 (caso: *Sonia Sgambatti vs. Consejo Nacional Electoral*), consideró como tácitamente derogado el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política que establecía la llamada “cuota electoral femenina”.

En el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, en cambio, se buscaba establecer el principio de la paridad en la conformación tanto de los miembros de las direcciones de las asociaciones con fines políticos, así como en la elección de los candidatos a cargos de elección popular, al disponerse que debían ser seleccionados “en forma paritaria”.

B. *Otras poblaciones y minorías*

El artículo 125 de la Constitución garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la participación política y la obligación del Estado de garantizar la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales (consejos estadales) y locales (consejos municipales) con población indígena, conforme a la ley. Asimismo, el artículo 186 de la Constitución dispone que los pueblos indígenas elijan a 3 diputados, de acuerdo con lo que se establezca en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres. En diciembre de 2007 aún no se había dictado la normativa relativa a esta elección de los representantes de los pueblos indígenas.

4. *Otras formas de participación política*

La Constitución de 1999, al regular el derecho de los ciudadanos de asociarse con fines políticos, se refirió no sólo a los partidos políticos si-

no, en general, a las organizaciones con fines políticos (artículo 67). Sin embargo, dichas organizaciones no tienen el monopolio de la presentación de candidaturas para las elecciones, disponiendo el mismo artículo 67 de la Constitución que tanto los ciudadanos, por iniciativa propia, como las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos.

Ahora bien, conforme al artículo 130 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, cuya normativa es preconstitucional (1998), las postulaciones de candidatos para las elecciones reguladas en dicha Ley sólo pueden efectuarse por los partidos políticos constituidos conforme a las previsiones de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, y por los grupos de electores. En noviembre de 2007 no se había dictado la ley para desarrollar los principios constitucionales conforme al postulado de la “despartidización”, de manera que las candidaturas por iniciativa propia (independientes) no se han regulado, salvo circunstancialmente en 1999 para integrar la Asamblea Nacional Constituyente.

En cuanto a los grupos de electores, son las “agrupaciones de ciudadanos con derecho al voto, constituidos para realizar postulaciones en determinadas elecciones”. Dichos grupos pueden ser nacionales, regionales o municipales y deben ser autorizados conforme al procedimiento de inscripción que ha determinado el Consejo Nacional Electoral en el Reglamento General de Elecciones (artículo 132).

Para constituir un grupo de electores, la solicitud respectiva debe estar suscrita por un número no menor de cinco ciudadanos inscritos en el Registro Electoral, los cuales deben acompañar las manifestaciones de voluntad de postular, firmadas por un número de electores inscritos en dicho Registro equivalente a cinco milésimas de los electores de la circunscripción de que se trate (artículo 132).

VII. APRECIACIÓN GENERAL

Las reformas políticas que se realizaron en Venezuela al inicio del proceso de democratización a partir de 1958, y luego conforme a las disposiciones de la Constitución de 1961, sin duda, condujeron a la democratización del país, proceso que se llevó a cabo bajo la conducción de los partidos políticos, cuyo origen se remonta a los años treinta y cuarenta.

Conforme a ello, las elecciones efectuadas durante el periodo 1958-1999 estuvieron signadas por el principio del pluralismo democrático, la alternabilidad republicana en el ejercicio de la Presidencia de la República, y la integración de los cuerpos representativos por el sistema de representación proporcional de las minorías conforme al sistema D'Hondt. Sólo fue a partir de 1993 cuando se comenzó a aplicar en paralelo para la integración de los cuerpos representativos, la combinación de la representación proporcional (voto lista) y la personificación del sufragio (voto nominal), principio que se acogió expresamente en la Constitución de 1999.

Las reformas constitucionales de 1999 contribuyeron a modificar y ampliar la representatividad democrática, la cual siguió siendo monopolizada por los partidos políticos, aun cuando con tendencia a un partido único imbricado en el aparato del Estado, cuyo establecimiento ha sido una política de Estado en 2007; y éstos, a pesar de la “despartidización” que como principio fue establecida en la Constitución de 1999, han continuado monopolizando la participación democrática. Ello ha conducido a partir de 1999, sin el pluralismo político requerido, al predominio del partido de gobierno, el cual ha monopolizado todos los espacios, dada la importancia que tiene en un país globalmente pobre, un Estado petrolero rico y dadivoso.

