

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA DE 2007 Y SU RECHAZO POR EL PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO

Allan R. BREWER-CARÍAS*

SUMARIO: I. *La propuesta de reforma constitucional de 2007 concebida y sancionada en fraude a la Constitución.* II. *Los rechazados cambios constitucionales que buscaban crear un Estado socialista centralizado.* III. *Los rechazados cambios constitucionales que buscaban restringir el derecho ciudadano a la participación política.* IV. *Los rechazados cambios constitucionales que buscaban dismantelar la federación y centralizar totalmente al Estado.* V. *Los rechazados cambios constitucionales en la organización y funcionamiento del poder nacional.* VI. *Los rechazados cambios constitucionales en la Constitución económica.* VII. *Los rechazados cambios constitucionales regresivos al régimen de los derechos constitucionales.* VIII. *Los efectos del referendo de rechazo de la reforma constitucional de diciembre de 2007 como expresión del poder constituyente originario.*

El 2 de diciembre de 2007, conforme a lo dispuesto en el artículo 344 de la Constitución, se realizó en el país un referendo para pronunciarse sobre el proyecto de reforma constitucional que había sido presentado ante la Asamblea Nacional, el 15 de agosto de 2007, a iniciativa del presidente de la República, y que había sido sancionado por dicha Asamblea, el 2 de noviembre de 2007.¹ Hasta el día de dicho referendo, lo importante del proyecto de reforma constitucional, sin duda, era su contenido y alcan-

* Profesor, Universidad Central de Venezuela y Columbia Law School, Nueva York. Miembro de la Asamblea Nacional Constituyente. de 1999.

¹ Véase, sobre la propuesta de reforma constitucional de 2007, Brewer-Carías, Allan R., *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralizado, policial y mi-*

ce que conforme a la propuesta que los poderes constituidos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Electoral) habían adelantado, incluso en fraude a la Constitución. Sin embargo, después de realizado el referendo en el cual el pueblo se pronunció rechazando el proyecto de reforma,² lo importante comenzó a ser dicha manifestación de la voluntad popular, es decir, la manifestación del poder constituyente originario de rechazo a una reforma constitucional que pretendía transformar radicalmente al Estado y a la sociedad venezolanas.

Como manifestación del poder constituyente originario ello significó que la reforma constitucional elaborada bajo la iniciativa del presidente de la República no se puede presentar de nuevo ante la Asamblea nacional en el mismo periodo constitucional, que en cuanto al presidente de la República, después de su reelección en 2006, que vence en 2013. El rechazo popular a la reforma, por tanto, tiene un efecto definitivo sobre la misma, de manera que siendo la manifestación de voluntad del poder constituyente originario, tiene que ser respetada por todos los poderes constituidos. No pueden pretender estos, por tanto, en forma alguna, adelantar una reforma mediante otros mecanismos, similar a la que fue rechazada por el pueblo, por prohibirlo la Constitución. Por lo demás, siendo una manifestación ya efectuada de la voluntad popular, es decir, del poder constituyente originario, no puede ser ignorada, desconocida y mucho menos anulada por algún poder constituido del Estado como podría ser la Sala Constitu-

litarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Textos Legislativos, núm. 42, 2007, y *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Textos Legislativos, núm. 43, 2007.

² Tomando en cuenta los resultados anunciados por el Consejo Nacional Electoral el 2 de diciembre en la noche, de un universo de más de 16 109 664 de electores inscritos, sólo acudieron a votar 9 002 439 votantes, lo que significó un 44.11 % de abstención, y de los electores que votaron, *votaron por rechazar la reforma* (voto NO) por el bloque de artículos marcado A, 4 504 354 de votantes, con 50.70% y por el Bloque de artículos marcado B, 4 522 332 de votantes, con 51.05%. Es decir, sólo votaron *por aprobar* la reforma (voto SI), por el bloque A 4 379 392 de votantes, con 49.29%, y por el bloque B 4 335 136 de votantes con 48.94%. Ello equivale que sólo al 28 % del universo de los electores inscritos en el Registro Electoral votaron por aprobar la reforma constitucional. En dicho referendo, por tanto, en realidad, *no fue que "triunfó" el voto NO* por poco margen como lo aludió el presidente de la República, sino que lo que ocurrió fue que su propuesta de reforma *fue rechazada por el 72% de los electores inscritos*, quienes o votaron por el NO (50,70%) o simplemente *no acudieron a votar para pronunciarse por la reforma*.

cional del Tribunal Supremo, como inconstitucionalmente lo sugirió en algunas de las sentencias que declararon “improponible” las demandas de nulidad contra los actos del procedimiento de reforma constitucional.³

Bajo este ángulo, en todo caso, es importante analizar qué fue lo que el poder constituyente originario rechazó y que, por tanto, al menos durante el resto del periodo constitucional hasta 2007 no puede ser presentado de nuevo como reforma constitucional.

I. LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007 CONCEBIDA Y SANCIONADA EN FRAUDE A LA CONSTITUCIÓN

En efecto, el presidente de la República Hugo Chávez Frías, en enero de 2007, al tomar posesión de su segundo mandato presidencial (2007-2013), anunció al país que propondría una serie de reformas a la Constitución de 1999, para cuya elaboración designó un Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución.⁴ Este estuvo presidido por la presidenta de la Asamblea Nacional e integrado por altos funcionarios del 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” (artículo 2o.).⁵ 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.

³ Véase el estudio de dichas sentencias en Brewer-Carías, Allan R., *El juez constitucional vs. la supremacía constitucional. O de cómo la Jurisdicción Constitucional en Venezuela renunció a controlar la constitucionalidad del procedimiento seguido para la “reforma constitucional” sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, antes de que fuera rechazada por el pueblo en el referendo del 2 de diciembre de 2007*, Nueva York, 4 de diciembre de 2007, en www.allanbrewercarias.com, Parte I, 2 (Documentos, 2007)

⁴ Véase Decreto núm. 5138 de 17-01-2007, *Gaceta Oficial*, núm. 38.607 del 18 de enero de 2007.

⁵ Ello también lo declaró públicamente, además, la presidenta de la Asamblea Nacional al instalarse el Consejo. Véase *El Universal*, 20 de febrero de 2007.

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 2006,⁶ como unidades u organizaciones sociales no electas mediante sufragio universal, directo y secreto y sin autonomía territorial, supuestamente dispuestos para canalizar la participación ciudadana, pero conforme a un sistema de conducción centralizado desde la cúspide del Poder Ejecutivo Nacional, 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 siempre ha existido, 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, hubiera podido implicar que la reforma se le escapara de su control férreo.

En todo caso, el 2 de noviembre de 2007, la Asamblea Nacional, luego de haberle dado tres discusiones en algo más de un mes al anteproyecto de reforma que el presidente de la República le había presentado el 15 de agosto de 2007,⁷ sancionó el proyecto de reforma a la Constitución de 1999, el cual fue sometido a referendo que se fijó para el 2 de diciembre de 2007, en el cual, como se ha dicho, el poder constituyente originario se pronunció por rechazarlo por la mayoría de votos.

⁶ Ley de Consejos Comunales *Gaceta Oficial*, núm. 5.806 Extraordinario, 10 de abril de 2006.

⁷ 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. 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*, Caracas, Atenea, 1o. de julio de 2007.

La rechazada reforma, en todo caso, era una propuesta de modificación constitucional que buscaba transformar aspectos esenciales y fundamentales del Estado, por lo que sin duda, de haber sido aprobada, hubiera sido una de las más sustanciales de toda la historia constitucional de Venezuela. Con ella, en efecto, se buscaba cambiar radicalmente el modelo de Estado descentralizado, democrático, pluralista y social de derecho que con todos sus problemas está regulado en la Constitución de 1999, por el de un Estado socialista, centralizado, policial y militarista, con una doctrina oficial “bolivariana”, que se identificaba como “el socialismo del siglo XXI”⁸ y un sistema económico de capitalismo de Estado. Esa reforma se sancionó, como se ha dicho, 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 trataba, 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.⁹

La consecuencia de esta propuesta de reforma a la Constitución en relación con los ciudadanos, era que con la misma, de haber sido aprobada, se hubiera establecido en Venezuela, formalmente, una ideología y doctrina de Estado, de corte socialista y supuestamente “bolivariana”, la cual en consecuencia, a pesar de su imprecisión —y he allí lo más peligroso—, se pretendía que fuera una doctrina “oficial”, y por tanto, no hubiera admitido disidencia alguna. No se olvide que todos los ciudadanos

⁸ Véase el Proyecto de Exposición de Motivos para la Reforma Constitucional..., *cit.*, p. 19.

