

# **Estudio sobre el proyecto de REFORMA CONSTITUCIONAL inconstitucional y fraudulentamente sancionado el 2-11-07**

**Allan R. Brewer-Carías  
Profesor de la Universidad Central de Venezuela**

## **SUMARIO\***

***INTRODUCCIÓN:*** UNA “REFORMA CONSTITUCIONAL” QUE SOLO PODÍA REALIZARSE MEDIANTE LA CONVOCATORIA DE UNA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

***PRIMERA PARTE:*** LOS CAMBIOS EN LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD DERIVADOS DE LA CREACIÓN DE UN ESTADO SOCIALISTA CENTRALIZADO

- I. LA “DOCTRINA BOLIVARIANA” COMO DOCTRINA DEL ESTADO SOCIALISTA  
**Artículos 100, 103, 156, 236, 328**
- II. LA SUSTITUCIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO Y DE JUSTICIA POR EL ESTADO SOCIALISTA  
**Artículos 16, 70, 112, 113, 158, 168, 299, 300, 318, 321**
- III. LA ELIMINACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN COMO POLÍTICA DEL ESTADO  
**Artículos 16, 157, 158, 272, 295, 300**
- IV. LA FRAGMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO  
**Artículo 141**
- V. EL ABANDONO DE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA Y DE LA UNIDAD DEL TESORO  
**Artículo 16, 164, 167, 141, 184, 318, 321**

---

\* Se indican en **tipo mayor**, los artículos cuya reforma fue propuesta por el Presidente de la república.

**SEGUNDA PARTE: LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA POLÍTICO CON LA CREACIÓN DEL PODER POPULAR Y LA SUSTITUCIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A NIVEL LOCAL POR UNA SUPUESTA “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PROTAGÓNICA” CONTROLADA POR EL PODER CENTRAL**

- I. LA ELIMINACIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A NIVEL LOCAL Y SU SUSTITUCIÓN POR UNA SUPUESTA “PARTICIPACIÓN PROTAGÓNICA”

**Artículo 16, 70, 136, 184**

- II. LA AMPLIACIÓN DEL DERECHO A VOTAR

**Artículo 64**

- III. LA ELIMINACIÓN DEL PRINCIPIO DE ALTERNABILIDAD REPUBLICANA CON POSIBILIDAD DE REELECCIÓN INDEFINIDA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

**Artículo 230**

- IV. LAS CONTRADICTORIAS RESTRICCIONES AL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS

1. *La eliminación de los supuestos constitucionales de participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en la postulación de los candidatos a altos cargos estatales*

**Artículos 264, 279, 295**

2. *La limitación al derecho a la participación política mediante referendos y la restricción a la democracia directa*

**Artículos 71, 72, 73, 74**

3. *La limitación al derecho a la participación política en materia de revisión de la Constitución*

**Artículos 341, 342, 348**

- V. LA RESTRICCIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EXCLUSIVAMENTE PARA LA EJECUCIÓN DE LA IDEOLOGÍA SOCIALISTA

**Artículo 70**

- VI. LAS REFORMAS AL RÉGIMEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (ASOCIACIONES CON FINES POLÍTICOS)

**Artículo 67**

**TERCERA PARTE: LOS CAMBIOS EN LA FORMA DEL ESTADO: DE LA FEDERACIÓN CENTRALIZADA A LA CENTRALIZACIÓN TOTAL DEL ESTADO**

- I. EL DESMORONAMIENTO DE LA FORMA FEDERAL DEL ESTADO

1. *El vaciamiento del contenido territorial de la federación*

**Artículos 16, 136, 168**

2. *La nueva división territorial de la República sujeta al Poder Ejecutivo y con autoridades*

*no electas*

**Artículos 16, 136**

3. *La recreación del Distrito Federal y la nueva concepción de la Ciudad Capital sin autonomía política ni gobierno democrático local*

**Artículo 18**

4. *El sistema nacional de ciudades y el derecho a la ciudad*

**Artículo 18**

- II. EL ABANDONO DEL PRINCIPIO DE LA DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER PÚBLICO EN NACIONAL, ESTADAL Y MUNICIPAL CON LA INCORPORACIÓN DEL PODER POPULAR

**Artículo 136**

- III. LA “NACIONALIZACIÓN” DE COMPETENCIAS QUE LA CONSTITUCIÓN DE 1999 ATRIBUYE A LOS ESTADOS

**Artículos 156, 164, 167**

- IV. LA OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS DE DESPRENDERSE (DESCENTRALIZAR) SUS COMPETENCIAS Y TRANSFERIR LAS EN LOS ÓRGANOS DEL PODER POPULAR

**Artículo 184**

- V. LA LIMITACIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LA ELIMINACIÓN DE LAS PARROQUIAS COMO ENTIDADES LOCALES

**Artículos 16, 168, 173**

- VI. LA SUSTITUCIÓN DEL CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO POR UN CONSEJO NACIONAL DE GOBIERNO

**Artículo 185**

**CUARTA PARTE: LOS CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL PODER NACIONAL**

- I. REFORMAS EN LA ACTUACIÓN INTERNACIONAL DE LA REPÚBLICA

**Artículos 152, 153**

- II. REFORMAS AL PODER EJECUTIVO Y LA ACENTUACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO

1. *La extensión del período presidencial*

**Artículos 230**

2. *Los nuevos órganos ejecutivos: los Vicepresidentes*

**Artículo 225**

3. *La ampliación de las atribuciones del Presidente de la República*

**Artículos 11, 16, 18, 141, 236, 318, 321, 338, 339**

4. *La transformación del Consejo de Estado*

## Artículos 251, 252

- II. LAS REFORMAS EN EL ÁMBITO DEL PODER LEGISLATIVO Y LA PERMEABILIDAD POLÍTICA ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

### Artículo 191

- IV. LAS REFORMAS EN RELACIÓN CON EL PODER JUDICIAL

1. *Las reformas respecto de la designación y remoción de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia*

### Artículos 264, 265

2. *Las reformas respecto de las competencias del Tribunal Supremo de Justicia*

### Artículo 266

- V. LAS REFORMAS EN RELACIÓN CON EL PODER CIUDADANO

1. *Las reformas en la designación y remoción de los titulares del Poder Ciudadano*

### Artículo 279

2. *Las reformas respecto de las funciones de la Contraloría General de la República*

### Artículos 163, 176, 289

- VI. LAS REFORMAS EN RELACIÓN CON EL PODER ELECTORAL

1. *Las reformas respecto de la designación y remoción de los titulares del Poder Electoral*

### Artículos 295, 296

2. *Las reformas respecto de las funciones del Poder Electoral*

### Artículo 293

## **QUINTA PARTE: LOS CAMBIOS EN LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA: DE UN ESTADO SOCIAL Y PROMOTOR DE ECONOMÍA MIXTA, A UN ESTADO SOCIALISTA, DE ECONOMÍA ESTATAL CENTRALIZADA**

- I. LA ELIMINACIÓN DE LA LIBERTAD ECONÓMICA COMO DERECHO CONSTITUCIONAL AL LIBRE EJERCICIO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

### Artículos 112, 113, 299

- II. LA ELIMINACIÓN DE LA GARANTÍA DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA

### Artículos 115, 307

- III. LA ELIMINACIÓN DEL LATIFUNDIO

### Artículo 307

- IV. CAMBIOS EN EL RÉGIMEN DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

### Artículos 113, 300, 301, 302, 303, 305

- V. CAMBIOS EN EL RÉGIMEN FISCAL Y ECONÓMICO DEL ESTADO

1. *La eliminación de la autonomía del Banco Central de Venezuela*

### Artículos 318, 320

2. *La administración y control de las reservas internacionales por el Ejecutivo Nacional*

**Artículo 321**

**SEXTA PARTE; LAS REFORMAS EN EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES**

I. LA AMPLIACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD

**Artículo 21**

II. LOS CAMBIOS EN EL RÉGIMEN DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y RESPECTO DE LA SUSPENSIÓN Y RESTRICCIÓN DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

1. *La ampliación de los supuestos de estados de excepción*

**Artículo 338**

2. *La eliminación de los lapsos de duración de los estados de excepción*

**Artículos 338**

3. *La posibilidad de suspender y no sólo de restringir las garantías constitucionales*

**Artículo 337**

4. *Los cambios en materia de las garantías constitucionales de los derechos humanos que no pueden afectarse en los estados de excepción*

**Artículo 337**

5. *La eliminación de los mecanismos de control de los estados de excepción*

**Artículos 338, 339**

III. LOS CAMBIOS EN EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS SOCIALES

1. *Los cambios en materia de protección de la vivienda principal*

**Artículo 82**

2. *Los cambios en materia de derechos laborales*

**Artículos 87, 90**

3. *Los cambios en relación con los derechos culturales*

**Artículos 98, 100**

4. *Los cambios en relación con el derecho a la educación y con la restricción de la autonomía universitaria*

**Artículos 103, 109**

**SÉPTIMA PARTE: LOS CAMBIOS EN EL RÉGIMEN DE LA FUERZA ARMADA: DE UN ESTADO CIVIL A UN ESTADO MILITARISTA**

**Artículos 328, 329**

## INTRODUCCIÓN

### UNA “REFORMA CONSTITUCIONAL” QUE SOLO PODÍA REALIZARSE MEDIANTE LA CONVOCATORIA DE UNA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

El 2 de noviembre de 2007, la Asamblea Nacional, luego de haberle dado tres discusiones en algo más de un mes, ha sancionado un proyecto de reforma a la Constitución de 1999<sup>1</sup>, a los efectos de someterlo a referendo aprobatorio fijado para el 2 de diciembre de 2007<sup>2</sup>. En el mismo, a pesar de todas las solicitudes y argumentos que se habían formulado para que los artículos reformados se votaran en diversos bloques, el Consejo Nacional Electoral había resuelto que se verificaría un solo bloque.

Sin embargo, en sesión extraordinaria de Asamblea Nacional realizada al día siguiente a la sanción del proyecto de reforma constitucional, el día 3 de noviembre de 2007, luego que el Presidente de la República, seguramente al tomar conciencia de los efectos negativos de las reformas sancionadas, señalara que la votación en el referendo debía hacerse en dos bloques, uno referido a ”sus” propuestas de reforma y otro a las reformas introducidas por la Asamblea Nacional, este cuerpo muy diligentemente procedió a cambiar de criterio, y pasar, según dijo la Presidenta del cuerpo, “de ‘la regla’ que es considerar la iniciativa de manera integral a ‘la excepción’ partirla en segmentos”<sup>3</sup>, resolviendo que la pregunta se formularía en el referendo convocado para el 2 de diciembre de 2007, sobre el proyecto de reforma constitucional, en la forma siguiente:

¿Está usted de acuerdo con aprobar el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo, y basado en la iniciativa del presidente Hugo Chávez, con sus respectivos títulos, capítulos y disposiciones transitorias, derogatoria y final, distribuido en los siguientes bloques:?”.

Los dos bloques se conformaron sin lógica alguna en relación con las materias que abarca la reforma, sólo referidos a los artículos cuya reforma propuso el Presidente y los artículos reformados por iniciativa de la Asamblea Nacional así:

El "A" contiene el Anteproyecto original presentado por el Presidente y 13 artículos más, que son los artículos: 11, 16, 18, 64, 67, 70, 87, 90, 98, 100, 103, 112, 113, 115, 136, 141, 152, 153, 156, 157, 158, 167, 168, 184, 185, 225, 230, 236, 251, 252, 272, 299, 300,

---

<sup>1</sup> *Gaceta Oficial* N° 36.860 de 30-12-1999, republicada en *Gaceta Oficial* N° 5453 Extraordinaria de 24-03-2000. Véase los comentarios a la Constitución en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, 2 volúmenes, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2004.

<sup>2</sup> Este estudio se terminó de escribir el 5 de Noviembre de 2007. Por ello, cuando en el texto nos referimos a la “**reforma constitucional sancionada**”, estamos haciendo alusión a la **reforma constitucional “sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007”**, cuya entrada en vigencia está supeditada a los resultados del referendo.

<sup>3</sup> Véase en *El Universal*, Caracas, 04-11-2007.

301, 302, 303, 305, 307, 318, 320, 321, 328, 329, 341, 342 y 348 .

El "B" contiene los artículos reformados incorporados en la Asamblea Nacional, que son los artículos: 21, 71, 72, 73, 74, 82, 109, 163, 164, 173, 176, 191, 289, 264, 265, 266, 279, 293, 295, 296, 337, 338 y 339.<sup>4</sup>

Se trata, en todo caso, de una reforma constitucional que transforma aspectos esenciales y fundamentales del Estado, por lo que puede considerarse como una de las más sustanciales que se haya producido en toda la historia constitucional de Venezuela.

Con ella, en efecto, se cambia radicalmente el modelo de Estado descentralizado, democrático, pluralista y social de derecho que se había venido construyendo y consolidando desde la segunda guerra mundial, por el de un Estado Socialista, centralizado, policial y militarista, con una doctrina oficial "bolivariana", que se identifica como "el Socialismo del Siglo XXI"<sup>5</sup> y un sistema económico de capitalismo de Estado. Esa reforma se ha sancionado, sin embargo, conforme a la propuesta que durante 2007 formuló el Presidente de la República, Hugo Chávez Frías, burlando el procedimiento que la Constitución requería para un cambio tan fundamental. Se trata, por tanto, de una reforma fraudulenta o realizada en fraude a la Constitución, pues se ha utilizado para ello un procedimiento previsto para otros fines, engañando al pueblo.

La consecuencia de esta reforma a la Constitución en relación con los ciudadanos, es que con la misma se ha establecido en Venezuela, formalmente, una ideología y doctrina oficial, del Estado, de corte socialista y supuestamente "bolivariana", la cual en consecuencia, a pesar de su imprecisión – y he allí lo más peligroso-, siendo doctrina "oficial", no admite disidencia alguna. No se olvide que todos los ciudadanos tienen un deber constitucional esencial y es cumplir y hacer cumplir la Constitución (art. 131), por lo que al sancionarse estas reformas, todos los ciudadanos tienen el deber de contribuir activamente en la implementación de la doctrina oficial del Estado. En ello no se admite ni siquiera la neutralidad. Por tanto, todo pensamiento, toda expresión del pensamiento, toda acción o toda omisión que pueda ser considerada como contraria a la doctrina oficial socialista y "bolivariana", o que simplemente la "autoridad" no considere que está contribuyendo a la construcción y siembra del socialismo, constituye una violación a un deber constitucional y puede, por tanto, ser criminalizada, es decir, puede dar lugar a sanciones incluso penales. Se trata de crear un pensamiento único, que constitucionalmente no admite disidencia.

Esta reforma constitucional tuvo su origen en el anuncio efectuado por el Presidente Chávez en enero de 2007, al tomar posesión de su segundo mandato presidencial, en el sentido de que propondría una serie de reformas a la Constitución de 1999, para cuya elaboración designó un Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución<sup>6</sup>, el cual estuvo presidido por la Presidenta de la Asamblea Nacional e integrado por altos funcionarios del

---

<sup>4</sup> *Idem.* En esa oportunidad, sin embargo, nada se estableció sobre la votación de las Disposiciones Transitorias propuestas por la Asamblea nacional, que se entiende pertenecen al segmento "B". En los subtítulos de todas las partes de este trabajo, se destacan en **tipo mayor** los artículos cuya reforma propuso el Presidente de la República.

<sup>5</sup> Véase el *Proyecto de Exposición de Motivos para la Reforma Constitucional*, Presidencia de la república, *Proyecto Reforma Constitucional. Propuesta del presidente Hugo Chávez Agosto 2007*, p. 19

<sup>6</sup> Véase Decreto N° 5138 de 17-01-2007, *Gaceta Oficial* N° 38.607 de 18-01-2007

Estado como fueron el Segundo Vicepresidente de la Asamblea Nacional y otros cuatro diputados; la Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia; el Defensor del Pueblo; el Ministro del Trabajo; la Procuradora General de la República y el Fiscal General de la República. En esta forma, el Presidente de la República comprometió de antemano en su proyecto a los titulares de materialmente todos los Poderes Públicos, indicando en forma expresa en el Decreto que el trabajo de dicho Consejo se debía realizar “*de conformidad con los lineamientos del Jefe de Estado en estricta confidencialidad*” (art. 2)<sup>7</sup>. Es decir, el Consejo no tenía libertad alguna de pensamiento, y su trabajo debía desarrollarse en estricta confidencialidad, lo que de por sí es contrario a los principios que deben guiar cualquier reforma constitucional en un país democrático.

Las pautas para la reforma constitucional que en diversos discursos y alocuciones fue dando el Presidente de la República, apuntaron, por una parte, a la conformación de un Estado del Poder Popular o del Poder Comunal, o Estado Comunal, estructurado desde los Consejos Comunales que ya habían sido creados al margen de la Constitución en 2006<sup>8</sup>, 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, con una doctrina socialista y “bolivariana” como doctrina oficial, sustituyendo al sistema plural de libertad de pensamiento y acción que siempre ha existido en el país, y en particular, sustituyendo la libertad económica y el Estado de economía mixta que ha existido en Venezuela, por un sistema de economía estatista y colectivista, de capitalismo de Estado, sometido a una planificación centralizada, minimizando el rol del individuo y eliminando todo vestigio de libertad económica y de propiedad privada.

Es decir, el objetivo definido por el Presidente era transformar radicalmente al Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico, lo que no podía realizarse mediante el mecanismo de “reforma constitucional” que regula la Constitución, sino que exigía, conforme a su artículo 347, que se convocara y eligiera una Asamblea Nacional Constituyente, lo que, por supuesto, podía implicar que la reforma se le escapara de su control férreo.

Debe destacarse, que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, el mismo día en que la Asamblea Nacional sancionó el proyecto de reforma constitucional, mediante sentencia No. 2042 de 2 de noviembre de 2007, declaró la inadmisibilidad de una acción de amparo intentada contra el Presidente de la República y la propia Asamblea Nacional por “pretender tramitar” como reforma constitucional un conjunto de modificaciones fundamentales a la Constitución, que exigían la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente. Para ello, la Sala se basó en la consideración de que:

“en el asunto bajo examen, el accionante no señaló cuál es la situación jurídica subjetiva lesionada o amenazada por las actuaciones que denunció como lesivas. En efecto, la denuncia planteada está referida a la supuesta amenaza de infracción constitucional producida por la inclu-

---

<sup>7</sup> Ello también lo declaró públicamente, además, la Presidenta de la Asamblea Nacional al instalarse el Consejo. Véase en *El Universal*, 20-02-2007.

<sup>8</sup> Ley de Consejos Comunales *Gaceta Oficial*, N° 5.806 *Extraordinario*, 10-04-2006.

sión en el contenido del Proyecto de Reforma presentado ante la Asamblea Nacional por iniciativa del Presidente de la República, de normas que, en opinión del accionante, modifican la estructura y principios fundamentales del Texto Constitucional, en contravención a los límites establecidos en el artículo 342 de la Constitución vigente. Sin embargo, no expuso de qué forma su situación jurídica personal se vería afectada por las actuaciones denunciadas, ya que sólo se limitó a señalar la presunta inconstitucionalidad del aludido proyecto de reforma”.

La Sala Constitucional además, consideró que la norma del artículo 342 supuestamente no contenía derecho constitucional alguno, concluyendo que el accionante “no tiene legitimación activa alguna para incoar la presente acción de amparo constitucional, por cuanto no señaló, ni se evidencia de autos, de qué manera las actuaciones denunciadas como lesivas son susceptibles de vulnerar sus derechos constitucionales”, por lo cual declaró inadmisibles la acción de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19,5, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, “por la falta de legitimación del accionante”.

El magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz, salvó su voto por considerar, básicamente, que la norma del artículo 342

“entraña **un evidente derecho de rango constitucional y alcance general para todos los ciudadanos**, en el sentido de que, sólo por su condición de tales, en cuanto suscriptores del pacto social que es, en definitiva, una Constitución, que determina la directa afectación de su esfera jurídica constitucional cuando dicho pacto es alterado, lo cual les proporciona legitimación para la defensa de dicha esfera jurídica y título jurídico suficiente para exigir a los destinatarios directos de la norma (la Asamblea Nacional -mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes-, el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; o un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral, que son quienes tienen iniciativa para solicitarla), como conducta determinada de la cual es acreedor aquél, el estricto cumplimiento o apego a ella. En el peor de los casos, se trataría, en términos análogos, de un interés -por oposición a derecho propiamente dicho- igualmente legitimador.”

El Magistrado salvante del voto ratificó entonces su criterio de que no cabe duda de que:

“el artículo 342 entraña un derecho de todos -como miembros de la sociedad suscriptora del pacto social- a que la reforma constitucional proceda -y solo proceda- para *“una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del Texto Constitucional”*, de manera que, cuando el demandante alegó la supuesta vulneración de esta norma ante una eventual reforma constitucional que incluya modificaciones en la estructura y principios fundamentales del Estado, está, ciertamente, haciendo referencia a la supuesta lesión a derechos constitucionales difusos, los cuales tienen expresa protección constitucional según dispone el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.”

En todo caso, lo que planteó el Presidente como “reforma constitucional”, lo que propuso su Consejo Presidencial y lo que sancionó la Asamblea Nacional en noviembre de 2007, evidentemente que no constituye “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 conforme al artículo 342 podía realizarse me-

dante el procedimiento de la “reforma constitucional”, que se desarrolla mediante la sola discusión y sanción del proyecto por la Asamblea Nacional y posterior sometimiento a referendo aprobatorio. Lo que se ha sancionado como proyecto de reforma constitucional, en realidad, requería la convocatoria de una Asamblea Constituyente, y al no hacerlo, lo que el Presidente de la República y la Asamblea Nacional han cometido es un fraude a la Constitución, como ya se ha advertido reiteradamente por las instituciones más representativas del país<sup>9</sup>, Incluso, sobre el tema se refirió en términos precisos, el Magistrado Jesús Eduardo Cabrera, en su Voto salvado a misma sentencia No. 2042 de la Sala Constitucional de 2 de noviembre de 2007, antes citada:

1.- En sentencia de 24 de enero de 2002, con ponencia de quien suscribe esta Sala expreso: “Las directrices del Estado Social de Derecho, inciden sobre las libertades económicas y sobre el derecho de propiedad...”.

Igualmente el fallo citado acotó: “No es que el Estado Social de Derecho propende a un Estado Socialista, o no respete la libertad de empresa o el derecho de propiedad...”; sin embargo puede “restringir la propiedad con fines de utilidad pública o interés general, o limitar legalmente la libertad económica por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otros de interés social (artículo 112 Constitucional)”.

Apuntó igualmente el fallo citado que el Estado Social persigue mantener un equilibrio entre clases, o entre el Estado y los ciudadanos. Ahora bien, los artículos 70, 113, 158, 168, 184, 300, 318 y 321 del Anteproyecto para la primera reforma constitucional propuesta por el Presidente de la República, plantea la construcción del socialismo, de la democracia socialista.

En criterio de quien disiente, un sistema de organización social o económico basado en la propiedad y administración colectiva o estatal de los medios de producción, como lo es básicamente el socialista, en sus distintas concepciones, cual es el propuesto en el Proyecto de Reforma, chocaría con lo que quien suscribe, y la propia Sala, era considerado Estado Social, y ello -en criterio del disidente- puede afectar toda la estructura y los principios fundamentales

---

<sup>9</sup> En tal sentido se han pronunciado, por ejemplo, las **Academias de Medicina, Ciencias Políticas y Sociales, y de Ingeniería y el Habitat** (23-10-2007, *El Universal*); la **Conferencia Episcopal Venezolana** (19-10-2007, *El Nacional*), el **Instituto de Previsión Social del Abogado, los Colegios de Abogados de Distrito Capital, de los Estados Miranda, Aragua, Cojedes, Falcón, Lara, Guárico, Carabobo** y de **Confederación de Profesionales Universitarios de Venezuela** (02-11-2007). Incluso, es significativo que el día 5 de noviembre de 2007, el general Raúl Baduel, quien fue Ministro de la Defensa del Presidente Chávez hasta julio de 2007, se hubiera pronunciado públicamente sobre el tema advirtiendo sobre el proceder de los Poderes Ejecutivo y Legislativo “que innecesariamente y de forma atropellada, **mediante procedimientos fraudulentos, quieren imponer una propuesta que requiere una consulta más amplia a través de una Asamblea Nacional Constituyente**”; que con ello, ambos Poderes “le están quitando poder al pueblo alterando los valores, los principios y la estructura del Estado **sin estar facultados para ello, ya que el Poder Constituyente reside en el pueblo y es el único capaz de llevar a cabo un cambio de esa magnitud**”, que “esta propuesta de reforma sólo le está quitando poder al pueblo por dos vías, primero, porque **usurpa de manera fraudulenta el Poder Constituyente** del pueblo y segundo, porque las autoridades de la nueva geometría del poder que se crearía **no serían elegidas por el pueblo**”; y que “de culminar este proceso con la aprobación del mismo por las vías propuestas y la Asamblea Nacional, **se estaría consumando en la práctica un golpe de Estado, violando de manera descarada el texto constitucional y sus mecanismos e introduciendo cambios de manera fraudulenta**”. Caracas, *El Universal (digital)*, 5-11-07.

del Texto Constitucional, hasta el punto que un nuevo ordenamiento jurídico tendría que ser creado para desarrollar la construcción del socialismo.

No es que Venezuela no puede convertirse en un Estado Socialista. Si ello lo decide el pueblo, es posible; pero a juicio del voto salvante, tal logro sería distinto al que la Sala ha sostenido en el fallo de 24 de enero de 2002 (Caso: Créditos Indexados) y ello conduciría no a una reforma de la Constitución sino a una nueva Constitución, la cual debería ser votada por el Poder Constituyente Originario. Al menos, en nuestro criterio esto es la consecuencia del fallo N° 85 de 24 de enero de 2002.”

Y es que, en efecto, el proyecto de reforma constitucional sancionado el 2 de noviembre de 2007 es de tal trascendencia, que así, incluso. lo han reconocido quizás sin darse cuenta, los propios diputados de la Asamblea Nacional cuando han dispuesto que con la misma **se sustituya completamente la Constitución de 1999**, ordenando a tal efecto en la **Disposición Final** que la Constitución se imprima “íntegramente en un solo texto...con la reforma aquí sancionada y en el correspondiente texto único corrijanse los artículos **aplicando la nueva terminología señalada en esta Reforma Constitucional**, en cuanto sea aplicable suprimiéndose y sustituyéndose de acuerdo al contenido de esta Reforma **así como las firmas, fechas y demás datos de sanción y promulgación**”. Es decir, aprobada la reforma por referendo, la Constitución tendría que conocerse como la “**Constitución de 2007**”, es decir, una Constitución diferente, como efectivamente resulta de su contenido. Por lo demás, con esa Disposición final se le está dando carta blanca, no se sabe a quien, para que cambie otras normas constitucionales sin procedimiento constitucional alguno, como ya ocurrió con la “reimpresión” de la Constitución de 1999 en marzo de 2000<sup>10</sup>.

En todo caso, fue la voluntad de llevar adelante la reforma contrariando la Constitución y con la sola participación de una Asamblea Nacional, totalmente controlada y dominada por el Presidente y sus seguidores, y evitar los “riesgos” que podían derivar de la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, lo que llevó al Presidente de la República y a sus seguidores, a repetir una vez más la táctica política del fraude a la Constitución, que ya es un común denominador del régimen instalado en el país a partir de 1999<sup>11</sup>, es decir, utilizar las instituciones existentes aparentando respetar las formas y procedimientos constitucionales (en este caso el procedimiento de “reforma constitucional”), para en cambio proceder a una radical transformación del Estado, es decir, como lo ha advertido el Tribunal Supremo al definir el fraude constitucional, a pretender realizar “la creación de un nuevo régimen polí-

---

<sup>10</sup> Gaceta Oficial No. 5453 Extraordinaria de 24-03-2000.