El resultado de las reformas políticas efectuadas a partir de la reforma constitucional de 1999, en consecuencia, no ampliaron la representatividad, la cual siguió monopolizada por los partidos políticos, aun cuando a partir de 2005, materialmente sólo por uno mayoritario, que ha sido el partido de gobierno, el cual además ha desarrollado una disciplina partidista rígida, conducido bajo un esquema autoritario como nunca antes se había visto. En ese contexto, por ejemplo, la disidencia es imposible y la figura del “transfuguismo político” legislativo inimaginable, pues automáticamente habría acusaciones de “traición”.

Por otra parte, los niveles de participación política han disminuido, porque la autonomía de las entidades territoriales (estados y municipios) ha sido progresivamente intervenida, lo que se buscó constitucionalizar definitivamente con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, con la propuesta, primero, de desdibujamiento del sistema federal, que ha sido tornado en un sistema cada vez más centralista y controlado; y segundo, del desarrollo paralelo de mecanismos políticos que bajo el

slogan de “participativos”, como los consejos comunales y las asambleas de vecinos, no son otra cosa que instrumentos organizados de movilización popular para hacer creer que se participa, pero que están férrea y directamente controlados y financiados por la Presidencia de la República, la cual dispone de fondos para ello fuera de los canales presupuestarios ordinarios del Estado. Dichos consejos comunales, por supuesto, no están integrados por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, como se buscaba establecer formalmente en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 (artículo 136), sino por personas afectas al partido de gobierno, designadas en asambleas de ciudadanos, también orientadas por la misma conducción política dado el control del financiamiento. Con estas instituciones se ha comenzado en el país, conjuntamente con la desmunicipalización de las políticas públicas, un proceso de formal eliminación de la democracia representativa.

Por otra parte, en cuanto a los esquemas de participación establecidos en la Constitución, como por ejemplo el de la participación de los diversos sectores de la sociedad en los comités para la postulación de los altos funcionarios no electos del Estado (Poder Ciudadano, Poder Electoral y magistrados del Tribunal Supremo de Justicia), dichos comités de postulaciones han sido progresivamente distorsionados por la Asamblea Nacional en las diversas leyes dictadas al efecto, sustituyéndoselos por simples comisiones parlamentarias ampliadas, controladas por la mayoría parlamentaria, todo lo cual se buscó constitucionalizar en el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 (artículos 264, 279 y 295).

Lo mismo ha ocurrido respecto a la consulta popular de los proyectos de leyes, pues con la posibilidad de delegación legislativa al presidente de la República —materialmente sin límites— la transparencia del proceso de formación de las mismas que busca la Constitución de 1999 ha sido completamente eliminada, y los decretos leyes no han sido sometidos a consulta popular alguna.

Es evidente que la gobernabilidad democrática de un país tiene que conformarse a los elementos esenciales de la democracia, que son mucho más que la sola elección de los gobernantes. Precisamente por ello, la Carta Democrática Interamericana dispone en su artículo 3o., entre tales elementos, además del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales: el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basa-

das en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; un régimen plural de partidos y organizaciones políticas; la necesaria existencia —dice— de “la separación e independencia de los poderes públicos”. Y han sido precisamente todos esos elementos esenciales de la democracia los que en los últimos años, a partir de 1999, lamentablemente han sido ignorados o resquebrajados en Venezuela, en nombre de una supuesta democracia participativa y de un supuesto poder popular, donde el pueblo ha de participar directamente; todo lo cual se pretendió constitucionalizar con la rechazada reforma constitucional de 2007.

En Venezuela, en estos últimos años, la realidad ha sido distinta a la que deriva de dichos elementos esenciales de la democracia, ya que nunca antes había habido mayor violación a los derechos humanos, y basta para constatar esta tragedia con sólo contabilizar el número de denuncias que se han formulado en los últimos años contra el Estado venezolano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ello ha sido siempre el mejor termómetro para determinar en el continente el grado de violaciones, por un Estado, de los derechos humanos.

Además, el acceso al poder se ha hecho contrariando el Estado de derecho, al violarse la separación e independencia de los poderes Judicial, Ciudadano y Electoral. Todos están controlados por el sindicato establecido entre el Ejecutivo Nacional y la Asamblea Nacional, por lo que no es posible controlar el acceso al poder conforme a los postulados del Estado de derecho.