⁹ La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia núm. 74 del 25 de enero de 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 *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 105, 2006, pp. 76 y ss.

tienen un deber constitucional esencial y es cumplir y hacer cumplir la Constitución (artículo 131), por lo que de haberse aprobado la reforma, todos los ciudadanos hubieran tenido el deber de contribuir activamente en la implementación de la doctrina oficial del Estado. En ello no hubiera podido admitirse ni siquiera la neutralidad. Por tanto, todo pensamiento, toda expresión del pensamiento, toda acción o toda omisión que pudiera haber sido considerada como contraria a la doctrina oficial socialista y “bolivariana”, o que simplemente la “autoridad” no considerase que contribuía a la construcción y siembra del socialismo, hubiera constituido una violación a un deber constitucional y hubiera podido, por tanto, ser criminalizada, es decir, hubiera podido haber dado lugar a sanciones incluso penales. Se trataba de crear un pensamiento único, que constitucionalmente no hubiera admitido disidencia.

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, como se ha dicho, evidentemente que no constituía “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 puede realizarse mediante 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 sancionó como proyecto de reforma constitucional por la Asamblea Nacional, en realidad, requería la convocatoria de una Asamblea Constituyente, y al no hacerlo, lo que el presidente de la República y la Asamblea Nacional cometieron fue un fraude a la Constitución, como lo advirtieron reiteradamente las instituciones más representativas del país, incluso, sobre el tema se refirió en términos precisos el magistrado Jesús Eduardo Cabrera, en su voto salvado a la sentencia núm. 2042 de la Sala Constitucional del 2 de noviembre de 2007:

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 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, la reforma constitucional sancionada el 2 de noviembre de 2007 era de tal trascendencia, que así, incluso, lo reconocieron, quizás sin darse cuenta, los propios diputados de la Asamblea Nacional cuando dispusieron que con la misma se sustituyera completamente la Constitución de 1999, ordenando a tal efecto en la disposición final que la Constitución —da haber sido aprobada por el pueblo— se imprimiera:

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, de haberse aprobado la reforma por referendo, la Constitución hubiera tenido que conocerse como la “Constitución de 2007”, es decir, una Constitución diferente, como efectivamente resultaba de su contenido. Por lo demás, con esa disposición final se le pretendía dar carta blanca, no se sabe a quien, para que cambiase otras normas constitucionales sin procedimiento constitucional alguno, como ya ocurrió con la “reimpresión” de la Constitución de 1999 en marzo de 2000.¹⁰

En efecto, con la reforma a la Constitución, utilizando fraudulentamente sus propias previsiones, se pretendía transformar radicalmente al Estado, es decir, 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 desaparecía la democracia representativa, la alternabilidad republicana y toda idea de descentralización del poder, se retrocedía en materia de protección de los derechos humanos, y se con-

¹⁰ *Gaceta Oficial* núm. 5453 extraordinaria del 24 de marzo de 2000.

centraba todo el poder en la jefatura del Estado, desapareciendo la libertad económica y el derecho de propiedad. Todo este fraude constitucional que cometió la Asamblea Nacional al sancionar la reforma propuesta por el presidente de la República, fraude que también cometió el propio presidente al proponerla y el Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional al avalarla, y que fue abortado por el pueblo en el referendo del 2 de diciembre de 2007, 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 2007.¹¹

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,¹² 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 sancionadas por la Asamblea Nacional en el proyecto de reforma.

En todo caso, con el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007, en Venezuela se pretendía efectuar una radical transformación del Estado y se buscaba sentar las bases para la creación de un nuevo ordenamiento jurídico, para:

Primero, transformar al Estado en un Estado socialista, con una doctrina política oficial de carácter socialista, que se denominaba además como “doctrina bolivariana”, con lo cual se eliminaba toda posibilidad de pensamiento distinto al oficial y, por tanto, toda disidencia, pues la doctrina política oficial se quería incorporar en la Constitución, como política y doctrina del Estado y la sociedad, hubiera constituido un deber constitu-

¹¹ 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*, Caracas, Atenea, 1o. de julio de 2007, 146 pp.

¹² Véase *Proyecto de Reforma Constitucional. Elaborado por el ciudadano presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías*, Caracas, Atenea, agosto de 2007.

cional de todos los ciudadanos cumplir y hacerla cumplir. Con ello, se buscaba sentar las bases para la criminalización de la disidencia.

Segundo, transformar al Estado en un Estado centralizado, de poder concentrado bajo la ilusión del Poder Popular, lo que implicaba 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 pretendía declarar en la propia Constitución, que no fueran electos. Dichos consejos, creados por ley en 2006, están 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 al Estado en un Estado de economía estatista, socialista y centralizada, propia de un capitalismo de Estado, con lo que se buscaba eliminar la libertad económica y la iniciativa privada, y desaparecería la propiedad privada, que con la reforma dejaban de ser derechos constitucionales, buscándose darle 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 dependía, y a cuya burocracia quedaba 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, y lo que se buscaba era sentar las bases para que el Estado sustituyera a la propia sociedad y a las iniciativas particulares, minimizándoselas.

Cuarto, transformar al Estado en un Estado policial (represivo), con la tarea fundamental de someter a toda la población a la doctrina oficial socialista y “bolivariana” que se pretendía constitucionalizar, y velar porque la misma se cumpliera en todos los órdenes, lo que se buscaba asegurar mediante la regulación, con acentuado carácter regresivo y represivo, del ejercicio de los derechos civiles en situaciones de excepción, para lo cual se preveían amplios márgenes de restricción y suspensión.

Quinto, transformar al Estado en un Estado militarista, dado el rol que se le pretendía dar a la “Fuerza Armada Bolivariana” en su configuración y funcionamiento, toda sometida al jefe de Estado, y con la propuesta de creación en la Constitución de la Milicia Popular Bolivariana como nuevo componente.

En esta forma, siete años después de la sanción de la Constitución de 1999, el mismo presidente de la República que en aquél momento había motorizado la concepción y sanción de aquella, a través de sus seguidores, quienes controlaban totalmente la Asamblea Constituyente; en 2007 condujo el fraudulento proceso de cambiar de nuevo la Constitución, esta vez por una Asamblea Nacional también totalmente controlada por sus seguidores, pero con el objeto, en esta ocasión sí, de transformar radicalmente el sistema político constitucional venezolano, buscando establecer 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 apartaba radicalmente de la concepción del Estado descentralizado, civil, social, democrático y pluralista de derecho y de justicia, y de economía mixta que regula la Constitución de 1999.

Con las reformas que fueron sancionadas por la Asamblea Nacional, y que el pueblo rechazó en el referendo, además, materialmente desaparecía la democracia representativa y las autonomías político territoriales, que se buscaba sustituir por un esquema estatal centralizado supuestamente montado sobre una democracia “participativa y protagónica” que estaba controlada total y centralizadamente desde arriba, por el jefe de Estado, en la cual quedaba proscrita toda forma de descentralización política y autonomía territorial, y que a la vez, restringía 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 y rechazadas tuvieron su origen directo en el “Anteproyecto para la 1era. 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, de cuyo contenido se evidenciaba la magnitud del fraude constitucional que se comenzaba a cometer, utilizándose, para engañar al pueblo, un procedimiento inadecuado para hacer unas reformas sustanciales que afectaban casi todo el texto constitucional. Por la trascendencia de los cambios que se proponían, 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,¹³ en fraude a la misma, tarea que completó la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, y que el pueblo trunco al rechazar la reforma en el referendo del 2 de diciembre de 2007.

A pesar de este rechazo popular, a los efectos de este estudio sobre las vicisitudes constitucionales ocurridas durante la vigencia de la Constitución de 2007, es importante analizar como testimonio histórico, las propuestas de la rechazada reforma constitucional que más afectaban la estructura y fundamentos del Estado.