<sup>11</sup> La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia No. 74 de 25-01-2006 señaló que un **fraude a la Constitución** ocurre cuando se destruyen las teorías democráticas “mediante el procedimiento de cambio en las instituciones existentes aparentando respetar las formas y procedimientos constitucionales”, o cuando se utiliza “del procedimiento de reforma constitucional para proceder a la creación de un nuevo régimen político, de un nuevo ordenamiento constitucional, sin alterar el sistema de legalidad establecido, como ocurrió con el **uso fraudulento de los poderes** conferidos por la ley marcial en la Alemania de la Constitución de *Weimar*, forzando al Parlamento a conceder a los líderes fascistas, en términos de dudosa legitimidad, la plenitud del poder constituyente, otorgando un poder legislativo ilimitado”; y que un **falseamiento de la Constitución** ocurre cuando se otorga “a las normas constitucionales una interpretación y un sentido distinto del que realmente tienen, que es en realidad una modificación no formal de la Constitución misma”, concluyendo con la afirmación de que “**Una reforma constitucional sin ningún tipo de límites, constituiría un fraude constitucional**”. Véase en *Revista de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana, No. 105, Caracas 2006, pp. 76 ss.

tico, de un nuevo ordenamiento constitucional, sin alterar el sistema de legalidad establecido”<sup>12</sup>.

Esto ya ocurrió en febrero de 1999, mediante la convocatoria del referendo consultivo sobre la Asamblea Nacional Constituyente que no estaba entonces prevista en la Constitución vigente de 1961<sup>13</sup>; luego ocurrió con la emisión por dicha Asamblea Constituyente, después de que la nueva Constitución de 1999 ya se había aprobado por referendo popular, el “Decreto del Régimen Transitorio de los Poderes Públicos” que obviamente no fue sometido a aprobación popular<sup>14</sup>; y ha venido ocurriendo en los últimos años, con la destrucción progresiva y sistemática de la democracia y de las instituciones del Estado de derecho, utilizándose sus instituciones desde el ejercicio del poder, y con ello, el sucesivo secuestro de los derechos y libertades públicas<sup>15</sup>.

En esta ocasión, una vez más, para sancionar una reforma a la Constitución se han utilizado fraudulentamente sus propias previsiones pero para fines distintos a los establecidos en ellas, acudiéndose al procedimiento de “reforma constitucional” (art. 342), pero para producir una transformación radical del Estado, y trastocar el Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia de orden civil y convertirlo en un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista, donde desaparece la democracia representativa, la alternabilidad republicana y toda idea de descentralización del poder, se retrocede en materia de protección de los derechos humanos, y se concentra todo el poder en la Jefatura del Estado, desapareciendo la libertad económica y el derecho de propiedad. Ello no era posible hacerlo constitucionalmente con el procedimiento de la “reforma”, sino que requería del procedimiento de convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (art. 347). Por ello, en sentido similar, como lo reseñó el Tribunal Supremo de Justicia al referirse a un hecho histórico trascendente, ello también ocurrió “con el uso fraudulento de los poderes conferidos por la ley marcial en la Alemania de la Constitución de Weimar, forzando al Parlamento a conceder a los líderes fascistas, en términos de dudosa legitimidad, la plenitud del poder constituyente, otorgando un poder legislativo ilimitado”<sup>16</sup>.

Todo este fraude constitucional que ha cometido la Asamblea Nacional al sancionar la reforma propuesta por el Presidente de la República, fraude que también cometió el propio

---

<sup>12</sup> Véase la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 74 de 25-01-2006, en *Revista de Derecho Público*, N° 105, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, pp. 76 y ss.

<sup>13</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1999

<sup>14</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002.

<sup>15</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El autoritarismo establecido en fraude a la Constitución y a la democracia y su formalización en “Venezuela mediante la reforma constitucional. (De cómo en un país democrático se ha utilizado el sistema eleccionario para minar la democracia y establecer un régimen autoritario de supuesta “dictadura de la democracia” que se pretende regularizar mediante la reforma constitucional)” en el libro *Temas constitucionales. Planteamientos ante una Reforma*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, FUNEDA, Caracas 2007, pp. 13-74. Véase también, “Constitution Making Process in Defraudation of the Constitution and Authoritarian Government in Defraudation of Democracy. The Recent Venezuelan Experience”, Ponencia escrita para la exposición en la Primera Sesión Plenaria sobre el tema de “La Constitución entre conflicto y estabilidad”, del **VII International Congress of Constitutional Law**, Atenas, Junio 2007.

<sup>16</sup> Véase la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 74 de 25-01-2006, en *Revista de Derecho Público*, N° 105, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, pp. 76 y ss.

Presidente al proponerla y el Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional al avalarla, comenzó a evidenciarse no sólo del contenido de los discursos y anuncios oficiales, sino de las propuestas formuladas por el mencionado Consejo (integrado, como se dijo, por los titulares de los demás Poderes Públicos) de cambios radicales respecto de una serie de artículos de la Constitución, y cuya divulgación, a pesar del “pacto de confidencialidad” que había ordenado el Presidente, se efectuó mediante documento en junio de 2007<sup>17</sup>.

Si bien las propuestas del Consejo, en algunos casos, no fueron acogidas por el Presidente de la República en el “Anteproyecto para la primera reforma constitucional” presentado el 15 de agosto de 2007 ante la Asamblea Nacional<sup>18</sup>, con las mismas ya se mostraba cual era el pensamiento y la intención de los más altos funcionarios del gobierno y el Estado que formaron dicho Consejo, razón por la cual, en definitiva, en su casi totalidad fueron luego consideradas y aprobadas por la Asamblea Nacional e incorporadas en el proyecto de reforma constitucional sancionado. Muchas de ellas eran consecuencia de las propuestas de reforma que formuló el Presidente de la República, pero otras no, y en todo caso, el Presidente, en el documento que éste presentó ante la Asamblea, claramente anunció que lo suyo se trataba de un Anteproyecto para una “primera reforma” constitucional, con lo que se abría la puerta para la incorporación de otras reformas.

En todo caso, con el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional en Noviembre de 2007, en Venezuela se ha efectuado una radical transformación del Estado y se han sentado las bases para la creación de un nuevo ordenamiento jurídico, para:

**PRIMERO**, transformar el Estado en un Estado Socialista, con una doctrina política oficial de carácter socialista, que se denomina además como “doctrina bolivariana”, con lo cual se elimina toda posibilidad de pensamiento distinto al oficial y, por tanto, toda disidencia, pues la doctrina política oficial se ha incorporado en la Constitución, como política y doctrina del Estado y la Sociedad, constituyendo un deber constitucional de todos los ciudadanos cumplir y hacerla cumplir. Con ello, se sientan las bases para la criminalización de la disidencia.

---

<sup>17</sup> El documento circuló en junio de 2007 con el título **Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, “Modificaciones propuestas”**. El texto completo fue publicado como *Proyecto de Reforma Constitucional. Versión atribuida al Consejo Presidencial para la reforma de la Constitución de la república Bolivariana de Venezuela*, Editorial Atenea, Caracas 01 de julio de 2007, 146 pp. En este documento se formularon propuestas de reforma respecto de los siguientes artículos de la Constitución: 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, , 24, 25, 28, 29, 31, 35, 36, 44, 47, 50, 52, 55, 57, 59, 60, 61, 62, 67, 65, 70, 71, 72, 73, 74, 79, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 90, 96, 98, 99, 100, 102, 103, 104, 106, 108, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 126, 127, 128, 129, 133, 140, 141, 143, 148, 149, 150, 152, 153, 156, 159, 160, 162, 163, 164, 165, 166, 168, 174, 175, 176, 178, 179, 181, 183, 184, 185, 187, 186, 188, 189, 191, 192, 193, 198, 206, 207, 208, 209, 211, 212, 222, 223, 224, 225, 226, 229, 230, 231, 232, 233, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 246, 253, 254, 255, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 279, 280, 284, 285, 287, 288, 289, 290, 291, 293, 294, 295, 296, 297, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 320, 337, 338, 341, 342, 344, 348 y 350.

<sup>18</sup> Véase *Proyecto de Reforma Constitucional. Elaborado por el ciudadano Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías* Editorial Atenea, Caracas agosto 2007, 58 pp. En el Anteproyecto presentado por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional, se formulan propuestas respecto de los artículos 11, 16, 18, 67, 70, 87, 90, 100, 112, 113, 115, 136, 141, 156, 167, 168, 184, 185, 225, 230, 236, 251, 252, 300, 302, 305, 307, 318, 320, 321, 328 y 329.

**SEGUNDO**, transformar el Estado en un Estado Centralizado, de poder concentrado bajo la ilusión del Poder Popular, lo que implica la eliminación definitiva de la forma federal del Estado, imposibilitando la participación política y degradando la democracia representativa; todo ello, mediante la supuesta organización de la población para la participación en los Consejos del Poder Popular, como los Comunales, que son instituciones sin autonomía política alguna, cuyos miembros se declara que no son electos, y que son controlados desde la Jefatura del gobierno y para cuyo funcionamiento, el instrumento preciso es el partido único que el Estado ha tratado de crear durante 2007.

**TERCERO**, transformar el Estado en un Estado de economía estatista, socialista y centralizada, propia de un capitalismo de Estado, con lo que se elimina la libertad económica y la iniciativa privada, y desaparece la propiedad privada, que con la reforma han dejado de ser derechos constitucionales, dándosele al Estado la propiedad de los medios de producción, la planificación centralizada y la posibilidad de confiscar bienes de las personas materialmente sin límites, configurándolo como un Estado del cual todo depende, y a cuya burocracia queda sujeta la totalidad de la población. Ello choca, sin embargo, con las ideas de libertad y solidaridad social que se proclaman en la propia Constitución, sentando las bases para que el Estado sustituya a la propia sociedad y a las iniciativas particulares, minimizándose las.

**CUARTO**, transformar el Estado en un Estado Policial (represivo), con la tarea fundamental de someter a toda la población a la doctrina oficial socialista y “bolivariana”, y velar que la misma se cumpla en todos los órdenes, lo que se asegura mediante la regulación, que con acentuado carácter regresivo y represivo del ejercicio de los derechos civiles en situaciones de excepción, previéndose amplios márgenes de restricción y suspensión.

**QUINTO**, transformar el Estado en un Estado Militarista, dado el rol que se le da a la “Fuerza Armada Bolivariana” en su configuración y funcionamiento, toda sometida al Jefe de Estado, y con la creación del nuevo componente de la Milicia Popular Bolivariana.

En esta forma, siete años después de la sanción de la Constitución de 1999, el mismo Presidente de la República que en aquél momento motorizó la concepción y sanción de aquella, a través de sus seguidores, quienes controlaron totalmente la Asamblea Constituyente; en 2007 ha conducido el proceso de cambiar de nuevo la Constitución, esta vez por una Asamblea Nacional también totalmente controlada por sus seguidores, pero con el objeto, ahora sí, de transformar radicalmente el sistema político constitucional venezolano, estableciendo un Estado Centralizado del Poder Popular, como Estado Socialista, de economía estatal y centralizada, y como Estado Militarista y Policial de ideología única oficial, lo que se aparta radicalmente de la concepción del Estado descentralizado, civil, social, democrático y pluralista de derecho y de justicia, y de economía mixta que reguló la Constitución de 1999.

Con las reformas aprobadas, además, materialmente desaparece la democracia representativa y las autonomías político territoriales, sustituyéndose por un esquema estatal centralizado supuestamente montado sobre una democracia “participativa y protagónica” que está controlada total y centralizadamente desde arriba, por el Jefe de Estado, en la cual queda proscrita toda forma de descentralización política y autonomía territorial, y que a la vez, restringe los mecanismos de participación política que están directamente regulados en

la Constitución, como son los referendos y la participación de la sociedad civil en los Comités de Postulaciones de altos funcionarios.

Como se ha dicho, las reformas sancionadas tienen su origen directo en el “*Anteproyecto para la Iera. Reforma Constitucional, Propuesta del Presidente Hugo Chávez*”, que presentó ante la Asamblea Nacional el 15 de agosto de 2007, y en las “Propuestas de Reforma Constitucional” formuladas en junio de 2007 por el Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional<sup>19</sup>, de cuyo contenido se evidencia la magnitud del fraude constitucional cometido, utilizándose, para engañar al pueblo, un procedimiento inadecuado para hacer unas reformas sustanciales que afectan casi todo el texto constitucional. Por la trascendencia de los cambios efectuados, como se ha dicho, se debió haber recurrido al procedimiento de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y no al procedimiento de “reforma constitucional”. Al hacerlo, tanto el Presidente como su Consejo Presidencial – integrado, entre otros por la propia Presidenta del Tribunal Supremo y por el propio Defensor del Pueblo- comenzaron el proceso de reforma violando la Constitución<sup>20</sup>, en fraude a la misma, tarea que completó la Asamblea Nacional en noviembre de 2007.

Este trabajo tiene por objeto analizar el sentido y alcance del proyecto de reforma cons-

---

<sup>19</sup> En este sentido llama la atención lo afirmado el 17-08-2007 por la Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, Presidenta de la Sala Constitucional y miembro del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional en el sentido de que, según reseñó Juan Francisco Alonso: “los diputados de la Asamblea Nacional no están facultados para realizar ninguna modificación distinta a las 33 que planteó el jefe del Estado, **salvo que alguno de los cambios contenidos en el proyecto de reforma altere otras normas.**” “La reforma fue planteada por el Presidente, por lo tanto es lo que presentó el Presidente lo que debe ser estudiado (...) Si (algún artículo) tuviese **conexión con los que se van a reformar, entonces por técnica legislativa deberían adecuarse, porque no puede haber artículos contradictorios**”, afirmó, al ser consultada sobre la posibilidad de que el Parlamento cambie alguna de las normas referidas a la estructura y funcionamiento del Poder Judicial”. Véase en *El Universal*, 18-08-07.

<sup>20</sup> Ello incluso fue advertido de inmediato por el Rector del Consejo Nacional Electoral, Sr. Vicente Díaz, quien el día 16-08-2007 indicó “que la propuesta presidencial para reformar el texto constitucional modifica las disposiciones fundamentales y por ello sería necesario convocar una Asamblea Constituyente para su aprobación”. Véase en **Unión Radio, 16 de agosto de 2007**, <http://www.unionradio.com.ve/Noticias/Noticia.aspx?noticiaid=212503>. El inicio del procedimiento de reforma ante la Asamblea Nacional, por tanto, podría ser impugnado ante la Jurisdicción Constitucional, por inconstitucionalidad. Sin embargo, el día 17-08-2007, adelantándose a cualquier impugnación y emitiendo opinión impunemente, prejuzgando cualquier asunto, la Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, Presidenta de la Sala Constitucional (es decir de la Jurisdicción Constitucional) y miembro del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional, “dejó en claro que la Sala Constitucional no tramitará ninguna acción relacionada con las modificaciones al texto fundamental, hasta tanto éstas no hayan sido aprobadas por los ciudadanos en el referendo. “Cualquier acción debe ser presentada después del referendo cuando la reforma ya sea norma, porque no podemos interpretar una tentativa de norma. Después de que el proyecto sea una norma podríamos entrar a interpretarla y a conocer las acciones de nulidad”, precisó”. Reseña del periodista Juan Francisco Alonso, en *El Universal*, Caracas 18-08-07. Luego de varias solicitudes de recursos de interpretación sobre el artículo 342 de la Constitución, la misma Presidenta de la Sala Constitucional se reservó la elaboración de las ponencias de las sentencias, y con motivo de su recusación que efectuaron los peticionantes por estar comprometida su imparcialidad en la materia al haber formado parte de la Comisión Presidencial para la Reforma Constitucional, en decisión de 01-11-07, el magistrado J.E. Cabrera de la misma Sala, decidió que de la lectura del Decreto de creación del Consejo de Reforma (art. 5), “se desprende que la Secretaría Ejecutiva, cumplía funciones administrativas y no de redacción, corrección, o ponencia sobre el contenido de un anteproyecto de reforma constitucional; por lo que la Dra. Luisa Estrella Morales Lamuño no es –necesariamente- promotora del “Proyecto de Reforma Constitucional” que ha presentado el Presidente de la República, y los recusantes no señalan cuál aporte de la Secretaría Ejecutiva fue incorporado al Proyecto de Reforma, ni siquiera alguno que haga presumir la intervención de la Dra. Morales”; agregando que “Además, por ser parte del Consejo Presidencial, la Secretaría Ejecutiva no está dando ninguna recomendación sobre el juicio de nulidad de que trata esta causa, ya que nada ha manifestado en ese sentido, ni se le imputa declaración alguna de su parte que adelante opinión sobre la inconstitucionalidad denunciada en esta causa”. Véase también, la Reseña periodística de JFA, *El Universal*, Caracas 2-11-07.

titucional sancionado por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007<sup>21</sup>, para imponerle a los venezolanos un Estado Socialista, las cuales afectan los aspectos más fundamentales del Estado y de la Sociedad, lo que haremos agrupándolas en las siguientes partes:

I. *Reformas a los principios fundamentales de la organización del Estado*, para transformar el Estado democrático, social, pluralista y descentralizado de derecho, en un Estado socialista centralizado, con ideología socialista y doctrina “bolivariana” oficiales, lo que es excluyente de todo pluralismo.

II. *Reformas al sistema político*, para transformar la democracia representativa en una supuesta democracia participativa y protagónica conducida por el Poder Central, limitando a la vez las previsiones constitucionales sobre participación política.

III. *Reformas a la forma del Estado*, para eliminar la forma Federal del Estado, es decir, la Federación, mediante la centralización total del Estado.

IV. *Reformas en la organización del Poder Nacional*, para acentuar el presidencialismo, y eliminar la participación de la sociedad civil en la elección de los altos funcionarios públicos.

V. *Reformas a la Constitución económica*, para transformar un Estado social y promotor de la economía mixta, en un Estado socialista de economía estatal centralizada y confiscatoria.

VI. *Reformas en el régimen de los derechos humanos*, con contenido marcadamente regresivo en materia de derechos individuales, para establecer un Estado Policial, gendarme de una ideología única oficial.

VII. *Reformas en el régimen de la Fuerza Armada*, para transformar el Estado civil en un Estado Militarista.

## PRIMERA PARTE:

### LOS CAMBIOS EN LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD DERIVADOS DE LA CREACIÓN DE UN ESTADO SOCIALISTA CENTRALIZADO

El Presidente de la República, durante todo el año 2007, y en particular en su “Discurso de Presentación del Anteproyecto de reforma a la Constitución ante la Asamblea Nacional” en agosto de 2007<sup>22</sup>, señaló con toda claridad que el objetivo central de la reforma que es-

<sup>21</sup> Después de las discusiones efectuadas en la Asamblea Nacional, la reforma constitucional sancionada en noviembre de 2007, incidió en los siguientes artículos: 11, 16, 18, 21, 64, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 82, 87, 90, 98, 100, 103, 109, 112, 113, 115, 136, 141, 152, 153, 156, 157, 158, 163, 164, 167, 168, 173, 176, 184, 185, 191, 225, 230, 236, 251, 252, 264, 265, 266, 272, 279, 289, 293, 295, 296, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 307, 318, 320, 321, 328, 329, 337, 338, 339, 341, 342, y 348.

<sup>22</sup> Véase *Discurso de Orden pronunciado por el ciudadano Comandante Hugo Chávez Frías, Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela en la conmemoración del Ducentésimo Segundo Aniversario del Juramento del Libertador Simón Bolívar en el Monte Sacro y el Tercer Aniversario del Referendo Aprobatorio de su mandato constitucional*, Sesión especial del día Miércoles 15 de agosto de 2007, Asamblea Nacional, División de

taba proponiendo era “**la construcción de la Venezuela bolivariana y socialista**”<sup>23</sup>; es decir, como lo expresó, sembrar “**el socialismo en lo político y económico**”<sup>24</sup>, lo que –dijo– no se había hecho en la Constitución de 1999. Cuando ésta se sancionó –dijo el Jefe de Estado– “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”<sup>25</sup>. Por ello, el Anteproyecto de Constitución que presentó ante la Asamblea Nacional, era para “la construcción del **Socialismo Bolivariano, el Socialismo venezolano, nuestro Socialismo, nuestro modelo socialista**”<sup>26</sup>, cuyo “núcleo básico e indivisible” era “la comunidad”, “donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes, tendrán el poder de construir su propia geografía y su propia historia”<sup>27</sup>. Y todo ello bajo la premisa de que “**sólo en el socialismo será posible la verdadera democracia**”<sup>28</sup>, pero por supuesto, una “democracia” sin representación que, como lo propuso el Presidente y fue sancionado por la Asamblea en la reforma del artículo 136 de la Constitución, “**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, se ha establecido en el proyecto de reforma constitucional, una “democracia” que no es democracia, pues en el mundo moderno no hay ni ha habido democracia sin elección de representantes.

Todas estas propuestas que se han materializado en la reforma sancionada en noviembre de 2007, las resumió el Presidente en su Discurso del 15 agosto de 2007, 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 económico, 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,

---

Servicio y Atención legislativa, Sección de Edición, Caracas 2007.

<sup>23</sup> Idem, p. 4

<sup>24</sup> Idem, p. 33.

<sup>25</sup> Idem, p. 4. Es decir, se pretende imponer al 56% de los votantes que no votaron por la reelección presidencial, la voluntad expresada por sólo el 46% de los votantes inscritos en el Registro Electoral que votaron por la reelección del Presidente. Según las cifras oficiales del CNE, en las elecciones de 2006, de un universo de 15.784.777 votantes inscritos en el Registro Electoral, sólo 7.309.080 votaron por el Presidente.

<sup>26</sup> Véase *Discurso...* p. 34

<sup>27</sup> Idem, p. 32.

<sup>28</sup> Idem, p. 35. Estos conceptos se recogen igualmente en la *Exposición de Motivos* para la Reforma Constitucional, Agosto 2007, donde se expresa la necesidad de “ruptura del modelo capitalista burgués” (p. 1), de desmontar la superestructura que le da soporte a la producción capitalista”(p. 2); de “dejar atrás la democracia representativa para consolidar la democracia participativa y protagónica”(p. 2); de “crear un enfoque socialista nuevo” (p. 2) y “construir la vía venezolana al socialismo”(p. 3); de producir “el reordenamiento socialista de la geopolítica de la Nación” (p. 8); de la “construcción de un modelo de sociedad colectivista” y “el Estado sometido al poder popular”(p. 11); de “extender la revolución para que Venezuela sea una República socialista, bolivariana”, y para “construir la vía venezolana al socialismo; construir el socialismo venezolano como único camino a la redención de nuestro pueblo”(p. 19).

la ineficiencia administrativa, cargas pesadas del pasado, que todavía tenemos encima como rémoras, como fardos en lo político, en lo económico, en lo social”<sup>29</sup>.

Y todas estas propuestas de construcción del socialismo, además, el Presidente las vinculó al proyecto que Simón Bolívar había elaborado en plena guerra de independencia en 1819, el cual -dijo- “es **perfectamente aplicable a un proyecto socialista**: perfectamente se puede tomar **la ideología bolivariana originaria, como elemento básico de un proyecto socialista**”<sup>30</sup>. Sin embargo, basta leer el “Discurso de Angostura” del Libertador Simón Bolívar, al presentar el proyecto de Constitución de 1819 en Congreso reunido en aquella ciudad (Angostura), para captar que nada de lo que allí expresó tiene que ver con proyecto socialista alguno<sup>31</sup>.

Las reformas constitucionales sancionadas conforme a estas propuestas, sin duda, han tocado las bases fundamentales del Estado, en particular, en relación con la ampliación constitucional de la llamada “doctrina bolivariana”; con la sustitución del Estado democrático y social de derecho por el Estado Socialista; con la eliminación de la descentralización como política de Estado supuestamente en aras de la participación política, la cual por otra parte se limita; con la desarticulación de la organización de la Administración Pública, y con la eliminación definitiva de la disciplina presupuestaria y del principio de la unidad del tesoro.

## I. LA “DOCTRINA BOLIVARIANA” COMO DOCTRINA DEL ESTADO SOCIALISTA

### Artículos 100, 103, 156, 236, 328

Una de las innovaciones de la Constitución de 1999, fue el cambio de la denominación de la República de Venezuela por el de “República Bolivariana de Venezuela” (art. 1), conforme a la propuesta del Presidente de la República<sup>32</sup>. Ello, si bien fue rechazada por la

<sup>29</sup> Idem, p. 74

<sup>30</sup> Idem, p. 42. Debe recordarse que solo un mes antes del Discurso del Presidente de la República con motivo de la presentación de su Anteproyecto de reforma de la Constitución, quien fuera su Ministro de la Defensa hasta el 18-07-2007, General en jefe, Raúl Baduel, en su discurso al dejar el Ministerio del Poder Popular para la Defensa, había dicho que el llamado del Presidente “a construir el **Socialismo del Siglo XXI**, implica la **necesidad imperiosa y urgente de formalizar un modelo** teórico propio y autóctono de Socialismo que esté acorde a nuestro contexto histórico, social, cultural y político”, pero que “este modelo teórico **hasta los momentos, ni existe ni ha sido formulado**”. Véase *Discurso de Raúl Baduel*, Caracas 18-07-2007. Ello lo reiteró es su declaración del día 5 de noviembre de 2007 al oponerse a la reforma constitucional, en la cual señaló que “la motivación de la reforma constitucional, tal como se ha presentado es llevar al pueblo venezolano hacia un proceso de transición, **hacia algo que se denomina de manera genérica "socialismo" sin indicar claramente a que se refiere este término**. Como ya indique en otra ocasión cuando entregue el Ministerio de la Defensa, la palabra socialismo no tiene un significado uniforme y puede incluir regímenes como el de Pol Pot en Camboya y la Unión Soviética Estalinista, hasta el llamado Socialismo Nórdico o el Socialismo Democrático Europeo. **¿A que socialismo se nos quiere llevar? ¿Por qué no se le dice al pueblo claramente hacia donde se piensa conducir a la nación? Tenemos como pueblo que exigir que se nos diga claramente el destino de nuestro futuro y no se nos mienta con un supuesto socialismo a la venezolana**”. Véase en *El Universal*, Caracas 06-11-07

<sup>31</sup> Véase Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, Caracas, 1982. Véase también, Pedro Grases (Ed), *El Libertador y la Constitución de Angostura de 1819*, Caracas, 1969; y José Rodríguez Iturbe (Ed.), *Actas del Congreso de Angostura*, Caracas, 1969.

<sup>32</sup> Véase Hugo Chávez Frías, *Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República*, Caracas 05-08-99 (Presentado a la Asamblea Nacional Constituyente).

mayoría oficialista de los constituyentes en la primera discusión del proyecto de Constitución, luego estos cambiaron radicalmente su parecer, aprobándola en segunda discusión<sup>33</sup>.

El anterior nombre de “República de Venezuela”, había sido el que había tenido la República entre 1811-1821 y luego, desde 1830 hasta 1999, con la sola excepción del período de nueve años entre 1821 y 1830, cuando Venezuela desapareció como Estado independiente al ser integrada a la República de Colombia, precisamente a propuesta de Simón Bolívar. Por tanto, en realidad, esta última organización política fue la que respondió a lo que podría considerarse una concepción “bolivariana” del Estado, donde Venezuela simplemente desapareció y no existió como Estado.

El cambio de nombre de la República en 1999, por tanto, puede decirse que nada tenía que ver con Simón Bolívar y su pensamiento, y ni siquiera con la idea de construcción del socialismo –pues incluso, como lo dijo el Presidente en su discurso del 15 de agosto de 2007, en ese momento no estaba planteado-<sup>34</sup>, y realmente puede decirse que obedeció a una motivación político partidaria, partisanista o partidista<sup>35</sup> que inicialmente derivó de la denominación del Movimiento político que había sido establecido por el Presidente de la República que, como partido político, sin embargo no podía funcionar con esa denominación de “bolivariano”, por utilizar el nombre del Libertador.<sup>36</sup> De manera que fue el “partido bolivariano” el que le dio el nombre a la República.