En particular, el Poder Electoral, desde 2003, fue secuestrado con la complicidad de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, por lo que las elecciones que se han efectuado han carecido de justicia, y las reformas políticas efectuadas y las que estaban en la rechazada reforma constitucional de 2007 simplemente apuntan a la sustitución de la representatividad electoral a nivel local por supuestas agrupaciones de ciudadanos en comunidades y consejos comunales cuyos integrantes no son electos, sino designados desde la cúpula del poder popular que controla el presidente de la República.

El régimen plural de partidos se ha destrozado y el ya oficialmente organizado Partido Único Socialista, imbricado en el aparato del Estado y también dirigido por el presidente de la República, se ha venido apoderando no sólo del supuesto poder popular, sino de toda la vida política y

social del país, dado el capitalismo de Estado que se ha intensificado como consecuencia del Estado rico petrolero. Como todo depende del Estado, sólo quien pertenezca al Partido Socialista Único podrá tener vida política, administrativa, económica y social.

Y toda esta distorsión institucional y constitucional se ha desarrollado sin que exista separación ni independencia entre los poderes públicos, no sólo en su división horizontal (Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral) por el control político que sobre ellos ejerce el Poder Ejecutivo; sino en su distribución vertical, donde la rechazada reforma constitucional de 2007 preveía la eliminación de la Federación, la progresiva sustitución de los estados federados por supuestas “provincias” y “ciudades federales”, y la progresiva eliminación del municipalismo y su sustitución por consejos comunales y asambleas de ciudadanos. Todo ello con el fin de eliminar todo vestigio de descentralización política y de democracia representativa a nivel local, es decir, de entidades autónomas en el territorio, lo que imposibilita toda posibilidad de participación democrática. Ésta es la trágica situación de la democracia venezolana, la cual en la realidad actual ya no pasa de ser una palabra vacía.

Pero además de los elementos esenciales de la democracia ya indicados, la misma Carta Interamericana, en su artículo 4o., también definió como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia: la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, y el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. Además, se declaró como igualmente fundamental para la democracia, la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad. La democracia, por tanto, es mucho más que las solas elecciones y votaciones.

Lamentablemente, todos estos elementos esenciales también han sido ignorados o resquebrajados en Venezuela, igualmente en nombre de un poder popular que ahora se buscó constitucionalizar en el proyecto de reforma constitucional de 2007, mediante la actividad gubernamental desplegada por un Estado rico (y en los últimos años súbitamente riquísimo), manejado sin control desde el poder central, en un país pobre. Esa actividad dejó de ser transparente por la específica ausencia de control fiscal, dada la sumisión del poder ciudadano (Contraloría General, fiscal

General, Defensor del Pueblo) al poder del Ejecutivo. Esta situación ha hecho desaparecer el mismo concepto de probidad, pues no es posible exigir responsabilidad alguna al gobierno por la gestión pública, entre otros aspectos por la sumisión del Poder Judicial. En esa situación de descontrol, además, en el país ha campeado la corrupción administrativa en una forma nunca antes vista. Por otra parte, la procura de los derechos sociales —que ha sido el principal enunciado gubernamental, en particular expresado hacia la comunidad internacional— ha sido montada sobre una política de distribución incontrolada y clientelar de la riqueza petrolera, como si ésta nunca fuera a disminuir, estatizándose todo en el país, desmantelándose el aparato productivo y sin generar inversión; y todo ello sin que los niveles de pobreza ni los niveles de desempleo hayan disminuido.

Por último, la libertad de expresión y de prensa, desde las censuras directas de la última dictadura militar de la década de los años cincuenta, nunca han estado tan amenazadas, cerrándose emisoras de televisión e imponiéndose la autocensura sobre la base de persecución a periodistas y medios disidentes, como tan repetidamente lo ha constatado la Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como de las múltiples denuncias formuladas ante la Comisión y de las recomendaciones y medidas cautelares adoptadas por ésta.

Por otra parte, el militarismo se ha apoderado del Estado, de manera que aun cuando el régimen autoritario existente desde 1999 no haya sido fruto de un golpe militar, en definitiva, otro valor fundamental para la democracia, como es el de la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida, por el apoderamiento militar del Estado y su imbricación con el Partido Socialista Único, se ha resquebrajado, habiendo quedado el respeto al Estado de derecho como otro valor pospuesto por todas las entidades y sectores de la sociedad.

En definitiva, durante los últimos años, en Venezuela se ha utilizado uno sólo de los elementos de la democracia, como es la realización de elecciones, para destruir todos los otros valores y componentes esenciales de la misma. De allí el fraude a la democracia que ha ocurrido.