II. LOS RECHAZADOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES QUE BUSCABAN CREAR DE UN ESTADO SOCIALISTA CENTRALIZADO

El presidente de la República, durante todo 2007, y en particular en su “Discurso de presentación del anteproyecto de reforma a la Constitución ante la Asamblea Nacional” en agosto de 2007,¹⁴ señaló con toda claridad que el objetivo central de la reforma que estaba proponiendo era “la construcción de la Venezuela bolivariana y socialista”;¹⁵ es decir, como lo expresó, se trataba de una propuesta para sembrar “el socialismo en lo político y económico”,¹⁶ 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”,

¹³ Ello incluso fue advertido de inmediato por el Rector del Consejo Nacional Electoral, Vicente Díaz, quien el 16 de agosto de 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>.

¹⁴ 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*, Caracas, sesión especial del 15 de agosto de 2007, Asamblea Nacional, División de Servicio y Atención Legislativa, sección de edición, 2007.

¹⁵ *Ibidem*, p. 4.

¹⁶ *Ibidem*, p. 33.

y todo el que votó por el candidato Chávez, votó por ir al socialismo”.¹⁷ 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”,¹⁸ 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”.¹⁹ Y todo ello bajo la premisa de que “sólo en el socialismo será posible la verdadera democracia”,²⁰ pero por supuesto, una “democracia” sin representación que, como lo propuso el presidente y fue sancionado por la Asamblea Nacional en la rechazada reforma del artículo 136 de la Constitución, que decía que “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”. Es decir, se buscaba establecer una “democracia” que no era democracia, pues en el mundo moderno no hay ni ha habido democracia sin elección de representantes.

Todas estas propuestas que fueron rechazadas por el pueblo en diciembre 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,

¹⁷ *Ibidem*, 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.

¹⁸ Véase *Discurso...*, *cit.*, p. 34.

¹⁹ *Ibidem*, p. 32.

²⁰ *Ibidem*, p. 35. Estos conceptos se recogen igualmente en la Exposición de Motivos para la Reforma Constitucional, de agosto de 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).

el modelo productivo socialista; en el campo de la Administración Pública incorporar novedosas figuras para aligerar la carga, para dejar atrás el burocratismo, la corrupción, la ineficiencia administrativa, cargas pesadas del pasado, que todavía tenemos encima como rémoras, como fardos en lo político, en lo económico, en lo social.²¹

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”.²² 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.²³

En todo caso, la reforma constitucional sancionada y rechazada popularmente, tocaba 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 limitaba.

1. *El rechazo a la propuesta de establecer una “doctrina bolivariana” como doctrina del Estado socialista*

Una de las innovaciones de la Constitución de 1999, fue sin duda el cambio de la denominación de la República de Venezuela por el de “República Bolivariana de Venezuela” (artículo 1o.), 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 plantea-

²¹ *Ibidem*, p. 74

²² *Ibidem*, p. 42.

²³ Véase Bolívar, Simón, *Escritos fundamentales*, Caracas, 1982; Grases, Pedro (ed.), *El libertador y la Constitución de Angostura de 1819*, Caracas, 1969, y Rodríguez Iturbe, José (ed.), *Actas del Congreso de Angostura*, Caracas, 1969.

do—,²⁴ habiendo obedecido en su momento a una motivación político partidaria, partisanas o partidista,²⁵ vinculada al partido “bolivariano” que no se podía utilizar.²⁶

En 2007, todo ello cambió, de manera que al formular su propuesta de reforma constitucional, el presidente de la República buscó identificar la doctrina bolivariana con otra cosa distinta al pensamiento del libertador, como fue el modelo socialista de sociedad y Estado, y el “bolivarianismo” como su ideología política. Por ello se propuso denominar a todos los componentes de la Fuerza Armada como “bolivariana” (artículos 156,8; 236,6; 328 y 329), a la cual se le asignaba el cumplimiento de su misión de defensa que debía realizar “mediante el estudio, planificación y ejecución de la doctrina militar bolivariana”.

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

2. El rechazo a la propuesta de sustituir el Estado democrático y social de derecho y de justicia por el Estado socialista

El artículo 2o. de la Constitución de 1999 define a Venezuela como un Estado democrático y social de derecho y de justicia, precisamente para diseñar un Estado no socialista, es decir, contrario al Estado socialista que se pretendió crear con la rechazada reforma constitucional.

Ello resultaba de la propuesta de reforma que se pretendía respecto del artículo 16, donde se buscaba crear las comunas y comunidades como “el núcleo territorial básico e indivisible del Estado socialista venezolano”; del artículo 70, donde al definirse los medios de participación y prota-

²⁴ Véase *Discurso...*, cit., p. 4.

²⁵ Véase lo que expusimos en Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999*, Caracas, Arte, 1999, pp. 44 y ss.

²⁶ De acuerdo con la Ley de Partidos Políticos, *Gaceta Oficial* núm. 27.725, del 30 de abril de 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 República.

gonismo del pueblo en ejercicio directo de su soberanía mediante todo tipo de consejos, se pretendía indicar que era “para la construcción del socialismo”, haciéndose mención a las diversas asociaciones “constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista”; del artículo 112 donde se proponía indicar, en relación con el modelo económico del Estado, que era para crear “las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista”; del artículo 113 en el cual se buscaba indicar la necesidad de la constitución de “empresas mixtas o unidades de producción socialistas”; del artículo 158, del que se buscaba eliminar toda mención a la descentralización como política nacional, y definir como política nacional, “la participación protagónica del pueblo, restituyéndole el poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una democracia socialista”; del artículo 168 relativo al municipio, en el que se buscaba precisar la necesidad de incorporar “la participación ciudadana a través de los consejos del poder popular y de los medios de producción socialista”; del artículo 184 en el que se buscaba orientar la descentralización de estados y municipios para permitir “la construcción de la economía socialista”; del artículo 299, relativo al régimen socioeconómico de la República, en el que se pretendía indicar que se debía fundamentar “en los principios socialistas”; del artículo 300 relativo a la creación de empresas públicas, que se pretendía orientar sólo “para la promoción y realización de los fines de la economía socialista”; del artículo 318, sobre el sistema monetario nacional en el cual se pretendía indicar que debía “propender al logro de los fines esenciales del Estado socialista”, todo de acuerdo con el Plan de Desarrollo Integral de la Nación, cuyo objetivo se pretendía indicar que era “para alcanzar los objetivos superiores del Estado socialista”, y del artículo 321 sobre el régimen de las reservas internacionales, respecto de las cuales los fondos que se pretendía regular, se buscaba declarar que fueran sólo para “el desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la Nación”.

3. El rechazo a la propuesta de eliminar la descentralización como política de Estado

La Constitución de 1999 en su artículo 4o. no sólo precisó que “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución”; sino que definió

a la descentralización como política de Estado (artículos 16, 84, 166, 184, 185, 269, 272, 285, 300) 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” (artículo 158).

Todo esto se buscaba eliminar en la rechazada reforma constitucional de 2007, en la cual siguiendo la orientación de la práctica política centralista de los últimos años, definitivamente se buscaba centralizar 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, lo que tocaba otro aspecto fundamental y medular del Estado venezolano, que es la forma federal. Con la rechazada reforma constitucional, en efecto, se buscaba formular una supuesta “nueva geometría del poder” donde no había ni podía haber autonomías, con la propuesta de creación de nuevas instancias territoriales, todas sometidas al poder central, mediante las cuales el poder popular supuestamente iba a desarrollar “formas de agregación comunitaria política territorial” que constituirían formas de autogobierno, pero sin democracia representativa alguna, sino sólo como “expresión de democracia directa” (artículo 16). Con ello se buscaba, como lo dijo el presidente de la República, “el desarrollo de lo que nosotros entendemos por descentralización, porque el concepto cuarto republicano 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”.²⁷

4. El rechazo a la propuesta de eliminar la democracia representativa a nivel local

De acuerdo con el artículo 5o. de la Constitución de 1999, se definió a la democracia conforme a la representatividad política, es decir, la democracia indirecta (democracia representativa) conforme a la cual todos los órganos del poder público tienen que tener su origen en elección popular, la cual se complementó con la posibilidad de su ejercicio directo. La democracia, por tanto, para ser tal, tiene que ser representativa, mediante la

²⁷ Véase *Discurso...*, cit.

elección de cargos públicos (artículo 70), a través de votaciones libres, universales, directas y secretas (artículo 63). 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; pero en forma alguna esta puede pretender sustituir a aquella. La democracia, para que sea participativa, además de esencialmente representativa, lo que tiene que hacer es 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 un 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.