En la Constitución se hizo referencia, además, al tema “bolivariano”, en el artículo 107, al establecerse la obligatoriedad de la enseñanza en las instituciones públicas y privadas, hasta el ciclo diversificado, de los principios del **ideario bolivariano**.

Pero ahora el Presidente de la República al formular su propuesta de reforma constitucional ha identificado la doctrina bolivariana con otra cosa distinta al pensamiento del Libertador, que es el modelo socialista de sociedad y Estado, y así se ha dispuesto en el proyecto de reforma constitucional sancionado. En la Constitución, con la reforma, el ideario bolivariano y la doctrina bolivariana adquieren un nuevo contenido, aún impreciso, pero que en todo caso se identifica con el modelo socialista como ideología política y económica del Estado.

Y es en tal sentido que debe interpretarse la incorporación de la denominación de la República, de nuevo, como “República Bolivariana” al precisarse en el artículo 100, que “es el producto histórico de la confluencia de varias culturas” (art. 100) y, además, la utilización del término para calificar a la Fuerza Armada, que ahora es “**Fuerza Armada Bolivariana**” (art. 156,8; 236,6; 328 y 329); así como para calificar a todos sus componentes

---

<sup>33</sup> *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, Sesión de 12-11-99, N° 42, pp. 4 a 6. Véase nuestro voto salvado a esa propuesta en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III (18 Octubre-30 Noviembre), Fundación de Derecho Público, Caracas 1999, pp. 251-252.

<sup>34</sup> Véase *Discurso...*, citado *supra*, nota 16, p. 4.

<sup>35</sup> Véase lo que expusimos en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, Editorial Arte, Caracas 1999, pp. 44 ss.

<sup>36</sup> De acuerdo con la Ley de Partidos Políticos, *Gaceta Oficial* N° 27.725, de 30-04-1965, los partidos políticos no pueden usar los nombres de los próceres ni los símbolos de la patria. La organización política que el Presidente había formado antes de la campaña presidencial de 1998, se llamó el Movimiento Bolivariano 2000, nombre que no podía ser usado. Por ello, el partido político que fundó se denominó Movimiento V Republica.

militares, que ahora son el “Ejército Nacional Bolivariano”, la “Armada Nacional Bolivariana”, la “Aviación Nacional Bolivariana”, la “Guardia Nacional Bolivariana” y la “Milicia Nacional Bolivariana”<sup>37</sup> (Art. 329).

Además, en el artículo 328 se dispone que las funciones de la Fuerza Armada Bolivariana para garantizar la independencia y soberanía de la Nación, preservarla de cualquier ataque externo o interno y asegurar la integridad del espacio geográfico, se deben realizar “mediante el estudio, planificación y ejecución de la doctrina militar bolivariana”<sup>38</sup>.

Además, en la reforma al artículo 103 de la Constitución, se ha completado el concepto de vinculación de lo bolivariano con el socialismo, al disponerse que, el artículo 103 la inversión prioritaria que debe realizar el Estado en materia educativa, es “de acuerdo a los principios humanísticos **del socialismo bolivariano**, y tomando en cuenta las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas”.

## II. LA SUSTITUCIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO Y DE JUSTICIA POR EL ESTADO SOCIALISTA

### Artículos 16, 70, 112, 113, 158, 168, 299, 300, 318, 321

El artículo 2 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**, es decir, contrario al Estado Socialista, tal como se recogió en la post guerra, por ejemplo, en la Constitución de la República Federal de Alemania de 1949 (art. 20,1), y luego, con el advenimiento de la democracia, en la Constitución española de 1978 (art. 1º) y en América Latina, por ejemplo, en la Constitución de Colombia de 1991 (art. 1º).

En esta concepción de Estado social y democrático de derecho, liberal y de economía mixta, no socialista, la idea de **Estado social** es la de un Estado con obligaciones sociales, de procura de la justicia social, lo que lo lleva a intervenir en la actividad económica y social, como Estado prestacional. Tal carácter social deriva principalmente del valor fundamental de la igualdad y no discriminación (arts. 2 y 21); y de la declaración del principio de la justicia social como base del sistema económico (art. 299). En cuanto al concepto de **Estado democrático**, es el que fundamenta toda la organización política de la Nación en el principio democrático representativo, que deriva del Preámbulo (sociedad democrática) y de los artículos 2, 3, 5 y 6 de la Constitución, al identificar como valor fundamental del constitucionalismo a la democracia, que se tiene que ejercer mediante representantes (democracia representativa) además de mediante elementos de democracia directa. Respecto de la noción de **Estado de derecho** es el Estado sometido al imperio de la Ley o legalidad como lo señala el Preámbulo, lo que implica el sometimiento de la actuación del Estado a controles judiciales independientes (arts. 7, 137, 258, 334 y 336); lo que implica también que se lo defina como un **Estado de justicia**, que tiene que tender a garantizar la justicia

<sup>37</sup> En el Anteproyecto presidencial se denominaba “Milicia Popular Bolivariana”.

<sup>38</sup> En este mismo sentido, el Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional llegó a proponer que en el artículo 152 sobre los principios que deben guiar las relaciones internacionales de la República, se agregara que “**se rigen por la Doctrina Bolivariana**”, lo que sin embargo, no fue acogido por la Asamblea Nacional.

por encima de la legalidad formal (art. 26).

El proyecto de reforma constitucional sancionado para crear un **Estado Socialista** en sustitución del tradicional Estado democrático y Social de derecho y de justicia, sin duda, genera una contradicción con el contenido del **artículo 2 de la Constitución**, que continúa definiendo **un modelo “Estado democrático y Social de derecho y de justicia” que es absolutamente incompatible con el de Estado Socialista, que se está estableciendo con la reforma**. Por ello, sancionar una reforma constitucional para establecer un Estado Socialista sin que se cambie el artículo 2 de la Constitución, lo menos que es, es una incongruencia, o es un engaño más, pues con la reforma se han tocado los aspectos fundamentales del Estado definidos en dicha norma<sup>39</sup>. Ello sólo pudo tener justificación para fraudulentamente eludir tener que recurrir al procedimiento de la Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución.

En todo caso, lo cierto es que a pesar de las contradicciones, el Estado que se regula en con el proyecto de reforma constitucional sancionado, es un **Estado Socialista** tal como se evidencia de las reformas efectuadas al artículo 16, donde se crean las comunas y comunidades como “el núcleo territorial 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 mediante todo tipo de consejos, se indica que es “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 indica, en relación con el modelo económico del Estado, que es para crear “las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una **economía socialista**”; y al artículo 113 que precisa la necesidad de la constitución de “empresas mixtas o unidades de **producción socialistas**”.

Además, con el proyecto de reforma constitucional se busca 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 se ha establecido, en cambio, sólo que “El Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, restituyéndole el poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una **Democracia Socialista**”.

Por otra parte, en la reforma del artículo 168 relativo al Municipio, se precisa que en sus actuaciones “estará obligado a incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, la participación ciudadana a través de los Consejos del Poder Popular y de los **medios de producción socialista**”. En la reforma del artículo 184 sobre la descentralización de Estados y Municipios hacia los entes del Poder Popular se dispone la necesidad de estimular las expresiones de la economía social y el desarrollo endógeno sustentable, mediante mecanismos “que permitan la construcción de la **economía socialista**”.

---

<sup>39</sup> A pesar de lo declarado en contra por la Presidenta de la Asamblea Nacional el 23 de agosto de 2007 al aprobarse el Anteproyecto de Reforma Constitucional, en bloque, en primera discusión. Véase *El Universal*, Caracas, 24-08-2007.

En cuanto al artículo 299 que regula el régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela, se expresa que “se fundamenta en los **principios socialistas**”, y en el artículo 300 que se refiere a la creación de empresas públicas, precisa que en lugar de que las mismas realicen “actividades sociales o empresariales” como indicaba la Constitución de 1999, solo se establecen “para la promoción y realización de los fines de la **economía socialista**”. En el artículo 318, sobre el sistema monetario nacional se indica que “debe propender al logro de los fines esenciales del **Estado Socialista**”, todo de acuerdo con el Plan de Desarrollo Integral de la Nación “para alcanzar los objetivos superiores del **Estado Socialista**”. Y el artículo 321 sobre el régimen de las reservas internacionales, se dispone el establecimiento con las reservas excedentarias, de los fondos que disponga el Ejecutivo Nacional para entre otros objetivos, “el desarrollo integral, endógeno, humanista y **socialista** de la Nación”.

### III. LA ELIMINACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN COMO POLÍTICA DE ESTADO

#### Artículos 16, 157, 158, 272, 295, 300

La Constitución de 1999 en su artículo 4 precisó que “La República Bolivariana de Venezuela es un **Estado federal descentralizado** en los términos consagrados por esta Constitución”; incorporando algunos aspectos que se habían establecido en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989, relativos a la transferencia a los Estados de competencias que eran del Poder Nacional.

La descentralización, en esta forma, como política de Estado, se reflejó en varias normas de la Constitución, como sucedió, por ejemplo, en el artículo 6, que define al gobierno como **descentralizado**; en el artículo 16, cuando hablaba de “la autonomía municipal y la **descentralización** político-administrativa”; en el artículo 84, que se refiere al sistema público nacional de salud **descentralizado**; en los artículos 269 y 272, sobre la administración de justicia y penitenciaria descentralizada; en el artículo 285, sobre la administración electoral descentralizada; y en el artículo 300, sobre organización administrativa económica del Estado funcionalmente descentralizada.

Pero además, respecto de todas las actividades públicas, la Constitución de 1999, como se dijo, al establecer los principios de la **política nacional de descentralización**, exigía que la misma **debía “profundizar la democracia, acercando el poder a la población** y creando las mejores condiciones, tanto **para el ejercicio de la democracia** como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales” (art. 158). Por ello, el artículo 185 identificó al Consejo Federal de Gobierno como “el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de **descentralización** y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios”; y el artículo 166 de la Constitución dispuso que los Estados “**descentralizarán** y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público”; y en general, el artículo 184 exigió que mediante ley, el Estado cree “**mecanismos abiertos y flexibles** para que los Estados y

los Municipios *descentralicen* y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlo”, entre otros aspectos, promoviendo “la creación de nuevos sujetos de *descentralización* a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales”(art. 184,6).

Todo esto se elimina con el proyecto de reforma constitucional sancionado, en la cual siguiendo la orientación de la práctica política centralista de los últimos años, definitivamente se ha **centralizado completamente el Estado, eliminándose todo vestigio de descentralización como organización y política pública, de autonomía territorial y de democracia representativa a nivel local**, es decir, de la unidad política primaria en el territorio. Ello, sin duda, ha tocado un aspecto fundamental y medular del Estado venezolano, que es la forma federal, que no podía cambiar mediante una reforma constitucional<sup>40</sup>.

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado, como se dijo, se ha eliminado todo vestigio de “descentralización política”, comenzando por el principio fundamental de **descentralización y autonomía territorial** que estaba en el artículo 16 de la Constitución de 1999 que exigía que la división político territorial de la República garantizase siempre “**la autonomía municipal y la descentralización político administrativa**”, como elementos básicos de la democracia de participación (autonomía y descentralización). En la reforma desaparece todo vestigio de autonomía y descentralización políticas, disponiéndose una “nueva geometría del poder” donde no hay ni puede haber autonomías, con la creación de nuevas instancias territoriales, todas sometidas al poder central, mediante las cuales “el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria política territorial” que constituyan formas de autogobierno, pero sin democracia representativa alguna, sino sólo como “expresión de democracia directa” (art. 16).

Además, con el proyecto de reforma constitucional se deroga y elimina el artículo 158 de la Constitución de 1999, que como se indicó, definía la *política nacional de descentralización* 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

<sup>40</sup> Con toda precisión, la periodista Sara Carolina Díaz, en una nota publicada (“6 artículos sobre descentralización son susceptibles a modificación”) en el diario “*El Universal*” observó, con razón, que “al menos 6 artículos de la Carta Magna referidos a la descentralización, que no fueron mencionados en la propuesta de reforma, son susceptibles de sufrir modificaciones, luego de que el Presidente propusiera modificar el artículo 158 de manera tal de sustituir la descentralización como política nacional por la participación protagónica, entre otros. Esos artículos son el 84, 157, 165, 269, 272 y 294. La palabra descentralización aparece de modo explícito en 14 artículos del texto constitucional de 1999 y en 5 de ellos el Presidente propone eliminar dicha palabra. De los otros 9 artículos, que se supone no serán tocados, estos 6 mencionan la descentralización en distintos ámbitos como cárceles, salud y funciones de la Asamblea Nacional, y los otros 3 están contenidos en el preámbulo y en parte de los 9 de los principios fundamentales de la Carta Magna. Estos principios son considerados intocables por el oficialismo para no justificar una Constituyente. Sin embargo fueron, al menos en lo referente a la descentralización, trastocados (y eliminados) en la reforma que plantea el presidente Chávez a los artículos 16, 184, 185, 300 y el mencionado 158. El artículo 4 parte de estos principios fundamentales “intocables”, establece que Venezuela es un estado federal descentralizado. La presidenta de la AN, Cilia Flores, ha insistido en que estos principios no serán modificados. Sin embargo, ha reconocido que es probable que modifiquen artículos más allá de los 33 propuestos. La justificación es que otros artículos pueden verse afectados. La presidenta del TSJ, Luisa E. Morales, dijo que sólo deben cambiar los artículos de la propuesta y los que tengan relación directa con estos artículos”. Véase en *El Universal*, Caracas 24, 08-2007.

y eficiente de los cometidos estatales”. En lugar de esta norma, con el proyecto de reforma constitucional lo que se ha establecido ahora en el artículo 158 es que “**El Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, restituyéndole el poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una democracia socialista**”, constituyendo esta nueva redacción, tal y 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 cuartorepublicano 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”<sup>41</sup>.

Por lo anterior, la norma del artículo 157 de la Constitución de 1999 que disponía que “La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, **a fin de promover la descentralización**”, con el proyecto de reforma constitucional de noviembre de 2007 se ha sustituido por una norma que dispone que “La Asamblea Nacional, por mayoría de sus Diputados y Diputadas integrantes, podrá atribuir a los órganos del Poder Popular, al Distrito Federal, a los estados y a los municipios, determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la democracia protagónica y participativa y el ejercicio directo de la soberanía”. Como todos estos órganos están controlados por el Poder Central, el proyecto de reforma constitucional lo que ha hecho es sustituir una política general de descentralización política, por la posibilidad de que las competencias nacionales se puedan “desconcentrar” en entidades periféricas controladas por el Poder Central.

Por otra parte, en cuanto a las referencias que se hacían en el artículo 272 sobre la administración penitenciaria **descentralizada**, y en el artículo 295 sobre la administración electoral **descentralizada**, con el proyecto de reforma constitucional sancionado se elimina de dichas normas la palabra “descentralización”, la cual incluso, también se elimina del artículo 300 que se refiere a las empresas públicas.

#### **IV. LA FRAGMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO**

##### **Artículo 141**

Una de las innovaciones más importantes de la Constitución de 1999 fue el haber incorporado una normativa específica destinada a regular los principios fundamentales de la Administración Pública del Estado, buscando su racionalización, disponiendo en especial en el artículo 141, como principios fundamentales que debían regirla, primero, que la Administración Pública **está al servicio de los ciudadanos**; segundo, que se fundamenta en los principios de **honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública**, y tercero, que debe actuar con **sometimiento pleno a la ley y al derecho**, lo que implica la formulación constitucional del **principio de legalidad**.

A pesar de que en el Anteproyecto presentado ante la Asamblea Nacional, el Presidente

---

<sup>41</sup> Véase *Discurso*...., citado *supra*, nota 16.

de la República propuso eliminar todos los principios fundamentales relativos al funcionamiento de la Administración Pública, tal propuesta, sin embargo no fue acogida por la Asamblea nacional, y en la reforma del artículo 141 si bien repitió la enumeración de algunos de los principios (**“honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley”**), sin embargo, se eliminó quizás el principio más importante que establecía la Constitución de 1999 en relación con la Administración Pública, en el sentido de que como una universalidad de entes, debía estar siempre al **servicio de los ciudadanos**. Con la reforma se ha sustituido dicho principio, y al contrario lo que se ha establecido es que la Administración **está sólo al servicio del Estado, eliminándose el derecho de los ciudadanos a que la Administración esté a su servicio. Por ello, en el artículo 141 lo que se ha establecido ha sido** que “Las administraciones públicas son las estructuras organizativas **destinadas a servir de instrumento a los poderes públicos** para el ejercicio de sus funciones, y para la prestación de los servicios”.

Con la nueva redacción del artículo 141, por otra parte, se ha fragmentado a la Administración Pública, pasándose de un régimen universal de “la Administración Pública” a regularse ahora varias “administraciones públicas”, las cuales, incluso, contra toda técnica legislativa, se las ha “clasificado” en la Constitución en las siguientes dos “categorías”: **“las administraciones públicas burocráticas o tradicionales**, que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta Constitución; y **“las misiones**, constituidas por 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**, los cuales serán **establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales”**.

Es decir, con el proyecto de reforma constitucional sancionado, en lugar de corregirse el descalabro administrativo producido en los últimos años por la indisciplina presupuestaria derivada de fondos asignados a programas específicos del gobierno denominados “misiones”, concebidos fuera de la organización general del Estado, lo que se ha hecho es constitucionalizar el desorden administrativo, calificándose a las estructuras administrativas del Estado como “burocráticas o tradicionales”, renunciando a que las mismas sean reformadas para convertirlas en instrumentos para que, precisamente, puedan atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población. Y todo ello, dejando la organización de la Administración Pública **a la sola voluntad del Presidente de la República** mediante reglamentos (artículos 141; 236,22).

## **V. EL ABANDONO DE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA Y DE LA UNIDAD DEL TESORO**

### **Artículo 16, 164, 167, 141, 184, 318, 321**

En el proyecto de reforma constitucional, aún cuando no se modifican formal y expresamente los artículos 313 y 314 de la Constitución que establecen el principio general de la disciplina presupuestaria, con el proyecto de reforma sancionado respecto del artículo 321, lo que se ha producido es la eliminando la disciplina presupuestaria como principio fundamental de la administración económica y financiera del Estado.

En efecto, conforme a los artículos 313 y 314 de la Constitución, la administración económica y financiera del Estado se tiene que regir por un presupuesto aprobado anualmente por la Asamblea Nacional mediante ley, en el cual deben indicarse las estimaciones de ingresos públicos y los gastos públicos anuales que puede efectuar el Ejecutivo Nacional, de manera tal que en el artículo 314 se declara que “no se hará ningún tipo de gasto que no hay sido previsto en la ley de Presupuesto”, siendo la excepción, sólo, los casos en los cuales se decreten créditos adicionales al presupuesto para gastos no previstos o con partidas insuficientes, que también deben ser aprobados por la Asamblea Nacional.

Todo este sistema de disciplina presupuestaria que exige que en el presupuesto estén la totalidad de los ingresos estimados y de los gastos proyectados, se ha desquiciado formalmente con la reforma que se ha sancionado respecto del artículo 321 de la Constitución, en el cual, en lugar de establecer, como lo hacía la Constitución de 1999, que la ley debía establecer “un fondo de estabilización macroeconómica destinado a garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios”, el cual debía funcionar bajo los “principios básicos la eficiencia, la equidad y la no discriminación entre las entidades públicas que aporten recursos al mismo”; lo que se ha establecido ahora en relación con la **administración de las reservas internacionales (art. 318), es que es el Jefe del Estado el que debe 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 destinarán 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”, con lo que se ha formalizado la ruptura definitiva del principio de la unidad del Tesoro.

En esta forma, con el proyecto de reforma constitucional sancionado se ha constitucionalizado el nocivo mecanismo de financiamiento paralelo al presupuesto, mediante **fondos creados con la sola decisión del Ejecutivo Nacional**, destinados a las misiones, que como se dijo, también se ha establecido que son las que deben estar a cargo de “misiones” como organizaciones administrativas públicas estructuradas en paralelo a la “Administración Pública burocrática y tradicional”.

En la reforma sancionada respecto de los artículos 164 y 184 de la Constitución, sin embargo, se estableció la exigencia de una ley para la creación de “un Fondo Nacional del Poder Popular” para transferir fondos del Situado Constitucional a las comunidades, consejos comunales comunas y entes del Poder Popular.

**SEGUNDA PARTE:**  
**LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA POLÍTICO CON LA CREACIÓN  
DEL PODER POPULAR Y LA SUSTITUCIÓN DE LA DEMOCRACIA  
REPRESENTATIVA A NIVEL LOCAL POR UNA SUPUESTA “DE-  
MOCRACIA PARTICIPATIVA Y PROTAGÓNICA” CONTROLADA  
POR EL PODER CENTRAL**

**I. LA ELIMINACIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A NIVEL LOCAL Y SU SUSTITUCIÓN POR UNA SUPUESTA “PARTICIPACIÓN PROTAGÓNICA”**

**Artículo 16, 70, 136, 184**

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 se siguió la tradición republicana de la soberanía popular iniciada en 1811, en particular, en la Constitución de 1999, vinculada al concepto de representatividad política, es decir, de democracia indirecta (democracia representativa) conforme a la cual todos los órganos del Poder Público tienen que tener su origen en elección popular. Esa democracia representativa se complementó con la previsión en la Constitución del ejercicio directo de la democracia, mediante los mecanismos de participación previstos 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”.

La democracia, por tanto, para ser tal, tiene que ser representativa, pudiendo **además**, establecerse mecanismos de democracia directa; y por ello, en la Constitución de 1999 se exige que la representatividad democrática **siempre tiene que tener su fuente en elecciones de los cargos públicos** (art. 70), es decir, los titulares de 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 (art. 136). Y esa elección de los cargos públicos, es un derecho político que conforme al artículo 63, siempre debe ejercerse mediante votaciones libres, **universales, directas y secretas** (art. 63). En el texto de la Constitución de 1999 si bien es cierto que se eliminó la palabra “representativo” para calificar al gobierno en el artículo 6, se precisó en dicha norma que debe ser “democrático, participativo, *electivo*, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

Por ello, en la Constitución no existe ni puede existir democracia que no sea representativa, siendo de la esencia del régimen político democrático la idea de que el pueblo, titular de la soberanía, no la ejerce directamente, sino a través de representantes. Esa democracia representativa, por supuesto, no se opone a democracia participativa; ambas se complementan y se diferencian de los mecanismos de democracia directa como la que deriva de los referendos (consultivas, aprobatorios, abrogatorios y revocatorios) (arts. 71 ss.) que perfeccionan la democracia, al igual que de las consultas populares, la revocatoria del mandato, la

iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, y ahora los diversos Consejos del poder popular (art. 70), todas reguladas como formas de participación política (art. 62) en la Constitución.

Sin embargo, la democracia representativa no puede pretender ser sustituida por una supuesta “democracia participativa”. La democracia, para que sea participativa, además de esencialmente representativa, lo que tiene es que permitir al ciudadano participar en los asuntos públicos, **teniendo acceso al poder lo que puede ocurrir sólo cuando lo tiene cerca**. Ello implica necesariamente un bien arraigado y desarrollado sistema de gobierno local, en cada lugar, asentamiento urbano o rural, que goce de autonomía política, lo 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 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 se ha encubierto con el proyecto de reforma constitucional sancionado, destinada a la construcción del socialismo, de una sociedad colectivista y de supuesta “participación protagónica”<sup>42</sup>. Con ello, lo que se ha logrado es eliminar de la Constitución, toda referencia a la descentralización política, y por tanto, de efectiva posibilidad de participación. Lo que se ha dispuesto con el proyecto de reforma constitucional, en definitiva, es la sustitución de la democracia representativa por una supuesta “democracia participativa”, pero acabando con la propia democracia como régimen político, tratando de sustituirla por un régimen autoritario, centralizador y concentrador del Poder que impide la real participación política, al no existir entidades locales autónomas, y depender los consejos comunales de la cúspide del poder ejecutivo nacional. Ello se ha logrado con la **eliminación de todo vestigio de autonomía territorial y de descentralización política**, sin las cuales **no puede haber efectivamente democracia participativa**. Como se dijo, la participación democrática exige la existencia de **entes políticos territoriales autónomos**, sin los cuales aquella no pasa de ser una **simple movilización controlada desde el Poder Central**. Ello es lo que ha ocurrido, precisamente, con los Consejos Comunales creados por Ley en 2006<sup>43</sup>, cuyos miembros **no son electos mediante sufragio sino designados por Asambleas de ciudadanos controladas por el propio Poder Ejecutivo Nacional**. Ello, ahora, se ha consolidado constitucionalmente, con la reforma del artículo 16 al referirse a la división territorial como “nueva geometría del poder” para que el Poder Popular desarrolle formas de agregación comunita-

---

<sup>42</sup> En la *Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Constitucional* presentado por el Presidente de la República en agosto 2007, se lee que el Poder Popular “es la más alta expresión del pueblo para la toma de decisiones en todos sus ámbitos (político, económico, social, ambiental, organizativo, internacional y otros) para el ejercicio pleno de su soberanía. Es el poder constituyente en movimiento y acción permanente en la construcción de un modelo de sociedad colectivista de equidad y de justicia. Es el poder del pueblo organizado, en las más diversas y disímiles formas de participación, al cual está sometido el poder constituido. No se trata del poder del Estado, es el Estado sometido al poder popular. Es el pueblo organizado y organizando las instancias de poder que decide las pautas del orden y metabolismo social y no el pueblo sometido a los partidos políticos, a los grupos de intereses económicos o a una particularidad determinada”, *cit*, p 11..

<sup>43</sup> Véase los comentarios sobre ello en Allan R. Brewer-Carías et al, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 75 y ss.,

ria político-territorial como expresión de democracia directa.

En efecto, conforme al texto del artículo 16 del proyecto de reforma constitucional sancionado, el Poder Popular que se crea en el artículo 136, supuestamente se desarrolla de abajo hacia arriba, a partir de las **comunidades**, “cada una de las cuales constituirá el núcleo territorial 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 dispone en la misma norma**, estarán agrupadas en **comunas**<sup>44</sup>, que son “áreas o extensiones geográficas” que constituyen “células sociales del territorio”; y éstas, a su vez, están agrupadas en **ciudades** que se conciben – en sustitución del Municipio- como “**la unidad política primaria de la organización territorial nacional**”, entendidas “**como todo asentamiento poblacional dentro del Municipio**”.

En esta forma, dispone la misma norma del artículo 16, es a partir de la **comunidad y la comuna**, que “**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.**”

Conforme a ello, la reforma del artículo 136 de la Constitución, tiene por objeto crear el Poder popular como una división vertical más del Poder Público; como se afirmó en el *Informe de la Asamblea Nacional para la tercera discusión* de la reforma: se crea el “Poder Popular dentro del ámbito territorial ... como uno de los componentes del Estado”, resultando esta incorporación, “el pilar fundamental para el fortalecimiento de una democracia protagónica y participativa”, e incrustando “en el alma de la Constitución, el Poder Popular”.

En consecuencia, el artículo 136 ahora reza: “El Poder Público se distribuye territorialmente en la siguiente forma: el Poder Popular, el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional”; 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 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**”.

Debe decirse que en la propuesta presidencial, se hacía referencia básicamente a los consejos comunales, pues el artículo 136 lo que dispone es una distribución vertical (territorial) del poder; pero con la reforma sancionada por la Asamblea Nacional, lo que ha resultado es una mezcla de consejos territoriales y consejos sectoriales.

**En todo caso, en el mismo artículo 136 de la reforma se establece el principio general de que siendo el pueblo “el depositario de la soberanía”, el mismo solo “la ejerce directamente a través del Poder Popular”, precisándose que “éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organiza-**

---

<sup>44</sup> En la *Exposición de Motivos* del Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República en agosto 2007, a las comunas se las califica como “comunas socialistas”, y se la define como “Es un conglomerado social de varias comunidades que poseen una memoria histórica compartida, usos, costumbres y rasgos culturales que los identifican, con intereses comunes, agrupadas entre sí con fines político-administrativos, que persiguen un modelo de sociedad colectiva de equidad y de justicia”, cit., p. 12

**dos como base de la población”.**

En definitiva, lo que se ha logrado con esta reforma, es poner **fin en Venezuela** a la democracia representativa a nivel local, y con ello, de todo vestigio de autonomía política territorial que es la esencia de la descentralización<sup>45</sup>.

Por otra parte, en el proyecto de reforma constitucional sancionado respecto del artículo 70 relativo a los medios de participación política, se los identifica como medios del pueblo “en ejercicio **directo** de su soberanía y **para la construcción del socialismo**”, agregándose entre los medios de participación de orden político, además, a los **Consejos del Poder Popular, que no solo son los Consejos Comunales, sino los “consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad”**. La reforma sancionada, además, agrega a los medios de participación en lo social y económico, “la **gestión democrática de los** trabajadores y trabajadoras de cualquier empresa de propiedad social directa o indirecta, la autogestión comunal, las organizaciones financieras y microfinancieras comunales, las cooperativas de propiedad comunal, las cajas de ahorro comunales, las redes de productores libres asociados, el trabajo voluntario, las empresas comunitarias y demás formas asociativas constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista”

Por otra parte, en cuanto a la eliminación de la **democracia representativa a nivel local**, ello deriva de la reforma del artículo 184 que dispone que los consejos comunales, que constituyen el órgano ejecutor de las decisiones de las asambleas de ciudadanos, articulando e integrando diversas organizaciones comunales y grupos sociales, deben asumir “la **Justicia de Paz** y la prevención y protección vecinal”. Con ello, se está reformando, sin decirlo, la previsión del artículo 258 de la Constitución que dispone que la designación de los jueces de paz garantiza que sea siempre “por votación universal, directa y secreta.

En definitiva, en nombre de la “democracia participativa y protagónica” lo que se busca es eliminar la democracia representativa a nivel local, y sustituirla por una supuesta “democracia directa” de “participación” en asambleas de ciudadanos, consejos del poder popular, comunidades, comunas y ciudades, **que no son entes políticos territoriales autónomos**, todas controladas desde el Poder Central; y si bien en las reformas introducidas a los artículos 16 y 136 se habla de “formas de autogobierno” y del “autogobierno de las ciudades”, de ello no se deriva que los mismos deban ser el resultado de una elección popular como lo exige una democracia representativa. Al contrario, como se indica en el nuevo artí-

---

<sup>45</sup> Esto es lo mismo que se había formulado en las propuestas de reforma presentadas por el Consejo Presidencial para la reforma Constitucional en junio de 2007, en relación con el artículo 62, que buscaba agregar a la misma que “La participación del pueblo en forma efectiva, suficiente y oportuna en el proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados **constituye la esencia del ejercicio directo de la soberanía por parte del pueblo** y de su protagonismo en función del desarrollo social integral para la construcción de la **sociedad socialista**”; sin garantizar que ello fuera mediante entes político territoriales autónomos, lo que hacía la propuesta vacía de democracia representativa. Estas propuestas de reforma de los artículos 61 y 62, sin embargo, no fueron acogidas ni en el Anteproyecto presidencial ni por la Asamblea Nacional, lo que no significa que no se haya logrado el mismo efecto, sin embargo, con la reforma efectuada de los artículos 16 y 136.

culo 136 del proyecto de la reforma constitucional, 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”.

## II. LA AMPLIACIÓN DEL DERECHO A VOTAR

### Artículo 64

En el proyecto de reforma constitucional, el ejercicio del derecho al sufragio activo, es decir, a votar en las elecciones y votaciones, se ha otorgado a los mayores de 16 años, en lugar de los 18 años que establecía la Constitución de 1999 (Art. 64).

## III. LA ELIMINACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA ALTERNABILIDAD REPUBLICANA CON LA POSIBILIDAD DE REELECCIÓN INDEFINIDA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

### Artículo 230

Conforme al artículo 4 de la Constitución, el gobierno de la República y de todas las entidades políticas que la componen tiene que ser democrático *alternativo*, y de allí las limitaciones que la Constitución de 1999, siguiendo una tradición constitucional que se remonta a casi dos siglos, estableció respecto de la posibilidad de la reelección de los funcionarios electos.

En efecto, en cuanto al Presidente de la República, el artículo 230 de la Constitución de 1999, cambiando radicalmente las previsiones constitucionales anteriores que prohibían toda reelección, dispuso la posibilidad de la reelección inmediata del Presidente de la República por una sola vez, para un nuevo período; el artículo 192 dispuso que los diputados a la Asamblea Nacional pueden ser reelegidos sólo “por dos periodos consecutivos como máximo”; el artículo 160 dispuso que los Gobernadores de Estado podían ser “reelegidos, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período”; el artículo 162 dispuso que los legisladores a los Consejos Legislativos de los Estados podían ser reelegidos sólo “por dos periodos consecutivos como máximo”; y el artículo 174 dispuso que los Alcaldes podían ser “reelegidos, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período”.

El proyecto de reforma constitucional en esta materia, sólo ha incidido en el artículo 230, no sólo aumentando el período constitucional del Presidente de la República **de seis a siete años (ya en 1999 se había aumentado de cinco a seis años), sino además** estableciendo expresamente que el Presidente de la República **“puede ser reelegido o reelegida”**. **En la Constitución de 1999 sólo se establecía que podía ser reelegido “de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período”**.

**En esta forma, el principio de la alternabilidad republicana, cuyo objeto central es la consolidación del pluralismo político, base de los regímenes democráticos, materialmente desaparece con el proyecto de reforma constitucional<sup>46</sup>.**

<sup>46</sup> En la *Exposición de Motivos de la Propuesta de Reforma Constitucional* del Presidente de la República del Proyecto de Reforma Constitucional, agosto de 2007, se afirmó, pura y simplemente, sin fundamento, ni argumento, ni ló-

#### IV. LAS CONTRADICTORIAS RESTRICCIONES AL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS

En cuanto al principio de la participación política, si bien la Constitución de 1999, en general, remitió su desarrollo a la labor del Legislador, en algunos casos lo reguló directamente imponiendo en forma expresa diversos mecanismos de participación, los cuales, contradictoriamente, en nombre de una supuesta “democracia participativa y protagónica”, ahora se eliminan o restringen con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007. Es decir, los únicos supuestos en los cuales estaba constitucionalmente regulada la participación política de la sociedad civil en asuntos públicos, ahora se eliminan o restringen.

Ello sucede con los mecanismos de participación de la sociedad civil que se habían dispuesto para la elección de los altos funcionarios públicos que no son electos por votación popular (Poder Judicial, Poder Ciudadano, Poder Electoral); con el derecho a la participación política de la población mediante referendos, y con el derecho a la participación política de los ciudadanos en materia de reformas a la Constitución.

1. *La eliminación de los supuestos constitucionales de participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en la postulación de los candidatos a altos cargos estatales*

##### Artículos 264, 279, 295

El proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, en efecto, ha eliminado las formas de participación política de la sociedad civil en los asuntos públicos que directamente había establecido la Constitución de 1999, como una novedad institucional, para la postulación de los candidatos a los cargos de Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, de Miembros del Consejo Nacional Electoral, del Defensor del Pueblo, del Contralor General de la República y del Fiscal General de la República. Esa postulación debía hacerse ante la Asamblea Nacional por sendos **Comités de Postulaciones** que necesariamente debían estar integrados por “representantes de los diferentes sectores de la sociedad” (arts. 264, 279, 295).

Estas previsiones de la Constitución de 1999 habían sido distorsionadas por la práctica política y legislativa desarrollada desde que se sancionó la propia Constitución, tanto por parte de la entonces Asamblea Nacional Constituyente (1999) como luego por la Asamblea Nacional (2000), que fueron convirtiendo dichos Comités de Postulaciones en violación de la Constitución, en simples Comisiones parlamentarias ampliadas (2002-2004), limitando el derecho a la participación política de la sociedad civil<sup>47</sup>. Esa tendencia es la que ahora insó-

---

gica alguna, que “la propuesta de la reelección presidencial profundiza el principio de alternabilidad republicana”, basándose sólo, en el derecho del Presidente de la República a ser reelecto en el cargo, y en el derecho del pueblo de elegir su candidato, *cit.* p. 7.

<sup>47</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los Poderes Públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, Año 5, N° 5-2005, San José, Costa Rica 2005, pp. 76-95

litamente se constitucionaliza con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, al regularse los Comités de Postulaciones para la elección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y de los titulares de los órganos del Poder Electoral y del Poder Ciudadano, eliminándose su integración exclusiva por representantes de los diversos sectores de la sociedad, y pasando a estar integrados mayoritariamente por funcionarios del Estado.

En cuanto al Comité de Postulaciones Judiciales para la designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, que conforme al artículo 264 de la Constitución debía estar integrado por representantes de los diversos sectores de la sociedad, con el proyecto de reforma constitucional, se constitucionaliza como una “Comisión parlamentaria ampliada”, como ya lo había hecho la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de 2004<sup>48</sup>, al disponerse ahora que “la Asamblea Nacional convocará un Comité de Postulaciones Judiciales el cual estará integrado por Diputados y Diputadas, voceros y voceras del Poder Popular y representantes de los sectores vinculados con la actividad jurídica”. Se agregó en la norma que “podrán postular ante el Comité, los Consejos del Poder Popular, sectores sociales y organizaciones vinculadas con la actividad jurídica”.

En cuanto al Comité de Postulaciones Electorales de candidatos o candidatas a integrantes del Consejo Nacional Electoral el artículo 295 de la Constitución de 1999 disponía que debía estar “integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley”; norma que se ha reformado para ahora establecer, en su lugar, que “para la designación de los Rectores y las Rectoras del Consejo Nacional Electoral, la Asamblea Nacional convocará un Comité de Postulaciones Electorales, el cual estará integrado por Diputados y Diputadas, voceros y voceras del Poder Popular y representantes de organizaciones y sectores sociales”; es decir, integrado básicamente por órganos del Estado (Poder Legislativo y Poder Popular), abandonándose la exclusiva participación de los diferentes sectores de la sociedad, y previéndose solo, una participación evidentemente minoritaria de “representantes de organizaciones y sectores sociales”.

Por otra parte, en cuanto los miembros del Consejo Nacional Electoral, la Constitución de 1999 disponía que los mismos debían ser cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; de las cuales “tres de ellos o ellas serán postulados o postuladas por la sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales y uno o una por el Poder Ciudadano” (art. 295). Esto se ha reformado, eliminándose la participación de las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales en el proceso, y sustituyéndose la norma por una que establece que los miembros del Consejo deben ser postulados “por Consejos del Poder Popular, representantes de instituciones, sectores educativos y otros sectores sociales”.

En cuanto a la integración del Comité de Evaluación del Poder Ciudadano, la reforma del artículo 279 cambia su naturaleza y configuración, estableciendo ahora que es la Asamblea Nacional la que debe convocar “un Comité de Evaluación de Postulaciones, el cual estará integrado por **diputados y diputadas de la Asamblea Nacional y otros voceros de**

---

<sup>48</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Editorial jurídica venezolana, Caracas, 2006, pp. 32 ss.

los diferentes sectores del Poder Popular”, eliminándose toda referencia a la sociedad civil.

2. *La limitación al derecho a la participación política mediante referendos y la restricción a la democracia directa*

#### **Artículos 71, 72, 73, 74**

Tanto en el artículo 5 como el 62 de la Constitución de 1999, se prevé que el derecho a la participación política se realiza en forma indirecta mediante la elección de representantes, o en forma directa a través de los mecanismos previstos en la Constitución y en la ley, en particular, además de los previstos en el artículo 70, mediante la realización de referendos. Estos son de cuatro tipos, tal como se regulan en los artículos 71 a 74 de la Constitución, y son el referendo consultivo, el referendo revocatorio, el referendo aprobatorio, y el referendo abrogatorio.

Lo importante de estas previsiones, además de regular directamente en la propia Constitución mecanismos concretos de democracia directa, es **la consagración de la iniciativa popular** como medio de participación democrática para la formulación de la solicitud de la convocatoria a los referendos, y que se fijaba en el 10 % de los inscritos en la circunscripción correspondiente para los referendos consultivos (art. 71); en el 20 % de los inscritos en la circunscripción correspondiente para los referendos revocatorios (art. 72); en el 15 % de los inscritos en el registro electoral para los referendos aprobatorios de ciertos tratados internacionales (art. 73); en el 10% de los inscritos en el registro electoral para los referendos abrogatorios de leyes (art. 74); y en el 5 % de los inscritos en el registro electoral para los referendos abrogatorios de decretos leyes (art. 74).

El proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 en relación con los artículos 71 a 74, lo que ha hecho es limitar el derecho político de participación de los ciudadanos mediante referendos, al aumentarse el número de firmas requeridas para la iniciativa en la convocatoria de los referendos (y por tanto hacerla más dificultosa), así: al **20 %, en lugar del 10 %** de los inscritos en la circunscripción correspondiente para los referendos consultivos (art. 71); al **30 %, en lugar del 20 %** de los inscritos en la circunscripción correspondiente para los referendos revocatorios (art. 72); al **30 %, en lugar del 25%** de los inscritos en el registro electoral para los referendos aprobatorios de leyes (art. 73); al **30 %, en lugar del 15%** de los inscritos en el registro electoral para los referendos aprobatorios de tratados internacionales (art. 73); al **30 %, en lugar del 10 %** de los inscritos en el registro electoral para los referendos abrogatorios de leyes (art. 74); y al **30 %, en lugar del 5 %** de los inscritos en el registro electoral para los referendos abrogatorios de decretos leyes (art. 74).

Por otra parte, específicamente en cuanto al **referendo revocatorio**, con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 respecto del artículo 72, se ha **cambiado el sistema del mismo para hacerlo menos participativo y más dificultoso, al establecerse, 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, se ha establecido que “**se podrá solicitar al Consejo Nacional Electoral la activación del mecanismo para que los elec-**

tores 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”, distorsionada la iniciativa popular; en **segundo lugar**, en lugar 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, ahora se requiere que concurren al referendo el **40% de los electores inscritos**; y en **tercer lugar**, adicionalmente 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”, ahora se exige que “sea mayor el total de votos a favor que el total de votos en contra”, así hayan votado por la revocatoria más electores que los que eligieron al funcionario, con lo cual el referendo revocatorio se distorsiona en un “referendo ratificatorio”.

3. *La limitación al derecho a la participación política en materia de revisión de la Constitución*

### **Artículos 341, 342, 348**

En la Constitución de 1999 se establecieron tres mecanismos institucionales para la revisión constitucional que se distinguen **según la intensidad de las transformaciones** que se proponen, y que son las Enmiendas constitucionales, las Reformas Constitucionales y la Asamblea Nacional Constituyente.

El procedimiento de las **Enmiendas Constitucionales** para la revisión constitucional, tiene por objeto la **adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental** (art. 340). De acuerdo con el artículo 341,1 la iniciativa para la Enmienda puede partir del 15% de los ciudadanos inscritos en el registro civil y electoral; o de un 30% de los integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente de la República en Consejo de Ministros. Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se ha restringido la **iniciativa popular** para las enmiendas, **aumentándose**, en el artículo 341, **el porcentaje** de ciudadanos que la requieran de **15 % al 20 %**.

Por otra parte, en la regulación sobre el referendo aprobatorio de las Enmiendas (art. 341,3 y 4), en la Constitución se dispone que al mismo deben concurrir al menos el 25% de los electores inscritos, bastando para la aprobación que haya mayoría de votos afirmativos (art. 73). En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, sin embargo, se aumenta al 30% los electores inscritos que deben concurrir al referendo (art. 73), y se agrega en el artículo 341,3 de la Constitución, que “el Poder Electoral someterá a referendo el **proyecto de enmienda aprobado por la Asamblea Nacional**, a los 30 días siguientes a su recepción formal”, lo que puede dar lugar a interpretar que todo proyecto de enmienda, incluso el que se proponga por iniciativa popular, debe ser previamente aprobado por la **Asamblea Nacional**, lo que sería contrario a la participación popular mediante la iniciativa de los electores.

Por otra parte, la Constitución exige que las enmiendas sean numeradas consecutivamente, y se publiquen a continuación de la Constitución sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia de número y fecha de la enmienda que lo modificó. En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se ha **modificado la formalidad de publicar las enmiendas** al final del

texto con indicación al pie de los artículos enmendados, y en su lugar, se dispone que el artículo 341,5 diga pura y simplemente que “las enmiendas serán numeradas y se incorporarán como un sólo cuerpo al texto constitucional”.

En cuanto a las **Reformas constitucionales**, conforme al artículo 342 de la Constitución de 1999, la misma tenía por objeto sólo una **revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modificasen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional**.

De lo anterior resultaba que la diferencia entre la Enmienda y la Reforma era muy sutil: aquella tenía por objeto “la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental”; ésta tenía por objeto, “la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional”. En definitiva, podría decirse que la Enmienda tenía por objeto “añadir o modificar” unos artículos y la Reforma la “sustitución” de unos artículos, pero en uno u otro caso, sin alterar o modificar la estructura fundamental de la Constitución.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 respecto del artículo 342, en cuanto al objeto de la reforma de revisión parcial, se ha agregado ahora, además de que pueda consistir en “la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional”, en la posibilidad de “**supresión o adición**” de una o varias normas.

En todo caso, conforme a la Constitución de 1999, las reformas constitucionales podían tener su origen en la iniciativa popular a solicitud de un número no menor del 15 % de los electores inscritos en el registro civil y electoral (art. 342). La participación política que ello implica, se ha restringido en el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, al aumentarse el porcentaje para **la iniciativa popular** para las reformas constitucionales, del **15 % al 25 % de ciudadanos que la soliciten**.

Por último, como mecanismo de revisión constitucional, la Constitución de 1999, previó la convocatoria de la Asamblea Constituyente cuando se trate de “transformar al Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución” (art. 347), la cual puede tener su origen en la iniciativa popular cuando sea solicitada por el 15% de los electores inscritos en el registro electoral (art. 348). En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, **también se restringe la iniciativa popular** prevista en el artículo 348 para la solicitud de convocatoria de la Asamblea Constituyente, **aumentándose el porcentaje** de ciudadanos que la requieran del **15 % al 30 % de lectores inscritos**.

## V. LA RESTRICCIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EXCLUSIVAMENTE PARA LA EJECUCIÓN DE LA IDEOLOGÍA SOCIALISTA

### Artículo 70

El artículo 62 de la Constitución de 1999 declara como un derecho político de todos los el “*de participar libremente* en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas”, refiriéndose a “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública” como “el medio necesario para lograr el

protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo”. A tal efecto se dispuso que “es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”

Dicha norma se complementaba con la del artículo 70 de la Constitución, en la cual se enumeraron los siguientes medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía: “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”.

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, todos estos medios de participación política, además de aumentarse en el artículo 70 al agregarse a los “Consejos del Poder Popular, 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 la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad”; en definitiva, resultan restrictivos respecto del derecho ciudadano a participar en la conducción de asuntos públicos, al quedar reducidos en su objetivo, al único propósito de “la construcción del socialismo”, de manera que quien no quiera construir socialismo alguno, queda excluido del derecho a la participación política, que sólo está destinado a desarrollar los valores de “la solidaridad socialista” y no es libre como indica el artículo 62.

## **VI. LAS REFORMAS AL RÉGIMEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (ORGANIZACIONES CON FINES POLÍTICOS) Y DE LAS ASOCIACIONES CON FINES POLÍTICOS)**

### **Artículo 67**

Otro aspecto que constituyó una innovación en la Constitución de 1999, como reacción contra la falta de democratización interna de los partidos políticos, y su conducción por cúpulas eternizadas de dirigentes, fue la previsión de que no sólo la designación de sus directivos debía realizarse mediante elecciones, sino que, incluso, la escogencia de los candidatos de los partidos políticos a los cuerpos y cargos representativos, debe también realizarse mediante votación interna democrática (art. 67), estando la organización de dichas elecciones internas a cargo del Consejo Nacional Electoral (art. 293, ord. 6). Del texto de la Constitución de 1999, sin embargo, se eliminó la expresión “partidos políticos” y se la sustituyó por la de “organizaciones con fines políticos”, y en algunos casos por la de “asociaciones con fines políticos”.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 relativa al artículo 67, ahora se deja también de utilizar la denominación de “organizaciones con fines políticos” y se utiliza solo la más amplia de “**asociaciones con fines políticos**” con lo que se están sentando las bases constitucionales para **la intervención del Estado cualquier**

**asociación de la sociedad civil, no gubernamental, que pueda tener fines políticos sin ser necesariamente un “partido político”,** que en la propia reforma al artículo 293, ordinales 6 y 8, se siguen denominando como “organizaciones con fines políticos”.

En el proyecto de reforma sancionado, por otra parte, se agrega a la norma sobre el derecho de los ciudadanos de asociarse con fines políticos mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección, en cuanto a la elección interna de los órganos de dirección de las asociaciones partidas así como la elección de los candidatos a cargos de elección popular, la necesidad de que sean seleccionados **“en forma paritaria”**, con lo cual se le da rango constitucional a la paridad de género en esta materia.

Ahora bien, uno de los problemas vinculados a el funcionamiento de los partidos políticos había sido el tema del financiamiento público de los mismos que regulaba la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998, lo que antes de 1999 había conducido a un acaparamiento inequitativo de dichos fondos. Los redactores de la Constitución de 1999 reaccionaron contra ello, **prohibiendo simplemente dicho financiamiento público “de las asociaciones con fines políticos”** (art. 67), con lo que se retrocedió en lo que es la constante en todo el mundo democrático, habiéndose abierto, de hecho, la posibilidad más degradante de financiamiento público irregular e ilegítimo a los partidos de gobierno.

El proyecto de reforma constitucional sancionado elimina esta **prohibición** establecida en el artículo 67, y en cambio dispone que **“el Estado podrá financiar las actividades electorales”**, pero sin indicarse si se trata de un financiamiento a los partidos políticos (organizaciones con fines políticos) en general o a las actividades electorales del partido único socialista o de los candidatos a reelección. Por otra parte, en el proyecto de reforma se establece, además, una remisión 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, en una forma evidentemente regresiva, el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 ha eliminado la prohibición general que regulaba el artículo 67 de la Constitución de 1999, en el sentido de que **“Las direcciones de las asociaciones con fines políticos no podrán contratar con entidades del sector público”**. En un sistema de partido único oficialista, la eliminación en la propuesta es un llamado a la legitimación de la imbricación total entre el partido y el Estado.

Por último, en el proyecto de reforma constitucional sancionado, en el mismo artículo 67 se ha establecido 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**”. Esto implica, que ninguna asociación de la sociedad civil u ONG que pueda tener fines políticos, como puede ser la defensa de los derechos humanos, podrá recibir financiamiento ni siquiera de entidades privadas o fundaciones extranjeras.

**TERCERA PARTE:**  
**LOS CAMBIOS EN LA FORMA DEL ESTADO:**  
**DE LA FEDERACIÓN CENTRALIZADA A LA CENTRALIZACIÓN**  
**TOTAL DEL 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 entre **entidades políticas territoriales autónomas** en tres niveles: el nivel nacional (República), el nivel estatal (Estados) y el nivel municipal (Municipios), cuyas respectivas autonomías garantiza la propia Constitución.

Con todos sus altibajos, y a pesar de la tendencia a centralizar la Federación, esa ha sido la forma del Estado que siempre hemos tenido, y que implica la distribución vertical del Poder Público entre entidades territoriales políticamente autónomas. Esta forma de Estado federal, sin embargo, aún cuando sin eliminarse formalmente la denominación “federal”, ha desaparecido con las reformas constitucionales sancionadas en noviembre de 2007, de nuevo, en fraude a la Constitución.

**I. EL DESMORONAMIENTO DE LA FORMA FEDERAL DEL ESTADO**

*1. El vaciamiento del contenido territorial de la federación*

**Artículos 16, 136, 168**

En efecto, en el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, si bien no se elimina expresamente la “Federación”, o la “forma federal” del Estado, la misma se vacía en tal forma de contenido que materialmente desaparece.

En particular, en cuanto a los Estados y Municipios sobre cuya concepción se monta el sistema federal, conforme a la reforma que se ha efectuado al artículo 16, si bien no se los elimina expresamente, de la norma ha **desaparecido la garantía constitucional de la autonomía municipal y la descentralización político administrativa** que establecía la Constitución de 1999, como condición esencial de la división territorial, sentándose en consecuencia, con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, las bases para vaciarlos de sentido y de competencias.

Además, en cuanto a los Municipios, en el proyecto de reforma constitucional se les quita 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, ahora se dispone que “la unidad política primaria de la organización territorial nacional es **la ciudad, entendida esta como “todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas”**”.

Estas **comunas**, conforme al mismo artículo 16, son “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 concluye 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 proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 en relación con el artículo 16 agrega, 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 dispone, pura y simplemente, que serán creadas por decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Pero además, en la propuesta de reforma del artículo 136 relativo al Poder Público, se precisa 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”; ”, y que el mismo, es decir, **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 trata, 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**.

2. *La nueva división territorial de la República sujeta al Poder Ejecutivo y con autoridades no electas*

## **Artículos 16, 136**

Con todo el esquema antes indicado, lo que se ha sancionado como proyecto de reforma constitucional en noviembre de 2007 ha sido el descuartizamiento de la forma de 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 6 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 con 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 del artículo 16 lo que se ha establecido es que el “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 ma-**

rítmicas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares”.<sup>49</sup>

Por otra parte, en lugar de que el territorio se organice en municipios como lo exigía la Constitución de 1999, lo que ahora se establece es que “los Estados se organizan en municipios” (art. 16), los que por tanto desaparecerían, si una parte del territorio se convierte en alguna de las entidades antes mencionadas quitándoselas a un Estado. Por ello es que precisamente, el Municipio desaparece como unidad política primaria en la organización nacional como lo regulaba la Constitución de 1999.

Además, conforme a la reforma sancionada del mismo artículo 16 de la Constitución, y dejando aparte las reformas de orden local ya referidas mediante las cuales el Municipio se vacía en las comunidades, comunas y ciudades a partir de las cuales se propone desarrollar el Poder Popular, se autoriza 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”, pueda “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**”. Es decir, con esta reforma, la división político territorial de la República deja de ser una materia de rango constitucional como siempre lo ha sido, y pasa 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.

Respecto de esas entidades territoriales nuevas, en la reforma del mismo artículo 16 se indica que los “**distritos funcionales**” se “crearán conforme a las características históricas, socioeconómicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como sobre la base de las potencialidades económicas que desde ellos sea necesario desarrollar en beneficio del país”; y que la creación de los mismos “implica la elaboración y activación de una **Misión Distrital con el respectivo Plan Estratégico Funcional a cargo del Gobierno Nacional**, con la participación y en consulta permanente con sus habitantes”. **Por supuesto, nada se indica sobre la forma de dicha participación ni consulta, pero en todo caso, se precisa que** estos distritos funcionales podrán ser conformados “por uno o más municipios o lotes territoriales de estos, **sin perjuicio del Estado al cual pertenezcan**”.