Este sistema democrático es contrario a la concentración del poder y al centralismo que es lo que se buscaba encubrir con el rechazado proyecto de reforma constitucional, que estaba destinado a la construcción del socialismo, de una sociedad colectivista y de supuesta “participación protagónica”,²⁸ eliminando de la Constitución toda referencia a la descentralización política, y por tanto, de efectiva posibilidad de participación, y además, la sustitución de la democracia representativa por una supuesta “democracia participativa”. Para ello, lo que se buscaba

²⁸ En la *Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Constitucional* presentado por el presidente de la República en agosto de 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.

era acabar con la propia democracia como régimen político, tratando de sustituirla por un régimen autoritario, centralizador y concentrador del poder que hubiera impedido la real participación política, al no existir entidades locales autónomas, y depender los consejos comunales de la cúspide del Poder Ejecutivo nacional. Ello se pretendía lograr con la eliminación de los entes territoriales descentralizados políticamente, sin las cuales no puede haber efectivamente democracia participativa, y la creación en su lugar de consejos del poder popular que no pasan de ser una simple manifestación de movilización controlada desde el poder central. Ello es lo que ha ocurrido, precisamente, con los Consejos Comunales creados por ley en 2006,²⁹ cuyos miembros no son electos mediante sufragio sino designados por asambleas de ciudadanos controladas por el propio Poder Ejecutivo Nacional. Ello era lo que con la rechazada reforma constitucional, se pretendía consolidar en el texto fundamental, al proponerse una “nueva geometría del poder” en la cual se sustituía a los municipios, por las comunidades, como el “núcleo territorial básico e indivisible del Estado socialista venezolano”, que debían agrupar a las comunas (socialistas)³⁰ como “células sociales del territorio”, las cuales se debían agrupar en ciudades que eran las que se pretendía concebir como “la unidad política primaria de la organización territorial nacional”. En la rechazada reforma constitucional se buscaba establecer en forma expresa que los integrantes de los diversos Consejos del Poder Popular no nacían “del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”.

Con ello, en definitiva, en nombre de una “democracia participativa y protagonista”, lo que se buscaba era 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.

²⁹ Véase los comentarios sobre ello en Brewer-Carías, Allan R. *et al.*, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, pp. 75 y ss.

³⁰ En la Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el presidente de la República en agosto de 2007, a las comunas se las califica como “comunas socialistas”, y se definen como: “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

III. LOS RECHAZADOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES QUE BUSCABAN RESTRINGIR EL DERECHO CIUDADANO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

1. *El rechazo a la propuesta de reducir el derecho a la participación política sólo para la ejecución de la ideología socialista*

Conforme al artículo 62 de la Constitución de 1999 todos tienen el derecho “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 través de los mecanismos de participación enumerados en el artículo 70.

Con la rechazada reforma constitucional, dichos medios de participación política, entre los cuales se proponía incluir a los consejos del poder popular, perdían su carácter libre y se buscaba que quedaran reducidos al único propósito de “la construcción del socialismo”, de manera que quien no quisiera construir socialismo alguno, hubiera quedado excluido del derecho a la participación política, que sólo estaba destinado a desarrollar los valores de “la solidaridad socialista” y no era libre como indica el artículo 62.

Por otra parte, en sustitución del concepto amplio de participación ciudadana que establece el artículo 168 de la Constitución y que deben desarrollar los municipios, con la rechazada reforma constitucional se pretendía establecer la obligación de los municipios de “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 dejaba de ser libre.

2. *El rechazo a la propuesta de eliminar la participación de los representantes de la sociedad civil en la postulación de altos funcionarios del Estado*

El proyecto de reforma constitucional de 2007, por otra parte, buscaba eliminar las formas de participación política de la sociedad civil en

los asuntos públicos que directamente establece la Constitución de 1999, 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 debe hacerse ante la Asamblea Nacional por sendos comités de postulaciones que necesariamente debían estar integrados por “representantes de los diferentes sectores de la sociedad” (artículos 264, 279, 295).

Estas previsiones de la Constitución de 1999 han 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 (2002-2007), limitando el derecho a la participación política de la sociedad civil.³¹ Esa tendencia es la que se buscaba constitucionalizar con el rechazado proyecto de reforma constitucional, al buscarse regular 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, en los cuales se pretendía eliminar su integración exclusiva por representantes de los diversos sectores de la sociedad, y pasando a estar integrados mayoritariamente por diputados, representantes del poder popular, en fin, por funcionarios del Estado (artículos. 264, 295, 279).

3. El rechazo a la propuesta de limitar al derecho a la participación política mediante referendos

Con la rechazada propuesta constitucional, por otra parte, se buscaba restringir los mecanismos de democracia directa establecidos en la Constitución, particularmente en relación con los referendos consultivo, el referendo revocatorio, el referendo aprobatorio, y el referendo abrogatorio (artículos 71 a 74). Respecto de todos ellos, en efecto, la rechazada propuesta de reforma constitucional pretendía elevar el porcentaje de fir-

³¹ Véase Brewer-Carías, Allan R., “La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los poderes públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas”, *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, San José, año 5, núm. 5, 2005, pp. 76-95.

mas necesarias para que pudieran ser iniciados por iniciativa popular, es decir, hacer más dificultosa dicha iniciativa, y además, buscaba aumentar el porcentaje de votos necesarios para que los referendos pudieran tener efectos. En particular, respecto del referendo revocatorio, con el rechazado proyecto de reforma constitucional se buscaba hacerlo menos participativo y más dificultoso, al buscarse establecer, en primer lugar, en vez de que la solicitud de convocatoria del mismo correspondiera directamente, como un derecho popular, a un número no menor del 20 % de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción, que lo que hubiera podido hacerse era “solicitar al Consejo Nacional Electoral la activación del mecanismo para que los electores y electoras inscritos e inscritas en la correspondiente circunscripción del Registro Electoral, en un número no menor del 30%, soliciten la convocatoria de un referendo para revocar su mandato”, distorsionado 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, con la rechazada reforma constitucional se buscaba que concurrieran al referendo el 40% de los electores inscritos, y en tercer lugar, adicionalmente a la exigencia de que se considerase revocado el mandato cuando voten a favor de la revocatoria “igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario”, con la reforma constitucional que ha sido rechazada popularmente, se buscaba exigir que “sea mayor el total de votos a favor que el total de votos en contra”, así hubieran votado por la revocatoria más electores que los que eligieron al funcionario, con lo cual se perseguía distorsionar el referendo revocatorio y transformarlo en un “referendo ratificatorio”.

4. El rechazo a la propuesta de limitar el derecho a la participación política en materia de revisión de la Constitución

En la Constitución de 1999 se establecen 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. En todos los casos, la Constitución ha previsto la iniciativa popular de las propuestas de cambios constitucionales, mediante la fijación de un porcentaje de ciudadanos que oscila entre el 15 y el 30% de los inscritos en el registro electoral.

En la rechazada reforma constitucional, se hacía más difícil la iniciativa popular al proponerse en todos los casos, aumentar el porcentaje de ciudadanos que podían presentarla, y además, se buscaba hacer más dificultoso el proceso de modificación constitucional, al buscarse también aumentar el porcentaje de electores que debían concurrir a los referendos y de votos que se necesitan para aprobar los proyectos en los referendos (artículos 341 y ss).

IV. LOS RECHAZADOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES QUE BUSCABAN DESMANTELAR LA FEDERACIÓN Y CENTRALIZAR TOTALMENTE AL ESTADO

1. *El rechazo a la propuesta de establecer una supuesta “nueva geometría del poder”*

La forma del Estado venezolano 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 la rechazada reforma constitucional de 2007, si bien no se eliminaba expresamente la palabra “federación”, o la forma “federal” del Estado, la misma se vaciaba totalmente de contenido.

En particular, en cuanto a los estados y municipios sobre cuya concepción se monta el sistema federal, con la reforma que se pretendía hacer al artículo 16, desaparecía la garantía constitucional de la autonomía municipal y el principio de la descentralización político administrativa que establece la Constitución de 1999 como condición esencial de la división territorial.