En cuanto a las **ciudades federales**, el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 dispone que su organización y funcionamiento se debe hacer “de conformidad con lo que establezca la ley respectiva”, y en este caso, también implica “la activación de una Misión Local con su correspondiente Plan Estratégico de Desarrollo”.

Por último, en cuanto a las “**provincias federales**”, en el proyecto de reforma constitucional se dispuso que las mismas “**se conformarán como unidades de agregación y coordinación de políticas territoriales, sociales y económicas a escala regional, siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado venezolano**”. Las mismas se “**constituirán pudiendo agregar indistintamente estados y municipios, sin que éstos sean menoscabados en las atribuciones que esta**

---

<sup>49</sup> En el Anteproyecto presentado por el Presidente, incluso, se proponía que “la vigencia de los Territorios Federales y de los Municipios Federales [quedase] supeditada a la realización de un referéndum aprobatorio en la entidad respectiva”, ya que con la creación de los mismos se afecta la división política territorial de los Estados. Esto sin embargo, no se acogió en la reforma constitucional sancionada

## **Constitución les confiere”.**

En relación con todas estas “regiones marítimas, territorios federales, Distrito Federal, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley”, conforme a la reforma del artículo 16, el Presidente de la República tiene la competencia para designar y remover “las autoridades respectivas, por un lapso máximo que establecerá la ley.” En consecuencia, se trata, no de entidades políticas con alguna autonomía, sino de entidades sujetas completamente al Poder Central. Como no se trata de autoridades electas, no están por supuesto sujetas a mandatos revocables.

En forma esquemática, todas estas propuestas de división territorial que en general quedarían a la sola decisión del Poder Ejecutivo, darían lugar al siguiente esquema:

### **REPÚBLICA**

#### **C. 1999**

Estados/Distrito Capital  
Territorios y Dependencias Federales

Municipios:  
**unidad política primaria**

Otras entidades locales

#### **Reforma 2007**

Estados/ Distrito Federal  
Territorios federales (art. 16; 156,11; 236,3);  
Regiones marítimas, Distritos insulares (art. 16; 156,11);  
Dependencias federales (art. 156,10);  
Provincias federales (arts. 16; 156,11; 236,3).  
Distritos funcionales (art. 16; 155,11).  
Misión Distrital, Misión Local (art. 16)  
Municipios  
Municipios federales (art. 16; 156,11)  
Ciudad: **unidad política primaria** (art. 16)  
Ciudades federales (arts. 16; 156,11; 236,3)  
Ciudades Comunales (art. 16; 156,11)  
**Comunas** (arts. 16; 18; 84)  
**Comunidades** (art. 16; 18)  
Asamblea de Ciudadanos (Consejo Comunal) (arts. 70; 136; 184)

Consejos de trabajadores, Consejos campesinos, Consejos estudiantiles, etc) (art. 70; 136)

Como se dijo, si bien con el proyecto de reforma constitucional sancionado no se eliminan formalmente a los Estados ni a los Municipios, sin embargo, como se verá, las propuestas en materia de distribución de competencias y de vaciamiento de las mismas hacia los Consejos del Poder Popular, y en particular, hacia los Consejos Comunales, hacen que materialmente desaparezcan por inoperantes. Por otra parte, y salvo en el caso de los Estados y Municipios, todas las otras entidades territoriales se establecen sin garantía alguna de que sus gobiernos serán electos mediante sufragio universal, directo y secreto. Al contrario, como nuevas organizaciones que se integran al Poder Popular, lo que se dispone en el artículo 136 es que como “El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular”, “**este 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, el principio del fin de la democracia representativa.

3. *La recreación del Distrito Federal y la nueva concepción de la Ciudad Capital sin autonomía política ni gobierno democrático local*

### **Artículo 18**

Una de las reformas importantes en la Constitución de 1999 fue la de asegurar definitivamente un régimen de gobierno local descentralizado y democrático para la ciudad capital, garantizando la autonomía municipal y la participación política de las diversas entidades que componen la ciudad. Por ello la figura del gobierno metropolitano a dos niveles: para asegurar el gobierno global (metropolitano) de la ciudad y a la vez, asegurar el gobierno local. En esta forma se eliminó el Distrito Federal que había quedado como vestigio decimonónico del esquema tradicional de las federaciones, en el cual la ciudad capital carecía de autogobierno.

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, lamentablemente, se ha vuelto al mismo esquema del siglo XIX, ya superado en todas las capitales de todas las Federaciones del mundo, donde lejos de la ausencia de gobierno local en la ciudad capital, la tendencia ha sido de establecerlos, con representantes electos por votación popular.

En efecto, con el proyecto de reforma constitucional respecto del artículo 18, se **elimina la existencia del Distrito Capital** y la organización municipal del mismo, y se lo sustituye por un **Distrito Federal**, que se revive, pero **sin garantía constitucional expresa alguna de autonomía municipal o territorial**, ni con la exigencia del “carácter democrático y participativo de su gobierno” como lo establecía la Constitución de 1999, con lo cual lo que se hecho es restablecer el viejo Distrito Federal en su concepción original de 1863, co-

mo un territorio **controlado por el Poder Nacional, y en particular, por el Ejecutivo Nacional**, para que en la capital de la República que es la sede del **Poder nacional, no exista gobierno local democrático alguno con autonomía**. Por ello, el artículo 16 le atribuye al Presidente la facultad de designar y remover las autoridades del Distrito Federal.

En esta forma, en lugar del artículo 18 de la Constitución de 1999, lo que se ha incorporado en la Constitución con la reforma es una norma que sólo establece la ciudad de Caracas como la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional, remitiendo a una ley especial el establecimiento “de la unidad político territorial de la ciudad de Caracas, la cual será distinguida como Cuna de Simón Bolívar, El Libertador y Reina del *Wuarairarepano*”. Dicha organización, dependiente del Poder Central, se concibe sin autonomía local alguna, agregándose en la norma que “El Poder Nacional **por intermedio del Poder Ejecutivo** y 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, dispondrá 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 y, en general, lograr la mayor suma de humanización posible en la Cuna de Simón Bolívar, El Libertador, y Reina del *Warairarepano*.”.

Con este proyecto de reforma constitucional, por tanto, desaparece del ámbito territorial del Distrito Federal, toda forma de organización municipal, de **autonomía municipal o territorial** o de gobierno democrático, pasando sus autoridades a ser designadas y removidas por el Presidente de la República (art. 16).

Para asegurar la implementación inmediata de esta reforma y barrer las autoridades locales electas en el Distrito Metropolitano de Caracas, en el proyecto de reforma constitucional se ha incorporado una **Disposición Transitoria Décima Segunda** en la cual se “delega” al Ejecutivo Nacional para regular por decreto la transición y designar las autoridades, en la siguiente forma:

Corresponderá al Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, por vía de decreto, regular el régimen de transición del Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Federal; en consecuencia, designará la máxima autoridad del Distrito Federal en sustitución del Alcalde Metropolitano de Caracas, y todas las competencias, atribuciones, entes adscritos, bienes y personal, serán asumidos inmediatamente por el Distrito Federal, mientras se dicte la ley sobre la materia.

#### 4. *El sistema nacional de ciudades y el derecho a la ciudad*

### **Artículo 18**

Por otra parte, en la misma norma del artículo 18 de la Constitución, con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 y sin que ello tenga relación directa alguna con el Distrito Federal y la ciudad capital, se ha incorporado la definición de

políticas de ordenamiento territorial y urbano, en el sentido de declarar que el Estado Venezolano debe desarrollar “una política integral para articular un **sistema nacional de ciudades**, estructurando lógica y razonablemente las relaciones entre las ciudades y sus territorios asociados y uniendo y sustentando las escalas locales y regionales en la visión sistémica del país”.

Se ha agregado, además, que “a tales efectos, **el Estado garantizará la función y uso social del suelo urbano, y prohíbe toda acción especulativa respecto a la renta de la tierra, propugnando la superación de los desequilibrios económicos, las asimetrías en la dotación de servicios e infraestructura, así como sobre las condiciones de accesibilidad, físicas y económicas, de cada uno de los componentes del citado Sistema Nacional de Ciudades**”.

Además, se ha establecido en la Constitución, que todos los ciudadanos “sin discriminación étnica, de género, edad, sexo, salud, orientación política, orientación sexual, condición social o religiosa, disfrutarán y serán titulares del **derecho a la ciudad**”, **entendido en la norma constitucional**, “como el beneficio equitativo que perciba cada uno de los habitantes, conforme al rol estratégico que la ciudad articula, tanto en el contexto urbano regional como en el Sistema Nacional de Ciudades”.

## II. EL ABANDONO DEL PRINCIPIO DE LA DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER PÚBLICO EN NACIONAL, ESTADAL Y MUNICIPAL CON LA INCORPORACIÓN DEL PODER POPULAR

### Artículo 136

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” (art. 9); luego en la Constitución de 1901 que se refirió al Poder Federal y el Poder de los Estados (art. 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 en su artículo 136 que: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional”.

Esta distribución tradicional del Poder público se cambia radicalmente con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, al agregarse 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 es el **Poder Popular**. En relación con este último, en la norma constitucional se ha previsto 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.”

El concepto del Poder Popular, por otra parte, se ha incorporado en la reforma de los artículos 264, 279 y 295 de la Constitución en la cual, como se ha dicho, se ha cambiado la configuración de los Comités de Postulaciones y Evaluaciones para la escogencia de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, los titulares del Poder Ciudadano y los miembros del Consejo nacional Electoral, para en lugar de estar integrados por representantes de los diversos sectores de la sociedad, pasan ahora a estar integrado “por Diputados de la Asamblea nacional y otros voceros de los **diferentes sectores del Poder Popular**”<sup>50</sup>.

### III. LA “NACIONALIZACIÓN” DE COMPETENCIAS QUE LA CONSTITUCIÓN DE 1999 ATRIBUYE A LOS ESTADOS

#### Artículos 156, 164, 167

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, aún 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 atribuida 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, pues de ello se trata la autonomía territorial producto de la descentralización, al establecerse una distribución constitucional del Poder Público en el territorio. En la Constitución de 1999, sin embargo, la regulación del funcionamiento y la organización de los Consejos Legislativos Estadales se remite a la ley nacional (art. 162), lo cual, además de contradictorio con la atribución de los Estados de dictarse su Constitución para organizar sus poderes públicos (art. 164, ord. 1), es una intromisión inaceptable del Poder Nacional en el régimen de los Estados.

---

<sup>50</sup> Estas reformas relativas al Poder Popular que se han incorporado en la Constitución de 1999 con las reformas sancionadas en noviembre de 2007, con anterioridad ya se habían anunciado en las Propuestas de Reforma que presentó el Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional en junio 2007, en las cuales en forma indirecta aparecía el concepto de **Poder Popular**. **Ello se destaca, por ejemplo, en las propuestas formuladas respecto de otras normas, distintas a las reformadas en Noviembre de 2007, por ejemplo, respecto del artículo 149, se buscaba agregar a las categorías de contratos del Estado, además de los de interés municipal, estatal o nacional, los contratos de interés público comunal; respecto del artículo 174, se buscaba agregar un párrafo indicando que el Alcalde estaría obligado “a rendir cuenta de su gestión, anual y públicamente, mediante un informe que presentará ante el Consejo Municipal del Poder Popular y ante la Federación de los Consejos Comunales existentes en el Municipio”; respecto del artículo 175, en la cual se buscaba indicar que “la función legislativa del Municipio correspondía al Consejo Municipal del Poder Popular”; respecto del artículo 186, donde se identificaba a la Asamblea Nacional, como “Asamblea Nacional del Poder Popular”; respecto del artículo 189,3, sobre incompatibilidades de elección, donde se hablaba de funcionarios comunales; respecto del artículo 239, en la cual se atribuía al Vicepresidente de la República la competencia de “presidir el Consejo de Gobierno del Poder Popular” (art. 239,6); respecto del artículo 293, en la cual se facultaba al Consejo Nacional Electoral para “cooperar en los procesos electorales de otras organizaciones del Poder Popular”; y respecto del artículo 350, en la cual se hace referencia al “pueblo de Venezuela en ejercicio del Poder Popular”**

En cuanto a los Municipios, la autonomía municipal tradicionalmente garantizada en la propia Constitución, también fue interferida en la Constitución de 1999, al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo “dentro de los límites” establecidos en la Constitución, sino en la ley nacional (art. 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, quedó minimizado.

Por otra parte, en cuanto a la distribución de competencias entre los entes territoriales, el proceso de descentralización exigía en 1999, ante todo, la asignación efectiva de competencias tributarias a los Estados, sobre todo en materia de impuestos al consumo, como sucede en todas las Federaciones, lo que no se satisfizo, de manera que los Estados han seguido dependientes del Situado Constitucional.

Ahora, con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 en relación con la distribución de competencias públicas entre los tres niveles territoriales de gobierno, por una parte, se ha **terminado de centralizar materialmente todas las competencias del Poder Público en el nivel nacional**, mediante la asignación de nuevas competencias al Poder Nacional, **centralizándose las competencias** que tenían los Estados en la Constitución de 1999, que se eliminan; y por la otra, se termina de vaciar a los Estados y Municipios de las competencias que le quedan en la Constitución reformada, mediante la obligación que se les impone de transferir sus competencias a los Consejos Comunales, con lo que en definitiva se quedan como entequeias vacías.

Entre las nuevas competencias que se asigna al Poder Nacional está, por ejemplo, la relativa al **Registro Civil de Bienes, Registro Civil, Mercantil y Fiscal de Personas** (art. 156,5)<sup>51</sup>, a los **teleféricos** (art. 156, 28); y a los servicios de **telefonía básica (art. 156, 30)**<sup>52</sup>. **Además, se asignan al Poder Nacional** nuevos ámbitos de legislación que se identifican en el artículo 156,33, la mayoría de los cuales siempre han sido del nivel nacional, como la relativa al “derecho internacional privado” a lo que se ha agregado la relativa al “**derecho internacional público**”<sup>53</sup>; **a la legislación económica y financiera**<sup>54</sup>; y a la legislación **administrativa**, lo que implica la **centralización total de la legislación sobre la Administración Pública**, así sea estatal o municipal.

Además, se centraliza totalmente a nivel nacional la competencia en materia de las **políticas de control fiscal** (art. 156,22), lo que implica la **centralización total de la materia en la Contraloría General de la República**, eliminándose la supuesta autonomía de las contralorías de los Estados y Municipios (art. 289). Estas reformas constitucionales se complementan con la sancionada respecto del artículo 163, en el cual se ha establecido que las **Contralorías estatales, integradas al Sistema Nacional de Control Fiscal**, ejercen el control sobre las Administraciones de los Estados, “**bajo la rectoría de la Contraloría**

---

<sup>51</sup> Quizás ignorándose que desde el siglo XIX esta es y ha sido una competencia del Poder Nacional establecida en el Código Civil (Registro Público).

<sup>52</sup> Quizás ignorando que todos son servicios de telecomunicaciones ya atribuidos al Poder Nacional en la misma norma (art. 156, 28).

<sup>53</sup> No se entiende cómo se pretende que el derecho internacional público, **cuya creación corresponde a la comunidad internacional y a las relaciones entre Estados**, se pueda atribuir al Poder Nacional de la República

<sup>54</sup> Quizás ignorando que un Título entero de la Constitución (Título VI) se destina a la materia como competencia nacional

**General de la República**”, previéndose, además, que los Contralores Estadales se designan por el Contralor general de la República previa postulación por los órganos del Poder Popular del estado u otras organizaciones sociales del mismo. Igualmente debe mencionarse la reforma efectuada al artículo 176, en relación con las **Contralorías Municipales**, al disponerse que las mismas deben actuar bajo la **rectoría de la Contraloría General de la República, y que los Contralores Municipales se designan por el Contralor General de la República previa postulación por los órganos del Poder Popular del municipio u otras organizaciones sociales del mismo.**

Pero entre las materias que con el proyecto de reforma constitucional de noviembre de 2007 se asigna al Poder Nacional, destacan aquellas que implican una completa centralización de competencias en éste y de ahogamiento definitivo de las competencias estadales y municipales, al 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”**.

En esta forma, los Estados y Municipios dejan de ser “entidades políticas” perdiendo efectiva autonomía, y pasan 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 ello también se ha reformado el artículo 164,2 de la Constitución, para establecer que los Estados tienen competencia para ejercer **“la coordinación de sus municipios y demás entidades locales** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 ordinal 10 de esta Constitución” lo que también implica la **eliminación de la autonomía municipal**.

Por otra parte, la centralización de competencias en el nivel nacional se ha hecho en el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, eliminándose varias competencias que en la Constitución de 1999 se atribuían a los Estados y Municipios, y ahora se asignan al Poder Nacional, como una muestra más de la **orientación totalmente centralista** de la reforma. En particular, ahora se atribuye al Poder Nacional, en el artículo 156,27, es decir se ha “nacionalizado” la competencia que el artículo 164,10 de la Constitución de 1999 atribuía a los Estados en materia de la **conservación, administración y aprovechamiento de autopistas y carreteras nacionales**, lo que implica la modificación de los ordinales 9 y 10 del artículo 164 de la Constitución, que asignaban competencia a los Estados en materia de **“la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial**, en coordinación con el Ejecutivo Nacional”.

Además, en el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se **elimina** la competencia de los Estados que establecía el artículo 164,5 de la Constitución de 1999 en materia del **régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, las salinas y ostrales**, que ahora se asigna al Poder Nacional (art. 156,17), dejándose **sólo** a los Estados las competencias en materia de administración de tierras baldías” (art. 164, 5), previéndose sin embargo, la posibilidad de que el régimen y aprovechamiento de dichos minerales no

metálicos se pueda “delegar” a los Estados (156,17).

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 también se **elimina** la competencia que tenían los Estados en el artículo 164,5 de la Constitución de 1999 en materia de “organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable”, disponiéndose ahora **la centralización total del régimen de las policías**, al sustituirse dicha norma por la del artículo 164,6, donde “la organización de la policía estatal” se debe desarrollar “**conforme a las competencias que la legislación nacional determine**”.

La competencia que establece el artículo 164,7 de la Constitución de 1999 en materia de “creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos **de papel sellado**, timbres y estampillas”, con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 también se ha minimizado y neutralizado con el agregado que se ha hecho al artículo 164,7 en el sentido de que esa competencia es “sin menoscabo de la obligación de **aceptar especies de valor equivalente expedidas por el Poder Nacional u otros estados**”.<sup>55</sup>

En todo caso, con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, como resulta de todas las modificaciones antes mencionadas, lo cierto es que se ha dado un **golpe de gracia a la forma federal del Estado**, lo cual se complementa con la eliminación formal de la tradicional **competencia residual** de los Estados –que existe en todas las federaciones del mundo- que establecía el artículo 164,11 de la Constitución de 1999, en el sentido de que les correspondía “todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal”. Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, en cambio, lo que se ha establecido en el artículo 156,36, en sustitución de esta disposición, es la solución inversa, es decir, atribuir la competencia residual al Poder Nacional respecto de “toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza, **o que no este atribuido expresamente a la competencia estatal o municipal**”. Además, en el artículo 164,10 ahora se atribuye a los Estados, sólo y exclusivamente, competencia en “todo lo que le atribuya esta Constitución o ley nacional”.

En otro aspecto, en cuanto a las competencias de los Estados en materia de ingresos, en el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se aumenta el monto del situado constitucional a un 25% de los ingresos ordinarios estimados en la ley de presupuesto (donde no están los recursos derivados de las reservas excedentarias), pero se **elimina** del artículo 167,5 de la Constitución la exigencia que establecía la Constitución de

---

<sup>55</sup> Debe destacarse, además, que en las propuestas de reforma formuladas por el Consejo Presidencial para la reforma Constitucional, en relación con el artículo 165 de la Constitución que regula las materias de **competencia concurrente**, es decir, que corresponden a los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal), y que dispone que su régimen se debe establecer “mediante leyes de bases dictadas por el Poder nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados”, se buscó **convertir dichas competencias concurrentes en competencias exclusivamente nacionales** al proponerse que en dicho artículo 165, pura y simplemente, se dijera que “las materias objeto **de competencias concurrentes serán reguladas por el Poder Nacional**”, con lo que los Estados hubieran perdido absolutamente toda competencia en la materia. Esta propuesta de reforma, sin embargo, no fue acogida por la Asamblea Nacional, pero muestra el sentido del pensamiento de los altos funcionarios el Estado que formaron parte de dicho Consejo.

1999, de que “El porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al situado constitucional, no será menor al quince por ciento del ingreso ordinario estimado, para lo cual se tendrá en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional, sin menoscabo de la capacidad de las administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia”. Por otra parte, en materia de Situado Constitucional, además de la participación en el mismo de los Municipios, se ha agregado con el proyecto de reforma constitucional, la participación de las comunidades, los consejos comunales, las comunas y otros entes del Poder Popular, a los cuales les corresponde “una transferencia constitucional equivalente a un mínimo del 5% del ingreso ordinario estimado en la Ley de Presupuesto anual”, correspondiendo a una ley especial establecer un Fondo Nacional del Poder Popular que debe encargarse de ejecutar esta transferencia constitucional.

Por último, en materia de competencia nacional compartida con la municipal, con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se **eliminó toda referencia al ámbito municipal** de la previsión del artículo 156,14 de la Constitución de 1999. En esta norma se disponía que la competencia del Poder Nacional, en materia de creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, se refería a aquellas “**cuya recaudación y control corresponda a los municipios, de conformidad con esta Constitución**”. Con el proyecto de reforma constitucional sancionado, el artículo 156,15 se nacionaliza totalmente la materia al asignar competencia al Poder Nacional, pura y simplemente, para “la creación, organización y recaudación de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sus transacciones inmobiliarias”, lo que sin duda, es contradictorio con la calificación como ingreso municipal que el artículo 179 de la Constitución de 1999, dispone respecto del, “**impuesto territorial rural o sobre predios rurales**”, que es el que nacionaliza el artículo 156,15 del proyecto de la reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007.

#### **IV. LA OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS DE DESPRENDERSE (DESCENTRALIZAR) SUS COMPETENCIAS Y TRANSFERIRLAS EN LOS ÓRGANOS DEL PODER POPULAR**

##### **Artículo 184**

La Constitución de 1999 en su artículo 184 estableció el principio general de política pública de que la ley debía crear mecanismos **abiertos y flexibles** para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo entre otras, la transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos; la participación de las comunidades y de ciudadanos, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.

ción; y la creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estadales y municipales.

En esta materia, el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, redefine materialmente el Estado democrático federal descentralizado y busca convertirlo en un Estado Comunal centralizado no democrático. En efecto, el antes mencionado artículo 184 de la Constitución de 1999, **se modifica sustancialmente con** el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, al establecer ahora que esa “descentralización y transferencia” que debe regular la ley debe ser hecha exclusivamente a **“las comunidades organizadas, a los consejos comunales, a las comunas y otros entes del Poder Popular”** (eliminándose toda posibilidad de establecer mecanismos “flexibles y abiertos” como establecía la Constitución de 1999), implicando incluso, entre otros casos, **“la asunción por parte de las organizaciones comunales de la gestión de las empresas públicas municipales o estadales”(ord. 2), y “la transferencia a las organizaciones comunales de la administración y control de los servicios públicos estadales y municipales, con fundamento en el principio de corresponsabilidad en la gestión pública”(ord. 6).**

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, además, como se ha visto, se define la estructura de “la **comunidad organizada**” indicándose ahora en el mismo artículo 184 que **“tendrá como máxima autoridad la asamblea de ciudadanos y ciudadanas del Poder Popular, la que 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”**. Agrega la reforma que **“igualmente asumirá la Justicia de Paz y la prevención y protección vecinal”**, lo que habían sido competencias tradicionales de los Municipios que ahora se le quitan. En todo caso, se dispone que todo lo relativo a la constitución, integración, competencias y funcionamiento de los consejos comunales debe ser regulado mediante la ley nacional.

Este esquema institucional, por supuesto, hay que concatenarlo con la reforma sancionada respecto del artículo 136 de la Constitución, relativo al Poder Popular, del cual se ha **eliminado todo vestigio democrático representativo a nivel local**, 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. Este 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, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, 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”**.

## V. LA LIMITACIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LA ELIMINACIÓN DE LAS PARROQUIAS COMO ENTIDADES LOCALES

### Artículos 16, 168, 173

De acuerdo con el artículo 168 de la Constitución de 1999, los Municipios constituían la unidad política primaria de la organización nacional, gozaban de personalidad jurídica y de autonomía, lo que comprendía, la elección de sus autoridades; la gestión de las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus ingresos, y el hecho fundamental de que sus actos “no pueden ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley”; por lo que no podían ser revisados, en forma alguna, por los órganos del Poder Nacional ni de los Estados.

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se ha eliminado de este artículo la característica del Municipio de ser la unidad política primaria de la organización nacional, lo que se ha atribuido ahora a la ciudad (art. 16), y además, se ha eliminado la autonomía jurídica e institucional de los Municipios que establecía el artículo 168 de la Constitución de 1999 en el sentido de que sólo el poder judicial podía revisar sus actos, con lo cual la ley puede entonces establecer la posibilidad de que los actos de los Municipios **pueden ser impugnados y revisados por los otros órganos administrativos de los Estados, o del poder ejecutivo u otro ente**

Por otra parte, se debe destacar que el mismo artículo 168 de la Constitución disponía que las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se debían cumplir “incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley”, con lo que se dejan abiertas las formas de participación. Ello ha sido sustituido en el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, al disponerse que “En sus actuaciones **el municipio estará obligado** a incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, **la participación ciudadana a través de los Consejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista**”, eliminándose toda posibilidad de otras formas de participación, la cual deja de ser libre.

Por último, debe destacarse que con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se eliminó del artículo 173 de la Constitución toda referencia a la existencia de las “parroquias” como entidades locales que antes tenían rango constitucional.

## VI. LA SUSTITUCIÓN DEL CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO POR UN CONSEJO NACIONAL DE GOBIERNO

### Artículo 185

Otra innovación de la Constitución de 1999, fue la creación del Consejo Federal de Gobierno, que buscaba conducir las relaciones intergubernamentales de un Federación, el cual sin embargo, por la política centralizadora nunca funcionó. Se reguló en el artículo 185 como un ente intergubernamental encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del **proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios**, que presidía el Vicepresidente

Ejecutivo y debía estar integrado por los Ministros, los Gobernadores, un Alcalde por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley. De dicho Consejo debía depender el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se cambia radicalmente esta entidad, de manera que en el artículo 185 se la convierte en un ente exclusivamente nacional, como **Consejo Nacional de Gobierno, totalmente desligado de la política de descentralización que como tal se elimina de la Constitución**, encargado de “evaluar los diversos proyectos comunales, locales, estatales y provinciales, para articularlos al Plan de Desarrollo Integral de la Nación, dar seguimiento a la ejecución de las propuestas aprobadas y realizar los ajustes convenientes a los fines de garantizar el logro de sus objetivos”. Se dispone que ahora sea presidido por el Presidente de la República quien lo convoca, e integrado por los Vicepresidentes, los Ministros y los Gobernadores. A las reuniones el Presidente puede **convocar a los Alcaldes y a los voceros del Poder Popular**.

## CUARTA PARTE

### LOS CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL PODER NACIONAL

#### I. REFORMAS EN LA ACTUACIÓN INTERNACIONAL DE LA REPÚBLICA

##### Artículos 152, 153

El proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 ha modificado sustancialmente los artículos 152 y 153 de la Constitución, que estaba destinado a regular las bases constitucionales de la actuación internacional de la República y de los procesos de integración regional, estableciéndose ahora nuevas orientaciones.