En particular, en relación con los municipios, con la rechazada reforma constitucional se buscaba quitarles el carácter de unidad política primaria que el artículo 168 de la Constitución de 1999 les garantiza, y en su lugar se proponía establecer a “la ciudad” como la unidad política primaria de la organización territorial nacional, entendida como “todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas”. Además, se buscaba definir a estas comunas, como las células sociales del territorio conformadas por las

“comunidades”, cada una de las cuales se proponía que constituyera “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”. En la rechazada propuesta de reforma constitucional, también se proponía crear la figura de la ciudad comunal que debía constituirse cuando en la totalidad de su perímetro, se hubieran establecido las comunidades organizadas, las comunas y el autogobierno comunal, pero asignándose su creación al presidente de la República en Consejo de Ministros.

A partir de este esquema inicial, en el artículo 16 del proyecto rechazado de reforma constitucional, se buscaba cambiar radicalmente la división política del territorio nacional en “entidades políticas” (estados, distrito capital, dependencias federales, territorios federales y municipios y otras entidades locales) que conforme a la Constitución gozan esencialmente de autonomía política territorial, y deben tener un gobierno “electivo” (artículo 6o.); por una “conformación” del territorio nacional a los fines político-territoriales y de acuerdo con una “nueva geometría del poder”, por un Distrito Federal, por los estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares”. En ese esquema, se proponía eliminar la exigencia constitucional de que todo el territorio nacional se debe organizar en municipios, por la previsión de que sólo “los Estados se organizan en municipios” (artículo 16), los que por tanto se buscaba que desaparecieran, si una parte del territorio se convertía en alguna de las “nuevas” entidades. Por ello es que precisamente, se buscaba que el municipio desapareciera como unidad política primaria en la organización nacional.

Lo más notorio de la rechazada reforma constitucional es que mediante la misma, se buscaba autorizar al presidente de la República, en Consejo de Ministros, para que “previo acuerdo aprobado por la mayoría simple de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional”, pudiera “decretar regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley”, con lo que materialmente, la totalidad de la división político territorial de la República se pretendía que dejara de ser una materia de rango constitucional y pasara a ser una materia ni siquiera de regulación legislativa, sino solamente ejecutiva. En fin, lo que se pretendía con la rechazada reforma constitucional era la total centralización del

poder, lo que se confirma mediante la asignación que se pretendía hacer al presidente de la República para designar y remover “las autoridades respectivas” de dichas entidades que hubieran quedado sujetas completamente al poder central.

2. El rechazo a la propuesta de restablecer el Distrito Federal sin autonomía política ni gobierno democrático local

En cuanto al régimen político de la ciudad capital, Caracas, la Constitución de 1999 aseguró definitivamente un régimen de gobierno local descentralizado y democrático, en el cual se debe garantizar la autonomía municipal y la participación política de las diversas entidades que componen la ciudad. De allí el esfuerzo por establecer un gobierno metropolitano a dos niveles, para asegurar por una parte, el gobierno global (metropolitano) de la ciudad y por la otra, asegurar el gobierno local. En esta forma en 1999 se eliminó la figura territorial del “Distrito Federal” que había quedado como vestigio decimonónico del esquema tradicional de las federaciones, en el cual la ciudad capital carece de autogobierno.

Con la rechazada reforma constitucional de 2007, lo que se pretendía era volver al mismo esquema del siglo XIX, ya superado en todas las capitales de todas las federaciones del mundo, de restablecer un Distrito Federal sin garantía alguna de la autonomía municipal o territorial, ni del carácter democrático y participativo de su gobierno, cuyas autoridades se pretendía que quedaran totalmente sujetas y controladas por el poder nacional, y en particular, por el presidente de la República a quien se buscaba atribuir la designación y remoción de sus autoridades.

Además, en la propuesta de reforma constitucional rechazada por el pueblo, se pretendía “nacionalizar” totalmente las competencias públicas respecto de todos los asuntos que concernieran a la ciudad capital, mediante la propuesta de asignar al “poder nacional por intermedio del Poder Ejecutivo” (con la colaboración y participación de todos los entes del poder público nacional, estatal y municipal, así como del poder popular) 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.

Es decir, todo lo que es propio de los gobiernos locales, se pretendía asignar al Ejecutivo Nacional.

3. El rechazo a la propuesta de establecer un “poder popular” en la distribución vertical del poder público

Con la rechazada propuesta de reforma constitucional, se buscaba agregar a la distribución vertical del poder público entre el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional (artículo 136), a un denominado poder popular, que se pretendía concebir como el medio para que supuestamente “el pueblo” como el depositario de la soberanía, la ejerciera “directamente”, pero con la advertencia expresa de que dicho 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”, sino mediante la constitución de comunidades, comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de toda suerte de consejos comunales y de otra índole.

Se pretendía, así, agregar como un poder público más en el territorio, al poder popular, cuyos voceros, por ejemplo, con la rechazada reforma constitucional se pretendía que también formaran parte de los comités de postulaciones y evaluaciones para la elección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, los titulares del Poder Ciudadano y los miembros del Consejo Nacional Electoral (artículos 264, 279 y 295).

4. El rechazo a la propuesta de “nacionalización” de las competencias en el poder público

Con la rechazada reforma constitucional, además, se buscaba trastocar la distribución de competencias públicas prevista en la Constitución entre los tres niveles territoriales de gobierno (nacional, estatal y municipal), de manera de centralizar materialmente todas las competencias del poder público en el nivel nacional (artículos 156, 164), vaciándose de competencias a los estados y obligándose a los municipios a transferir

sus competencias a los consejos comunales, con lo que en definitiva hubieran quedado como entequeiras vacías.

Pero entre las materias que con el rechazad proyecto de reforma constitucional se pretendía asignar al poder nacional, estaba la que se pretendía incorporar al artículo 156,10, 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, 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, se pretendía con la reforma rechazada que los estados y municipios dejaran de ser “entidades políticas” perdiendo efectiva autonomía, y pasaran 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 buscaba reformar el artículo 164,2 de la Constitución, para establecer que los estados tuvieran competencia para ejercer “la coordinación de sus municipios y demás entidades locales”, lo que también hubiera implicado la eliminación de la autonomía municipal.

La centralización de todas las competencias del poder público en el nivel nacional llegaba a tal extremo en la rechazada reforma constitucional que con la misma se pretendía eliminar formalmente la tradicional competencia residual de los Estados (artículo 164,11) —que existe en todas las federaciones del mundo—, respecto de toda otra competencia no asignada expresamente a los otros niveles de gobierno (nacional y municipal), y en cambio, establecer dicha competencia residual a favor del Poder nacional (artículo 156,36), dejando a los Estados, sólo y exclusivamente, competencia en “todo lo que le atribuya esta Constitución o ley nacional” (artículo 164,10).

5. El rechazo a la propuesta de limitar la autonomía municipal y de eliminar las parroquias como entidades locales

De acuerdo con el artículo 168 de la Constitución de 1999, la autonomía municipal respecto de los otros niveles de gobierno (nacional y estatal), está garantizada al disponer que sus actos “no pueden ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la

Constitución y la ley”; lo que implica que pueden ser revisados, en forma alguna, por los órganos del poder nacional ni de los estados. Con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, se buscaba eliminar de este artículo no sólo la característica del municipio de ser la unidad política primaria de la organización nacional, lo que se pretendía atribuir a la ciudad (artículo 16), sino la mencionada autonomía jurídica e institucional de los municipios, lo que hubiera permitido que sus actos hubieran podido ser impugnados y revisados por los otros órganos administrativos de los estados, o del Poder Ejecutivo u otro ente.

El rechazado proyecto de reforma constitucional, además, pretendía eliminar del artículo 173 de la Constitución toda referencia a la existencia de las “parroquias” como entidades locales.

V. LOS RECHAZADOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES EN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER NACIONAL

1. *El rechazo a la propuesta de reforma para acentuar el presidencialismo*

Con la rechazada reforma constitucional se pretendía acentuar el presidencialismo y la concentración del poder, por una parte, mediante el establecimiento de la posibilidad de reelección indefinida del presidente de la República y el aumento del periodo constitucional del presidente de 6 a 7 años (artículo 230), y por la otra, mediante la ampliación de las competencias asignadas al presidente de la República (artículo 236).