En cuanto al artículo 152, con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se han precisado las líneas políticas de las relaciones internacionales de la República, precisándose que se “sustentan en el pleno ejercicio de la soberanía del Estado venezolano y se rigen por los principios de: independencia política, igualdad de los Estados, libre determinación y no intervención en los asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales, defensa y respeto a los derechos humanos y solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad”. Además, se indica que la República debe desarrollar “la más firme y decidida defensa de estos principios en los organismos e instituciones internacionales, propiciando su permanente democratización para la construcción de un orden justo y equilibrado”; y que su política exterior debe “orientarse de forma activa hacia la configuración de un mundo pluripolar, libre de la hegemonía de cualquier centro de poder imperialista, colonialista o neocolonialista.”

Por otra parte, en cuanto a las bases constitucionales que se habían establecido en la Constitución de 1999, como una importante novedad, para que la República pudiera participar con seguridad jurídica en los procesos de integración económica latinoamericana, las mismas han sido totalmente eliminadas con el proyecto de reforma constitucional de noviembre de 2007, y en su lugar se ha establecido un conjunto de principios de política exterior, en el sentido de que “La República promoverá la integración, la Confederación y la unión de América Latina y del Caribe a objeto de configurar un gran bloque regional de poder político, económico y social”. La norma agrega, que “para el logro de este objetivo el Estado privilegiará la estructuración de nuevos modelos de integración y unión en nuestro continente, que permitan la creación de un espacio geopolítico, dentro del cual los pueblos y gobiernos de nuestra América vayan construyendo un solo proyecto Grannacional, al que Simón Bolívar llamó ‘Una Nación de Repúblicas’.” Para ello, se establece en la reforma que la República puede “suscribir tratados y convenios internacionales basados en la más amplia cooperación política, social, económica, cultural, la complementariedad productiva Grannacional, la solidaridad y el comercio justo”.

## II. REFORMAS AL PODER EJECUTIVO Y LA ACENTUACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se ha acentuado el presidencialismo que caracterizó el texto constitucional de 1999, particularmente con la extensión del período presidencial y la posibilidad establecida de reelección ilimitada del Presidente; la creación de las Vicepresidencias y el aumento considerable de los poderes y competencias atribuidos al Presidente de la República.

### 1. *La extensión del período presidencial*

#### **Artículos 230**

El proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, además de establecer, como se ha dicho, la posibilidad de la **reelección indefinida** del Presidente de la República, ha establecido la **extensión del período presidencial de seis a siete años**, en forma contraria a la tradición constitucional venezolana (art. 230). Debe recordarse que ya la Constitución de 1999 había extendido el período presidencial de cinco a seis años. Por lo demás, el efecto teórico compensatorio a estas reformas, consistente en la posibilidad de que siempre se pueda revocar el mandato del Presidente de la República mediante referendo revocatorio, se ha hecho **más dificultosa por las reformas introducidas en la iniciativa para ello, y en la votación requerida** (art. 72), como se ha analizado anteriormente.

### 2. *Los nuevos órganos ejecutivos: los Vicepresidentes*

#### **Artículo 225**

Una de las innovaciones de la Constitución de 1999 fue la creación del cargo de Vicepresidente Ejecutivo, pero como un órgano totalmente ejecutivo, de manera que para disipar cualquier duda sobre la posible inclusión de un elemento del parlamentarismo en el texto constitucional, se previó expresamente que el Vicepresidente es del libre nombra-

miento y remoción del Presidente de la República (art. 225).

En el proyecto de reforma constitucional se ratifica esta orientación ejecutiva, pero cambiándole el nombre al Vicepresidente Ejecutivo por el de “**Primer Vicepresidente**”, de manera de autorizar al Presidente, además para **designar otros Vicepresidentes** en el número “**que estime necesario**”, quienes también ejercen el Poder Ejecutivo. Ello se repite en la reforma efectuada al artículo 236,5 de la Constitución.<sup>56</sup>

3. *La ampliación de las atribuciones del Presidente de la República*  
**Artículos 11, 16, 18, 141, 236, 321, 318, 338, 339**

El artículo 236 de la Constitución de 1999 enumera las competencias del Presidente de la República siguiendo la tradición constitucional anterior, con algunas innovaciones introducidas en 1999, como la de formular el Plan de desarrollo nacional y dirigir su ejecución con la aprobación de la Asamblea Nacional (art. 236, 18) y fijar el número, organización y competencia de los Ministerios y otros organismos de la Administración (art. 236,20), lo que antes correspondía al Legislador.

Con el proyecto de reforma constitucional de noviembre de 2007 en relación con el artículo 236 de la Constitución, se han incorporado nuevas atribuciones del Presidente de la República, y se han ampliado las que tiene, en la siguiente forma:

1. Se le atribuye 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 (art. 236, 2).

2. Se le atribuye 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” (art. 236,3). Con ello, desaparece de nuevo todo vestigio de autonomía y división territorial, ya que la materia ni siquiera es competencia del legislador, sino del Poder Ejecutivo.

3. Se le atribuye al Presidente otra 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”(art. 236,4). Todo lo que concierne al territorio y su división queda en esta forma en manos del Jefe de Estado.

4. Se le atribuye la competencia para “**formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución**” (art. 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 (art. 236, 18).

5. En lugar de “dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Je-

---

<sup>56</sup> **La intención de esta reforma como fue expresada en las Propuestas formuladas por el Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional, entre otros, es que dichos Vicepresidentes sean designados para determinado territorio, sector o materia**, configurándose como un mecanismo para reforzar la acción directa del Presidente en el territorio o en determinadas materias, independientemente del sistema de distribución vertical del Poder Público, con lo que se acentúa aún más el **centralismo de Estado controlado por el Presidente**.

fe, 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 decían los artículos 236,5 y 236,6 de la Constitución de 1999, se ha establecido en la reforma de 2007, que el Presidente tiene 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”** (art. 236,7), y **“promover a los oficiales y las oficiales de la Fuerza Armada nacional Bolivariana en todos los grados y jerarquías y designarlos o designarlas para los cargos correspondientes”** (art. 236,8)

6. Se le atribuye al Presidente competencia para **“decretar la suspensión o restricción de garantías”** en casos de que declare estados de excepción (art. 236,9), cuando en el artículo 236,7 de la Constitución de 1999 sólo se autorizaba al Presidente a **“restringir”** garantías, pero nunca a **“suspenderlas”**. Esta atribución se ha ratificado, además, en la reforma efectuada respecto del artículo 337 de la Constitución, ampliando los poderes presidenciales en los estados de excepción (art. 338 y 339).

7. Por último, además de la clásica competencia de **“Administrar la Hacienda Pública Nacional”**, con la reforma al artículo 236,13, se le atribuye 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, con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, en otras normas constitucionales se asignan al Presidente de la República nuevas y amplias competencias en la siguiente forma:

8. En el artículo 11 se le asigna 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”.

9. En el artículo 16 se le asigna 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.

10. En el mismo artículo 16, además, se le asigna 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”**;

11. También en el artículo 16, se atribuye 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.**

12. En el mismo artículo 16, se le asigna al Poder Ejecutivo Nacional“, cuyo Jefe es el

Presidente de la República, competencia para **designar y remover 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 establezca esta Constitución y la ley

13. En el artículo 18 se atribuye 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”.

14. En el artículo 141 se le asigna 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”.

15. En el artículo 318 se le asigna 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.

16. En el artículo 321 se atribuye 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 deben 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”.

#### 4. *La transformación del Consejo de Estado*

### **Artículos 251, 252**

Otra innovación de la Constitución de 1999 fue el establecimiento del Consejo de Estado como **órgano superior de consulta del Gobierno y de la Administración Pública Nacional, de carácter intergubernamental**, con competencia para recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos a los que el Presidente reconozca de especial tras-

cendencia y requieran de su opinión (art. 251); el cual debía estar presidido por el Vicepresidente Ejecutivo y conformado, además, por cinco personas designadas por el Presidente de la República; un representante designado por la Asamblea Nacional; un representante designado por el Tribunal Supremo de Justicia y un Gobernador designado por el conjunto de mandatarios estatales (art. 252). Dicho órgano, nunca se configuró.

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se ha cambiado radicalmente la configuración de este Consejo de Estado, y se lo ha convertido en un órgano exclusivamente nacional, como órgano superior de **consulta y asesoramiento del Estado y Gobierno Nacional**, el cual en forma por demás incongruente se dispone que ejerce sus atribuciones **“con autonomía funcional”**, aun cuando **“sus opiniones o dictámenes no tendrán carácter vinculante”**. Se le han atribuido competencias para: “1. Emitir opinión sobre el objeto de la consulta. 2. Velar por la observancia de la Constitución y el ordenamiento jurídico. 3. Emitir dictámenes sobre los asuntos que se sometan a su consideración y 4. Recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos de especial trascendencia (art. 251).

A tal efecto, la reforma ha cambia la conformación del Consejo de Estado y dispone que lo preside el Presidente de la República y está además conformado, por el Presidente de la Asamblea Nacional; el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el Presidente del Poder Ciudadano y el Presidente del Consejo Nacional Electoral. Además, se autoriza al Presidente de la República para convocar “voceros o voceras y las personas que considere necesario para tratar la materia a la que se refiere la consulta” (art. 252).

### **III. LAS REFORMAS EN EL ÁMBITO DEL PODER LEGISLATIVO Y LA PERMEABILIDAD POLÍTICA ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO**

#### **Artículo 191**

La Constitución de 1999 estableció el principio de la separación de poderes, lo que en la tradición del sistema presidencial, conforme al sistema de balances y contrapesos, para asegurar la separación entre la Asamblea Nacional, como órgano que ejerce el Poder Legislativo, y los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, dispuso que los diputados a la Asamblea **no pueden ser designados para cargos ejecutivos**, **“sin perder su investidura**, salvo en actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales, siempre que no supongan dedicación exclusiva” (art. 191). Ello significa, que salvo estas excepciones, si un diputado es nombrado Ministro o director de un instituto autónomo, por ejemplo, pierde su investidura de diputado, y al cesar en su cargo ejecutivo no puede volver a la Asamblea Nacional.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, la Asamblea Nacional incorporó una norma con el objeto de **diluir** la separación de poderes entre el Legislador y el Ejecutivo, al **eliminar la previsión de la pérdida de investidura de los diputados** cuando éstos acepten cargos ejecutivos y, al contrario, ahora se establece una total **permeabilidad** al disponerse que los diputados a la Asamblea Nacional pueden aceptar o ejercer cargos públicos sin perder su investidura, **“sólo cuando sean designados por el Presidente de la República, en cuyo caso se desincorporarán temporalmente de la**

**Asamblea Nacional y podrán reincorporarse a ésta al cesar sus funciones a objeto de concluir el período para el cual fueron electos” (art. 191).**

Esta disposición es inconcebible en un sistema constitucional de gobierno presidencial, basado en la separación del poder ejecutivo y del poder legislativo, y es más propia de los regímenes parlamentarios, donde el gobierno tiene su origen y depende del Parlamento. La Asamblea Nacional, para beneficiar a sus miembros que han sido llamados a ocupar cargos públicos ejecutivos y que por ello, conforme a la Constitución perdieron su investidura como diputados, ha incorporado al proyecto de reforma constitucional una **Disposición Transitoria Segunda**, con el siguiente texto:

En defensa de la soberanía y de la voluntad popular, los Diputados electos y Diputadas electas en los comicios del 5 de diciembre de 2005, que hayan sido llamados o llamadas por el Presidente de la República a ocupar cargos públicos, una vez cesen en sus tareas, podrán reincorporarse a la Asamblea Nacional para la culminación del período para el cual fueron electos y electas.

Es difícil ver en esta Disposición Transitoria defensa alguna a “la soberanía y a la voluntad popular”, cuando se trata de una norma dictada en “defensa” de investiduras perdidas, dándole efectos retroactivos a la reforma.

#### **IV. LAS REFORMAS EN RELACIÓN CON EL PODER JUDICIAL**

1. *Las reformas respecto de la designación y remoción de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia*

##### **Artículos 264, 265**

Además de la reforma sancionada respecto de la selección de los magistrados y su postulación por el Comité de Postulaciones Judiciales, completamente modificado en el artículo 264, como antes se ha comentado, en la reforma sancionada en noviembre de 2007, se ha modificado igualmente el régimen de remoción de los magistrados.

De acuerdo con lo que se disponía en el artículo 265 de la Constitución, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia podían ser removidos por la Asamblea Nacional sólo mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes, previa audiencia concedida al interesado, en caso de faltas graves ya calificadas por el Poder Ciudadano, en los términos que se estableciera en ley. Esta mayoría calificada, al menos, evitaba que la suerte de la cúspide del poder judicial estuviese sujeta a simples mayorías políticas parlamentarias. Lamentablemente, ello ya había sido distorsionado por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, en la cual, en forma evidentemente inconstitucional, se había previsto una forma de “revocación del acto administrativo de nombramiento” de los magistrados, por simple mayoría de los diputados.

Esta distorsión, atentatoria contra la independencia judicial, se ha constitucionalizado ahora con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, al establecerse, que los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia pueden ser removidos, “en caso de faltas graves, por el voto de la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional, previa audiencia concedida al interesado”, y que “cuando estén incurso en responsabilidad

penal, se requerirá para su remoción pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia”.

2. *Las reformas respecto de las competencias del Tribunal Supremo de Justicia*

**Artículo 266**

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se han modificado las competencias del Tribunal Supremo de Justicia, en cuanto al antejuicio de mérito, y en materia de control de constitucionalidad de los decretos de estados de excepción.

En cuanto la competencia en materia de antejuicio de mérito, en lugar de haberse reducido el privilegio que ello significa, se ha ampliado, y en la lista de altos funcionarios que no pueden ser enjuiciados sin que el Tribunal Supremo previamente declare si hay o no méritos para su enjuiciamiento, además del Presidente de la República (art. 266,2), están: el Primer Vicepresidente de la República, los Diputados integrantes de la Asamblea Nacional, los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, el Fiscal General de la República, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, los Rectores del Consejo Nacional Electoral, los Vicepresidentes del Poder Ejecutivo, los Ministros, el Procurador General de la República, los Gobernadores, los Generales y Almirantes de la Fuerza Armada Bolivariana integrantes del Alto Mando Militar, así como de los oficiales que ejerzan cargos de Comando de Regiones Estratégicas de Defensa, de Regiones Militares, de Áreas de Defensa Integral, de Distritos Militares y de Guarniciones Militares, y los jefes de Misiones Diplomáticas de la República (art. 266,3).

Por otra parte, entre las atribuciones de control concentrado de la constitucionalidad, el artículo 339 de la Constitución de 1999 establecía al regular los decretos que declarasen Estados de Excepción, que los mismos debían ser presentados ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, para que se pronunciase sobre su constitucionalidad. Por ello, el artículo 336 le atribuye a la Sala, competencia expresa para dicha revisión, que puede ejercer aun de oficio. Sin embargo, en el proyecto de reforma constitucional de noviembre de 2007, se ha **eliminado** del artículo 339 de la Constitución, la exigencia de que el decreto sobre estados de excepción, se deba remitir a la Sala para dicho control.

**V. LAS REFORMAS EN RELACIÓN CON EL PODER CIUDADANO**

1. *Las reformas respecto de la designación y remoción de los titulares del Poder Ciudadano*

**Artículo 279**

Otra innovación de la Constitución de 1999 fue declarar formalmente como formando parte de la distribución del Poder Público Nacional, además del Poder Legislativo Nacional, del Poder Ejecutivo Nacional y del Poder Judicial, tanto al Poder Ciudadano como al Poder Electoral (art. 136). En cuanto al Poder Ciudadano, el mismo lo ejercen dos órganos de rango Constitucional con tradición en el país, como la Contraloría General de la República y el Ministerio Público (Fiscalía General de la República) y un órgano nuevo creado por la Constitución de 1999, el Defensor del Pueblo, en la orientación general de los organismos similares creados en toda América Latina.

De acuerdo con la Constitución, a los efectos del nombramiento de los titulares de los

órganos del Poder Ciudadano por la Asamblea Nacional, el Consejo Moral Republicano debe convocar un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, que debe estar integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad. El proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007, como se ha dicho, cambia radicalmente la conformación de dicho Comité convirtiéndolo en un órgano dependiente de la Asamblea, y elimina la exclusividad de la participación, en el mismo, de diversos representantes de la sociedad civil, que fue lo que precisamente motivó su creación en la Constitución de 1999. Ahora el Comité está integrado en su mayoría por agentes del Estado: “Diputados, voceros del Poder Popular y representantes de organizaciones y sectores sociales” (art. 279).

Pero además, en el proyecto de reforma constitucional sancionado se elimina la exigencia de una mayoría calificada de los integrantes de la Asamblea Nacional para el nombramiento del Contralor General de la República, del Fiscal General de la República y del Defensor del Pueblo como lo exigía la Constitución de 1999, estableciéndose para ello, ahora, el voto de solo la mayoría de los integrantes de la Asamblea (art. 279), la misma mayoría que también se establece expresamente en la reforma, para que la Asamblea Nacional **pueda remover a los integrantes del Poder Ciudadano** (art. 279).

2. *Las reformas respecto de las funciones de la Contraloría General de la República*

**Artículos 289, 163, 176**

En relación con la Contraloría General de la República (art. 287), dado su ámbito de control sobre ingresos, gastos y bienes públicos, las funciones de la misma se establecieron en la Constitución “sin perjuicio de las facultades que se atribuyeron a otros órganos, y en particular, “a los Estados y Municipios”(art. 289,1 y 2). Tratándose de un Estado Federal el que regulaba la Constitución de 1999, la autonomía de Estados y Municipios implicaba la potestad de organizar sus sistemas de control, sin perjuicio de las potestades que se asignan al órgano nacional de control fiscal.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, como se ha visto, en los artículos 163 y 176 se sujeta a las Contralorías Estadales y Municipales a la Contraloría General de la República y al Sistema de Control Fiscal que esta dirige, atribuyéndose al Contralor General la designación y remoción de los Contralores Estadales y Municipales, (arts. 163, 176).

En el mismo sentido de esas reformas, también se ha reformado el artículo 289 del cual se elimina toda referencia a que las funciones de la Contraloría General de la República se deban ejercer **sin perjuicio de las facultades de los Estados y Municipios (arts. 289, 1 y 2), agregándose a las funciones de la Contraloría, “la rectoría del Sistema Nacional de Control Fiscal”(art. 289,1) y “designar o remover” a los contralores de los Estados y Municipios de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la ley (art. 289,6)**

## VI. LAS REFORMAS EN RELACIÓN CON EL PODER ELECTORAL

1. *Las reformas respecto de la designación y remoción de los titulares del Poder*

### **Artículos 295, 296**

Otra innovación de la Constitución de 1999 fue haberle dado rango constitucional del órgano de control electoral, a cuyo efecto el artículo 292 dispuso que el Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral, como ente rector.

En cuanto a la designación de los cinco miembros que conforme al artículo 295 de la Constitución deben integrar el Consejo Nacional Electoral, como se dijo, la previsión de que para su designación los miembros deben ser postulados por un Comité de Postulaciones Electorales integrado exclusivamente “por representantes de los diferentes sectores de la sociedad”, ha sido eliminada con el proyecto de reforma constitucional; estableciéndose, en su lugar, que la Asamblea Nacional, para la designación de dichos miembros, debe convocar un Comité de Postulaciones Electorales integrado, ahora, por Diputados, voceros del Poder Popular y representantes de organizaciones y sectores sociales (art. 295), es decir, en su mayoría agentes del Estado. También se eliminó en el proyecto de reforma constitucional la exigencia de que unos miembros del Consejo Nacional Electoral debían ser postulados por la sociedad civil, y en particular por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de la universidades nacionales (art. 295). Con el proyecto de reforma constitucional lo que ahora se establece es que la postulación de los candidatos está a cargo de “Consejos del Poder Popular, representantes de instituciones, sectores educativos y otros sectores sociales” (art. 296). Estas reformas, siguen la orientación de las previsiones ya establecidas en la Ley Orgánica del Poder Electoral, en forma inconstitucional, tendientes a convertir el Comité de Postulaciones Electorales en una comisión parlamentaria ampliada.

Por otra parte, la Constitución de 1999 exigía expresamente que la designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral se hiciera con el voto de las **dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional** (art. 296), lo que con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se sustituye por el nombramiento con la sola mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional (art. 295), agregándose ahora, que la remoción de los miembros del Consejo Nacional Electoral, también puede decidirse por el voto de la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional (art. 296).

#### *2. Las reformas respecto de las funciones del Poder Electoral*

### **Artículo 293**

En la Constitución de 1999, entre otras competencias, se le atribuyó al Poder Electoral la potestad no sólo organizar las elecciones generales nacionales, sino las elecciones de “sindicatos, gremios profesionales y partidos políticos (organizaciones con fines políticos) y de poder intervenir en la elecciones de otras organizaciones de la sociedad civil” (art. 292,6), lo que sin duda, se configuró en un a ingerencia inaceptable del Estado en entidades privadas.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 si bien se deja la potestad del Consejo Nacional Electoral de organizar las elecciones de gremios profesionales y partidos políticos (organizaciones con fines políticos), se **elimina del artículo 293,6 la potestad-deber del Poder Electoral de organizar las elecciones de los sindicatos, estableciéndose en relación con los mismos, así como con las “organizaciones so-**

**ciales o del Poder Popular”, que el Poder Electoral lo que puede es “asesorar y cooperar” en las elecciones de los mismos “cuando estos lo soliciten o por orden del Tribunal Supremo de Justicia”.**

Además, del artículo 293,3 con el proyecto de reforma constitucional se eliminó el carácter “vinculante” de las directrices que puede emitir el Consejo nacional Electoral en materia de financiamiento y publicidad político electorales

## QUINTA PARTE

### **LOS CAMBIOS EN LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA: DE UN ESTADO SOCIAL Y PROMOTOR DE ECONOMÍA MIXTA, A UN ESTADO SOCIALISTA, DE ECONOMÍA ESTATAL CENTRALI- ZADA Y CONFISCATORIA**

Uno de los componentes normativos esenciales de toda Constitución contemporánea, es la llamada *Constitución Económica* que deriva de los principios constitucionales que guían el régimen de las relaciones económicas y el papel que, en las mismas, corresponde a la iniciativa privada y al propio Estado, y que conforme al constitucionalismo desarrollado desde mitades del siglo pasado, está montada 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, por tanto, 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 económico de economía mixta, es decir, de economía social de mercado que se fundamenta en la libertad económica, pero que debe desenvolverse conforme a principios de justicia social, que requiere 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 sentencia N° 117 de 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 además 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**”<sup>57</sup>.

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 deben 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.

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se cambia radicalmente ese modelo, acentuando el desequilibrio existente entre lo público y lo privado, al transformarlo en un sistema de **economía estatal, de planificación centralizada, propia de un Estado y economía socialista, donde desaparece la libertad económica y el derecho de propiedad como derechos constitucionales, y con ello, el principio mismo de la reserva legal.**

## **I. LA ELIMINACIÓN DE LA LIBERTAD ECONÓMICA COMO DERECHO CONSTITUCIONAL AL LIBRE EJERCICIO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

### **Artículos 112, 113, 299**

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 eco-

---

<sup>57</sup> Esos valores aludidos conforme a la doctrina de la Sala Constitucional “se desarrollan mediante el concepto de libertad de empresa, que encierra, tanto la noción de un derecho subjetivo “a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia”, como un principio de ordenación económica dentro del cual se manifiesta la voluntad de la empresa de decidir sobre sus objetivos. En este contexto, los Poderes Públicos, cumplen un rol de intervención, la cual puede ser directa (a través de empresas) o indirecta (como ente regulador del mercado)”. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 212-218.

nomía e impulsar el desarrollo integral del país”.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se **elimina este derecho y la libertad económica, es decir, se les quita rango constitucional**, y se sustituye esta norma por otra en la cual lo que se establece es la definición de 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 o distribución social, pudiendo ser estas 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 elimina el derecho al libre ejercicio de las actividades económicas y la propia libertad económica**. Ello, por supuesto, es contrario al principio de la progresividad en materia de derechos humanos y constitucionales que garantiza el artículo 19 de la Constitución.

La consecuencia más dramática de la eliminación de un derecho, como derecho constitucional, es entre otros aspectos, la desaparición de las garantías constitucionales al mismo y en particular la desaparición de la garantía de la reserva legal, es decir, que las limitaciones o restricciones al derecho sólo podrían establecerse mediante ley formal emanada de la Asamblea Nacional, y no mediante decretos reglamentarios del Ejecutivo. Por ello, precisamente, por la desaparición del derecho a la libertad económica y sus garantías constitucionales, el proyecto de reforma constitucional sancionado ha incorporado una **Disposición Transitoria Novena** en la cual se dispone que:

Hasta tanto se dicten las normas que desarrollen los principios establecidos en el artículo 112 de esta Constitución, el Ejecutivo Nacional podrá, mediante decretos o decreto ley, regular la transición al Modelo de Economía Socialista.

**Es decir, se está autorizando constitucionalmente al Ejecutivo nacional para incluso mediante reglamentos regular todo lo concerniente al régimen económico de la República para la “transición al Modelo de Economía Socialista”**, lo que es contrario a todos los principios de un Estado de derecho, que desapareció en Venezuela.

Además, debe destacarse en esta misma orientación, que con el proyecto de reforma constitucional sancionado respecto del artículo 299, se han eliminado de su texto como fundamentos del sistema económico, a los principios de **justicia social, libre competencia, democracia y productividad** y en su lugar se han establecido, entre otros, los principios **socialistas, antiimperialistas, humanistas**, a los fines asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. Por otra parte, la garantía del desarrollo armónico de la economía no se asigna “**al Estado conjuntamente con la inicia-**

**tiva privada**” como disponía la Constitución de 1999, sino “**al Estado** conjuntamente con la iniciativa comunitaria, social y personal”, todo, “con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar la calidad de vida de la población, lograr la suprema felicidad social y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución social de la riqueza mediante una planificación estratégica, democrática, participativa, política, económica y de consulta abierta”. Esta forma de planificación, por supuesto choca con la potestad asignada en el proyecto de reforma constitucional al Presidente de la República para formular el Plan de Desarrollo Integral de la nación (art. 236,20).

En la Constitución de 1999, por otra parte, se establecen un conjunto de atribuciones que facultaban al Estado para regular el ejercicio de los derechos económicos, en particular, al precisarse el régimen de la prohibición de los monopolios (art. 113), declarándose contrarios a los principios fundamentales de la Constitución las actividades tendientes a su establecimiento o que conduzcan a su existencia. También se declaró como contrario a dichos principios, el abuso de la posición de dominio que puedan adquirir los agentes económicos independientemente de su causa. En todos estos casos, la norma facultaba al Estado para adoptar las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio, del abuso de la posición de dominio y de las demandas concentradas, teniendo como finalidad la protección del público consumidor, los productores y productoras y el aseguramiento de condiciones efectivas de competencia en la economía.

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se ha **cambiado radicalmente el régimen de la actividad económica**, estableciéndose en el artículo 113 una serie de limitaciones a la misma que van mucho más allá de la restricción de los monopolios y la posición dominante de empresas, privilegiándose la **economía estatal y los medios de producción socialista**.

En esta orientación, se ha agregado a la norma, que en general, “no se permitirán actividades, acuerdos, prácticas, conductas y omisiones de los y las particulares que vulneren los **métodos y sistemas de producción social y colectiva** con los cuales **se afecte la propiedad social y colectiva** o impidan o dificulten la justa y equitativa concurrencia de bienes y servicios”, con lo cual queda en manos del Estado la suerte de cualquier actividad económica particular.