En este último aspecto, lo que ha sido rechazado en el referéndum del 2 de diciembre de 2007 por voluntad del poder constituyente originario, fueron las propuestas de atribuir al presidente de la República diversas nuevas competencias, entre las cuales destacan:

- 1) Para resolver en materia de “la ordenación y gestión del territorio”, y el “régimen territorial del Distrito Federal, los estados, los municipios, dependencias federales y demás entidades regionales, de acuerdo con la ley nacional” (artículo 236,3), con lo que hubiera desaparecido todo vestigio de autonomía y división territorial, ya que dicha materia ni siquiera hubiera sido competencia del legislador, sino del Poder Ejecutivo.

- 2) Para “crear o suprimir las provincias federales, territorios federales, ciudades federales, distritos funcionales, municipios federales, regiones marítimas y distritos insulares, según lo establecido en esta Constitución, designar y remover sus autoridades, conforme a la ley, asimismo podrá crear ciudades comunales de acuerdo con esta Constitución” (artículo 236,4), con lo cual se buscaba dejar en todo lo que concernía al territorio y su división en manos del jefe de Estado.
- 3) Para “formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución” (artículo 236,20), eliminándose la necesaria aprobación por parte de la Asamblea Nacional en relación con la formulación y ejecución del Plan Nacional de desarrollo que dispone la Constitución (artículo 236, 18).
- 4) Para “decretar la suspensión o restricción de garantías” en casos de que declare estados de excepción (artículo 236,9), cuando en el artículo 236,7 de la Constitución sólo se autoriza al presidente a “restringir” garantías, pero nunca a “suspenderlas”. Esta atribución se buscaba ratificar, además, en la reforma propuesta y rechazada respecto del artículo 337 de la Constitución, con la que se buscaba ampliar los poderes presidenciales en los estados de excepción (artículos 338 y 339).
- 5) Para administrar “las reservas internacionales, así como el establecimiento y regulación de la política monetaria, en coordinación con el Banco Central de Venezuela” (236,13).
- 6) 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”; para “decretar autoridades especiales en situaciones de contingencia, desastres o cualquier otra que requiera la intervención inmediata y estratégica del Estado” (artículo 11); para crear por decreto las ciudades comunales (artículo 16); 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” (artículo 16), y 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” (artículo 16).

2. El rechazo a la propuesta de reforma para acentuar la concentración del poder

Con la rechazada reforma constitucional de 2007, además de haberse pretendido acentuar el centralismo y el presidencialismo, también se pretendía acentuar la concentración del poder, particularmente en la Asamblea Nacional, y mediante el dominio que sobre la misma ejerce el presidente de la República, en definitiva en manos de este.

En tal sentido en la rechazada propuesta de reforma constitucional se pretendía reformar el sistema tanto para la selección de los titulares de los poderes Judicial, Ciudadano y Electoral como para su remoción por la Asamblea Nacional.

A tal efecto, como se destacó anteriormente, con la rechazada reforma constitucional se pretendía cambiar radicalmente la conformación de los Comité de Postulaciones Judiciales (artículos 264, 279, 292), para convertirlos materialmente en comisiones parlamentarias eliminando la exigencia de la Constitución de que deben estar integrados solamente por representantes de los diversos sectores de la sociedad, precisamente para neutralizar las componendas políticas de la Asamblea en dichas designaciones, y se buscaba además, eliminar el principio de la mayoría calificada de dos terceras partes para la designación de dichos altos funcionarios (artículo 279).

Pero además, con la rechazada reforma constitucional se pretendía establecer en general, la posibilidad de que los titulares de los poderes Judicial (magistrados del Tribunal Supremo de Justicia), Ciudadano (contralor general de la República, fiscal general de la República, defensor del pueblo) y Electoral (rectores del Consejo Nacional Electoral) pudieran ser removidos de sus cargos por la Asamblea Nacional mediante la mayoría de votos de los diputados, eliminándose la mayoría calificada de las dos terceras partes que establece la Constitución (artículos 265, 279, 292).

3. El rechazo a la propuesta de reforma para acentuar el militarismo

En la rechazada reforma constitucional, se buscaba cambiar la denominación de la Fuerza Armada y de sus componentes para calificarlas de “bolivarianas” (artículo 156,8; 236,6; 328 y 329) y, además, se buscaba eliminar la previsión constitucional de que la Fuerza Armada es una “institución esencialmente profesional, sin militancia política”, y en su lugar

se pretendía establecer que la misma constituía “un cuerpo esencialmente patriótico, popular y antiimperialista”. Con ello, hubiera desaparecido la institución militar como institución profesional y la prohibición de que la misma no tuviera militancia política, buscándosela definir en cambio como “patriótico popular y antiimperialista”, lo que hubiera abierto 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 buscaba disponer en la reforma del artículo 236,6 de la Constitución.

Por otra parte, con la reforma constitucional que ha sido rechazada popularmente, en lugar de establecerse que los objetivos de las Fuerzas Armadas deben lograrse “mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional”, se pretendía establecer que se debían 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 buscaba así incorporar, la “doctrina militar bolivariana”, como elemento esencial de la actuación de la Fuerza Armada, que era lo mismo que doctrina militar socialista, dada la vinculación que la rechazada reforma constitucional hacía entre “socialismo” y “bolivarianismo”, y se buscaba incorporar en la Constitución elementos de guerrilla como “la guerra popular de resistencia”, convirtiéndose a la Fuerza Armada en una organización de policía nacional, al buscar atribuirle competencia en materia de mantenimiento de la seguridad ciudadana y del orden interno.

Adicionalmente, con la rechazada reforma constitucional, en lugar de establecerse como lo prevé la Constitución, 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”, ésta previsión se buscaba sustituirla por otra donde se pretendía indicar 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”, eliminándose la prohibición de que la

Fuerza Armada pueda estar al servicio de persona o parcialidad política alguna. Con ello se buscaba abrir el camino constitucional para la integración de la Fuerza Armada en el partido político de su comandante en jefe, quien ejerce la suprema autoridad jerárquica en todos sus cuerpos, componentes y unidades (artículo 236,6), quien la podía poner a su servicio o al servicio del partido del gobierno.

Con estas rechazadas reformas, se buscaba acentuar el carácter político de la Fuerza Armada y el militarismo del Estado, que la propia Constitución de 1999 ya había iniciado, al desaparecer del texto constitucional “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, era asegurar “la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación”; la tradicional prohibición de que la autoridad militar y la civil no podían ejercerse simultáneamente que establecía el artículo 131 de la Constitución de 1961, y el control por parte de la Asamblea Nacional respecto de los ascensos de los militares de alta graduación (artículo 331, C. 1961).

VI. LOS RECHAZADOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES EN LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

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 establece un sistema económico de economía mixta, es decir, de economía social de mercado que se fundamenta en la libertad económica, pero que debe des-

envolverse 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 la sentencia núm. 117 del 6 de febrero de 2001, se trata de “un sistema socioeconómico intermedio entre la economía de libre mercado (en el que el Estado funge como simple programador de la economía, dependiendo ésta de la oferta y la demanda de bienes y servicios) y la economía interventora (en la que el Estado interviene activamente como el “empresario mayor”)”, conforme al cual, el texto constitucional promueve “expresamente la actividad económica conjunta del Estado y de la iniciativa privada en la persecución y concreción de los valores supremos consagrados en la Constitución”; persiguiendo “el equilibrio de todas las fuerzas del mercado y la actividad conjunta del Estado e iniciativa privada”. Conforme a este sistema, dijo 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.³²

³² 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

La aplicación práctica de ese modelo constitucional, en todo caso, ha provocado el desarrollo 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 rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, se pretendía cambiar radicalmente este modelo, acentuando el desequilibrio existente entre lo público y lo privado, buscando transformarlo en un sistema de economía estatal, de planificación centralizada, propia de un Estado y economía socialista, donde desaparecía la libertad económica y el derecho de propiedad como derechos constitucionales.

1. El rechazo a la propuesta de reforma para eliminar la libertad económica

El artículo 112 de la Constitución establece como uno de los principios fundamentales del sistema constitucional, el derecho de todas las personas de poder dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social, a cuyo efecto, el Estado está obligado a promover “la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país”.

Con la rechazada propuesta de reforma constitucional de 2007, en cambio, se buscaba eliminar este derecho y la libertad económica, es decir, se pretendía quitarle rango constitucional, buscándose sustituir esta

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

norma por otra en la cual lo que se establecía era 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”; proponiéndose agregar 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 buscaba eliminar el derecho al libre ejercicio de las actividades económicas y la propia libertad económica, lo que era contrario al principio de la progresividad en materia de derechos humanos y constitucionales que garantiza el artículo 19 de la Constitución.

Con la eliminación de este derecho, como derecho constitucional, lo que en definitiva se pretendía era desaparecer 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 pueden establecerse mediante ley formal emanada de la Asamblea Nacional, y no mediante decretos reglamentarios del Ejecutivo.

Además, con la rechazada reforma constitucional respecto del artículo 299, se buscaba eliminar de la Constitución, como fundamentos del sistema económico, los principios de justicia social, libre competencia, democracia y productividad y en su lugar se buscaba establecer, 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 asignaba “al Estado conjuntamente con la iniciativa privada” como dispone la Constitución de 1999, sino “al Estado conjuntamente con la iniciativa comunitaria, social y personal”.

Por otra parte, con la rechazada reforma constitucional, se buscaba cambiar radicalmente el régimen de la actividad económica, buscándolo-

se establecer en el artículo 113 una serie de limitaciones a la misma que iban mucho más allá de la restricción de los monopolios y la posición dominante de empresas, privilegiándose la economía estatal y los medios de producción socialista, proponiéndose agregar 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 hubiera quedado en manos del Estado la suerte de cualquier actividad económica particular.

2. El rechazo a la propuesta de reforma para eliminar la propiedad privada

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 le concibe como el derecho que tiene toda persona “al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes”, aun cuando sometida a “las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”. Dicha garantía implica que “sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes”.

Con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007 se buscaba cambiar radicalmente el régimen de la propiedad privada, la cual se eliminaba como derecho constitucional, y quedaba materialmente reducida a la que pudiera 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.³³

³³ Sobre esto, el magistrado Jesús Eduardo Cabrera en el voto salvado a la sentencia núm. 2042 de la Sala Constitucional del 2 de noviembre de 2007 en la cual se declaró inadmisile 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 cual forma); o de consumo, que no es otra cosa que los fungi-

Además, se pretendía eliminar con la rechazada reforma constitucional la garantía de la propiedad al proponerse eliminar la exigencia de que “sólo” mediante expropiación podía extinguirse la propiedad como se ha establecido siempre en el ordenamiento constitucional, lo que abría la vía para que por ley se pudieran establecer otras formas de extinción de la propiedad.

3. El rechazo a la propuesta de reforma para eliminar la autonomía del Banco Central de Venezuela y concentrar en el presidente de la República el manejo del régimen fiscal y económico del Estado

En materia del régimen fiscal, por primera vez en el constitucionalismo venezolano en la Constitución de 1999 se incorporaron un conjunto de normas relativas al Banco Central de Venezuela y a la política macroeconómica del Estado (artículos 318 a 321), atribuyéndosele en particular, al Banco Central de Venezuela, dotado de autonomía, el ejercicio de las competencias monetarias del Poder Nacional para 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.

Con el rechazado proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se buscaba cambiar 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 buscaba precisar 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”, y las competencias para fijar las políticas monetarias del Poder Nacional y ejercer las competencias monetarias del poder nacional que la Constitución de 1999 asigna “exclusivamente” al Banco Central de Venezuela, se proponía que se atribuyeran al “Ejecutivo Nacional, a través del Banco Central de Venezuela en estricta y obligatoria coordinación”. Como consecuencia de

bles, 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 del 20 de noviembre de 2002, con ponencia del magistrado Antonio García García”.

esas propuestas de reforma, rechazadas popularmente, también se propuso establecer la naturaleza totalmente dependiente, jerárquicamente, del Banco Central de Venezuela, como “ente del Poder Ejecutivo Nacional”, eliminándose formalmente la autonomía del Banco Central, a proponer que la norma constitucional dijera que “es persona de derecho público sin autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas correspondientes”, agregándose 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”.

Además, en la rechazada reforma constitucional, se buscaba quitarle al Banco Central de Venezuela la competencia de “administrar las reservas internacionales” y en su lugar se pretendía establecer, 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 último, en la rechazada reforma constitucional se buscaba eliminar del artículo 320 de la Constitución la previsión 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”, eliminándose la necesidad de que la actuación coordinada del Poder Ejecutivo y del Banco Central de Venezuela se debe realizar “mediante un acuerdo anual de políticas”, en el cual se debe 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”, buscándose eliminar 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.

En la rechazada reforma constitucional, además, se buscaba eliminar la existencia del Fondo de Estabilización Macroeconómica, y en su lugar, lo que se proponía era la atribución del presidente de la República de 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 propuesta

de indicar que las mismas se debían destinar “a fondos que disponga el Ejecutivo Nacional para inversión productiva, desarrollo e infraestructura, financiamiento de las misiones y, en definitiva, el desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la nación”.

VII. LOS RECHAZADOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES REGRESIVOS AL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES

En materia de derechos constitucionales, dejando aparte las propuestas de reforma sobre derechos sociales las cuales pueden implementarse mediante ley y no requerían reforma constitucional alguna, respecto de los derechos individuales, en cambio, la rechazada propuesta de reforma constitucional tenía un notable carácter regresivo, completamente contrario a dicho principio de la progresividad, por lo que de haber sido aprobadas se hubiera configurado al Estado como un Estado policial y represivo.

En particular, en cuanto al régimen de los estados de excepción derivados de circunstancias excepcionales que pueden originar situaciones que afecten gravemente la seguridad de la nación, de las instituciones y de las personas, y que pueden ameritar la adopción de medidas político-constitucionales para afrontarlas (artículo 337), la rechazada reforma constitucional buscaba cambiar radicalmente las previsiones sobre los mismos, ampliándose incluso sus categorías (artículo 338), al buscar eliminar los límites temporales que pueden tener los estados de excepción y que conforme a la Constitución no pueden ser superiores a 90 días. En su lugar, en la rechazada reforma constitucional se buscaba disponer que los estados de excepción debían durar “mientras se mantengan las causas que los motivaron”, lo que de haberse aprobado, los hubiera podido convertir en estados de excepción de duración ilimitada, y en todo caso, de duración sujeta a la sola discreción del presidente de la República, con lo cual además, la Asamblea Nacional hubiera perdido la potestad que le daba el artículo 338 de la Constitución de 1999, de aprobar o negar la prórroga de los estados de excepción.

En esta materia de los estados de excepción, una de las reformas de mayor interés de la Constitución de 1999 fue la eliminación de la posibilidad de que en los casos de estados de excepción, se pudieran “suspender” las garantías constitucionales como lo había autorizado la Constitución de 1961, habiéndolo dado origen a muchos abusos institucionales, quedando la potestad de excepción reducida a la sola posibilidad de “res-

tringir” (artículo 236,7) temporalmente las garantías constitucionales. Mediante la rechazada reforma constitucional, en una forma asombrosamente regresiva, en cambio se buscaba establecer la posibilidad de que por decisión del presidente de la República, no sólo se pudieran “restringir” las garantías constitucionales, sino más grave aún, que se pudieran “suspender” dichas garantías (artículo 337), lo cual es inadmisibles en una sociedad democrática por lo que fue expresamente eliminado cuando se sancionó la Constitución de 1999.

Por otra parte, en la Constitución de 1999, entre las garantías consagradas en la Constitución que no pueden ser afectadas en los estados de excepción por decisión ejecutiva, están 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”. En cambio, en la rechazada reforma constitucional, en franca violación del principio de progresividad en materia de derechos humanos, se buscaba reducir los derechos y garantías que no podían ser suspendidos mediante una enumeración engañosa con el siguiente texto: “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”.

VIII. LOS EFECTOS DEL REFERENDO DE RECHAZO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DICIEMBRE DE 2007 COMO EXPRESIÓN DEL PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO

Como se puede evidenciar de todo lo anteriormente expuesto, con el rechazado proyecto de reforma constitucional que había sido sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, se buscaba producir 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. Los cambios que se proponían, sin duda, no podían ser objeto de una “reforma constitucional” en los términos del artículo 342 de la Constitución, sino a través de la convocatoria de una “Asamblea Nacional Constituyente” que conforme al artículo 347 debe hacerse cuando se trate de “transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución”.