Además, en la reforma sancionada del artículo 113 se ha agregado a la norma que en los casos de explotación de recursos naturales o de cualquier otro bien del dominio de la Nación, considerados de carácter estratégico por la Constitución o la ley, así como cuando se trate de la prestación de servicios públicos vitales, considerados como tales por la Constitución o la ley, el Estado podrá **reservarse la explotación o ejecución de los mismos**, directamente o mediante empresas de su propiedad, sin perjuicio de establecer empresas de propiedad social directa, **empresas mixtas o unidades de producción socialistas**, que aseguren la soberanía económica y social, respeten el control del Estado, y cumplan con las cargas sociales que se le impongan, todo ello conforme a los términos que desarrollen las leyes respectivas de cada sector de la economía”<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Con ello, como se propuso en las *Propuestas de Reforma del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucio-*

En el proyecto de reforma constitucional al artículo 113, en todo caso, se declaran contrarios a los principios fundamentales de la Constitución cuando tengan por objeto el establecimiento de un monopolio, sólo “cualquier acto, actividad, conducta o acuerdo de un o una **particular, varios o varias particulares, o una empresa privada o conjunto de empresas privadas**”, y también como contrario a dichos principios, “el abuso de la posición de dominio **que un o una particular, un conjunto de ellos o de ellas, o una empresa privada o conjunto de empresas privadas** adquiera o haya adquirido en un determinado mercado de bienes o de servicios, así como cuando se trate de una demanda concentrada”. En consecuencia, dichos principios no se aplican al Estado, ya que con el proyecto de reforma constitucional lo que se está es estableciendo un sistema económico de capitalismo de Estado, el cual puede tener monopolios y posición de dominio sin límite alguno.

## II. LA ELIMINACIÓN DE LA GARANTÍA DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA

### Artículos 115, 307

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, que conforme al artículo 115 de la Constitución de 1999, se la concebía como el derecho que tiene toda persona “**al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes**”, aún 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**, podrá ser declarada la **expropiación** de cualquier clase de bienes”.

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se cambia radicalmente el régimen de la **propiedad privada, la cual se elimina como derecho constitucional, y queda materialmente reducida a la que pueda existir sobre los bienes de uso, consumo y medios de producción legítimamente adquiridos, quedando por tanto minimizada y marginalizada en relación con la propiedad pública.**

En el proyecto de reforma constitucional sancionado respecto del artículo 115 de la Constitución, en efecto, en lugar de garantizarse la propiedad privada, lo que hace es “reconocer y garantizar **“las diferentes formas de propiedad”**, las cuales se enumeran así:

---

*nal*, lo que se busca es establecer que la prohibición de los monopolios no se aplica a aquellos casos en los cuales el Estado “**los establezca, reservándose actividades o servicios en función del interés social, en aras de materializar los principios de la economía socialista y humanista**”, indicándose, además, que “**el Estado podrá asumir posiciones de control** cuando por razones de estrategia así lo requiera”. Esto, sin embargo, no se incorporó en la reforma sancionada en noviembre de 2007.

1. “La **propiedad pública** es aquella que pertenece a los entes del Estado; **la propiedad social** es aquella que pertenece al pueblo en su conjunto y las futuras generaciones”, y **podrá ser de dos tipos**:

A. “La **propiedad social indirecta** cuando es ejercida por el Estado a nombre de la comunidad”, y

B. “La **propiedad social directa**, cuando el Estado la asigna, bajo distintas formas y en ámbitos territoriales demarcados, a una o varias comunidades, a una o varias comunas, constituyéndose así en **propiedad comunal** o a una o varias ciudades, constituyéndose así en **propiedad ciudadana**”;

2. “La **propiedad colectiva** es la perteneciente a grupos sociales o personas, para su aprovechamiento, uso o goce en común, pudiendo ser de origen social o de origen privado”;

3. “La **propiedad mixta** es la conformada entre el sector público, el sector social, el sector colectivo y el sector privado, en distintas combinaciones, para el aprovechamiento de recursos o ejecución de actividades, siempre sometida al respeto absoluto de la soberanía económica y social de la Nación;” y

4. “La **propiedad privada es aquella que pertenece a personas naturales o jurídicas y que se reconoce sobre bienes de uso, consumo y medios de producción legítimamente adquiridos, con los atributos de uso, goce y disposición, y las limitaciones y restricciones que establece la ley.**”

La propiedad privada, en consecuencia, queda reducida a los bienes de uso y consumo y a los medios de producción. Por lo demás, queda por precisar qué debe entenderse por **bienes de consumo**, los cuales en el lenguaje común son aquellos que no buscan producir otros bienes, es decir, los que se usan para satisfacer las necesidades específicas del consumidor que lo adquiere; así como por **medios de producción**, los cuales en el lenguaje común son el conjunto de objetos de trabajo que participan en el proceso de producción y que el hombre utiliza para crear los bienes materiales<sup>59</sup>.

Sobre esto, el magistrado Jesús Eduardo Cabrera en el Voto salvado a la sentencia No. 2042 de la Sala Constitucional de 2 de noviembre de 2007 en la cual se declaró inadmisibile un amparo constitucional ejercido contra el Presidente de la República y la Asamblea Nacional, con motivo de la inconstitucional “reforma constitucional”, sostuvo lo siguiente:

El artículo 113 del Proyecto, plantea un concepto de propiedad, que se adapta a la propiedad socialista, y que es válido, incluso dentro del Estado Social; **pero al limitar la propiedad privada solo sobre bienes de uso, es decir aquellos que una persona utiliza (sin especificarse en**

---

<sup>59</sup> Debe destacarse, por otra parte, que en las *Propuestas de Reforma del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional de junio 2007*, incluso se llegó a proponer otra redacción del artículo 115, en la cual se restringía aún más el ámbito de la propiedad privada, que quedaba reducida a las remuneraciones del trabajo, y a los bienes necesarios para satisfacer las necesidades vitales, así: “En virtud que el trabajo es el origen de todo valor económico, todos y todas tienen derecho a la propiedad privada sobre las remuneraciones, ingresos y ahorros provenientes de su trabajo, así como sobre los bienes necesarios para satisfacer sus necesidades costeados por ellos, incluida la vivienda adquirida de tal forma o mediante título legítimo, así como el derecho de herencia sobre tales bienes. Se reconoce también la propiedad privada personal sobre los instrumentos de trabajo de profesionales, investigadores, artesanos, artistas o grupos de producción familiar siempre que no sean aplicados como medios de producción para explotar el trabajo de terceros”.

cual forma); o de consumo, que no es otra cosa que los fungibles, surge un cambio en la estructura de este derecho que dada su importancia, conduce a una transformación de la estructura del Estado. Los alcances del Derecho de propiedad dentro del Estado Social, ya fueron reconocidos en fallo de esta Sala de 20 de noviembre de 2002, con ponencia del Magistrado Antonio García García.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se ha establecido, además, que “toda propiedad, estará sometida a las contribuciones, cargas, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”, y que “por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes, sin perjuicio de la facultad de los órganos del Estado de ocupar previamente, durante el proceso judicial, los bienes objeto de expropiación, conforme a los requisitos establecidos en la ley”.

En esta forma, no sólo se eliminó la garantía constitucional de que “sólo” mediante expropiación puede extinguirse la propiedad como se había establecido siempre en el ordenamiento constitucional, lo que abre la vía para que por ley se establezcan otras formas de extinción de la propiedad; sino que se **constitucionalizó el mecanismo de la ocupación previa**, ratificándose el principio de la **indemnización justa y oportuna cuando se trate de expropiación**.<sup>60</sup>

Con esta reforma sancionada, **simplemente desaparece el derecho de propiedad como elemento fundamental del orden jurídico**.

**Se destaca, por último, que en materia de confiscación, si bien el artículo 116 de la Constitución no se reformó, en el artículo 307 relativo a la prohibición del latifundio se agregó al texto constitucional que “Se confiscarán aquellos fundos cuyos dueños o dueñas ejecuten en ellos actos irreparables de destrucción ambiental, los dediquen a la producción de sustancias psicotrópicas o estupefacientes o la trata de personas, o los utilicen o permitan su utilización como espacios para la comisión de delitos contra la seguridad y defensa de la Nación.”**

### III. LA ELIMINACIÓN DEL LATIFUNDIO

#### Artículo 307

El artículo 307 de la Constitución de 1999 declaraba al régimen latifundista “como contrario al interés social”, y tendía a su eliminación remitiendo al legislador para que dispusiera lo conducente **en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecer**

---

<sup>60</sup> No debe dejar de mencionarse que en las *Propuestas de Reforma del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional*, pretendía que el artículo 115, dispusiera que “La República podrá **declarar mediante resolución administrativa la expropiación de bienes por causa de utilidad pública o interés social, a cuyo efecto pagará justa indemnización determinada por los órganos de los poderes públicos, de acuerdo con la ley**”, y que en lugar de la prohibición de las confiscaciones, que permanece en el artículo 116 de la Constitución, se estableciera que: “**La propiedad cuyo uso atente o afecte los derechos de terceros o de la sociedad, podrá ser objeto de confiscación por parte del Gobierno Nacional, de acuerdo a la ley**”. Estas propuestas no fueron acogidas por la Asamblea nacional.

**las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas,** rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola.

Por otra parte, la norma establecía el derecho de los campesinos y demás productores agropecuarios “a la propiedad de la tierra”, en los casos y formas especificados por la ley respectiva, con la obligación para el Estado de **proteger y promover las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola,** y para velar por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola con el objeto de asegurar su potencial agroalimentario.

Excepcionalmente disponía el mismo artículo constitucional, que el legislador debía crear contribuciones parafiscales con el fin de facilitar fondos para financiamiento, investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se ha eliminado del artículo 307 toda idea de promover la desaparición del latifundio mediante medidas **tributarias** para gravar las tierras ociosas, así como la política de transformar el latifundio en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola; y en su lugar se ha establecido una disposición mediante la cual “**se prohíbe el latifundio por ser contrario al interés social**”, agregándose que “**la República determinará mediante ley, la forma en la cual los latifundios serán transferidos a la propiedad del Estado, o de los entes o empresas públicas, cooperativas, comunidades u organizaciones sociales** capaces de administrar y hacer productivas las tierras”. En la norma constitucional, sin embargo, no se define qué debe entenderse por “latifundio”, que en el lenguaje común es una explotación agrícola de grandes dimensiones basada en el uso ineficiente de los recursos disponibles. Corresponde entonces al legislador precisar esta indeterminación, con el riesgo de que sea cualquier extensión.

En la reforma se repite la previsión de la Constitución de 1999 en el sentido de que “los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productoras agropecuarias tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados en la ley respectiva”, agregándose, sin embargo, que “a los fines de garantizar la producción agrícola el Estado protegerá y promoverá la propiedad social.”

En la norma del artículo 307 se agrega que “el Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario” y que, por una parte, “la ley creará tributos sobre las tierras productivas que no sean empleadas para producción agrícola o pecuaria; ” y por la otra, que “excepcionalmente, se crearán contribuciones parafiscales cuya recaudación se destinará para financiamiento, investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades que promuevan la productividad y rendimiento del sector agrícola.”

Por último, como ya se indicó, en el artículo 307 de la constitución se establece la obligación del Estado de confiscar “aquellos fundos cuyos dueños o dueñas ejecuten en ellos actos irreparables de destrucción ambiental, los dediquen a la producción de sustancias psicotrópicas o estupefacientes o la trata de personas, o los utilicen o permitan su utilización como espacios para la comisión de delitos contra la seguridad y defensa de la Nación.”

#### IV. CAMBIOS EN EL RÉGIMEN DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

##### Artículos 113, 300, 301, 302, 303, 305

En cuanto a la intervención del Estado en la economía, la forma más clásica en el derecho administrativo ha sido mediante la constitución de empresas públicas, respecto de cuya regulación, el artículo 300 de la Constitución de 1999 remitió a la ley nacional para el establecimiento de las condiciones para su creación como entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se ha cambiado la concepción de esta regulación, **eliminándose toda referencia a la descentralización** y reduciéndose la posibilidad de creación de empresas o entidades regionales para la promoción y realización de actividades económicas y sociales bajo los principios de la **economía socialista**, estableciendo los mecanismos de control y fiscalización que aseguren la transparencia en el manejo de los recursos públicos que en ellas se inviertan, y su razonable productividad económica y social

En cuanto a la política comercial, la misma se había regulado en el artículo 301 de la Constitución de 1999, reservándose al Estado, a los efectos de defender las actividades económicas de las **empresas nacionales públicas y privadas**, disponiendo en relación con las **inversiones extranjeras que estarían sujetas a las mismas condiciones que la inversión nacional**. En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se ha agregado dentro de los objetivos de la política comercial defender y promover no sólo las actividades económicas de las empresas nacionales públicas y privadas, sino de las **empresas comunales, mixtas, colectivas, y sociales**. **De la norma, en la reforma, se eliminó la referencia a las inversiones extranjeras que preveía la Constitución de 1999 cuando exigía que la inversión extranjera estuviera “sujeta a las mismas condiciones que la inversión nacional”**.

En cuanto a la reserva de actividades al Estado, el artículo 302 de la Constitución, había establecido que “el Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera”, agregando que también se puede reservar en la misma forma “industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico”. En esta forma, si bien la reserva de la industria petrolera efectuada mediante la Ley Orgánica de 1975, adquirió rango constitucional en el texto de 1999, ello se sujetó a lo que estableciera la ley orgánica respectiva, la cual podría ser modificada, como en efecto ocurrió en con la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2000. La reserva que se estableció en 1999, por tanto, no fue ni rígida ni absoluta, sino flexible, conforme se estableciera en la ley orgánica respectiva.

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se cambia radicalmente la concepción de esta regulación, estableciéndose la reserva en la propia Constitución, **“por razones de soberanía, desarrollo e interés nacional**, las actividades de exploración y explotación de los hidrocarburos líquidos, sólidos y gaseosos, así como su

recolección, transporte y almacenamiento iniciales y las obras que estas actividades requieran.” En la norma se agrega que “el Estado promoverá la manufactura nacional procesando las correspondientes materias primas, asimilando, creando e innovando tecnologías nacionales, especialmente en lo que se refiere a la Faja Petrolífera del Orinoco, los cinturones gasíferos tierra adentro y mar afuera y los corredores petroquímicos, con el fin de desarrollar las fuerzas productivas, impulsar el crecimiento económico y lograr la justicia social”. Además, se indica en la norma que “el Estado mediante ley orgánica podrá reservarse cualquier otra actividad relacionada con los hidrocarburos”.

Se agrega en el artículo la previsión de que las actividades reservadas se deben ejercer “por el Ejecutivo Nacional directamente, o por medio de entes o empresas de su exclusiva propiedad, o por medio de empresas mixtas en las cuales tenga el control y la mayoría accionaria”, con lo cual se constitucionaliza el régimen de las empresas mixtas de hidrocarburos, indicándose que “la adecuación al nuevo ordenamiento de los negocios existentes en materia de hidrocarburos gaseosos se hará mediante ley”.

Por otra parte, en la reforma que se sancionó respecto del artículo 113, se previó también, que el Estado puede reservarse directamente o mediante empresas de su propiedad, la explotación o ejecución de la explotación de recursos naturales o de cualquier otro bien del dominio de la Nación, considerados de carácter estratégico por la Constitución o la ley, así como de la prestación de servicios públicos vitales, considerados como tales por la Constitución o la ley.

En relación con todas las actividades reservadas, el artículo 303 de la Constitución también fue modificado radicalmente en el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, estableciéndose una prohibición absoluta de privatizar ninguna actividad reservada al Estado, eliminándose la absurda posibilidad que dejó abierta la Constitución de 1999 para que las acciones de las empresas filiales de Petróleos de Venezuela S.A., de las asociaciones estratégicas y de las demás empresas constituidas como consecuencia del desarrollo de los negocios de Petróleos de Venezuela S.A., pudieran ser vendidas. Ahora se dispone, en cambio, que “por razones de soberanía económica, desarrollo e interés nacional, Petróleos de Venezuela S.A. y los entes o empresas de propiedad exclusiva del Estado que desarrollen en el territorio nacional actividades reservadas, no podrán ser privatizados total ni parcialmente”. Se agregó, además, que “el Ejecutivo Nacional, por órgano del ministerio con competencia en la materia, fiscalizará y ejercerá el control sobre las actividades reservadas, así como sobre el transporte de los hidrocarburos y sus derivados en todo el territorio nacional, desde su extracción hasta el consumidor final en el mercado doméstico, o hasta los puertos y puntos de exportación”.

Por otra parte, una importante innovación en la Constitución de 1999 fue la regulación, en el artículo 305, de los principios y políticas en materia de producción de la “agricultura sustentable y de la seguridad alimentaria de la población entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumido”. En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 respecto de este artículo, por una parte, ahora se habla de la promoción y desarrollo de “la agroecología como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad y la soberanía alimentarias de la población”; y por la otra se

ha agregado a dicho artículo 305 una disposición que establece que “si ello fuere necesario para garantizar la seguridad y la soberanía alimentarias, la República podrá asumir sectores de la producción agrícola, pecuaria, acuícola, indispensables a tal efecto y podrá transferir su ejercicio a entes autónomos, empresas públicas y organizaciones sociales, cooperativas o comunitarias, así como, utilizar a plenitud las potestades de expropiación, afectación y ocupación en los términos establecidos en la Constitución y la ley”.

## V. CAMBIOS EN EL RÉGIMEN FISCAL Y ECONÓMICO DEL ESTADO

En materia del régimen fiscal, por primera vez en el constitucionalismo venezolano se incorporaron al texto fundamental un conjunto de normas relativas al Banco Central de Venezuela y a la política macroeconómica del Estado (arts. 318 a 321). En particular, sobre el Banco Central de Venezuela la Constitución de 1999 le atribuyó las competencias monetarias del Poder Nacional para ejercerlas de manera exclusiva y obligatoria, estableciéndose como su objetivo fundamental lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria, y garantizándose su autonomía para la formulación de las políticas de su competencia. La Constitución además, le asignó al Banco para el adecuado cumplimiento de su objetivo, la atribución de formular y ejecutar la política monetaria, participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria, regular la moneda, el crédito y las tasas de interés, administrar las reservas internacionales, y todas aquellas que establezca la ley.

### 1. *La eliminación de la autonomía del Banco Central de Venezuela*

#### **Artículos 318, 320**

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se ha **cambiado total y radicalmente** el régimen de la política monetaria y del Banco Central de Venezuela, **eliminándosele sus competencias y su autonomía, y estableciendo su total dependencia directa respecto del Ejecutivo Nacional.**

A tal efecto, en el artículo 318 se han introducido las siguientes reformas:

En primer lugar, se precisa que **“El sistema monetario nacional debe propender al logro de los fines esenciales del Estado Socialista y el bienestar del pueblo, por encima de cualquier otra consideración.”**

En segundo lugar, las competencias para fijar las políticas monetarias del Poder Nacional y ejercer las competencias monetarias del Poder nacional que la Constitución de 1999 asignaba “exclusivamente” al Banco Central de Venezuela, ahora se **atribuyen al “Ejecutivo Nacional, a través del Banco Central de Venezuela en estricta y obligatoria coordinación”.**

En tercer lugar, se precisa la naturaleza totalmente dependiente, jerárquicamente del Banco Central de Venezuela, como “ente del Poder Ejecutivo Nacional”. En este sentido, con el proyecto de reforma constitucional **se elimina formalmente la autonomía** del Banco Central, al disponerse que **“es persona de derecho público sin autonomía** para la formulación y el ejercicio de las políticas correspondientes”, y se agrega que **“sus funciones estarán supeditadas a la política económica general y al Plan Nacional de Desarrollo de**

**la Nación** para alcanzar los **objetivos superiores del Estado Socialista** y la mayor suma de felicidad posible para todo el pueblo”.

En cuarto lugar, se determina que el objetivo específico del Banco Central de Venezuela, en tal carácter de ente dependiente del Ejecutivo Nacional, es “lograr las **condiciones monetarias, cambiarias y financieras necesarias para promover el crecimiento y el desarrollo económico y social de la Nación**”.

En quinto lugar, se establece que para el adecuado cumplimiento de su objetivo específico, entre **las funciones del Banco Central**, “**compartidas con el Poder Ejecutivo Nacional**, está las 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”.

En sexto lugar, **se le quita al Banco Central de Venezuela la competencia de “administrar las reservas internacionales”** y en su lugar se establece, que “las reservas internacionales de la República serán **manejadas** por el Banco Central de Venezuela, **bajo la administración y dirección del Presidente o Presidenta de la República, como administrador o administradora de la Hacienda Pública Nacional**”.

Por otra parte, en el artículo 320 de la Constitución de 1999, en relación con la coordinación macroeconómica, se había establecido una detallada regulación, primero sobre la estabilidad económica y segundo sobre el Fondo de Estabilización macroeconómica. Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, ambas regulaciones se cambian radicalmente.

En efecto, el artículo 320 de la Constitución de 1999 disponía que “el Estado debe promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social”, disponiéndose **la obligación** para “el ministerio responsable de las finanzas y el Banco Central de Venezuela” de contribuir “a la **armonización de la política fiscal con la política monetaria**, facilitando el logro de los objetivos macroeconómicos” y con la precisión de que “**en el ejercicio de sus funciones, el Banco Central de Venezuela no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias**”.

En la norma, además, se precisó que **la actuación coordinada del Poder Ejecutivo y del Banco Central de Venezuela se debía realizar “mediante un acuerdo anual de políticas”**, en el cual se debían establecer “los objetivos finales de crecimiento y sus repercusiones sociales, balance externo e inflación, concernientes a las políticas fiscal, cambiaria y monetaria; así como los niveles de las variables intermedias e instrumentales requeridos para alcanzar dichos objetivos finales”. La norma del artículo 320 precisa las formalidades de dicho acuerdo, el cual debe ser firmado por el Presidente del Banco Central de Venezuela y el titular del ministerio responsable de las finanzas, **el cual se debe divulgar en el momento de la aprobación del presupuesto por la Asamblea Nacional**. De acuerdo con la Constitución, es responsabilidad de las instituciones firmantes del acuerdo “que las acciones de política sean consistentes con sus objetivos”, debiendo especificarse en el acuerdo, “los resultados esperados, las políticas y las acciones dirigidas a lograrlos”.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se ha eliminado todo el detallado marco regulatorio para garantizar la estabilidad económica y la coordinación entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela que establecía la Constitución de 1999, y en su lugar se ha redactado la norma del artículo 320 indicando solamente que “El Estado debe promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios para asegurar el bienestar social. Igualmente, velará por la armonización de la política fiscal con la política monetaria para el logro de los objetivos macroeconómicos”. Con ello, se elimina todo principio de coordinación entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central, el cual, como se dijo, ha quedado sin autonomía, como un brazo ejecutor dependiente del Ejecutivo y de lo que este disponga.

2. *La administración y control de las reservas internacionales por el Ejecutivo Nacional*

### **Artículo 321**

En cuanto al régimen del fondo de estabilización macroeconómica, el artículo 321 de la Constitución de 1999 exigía que se estableciera por Ley para “garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios”, con la precisión de que el funcionamiento del Fondo debía sujetarse a los “principios básicos de eficiencia, equidad y no discriminación entre las entidades públicas que aporten recursos al mismo”.

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se ha eliminado totalmente la existencia del Fondo de Estabilización Macroeconómica, y en su lugar, lo que se ha dispuesto en el artículo 321 es la **atribución “al Jefe de Estado en el marco de su función de administración de las reservas internacionales” (art. 236,23)**, para 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**” con la expresa indicación de que las mismas se deben 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**”.

## **SEXTA PARTE**

### **LAS REFORMAS EN EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES**

En esta materia de los derechos constitucionales y, en particular, en relación con los derechos humanos, sin duda, la Constitución de 1999 fue un texto en el cual se incorporaron notables innovaciones signadas por el principio de la progresividad de la protección de los derechos humanos, que incluso se incorporó en el artículo 19.

Lamentablemente, en esta materia, en particular en materia de derechos humanos en situaciones de excepción, el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de

2007 tiene un notable **carácter regresivo**, completamente **contrario a dicho principio de la progresividad, con las que se configuran al Estado como un Estado Policial, represivo**; y ello, a pesar de que la Asamblea Nacional, al discutir y sancionar el proyecto de reforma constitucional, afortunadamente no acogió las propuestas que había formulado el Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional en su documento de junio 2007<sup>61</sup>.

## **I. LA AMPLIACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD**

### **Artículo 21**

En el artículo 21 de la Constitución de 1999 se reguló ampliamente la garantía de la igualdad ante la ley con un contenido muy rico en contra de todo tipo de discriminaciones.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se ha ampliado el ámbito protectorio contra las discriminaciones, al agregarse nuevos elementos en el ordinal primero del artículo, para garantizar la no discriminación, no sólo por motivos fundados “en la raza, el sexo, el credo, la condición social” como decía la Constitución de 1999, sino “**fundadas en lo étnico, género, edad, sexo, salud, credo, orientación política, orientación sexual, condición social o religiosa**”.

## **II. LOS CAMBIOS EN EL RÉGIMEN DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y RESPECTO DE LA SUSPENSIÓN Y RESTRICCIÓN DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES**

El Capítulo II del Título relativo a la “Protección de la Constitución”, está destinado a regular las circunstancias excepcionales que pueden originar situaciones de excepción que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas, y que ameritan la adopción de medidas político-constitucionales para afrontarlas (art. 337).

Las regulaciones de la Constitución de 1999, en esta materia, han sido tan radicalmente cambiadas en el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, con marcado carácter regresivo, que en las disposiciones de la Constitución sancionadas en la reforma, la única Disposición Derogatoria que contiene expresa que “Se deroga la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, sancionada el 9 de agosto de 2001 y publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.261 del 15 de agosto de 2001”.

### *1. La ampliación de los supuestos de estados de excepción*

### **Artículo 338**

De acuerdo con el artículo 338 de la Constitución de 1999, el estado de alarma se podía decretar “cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación, o de sus ciudadanos y ciudadanas”.

---

<sup>61</sup> Como “Apéndice” a este estudio se comentan las propuestas de reforma formuladas por le **Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional** en materia de derechos individuales, de marcado carácter regresivo.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se ha ampliado el ámbito de los estados de alarma, al desdoblárselos en dos: por una parte, respecto de situaciones hipotéticas se ha establecido un nuevo **estado de alarma**, “cuando exista la posibilidad cierta e inminente que va a ocurrir una situación capaz de generar catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares, con el fin de tomar las medidas previas necesarias para proteger la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos y ciudadanas”; y en cuanto el anterior estado de alarma, se lo califica ahora como **estado de emergencia** “cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos y ciudadanas”.

2. *La eliminación de los lapsos de duración de los estados de excepción*

**Artículos 338**

La Constitución de 1999 establecía que los estados de excepción tanto los de alarma, como los de emergencia o conmoción, tenían necesariamente que tener un límite de tiempo de duración que era variable de hasta 30, 60 o 90 días, pudiendo ser prorrogables por un sólo período igual. En el proyecto de reforma constitucional sancionado por una parte se han **eliminado** del artículo 338 **los lapsos de duración** de los estados de excepción que eran de **30 días** para los **estados de alarma**, de **60 días** para los **estados de emergencia económica** y de **90 días** para los **estados de conmoción interior o exterior**; y por otra parte, se ha establecido, pura y simplemente, que los estados de excepción **durarán “mientras se mantengan las causas que los motivaron”**, lo que los puede convertir en estados de excepción de duración ilimitada, y en todo caso, de duración sujeta a la sola discreción del Presidente de la República.

La consecuencia de estas regulaciones, es que la Asamblea Nacional perdió la potestad que le daba el artículo 338 de la Constitución de 1999, de aprobar o negar la prórroga de los estados de excepción.

3. *La posibilidad de suspender y no sólo de restringir las garantías constitucionales*

**Artículo 337**

En la Constitución de 1999, fue eliminada la posibilidad de que en los casos de estados de excepción, se pudieran “**suspender**” las garantías constitucionales, como lo autorizaba el artículo 241 en concordancia con el artículo 190,6 de la Constitución de 1961, lo que había dado origen a tantos abusos institucionales<sup>62</sup>, quedando la potestad de excepción, a la sola posibilidad de “restringir” (art. 236,7) temporalmente las garantías constitucionales; no permitiéndose en ningún caso la suspensión de los derechos humanos en si mismos, que en un Estado democrático no son suspendibles.

En esta materia, mediante el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, en una forma **asombrosamente regresiva** en materia de derechos huma-

---

<sup>62</sup> Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, “Consideración sobre la suspensión o restricción de las garantías constitucionales” en *Revista de Derecho Público*, N° 37, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1989, pp. 5-25.

nos, se ha establecido **la posibilidad de que por decisión del Presidente de la República, no sólo se pueda “restringir” las garantías constitucionales, sino más grave aún, que se puedan “suspender” dichas garantías** (art. 337), lo cual es inadmisibile en una sociedad democrática por lo que fue expresamente eliminado cuando se sancionó la Constitución de 1999.

4. *Los cambios en materia de las garantías constitucionales de los derechos humanos que no pueden ser afectadas en los estados de excepción*

#### **Artículo 337**

Como se ha dicho en la Constitución de 1999, entre las **garantías consagradas en la Constitución que no podían ser afectadas en los estados de excepción por decisión ejecutiva, estaban las** referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles”. Es decir, a la lista de garantías constitucionales que no podían restringirse en forma alguna reguladas en los artículos 43; 43,2; 46,1; 49, y 58, se agregaban “los demás derechos humanos intangibles” cuyas garantías tampoco pueden restringirse, como los indicados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 4), y en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 27), y que son: la garantía de la igualdad y no discriminación; la garantía de no ser condenado a prisión por obligaciones contractuales; la garantía de la irretroactividad de la ley; el derecho a la personalidad; la libertad religiosa; la garantía de no ser sometido a esclavitud o servidumbre; la garantía de la integridad personal; el principio de legalidad; la protección de la familia; los derechos del niño; la garantía de la no privación arbitraria de la nacionalidad y el ejercicio de los derechos políticos al sufragio y el acceso a las funciones públicas.

En el proyecto el proyecto de reforma constitucional que aprobó en segunda discusión la Asamblea Nacional en octubre de 2007, en franca violación del principio de progresividad en materia de derechos humanos, se buscaba reducir los derechos y garantías que no podría ser suspendidos a **solo “los derechos a la vida y prohibición de incomunicación o tortura”, eliminándose la prohibición** que establecía el artículo 337 de la Constitución de 1999 de que no podían **restringirse los derechos al debido proceso, a la información y los demás derechos humanos intangibles**”. Estos, en definitiva, han sido eliminados de la norma constitucional del artículo 337 en el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007, aún cuando la lista de los derechos cuyas garantías no pueden ser restringidas ni suspendidas se ha ampliado incorporándose ahora, “las referidas al derecho a la vida, la prohibición de tortura, la incomunicación, la desaparición forzosa, el derecho a la defensa, a la integridad personal, a ser juzgado o juzgada por sus jueces naturales y no ser condenado o condenada a penas que excedan los treinta años”.

5. *La eliminación de los mecanismos de control de los estados de excepción*

#### **Artículos 338, 339**

La Constitución de 1999, al regular los estados de excepción estableció tres tipos de sistemas de control de la potestad ejecutiva, por la Asamblea Nacional, por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y por los organismos internacionales. Todos estos sistemas de control han sido eliminados con el proyecto de reforma constitucional san-

cionada en noviembre de 2007.

En primer lugar, se elimina la posibilidad que tenía la Asamblea Nacional de controlar y revocar el decreto ejecutivo de declaración de estados de excepción (así como de prorrogar los lapsos de duración, y se sustituye ello por la indicación de que sólo el Presidente de la República puede dejar sin efecto el decreto “al cesar las causas que lo motivaron” (art. 339). En el artículo 339, sin embargo, sólo se indica que el decreto debe ser “presentado, dentro de los ocho días siguientes de haberse dictado, a la Asamblea Nacional o a la Comisión Delegada para su consideración y aprobación”, pero eliminándose la potestad que tenía la Asamblea Nacional conforme a la Constitución de 1999 de poder revocar los decretos de estados de excepción, al cesar las causas que los motivaren.

En segundo lugar, también se elimina del Artículo 339, el control de constitucionalidad obligatorio por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia respecto de los decretos de estados de excepción, que en dicha norma se preveía en la Constitución de 1999, aún cuando subiste la competencia de la Sala Constitucional conforme al artículo 336,6 de revisar aún de oficio, la constitucionalidad de los decretos que declaren los estados de excepción dictados por el Presidente de la República.

En tercer lugar, con el proyecto de reforma constitucional se ha eliminado **la exigencia constitucional expresa establecida en el mismo artículo 339 de que los decretos de estados de excepción** deben cumplir con "las exigencias, principios y garantías establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos"(art. 339).

### III. LOS CAMBIOS EN EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS SOCIALES

#### 1. *Los cambios en materia de protección de la vivienda principal*

##### **Artículo 82**

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se ha agregado al artículo 82 que regula el derecho de toda persona a la vivienda, una disposición tendiente a proteger el hogar, en la cual se establece que “**toda persona tendrá derecho a la protección de su hogar o el de su familia** declarándolo como vivienda principal ante los órganos del Poder Popular, y por lo tanto, contra él no podrá acordarse ni ejecutarse medidas preventivas o ejecutivas de carácter judicial, sin más limitaciones que las previstas en la ley o convención en contrario”.

#### 2. *Los cambios en materia de derechos laborales*

##### **Artículos 87, 90**

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se han introducido cambios a dos artículos del capítulo de la Constitución relativo a los derechos laborales, cuyo contenido, en realidad, no amerita de reforma constitucional alguna para su implementación.

La primera reforma incide en el artículo 87, básicamente en relación con al régimen de seguridad social de los trabajadores no dependientes. Dicha norma de la Constitución de 1999, en efecto, además de establecer que toda persona tiene derecho al trabajo y el deber

de trabajar, dispone que el Estado debe garantizar la adopción de las medidas necesarias a los fines de que toda persona pueda obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa y le garantice el pleno ejercicio de este derecho; declarando como “fin del Estado fomentar el empleo” y remitiendo a la **ley la adopción de medidas tendentes a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores no dependientes**. La norma, además, exige que todo patrono debe garantizar a sus trabajadores condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados, obligando al Estado a adoptar medidas y crear instituciones que permitan el control y la promoción de estas condiciones.

La reforma efectuada en noviembre de 2007 en relación con este artículo 82, fundamentalmente consiste, en primer lugar, **en eliminar la declaración de que “es fin del Estado fomentar el empleo”, y que el “Estado garantizará la adopción de las medidas necesarias a los fines de que toda persona pueda obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa y le garantice el pleno ejercicio de este derecho”**. Ello se ha sustituido por otra declaración que sólo dice que “El Estado desarrollará **políticas que generen ocupación productiva** y adoptará las medidas sociales necesarias para que toda persona pueda lograr una existencia digna, decorosa y provechosa para sí y para la sociedad”.

En segundo lugar, se ha agregado a la **obligación de los patronos de garantizar a los trabajadores condiciones de salud, seguridad, higiene, ambiente de trabajo digno y adecuado**, la **obligación del Estado de garantizar** “que en todos los ambientes del trabajo se cumplan dichas condiciones de salud, seguridad, higiene, ambiente y relaciones laborales acordes con la dignidad humana y creará instituciones que permitan el control y supervisión del cumplimiento de estas condiciones de trabajo”.

En tercer lugar, en sustitución de la previsión constitucional que remitía a la **ley la adopción de medidas tendentes a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras no dependientes**, se ha incluido en la norma constitucional, directamente, que “a los fines de garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras no dependientes, como taxistas, transportistas, motorizados y motorizadas, comerciantes, artesanos y artesanas, pequeños mineros y pequeñas mineras artesanales, barberos y barberas, peluqueros y peluqueras, pescadores y pescadoras, agricultores y agricultoras, trabajadores y trabajadoras temporales, amas de casa, empleados y empleadas domésticos, cultores y cultoras populares, profesionales y todo aquel que ejerza por cuenta propia cualquier actividad productiva para el sustento de sí mismo y de su familia, la ley creará y desarrollará todo lo concerniente a un Fondo de Estabilidad Social para Trabajadores y Trabajadoras por Cuenta Propia, para que con el aporte del Estado y del trabajador o trabajadora, puedan éstos y éstas gozar de los derechos laborales fundamentales, tales como jubilaciones, pensiones, vacaciones, reposos pre y post natal y otros que establezcan las leyes”.

En realidad, para la implementación de esta reforma bastaba sancionar una ley que regulara todos esos aspectos, conforme a la norma del artículo 87 de la Constitución de 1999.

La segunda de las reformas constitucionales sancionadas en materia de derechos laborales, se refiere al artículo 90 en relación con la jornada de trabajo. En el artículo 90 de la

Constitución de 1999 se disponía que “**la jornada de trabajo diurna no excederá de ocho horas diarias ni de cuarenta y cuatro horas semanales**” y en los casos “en que la ley lo permita, la jornada de trabajo nocturna **no excederá de siete horas diarias ni de treinta y cinco semanales**”, prohibiéndose a los patronos a “obligar a los trabajadores a laborar horas extraordinarias”. El artículo, además, establecía el principio de que **se debe propender “a la progresiva disminución de la jornada de trabajo** dentro del interés social y del ámbito que se determine” y se debía “disponer lo conveniente para la mejor utilización del tiempo libre en beneficio del desarrollo físico, espiritual y cultural de los trabajadores y trabajadoras”; y consagraba el derecho de los trabajadores “al descanso semanal y vacaciones remunerados en las mismas condiciones que las jornadas efectivamente laboradas”.

El proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 relativa a dicho artículo fundamentalmente consiste, en primer lugar, en **reducir los límites máximos de la jornada de trabajo a seis horas diarias y treinta y seis horas semanales**, para la jornada diurna; y a **seis horas diarias ni de treinta y cuatro semanales**, para la jornada nocturna, para lo cual, en realidad, hubiera bastado la sanción de una ley, ya que lo que se establecía en la Constitución era un límite máximo.

En segundo lugar, en el proyecto de reforma constitucional respecto del artículo 90 se indica que la **mejor utilización del tiempo libre de los trabajadores no sólo es en beneficio del desarrollo físico, espiritual y cultural** de los mismos como lo decía la Constitución de 1999, sino además, en beneficio de **la educación, formación integral, desarrollo humano, físico, espiritual, moral, y técnico** de los trabajadores, para lo cual, de nuevo, no era necesaria una reforma a la Constitución, bastando que ello se estableciera por la ley.

### 3. *Los cambios en relación con los derechos culturales*

#### **Artículos 98, 100**

La Constitución de 1999, consagró una serie de derechos relativos a la cultura, como la libertad y la creación cultural, incluyendo la protección legal de los derechos del autor sobre sus obras, y la propiedad intelectual, con las condiciones y excepciones que establezcan la ley y los tratados internacionales suscritos y ratificados por la República en esta materia (art. 98).

El proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, en relación con el artículo 98, básicamente ha tenido por objeto **eliminar** la previsión de la Constitución de 1999, que establecía la obligación del Estado de **reconocer y proteger “la propiedad intelectual** sobre las obras científicas, literarias y artísticas, invenciones, innovaciones, denominaciones, patentes, marcas y lemas de acuerdo con las condiciones y excepciones que establezcan la ley y los tratados internacionales suscritos y ratificados por la República en esta materia”.

Con ello, se elimina conceptualmente el concepto de “propiedad” intelectual, sustituyéndose esa norma por la sola previsión de que “el Estado reconocerá los derechos de todos y todas a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico, tecnológico y en los beneficios que de él resulten”.

Por otra parte, en el artículo 100 de la Constitución de 1999 se establecen los principios que deben guiar la protección de la cultura popular, respetándose la interculturalidad bajo el

principio de igualdad de las culturas (art. 100). Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se ha ampliado el principio cultural, al declararse que la República “es el resultado histórico de la confluencia de múltiples culturas, por ello el Estado reconoce la diversidad de sus expresiones y valora las raíces indígenas, europeas y africanas que dieron origen a nuestra Gran Nación Suramericana”. En la norma se agrega, además, que “las culturas populares de los pueblos indígenas, de los eurodescendientes y de los afrodescendientes, constitutivas de la venezolanidad, gozan de atención especial, reconociéndose y respetándose la interculturalidad bajo el principio de igualdad de las culturas”.

4. *Los cambios en relación con el derecho a la educación y con la autonomía universitaria*

### **Artículos 103, 109**

En cuanto al derecho a la educación, el artículo 103 de la Constitución, regula el derecho a la educación integral, la gratuidad de la educación pública; y el carácter obligatorio de la educación en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario (art. 103).

En la reforma sancionada en noviembre de 2007, se modificó la expresión del texto del artículo 103, en el sentido de que la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación es “**sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones**”, sustituyéndose por la expresión de que a las personas “se le respetará sus aptitudes, vocación y aspiraciones”.

Por otra parte, en lugar de la obligación que tiene el Estado de realizar “una inversión prioritaria, de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas”; como lo disponía el artículo 103 de la Constitución de 1999, ahora se establece con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, que la inversión prioritaria que debe realizar el Estado es “de acuerdo **a los principios humanísticos del socialismo bolivariano**, y tomando en cuenta las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas”.

Por otra parte, una de las innovaciones de la Constitución de 1999, fue haber constitucionalizado en el artículo 109 el régimen de la **autonomía universitaria** como principio y jerarquía que permite a los profesores, profesoras, estudiantes, egresados y egresadas de su comunidad dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación. A tal efecto, la Constitución reconoció el principio de autogobierno de las Universidades, precisándose que la autonomía universitaria es para planificar, los programas de investigación, docencia y extensión, y reconociéndose la inviolabilidad del recinto universitario (art. 109).

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se limita seriamente la autonomía universitaria, mediante los siguientes agregados efectuados al artículo 109 de la Constitución de 1999.

En primer lugar, se incorpora una disposición según la cual “se reconoce a los trabajadores y trabajadoras de las universidades como integrantes con plenos derechos de la comunidad

universitaria, una vez cumplidos los requisitos de ingreso, permanencia y otros que pauté la ley”.

En segundo lugar, en cuanto al derecho de las universidades autónomas de darse “sus normas de gobierno”, ese privilegio del autogobierno universitario se encasilla con el proyecto de reforma constitucional, al agregarse a la norma que garantiza que las Universidades se darán sus normas de gobierno, la expresión que ello debe ser “**de acuerdo con los principios de la democracia participativa y protagónica**”.

En tercer lugar, con el proyecto de reforma constitucional se agregan a la norma del artículo 109, cambios radicales relativo al sistema de autogobierno universitario y elección de sus autoridades, al disponerse que la ley, primero, debe garantizar “el voto paritario de los y las estudiantes, los profesores y las profesoras, trabajadores y trabajadoras para elegir las autoridades universitarias”, con lo que la comunidad deja de ser solamente académica; segundo, que debe consagrar “el derecho al sufragio a todos los y las docentes que hayan ingresado por concurso de oposición, desde la categoría de instructor o instructora hasta titular”; y tercero, que debe establecer “las normas para que las elecciones universitarias se decidan en una sola vuelta”, es decir, eliminando toda posibilidad de conformaciones de autoridades con base en mayorías absolutas.

## **SÉPTIMA PARTE**

### **LOS CAMBIOS EN EL RÉGIMEN DE LA FUERZA ARMADA: DE UN ESTADO CIVIL A UN ESTADO MILITARISTA**

#### **Artículos 328, 329**

Otra materia que constituyó una novedad en la Constitución de 1999 fue la relativa a la Fuerza Armada Nacional dentro del régimen de la seguridad y defensa, con acentuado carácter militarista.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, además de cambiarse el nombre de la institución de **Fuerza Armada Nacional por Fuerza Armada Bolivariana** (art. 156,8; 236,6; 328 y 329) y de aumentarse sus componentes que eran cuatro (el **Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional**), a cinco, al agregarse la **Milicia Nacional**, se les ha cambiado el nombre por los siguientes: **Ejército Nacional Bolivariano, Armada Nacional Bolivariana, Aviación Nacional Bolivariana, Guardia Nacional Bolivariana y Milicia Nacional Bolivariana** (Art. 329). Además, en el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se han introducido una serie de modificaciones a los artículos 328 y 329 de la Constitución.

En cuanto al artículo 328 de la Constitución de 1999, el mismo disponía que la Fuerza Armada Nacional **constituía “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 esta Constitución y con la ley. La norma agregaba, 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 el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 en relación con el artículo 328, en primer lugar, **se elimina la previsión constitucional de que la Fuerza Armada es una “institución esencialmente profesional, sin militancia política”**, y en su lugar se establece que constituye **“un cuerpo esencialmente patriótico, popular y antiimperialista”**. Con ello, **desaparece la institución militar como institución profesional, y desaparece la prohibición de que la misma no tenga militancia política, definiéndosela como “patriótico popular y antiimperialista”**, lo que abre el camino constitucional para la integración de la Fuerza Armada Bolivariana en el partido político de su Comandante en Jefe, quien ejerce la Suprema Autoridad Jerárquica en todos sus Cuerpos, Componentes y Unidades, tal como se dispone en la reforma del artículo 236,6 de la Constitución.

En segundo lugar, entre los objetivos de la Fuerza Armada, además de ser organizada para **“garantizar la independencia y soberanía de la nación y asegurar la integridad del espacio geográfico”**, en el proyecto de reforma constitucional sancionada en noviembre de 2007, se agrega, además, que es 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”**, ahora se dispone en la reforma que se deben lograr **“mediante el estudio, planificación y ejecución de la doctrina militar bolivariana, la aplicación de los principios de la defensa integral y la guerra popular de resistencia, la cooperación en tareas de mantenimiento de la seguridad ciudadana y del orden interno, así como la participación activa en planes para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la Nación”**. Se incorpora, en esta forma, la **“doctrina militar bolivariana”**, como elemento esencial de la actuación de la Fuerza Armada, que es lo mismo que doctrina militar socialista, dada la vinculación que hace el proyecto de reforma constitucional entre **“socialismo”** y **“bolivarianismo”**; y se incorporan elementos de guerrilla como **“la guerra popular de resistencia”**, y se convierte a la Fuerza Armada en organización de policía nacional, al atribuírsele la competencia en materia de mantenimiento de la **seguridad ciudadana y del orden interno**. Además, con la previsión de que entre sus funciones está la de participar en forma **“activa en planes para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la Nación”**, **se ha constitucionalizado la militarización del Estado y la Administración**.

En cuarto lugar, en lugar de establecerse como lo preveía 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”**, en la reforma se ha sustituido 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, es la **eliminación de la prohibición impuesta constitucionalmente a la Fuerza Armada de que pueda estar al servicio de persona o parcialidad política algu-**

na, lo que de nuevo abre 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 establece en la reforma del artículo 236,6 de la Constitución, quien la puede poner a su servicio o al servicio del partido del gobierno.**

Recuérdese, además, que en la reforma del artículo 236,7, se atribuye 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 (art. 236,7), lo que constituye 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, se ha agregado en la reforma 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, el mismo disponía 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 debía “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 agregaba que “la Fuerza Armada Nacional podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley”.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, en relación con el artículo 329, en primer lugar, como se dijo, se **añaden 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, en el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, además, se precisó con toda claridad, que “la Fuerza Armada Bolivariana podrá ejercer las **actividades de policía** que le atribuya la ley”.

Con estas reformas se **acentúa el carácter político de la Fuerza Armada y el militarismo del Estado**, que se había iniciado en la propia Constitución de 1999, de cuyas normas 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 (art. 331, C. 1961).

## CONSIDERACIÓN FINAL

Como se puede evidenciar de todo lo anteriormente expuesto, con el proyecto de reforma constitucional sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, se ha producido una radical y profunda transformación del Estado y la creación de un nuevo ordenamiento jurídico como quizás nunca antes se había producido en la historia constitucional de la República.

Ello no podía ser objeto de una “reforma constitucional” en los términos del artículo 342 de la Constitución. Esta, en efecto, estableció tres mecanismos de revisión constitucional distintos, según la importancia de las modificaciones a la Constitución: la “enmienda”, con la sola participación del pueblo como poder constituyente originario mediante referendo; la “reforma”, con la participación de un poder constituido (la Asamblea Nacional) y del pueblo como poder constituyente originario mediante referendo; y la “Asamblea Nacional Constituyente” mediante la participación, dos veces, del pueblo como poder constituyente originario, primero para la elección de la Asamblea Constituyente y luego mediante referendo. Esta última modalidad que exige la doble participación del pueblo como poder constituyente originario, es la regulada en el artículo 347 cuando se trate de “transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución”, y eso es lo que precisamente ha ocurrido con la “reforma constitucional” propuesta por el Presidente de la República y sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, para lo cual se ha acudido inconstitucionalmente al procedimiento de la “reforma constitucional” regulado en el artículo 342 aplicable solo para aquellos casos en lo que se efectúe una “revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional”. Con ello, inconstitucionalmente se ha obviado la necesaria participación previa del pueblo como poder constituyente originario en la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, cuyo rol fue usurpado por la Asamblea Nacional.

Esta inconstitucionalidad en el procedimiento de revisión constitucionalidad debería ser controlada por la Jurisdicción Constitucional que ejerce la Sala Constitucional, la cual tiene competencia para anular los actos estatales contrarios a la Constitución, como es el acto de la Asamblea Nacional del 2 de noviembre de 2007 sancionando el proyecto de reforma constitucional.

En efecto, estando los procedimientos para la revisión de la Constitución regulados en el propio texto de la Constitución, el poder constituyente derivado está sujeto a límites constitucionales, sea que se ejerza directamente por el pueblo o por órganos constituidos del Estado como es la Asamblea Nacional. Entre esos límites están, precisamente, los límites que derivan de las propias regulaciones constitucionales en cuanto al procedimiento de revisión constitucional, que en el caso de Venezuela, como se dijo, están en los artículos 340 a 349.

Siendo límites constitucionales establecidos por poder constituyente originario que fue

el pueblo al aprobar mediante referendo la Constitución el 15 de diciembre de 1999, dado el principio de la supremacía constitucional que rige en la Constitución (art. 7), los mismos pueden ser objeto de control de constitucionalidad por la Jurisdicción Constitucional, es decir, por la sala Constitucional del Tribunal Supremo conforme a los artículos 266,1; 334, in fine y 366, 4 de la Constitución.

Cuando las Constituciones han establecido precisos procedimientos que el poder constituyente derivado debe seguir para la revisión constitucional, los cuales se constituyen en límites constitucionales adjetivos o procedimentales para la revisión constitucional, la consecuencia lógica de estas regulaciones y del sometimiento a la Constitución es que el cumplimiento de dichos procedimientos de reforma o enmienda constitucional, dado el principio de la supremacía constitucional, debe estar sujeto a control de constitucionalidad por parte de los órganos de la Jurisdicción Constitucional.

Ello, incluso se regula expresamente en muchas Constituciones latinoamericanas.

Es el caso por ejemplo, de la Constitución de Colombia, cuyo artículo 241 atribuye a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y *en particular de los procedimientos para la revisión constitucional*, asignándole en particular competencia para:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, *cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.*

2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, *sólo por vicios de procedimiento en su formación.*

3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos *sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.*

Por su parte, el artículo 379 de la misma Constitución de Colombia dispone expresamente que en todos los procedimientos de revisión constitucional en los cuales haya actos legislativos, convocatoria a referendo, de consulta popular o convocatoria a la Asamblea Constituyente, los mismos pueden ser declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional cuando violen los requisitos establecidos en el Título XIII de la Constitución en el cual se regula el proyecto de reforma constitucional. La acción pública contra estos actos sólo procede dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2 de la propia Constitución que regula la potestad de la Corte Constitucional de decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

Por otra parte, la Constitución de Bolivia enumera entre las atribuciones del Tribunal Constitucional (Art. 119, VII, 10), la de conocer y resolver sobre las demandas *respecto a procedimientos en la reforma* de la Constitución, las cuales se pueden plantear por cualquier Senador o Diputado o por el Presidente de la República, en relación con los proyectos

de reforma. En Costa Rica, el artículo 10, b) de la Constitución atribuye a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, competencia para conocer de las *consultas sobre proyectos* de reforma constitucional.

En la Constitución de Chile, el artículo 82, 2 atribuye al Tribunal Constitucional competencia para resolver las *cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos* de reforma constitucional. En este caso, el Tribunal sólo puede conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la reforma. El Tribunal debe resolver dentro del plazo de diez días contados desde que reciba el requerimiento, a menos que decida prorrogarlo hasta por otros diez días por motivos graves y calificados. Este requerimiento, en todo caso, no suspende la tramitación del proyecto; pero la parte impugnada de éste no podría ser promulgada hasta la expiración del plazo referido.

En consecuencia, durante el desarrollo de los procedimientos para la revisión constitucional, puede decirse que los órganos a los que se atribuye el ejercicio del poder constituyente derivado están sometidos a la Constitución, la cual, como lo indica la Constitución de Nicaragua, tiene que seguir en vigencia “mientras no se apruebe por la Asamblea Nacional Constituyente la nueva Constitución” (Art. 194); o como lo indica la Constitución de República Dominicana “no podrá jamás ser suspendida ni anulada por ningún poder ni autoridad ni tampoco por aclamaciones populares”(art. 120).

No es posible, por tanto, realizar una reforma constitucional mediante un procedimiento distinto al establecido en la Constitución. En consecuencia, los procedimientos de reforma o enmienda constitucional que no se desarrollen conforme a las normas constitucionales que los regulan, o que versen sobre asuntos o materias que la Constitución prohíbe, son inconstitucionales y pueden ser controlados por la Jurisdicción Constitucional, en nuestro caso, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

El problema de la relación entre rigidez y revisión constitucional, sin embargo, deriva de la situación fronteriza entre el derecho y los hechos, en la cual se mueven. No ha sido infrecuente en América Latina, que a pesar de las previsiones constitucionales, se hayan producido reformas parciales e incluso totales de los textos constitucionales sin seguirse los procedimientos prescritos para las reformas o enmiendas, originándose sin duda, inconstitucionalidades, que luego, por la fuerza de los hechos, han encontrado alguna legitimación política circunstancial. El problema radica en la duración de la estabilidad constitucional que pueda derivarse de la supuesta legitimación y en el consenso que se haya podido haber obtenido para las reformas<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Véase sobre este tema de la reforma constitucional y el control de constitucionalidad en Allan R. Brewer-Carías, “La reforma constitucional en América Latina y el control de constitucionalidad”, en *Reforma de la Constitución y control de constitucionalidad. Congreso Internacional*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá Colombia, junio 14 al 17 de 2005, Bogotá, 2005, pp. 108-159; “Modelos de revisión constitucional en América Latina”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, enero-diciembre 2003, No. 141, Caracas 2004, pp.115-156; y “Los procedimientos de revisión constitucional en Venezuela”, en Eduardo Rozo Acuña (Coord.), *I Procedimenti di revisione costituzionale nel Diritto Comparato*, Atti del Convegno Internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza di Urbino, 23-24 aprile 1997, Università Degli Studi di Urbino, pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza e della Facoltà di Scienze Politiche, Urbino, Italia, 1999, pp. 137-181.

Reformas impuestas por minorías o por mayorías circunstanciales sin que hayan sido producto de acuerdos, compromisos y consensos, es decir, de verdaderos pactos políticos, generalmente no tienen larga vida y las más de las veces, la vida que tienen termina estando vinculada a la vida política del o de los actores que las impusieron.

**5 de noviembre de 2007**