Esta inconstitucionalidad en el procedimiento de revisión de constitucionalidad, evidentemente que podía y debía 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 lo era la iniciativa presidencial de “reforma constitucional” del 15 de agosto de 2007, el acto de la Asamblea Nacional del 2 de noviembre de 2007 sancionatorio del proyecto de reforma constitucional, y la convocatoria a referendo realizada por el Consejo Nacional Electoral en esa misma fecha. Tratándose de un procedimiento para la revisión de la Constitución regulado en el propio texto de la Constitución, los poderes constituidos que podían participar en proceso de reforma constitucional como poder constituyente derivado (presidente de la República, Asamblea Nacional, Consejo Nacional Electoral) estaban sujetos a límites constitucionales, que precisamente eran los que derivaban 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 de la Constitución. Siendo límites constitucionales establecidos por el poder constituyente originario como lo fue el pueblo al aprobar mediante referendo la Constitución de 1999, dado el principio de la supremacía constitucional (artículo 7o.), los mismos pueden ser objeto de control de constitucionalidad por parte de 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.

Lamentablemente ello no lo entendió así la Sala Constitucional, y desde el mismo momento en el cual el presidente de la República ejerció la iniciativa de la reforma al presentar su proyecto ante la Asamblea Nacional el 15 de agosto de 2007, dos días después, el 17 de agosto de 2007, adelantándose a cualquier impugnación, emitiendo opinión impunemente y prejuzgando cualquier asunto, la presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, presidenta de la Sala Constitucional (es decir de la jurisdicción constitucional) y además, miembro del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional, Luisa Estella Morales Lamuño, declaró públicamente 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” agregando que “cualquier acción debe ser presentada después del referendo cuando la reforma ya sea norma, porque no podemos interpretar una tentativa de norma. Des-

pués de que el proyecto sea una norma podríamos entrar a interpretarla y a conocer las acciones de nulidad”.³⁴

La consecuencia de este anuncio público anticipado, fue la declaración como inadmisibles e “improponibles” por la sala Constitucional, con la participación de su presidenta quien había adelantado opinión pública en la materia, de numerosos recursos de amparo y nulidad que se habían interpuesto contra los actos de los poderes constituidos que había intervenido en el procedimiento de “reforma constitucional”.³⁵ Entre dichas sentencias se puede mencionar la dictada en el caso de la acción de nulidad por inconstitucionalidad que la Confederación de Profesionales

³⁴ Véase la reseña del periodista Juan Francisco Alonso, en *El Universal*, Caracas, 18 de agosto de 2007. Esto, por lo demás, fue lo que decidió la Sala Constitucional en su sentencia núm. del 22 de noviembre de 2007 (Expediente núm. 07- 1596) al declarar “improponible” una acción de inconstitucionalidad contra el acto de la Asamblea nacional sancionando la reforma constitucional, con la participación y firma de la misma presidenta de la Sala, quien no se inhibió a pesar de haber adelantado públicamente opinión sobre lo decidido. Por otra parte, luego de varias solicitudes de recursos de interpretación sobre el artículo 342 de la Constitución, y de nulidad del acto sancionatorio de la reforma por la Asamblea Nacional, con motivo de la recusación que efectuaron los peticionantes contra la presidenta de la Sala por estar comprometida su imparcialidad en la materia al haber formado parte de la Comisión Presidencial para la Reforma Constitucional, en decisión del 10. de noviembre de 2007, el magistrado J. E. Cabrera de la misma Sala, decidió que de la lectura del decreto de creación del Consejo de Reforma (artículo 5o.), “se desprende que la secretaria ejecutiva, cumplía funciones administrativas y no de redacción, corrección, o ponencia sobre el contenido de un anteproyecto de reforma constitucional; por lo que la doctor Luisa Estella Morales Lamuño no es —necesariamente— promovente del “Proyecto de Reforma Constitucional” que ha presentado el presidente de la República, y los recusantes no señalan cuál aporte de la secretaria ejecutiva fue incorporado al Proyecto de Reforma, ni siquiera alguno que haga presumir la intervención de la doctora Morales”; agregando que “además, por ser parte del Consejo Presidencial, la secretaria 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 J. F. A., *El Universal*, Caracas, 2 de noviembre de 2007. Posteriormente, en la sentencia del 22 de noviembre de 2007, el mismo magistrado Cabrera declaró sin lugar otra recusación contra la presidenta de la Sala por motivos similares (Exp. 07-1597).

³⁵ Véase el estudio de dichas sentencias en Brewer-Carías, Allan R., *El juez constitucional vs. la supremacía constitucional. O de cómo la jurisdicción constitucional en Venezuela renunció a controlar la constitucionalidad del procedimiento seguido para la “reforma constitucional” sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, antes de que fuera rechazada por el pueblo en el referendo del 2 de diciembre de 2007*, Nueva York, 4 de diciembre de 2007, en www.allanbrewercarias.com, Parte I, 2 (Documentos, 2007).

Universitarios de Venezuela y el Colegio de Abogados del Estado Carabobo presentaron contra el acto de la Asamblea Nacional sancionatorio del proyecto de reforma constitucional (núm. 2189) del 22 de noviembre de 2007 (Exp. núm. 07-1596), en la cual, luego de referirse a previas sentencias (Nos. 2108/2007 y 2147/2007), la Sala Constitucional precisó que “el procedimiento para la reforma constitucional es un “proceso complejo” que comienza con la iniciativa (artículo 342); continúa con la discusión y aprobación, que corresponde a la Asamblea Nacional (artículo 343); sigue con el referendo constitucional, regulado en el artículo 344, que corresponde ejercerlo al pueblo “como validante definitivo de la reforma”; y, finalmente, la promulgación por el presidente de la República, según lo dispuesto en el artículo 346 constitucional”; concluyó, erradamente, afirmando que siendo “un proceso complejo de formación de actos normativos... se asemeja al ordinario de formación de leyes; y una de las coincidencias absolutas es que no se puede hablar de un acto definitivo si no se han cumplido todos los pasos de este trámite procedimental”, y que dicho procedimiento complejo, “no causa gravamen hasta tanto no exteriorice sus efectos (mediante la promulgación y publicación en *Gaceta Oficial*)”.

Con base en estas erradas premisas, confundiendo el proceso de reforma constitucional con el procedimiento de formación de las leyes, la Sala Constitucional renunció, en contra del principio de la universalidad del control, a ejercer el control de constitucionalidad respecto del acto definitivo de iniciativa presidencial al presentar el proyecto de reforma ante la Asamblea Nacional; del acto definitivo de la Asamblea Nacional al sancionar el proyecto de reforma constitucional y del acto definitivo del Consejo Nacional Electoral que lo sometió a referendo, considerando que “mientras el proyecto de reforma esté en proceso de trámite no es susceptible de control jurisdiccional, salvo que el proceso de reforma “aborte” en alguna de esas etapas sucesivas y no se perfeccione el acto normativo (véase sentencia núm. 2147 del 13 de noviembre de 2007, caso: *Rafael Ángel Briceño*)”; y concluyendo que “el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, al tratarse de un acto normativo no perfeccionado, no puede producir efectos jurídicos externos y, por lo tanto, no es posible controlar jurisdiccionalmente *a priori* su contenido”. De todo estos ilógicos argumentos, la Sala concluyó declarando “improponible en derecho la presente acción popular de inconstitucionalidad”.

Al contrario de lo afirmado por la Sala, sin embargo, cuando las Constituciones han establecido precisos procedimientos que los poderes constituidos, cuando ejercen funciones de poder constituyente derivado, deben 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 obligación de sometimiento a la Constitución, es precisamente que el cumplimiento de dichos procedimientos de reforma o enmienda constitucional por los órganos del poder constituidos, dado el principio de la supremacía constitucional, debe y tiene que estar sujeto a control de constitucionalidad por parte de los órganos de la jurisdicción constitucional antes de que se manifieste la voluntad popular, es decir, antes de que se manifieste el poder constituyente originario. Es absurdo pretender, en cambio, que una vez efectuado un referendo, es decir, manifestado el poder constituyente originario, un órgano del poder constituido como es la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, pueda pretender ejercer el control de constitucionalidad de la voluntad popular, es decir, del poder constituyente originario, que es el pueblo, manifestada en referendo.