

PRIMERA PARTE

BREVE APROXIMACIÓN A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE VENEZUELA

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente el 15 de noviembre de 1999, y aprobada mediante referendo realizado el 15 de diciembre de 1999,¹ formalmente es la Constitución número 26 que se ha dictado en el país desde que este se declaró independiente de España a partir de 1810.

Ello ocurrió luego de los hechos revolucionarios que depusieron al gobierno colonial en el Cabildo de Caracas el 19 de abril de 1810,² mediante la elección del Congreso General de las Provincias Unidas de Venezuela, el cual declaró formalmente los derechos del pueblo de 1 de julio de 1811,³ adoptó la declaración formal de independencia el 5 de julio de 1811, y dispuso la subsecuente Constitución del Estado de Venezuela como nación independiente mediante la Constitución Federal para los Estados de Venezuela, del 21 de diciembre de 1811, en el territorio de lo que había sido la antigua Capitanía General de Venezuela. Esa fue, en todo caso, la tercera Constitución

¹ Véase el texto en *Gaceta Oficial* (en lo adelante *G.O.*) del 19-02-2009, en la cual se publicó con la enmienda 1. Véase el texto en las páginas 361 y ss. de este libro. Sobre la Constitución de 1999, véase, en general, Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, y *La Constitución de 1999. Derecho constitucional venezolano*, 2 vols., Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2004; Rondón de Sansó, Hildegard, *Análisis de la Constitución venezolana de 1999*, Caracas, 2001; Combella, Ricardo, *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, McGraw-Hill, 2001; Rivas Quintero, Alfonso, *Derecho constitucional*, Valencia, 2002; Duque Corredor, Román, *Temario de derecho constitucional y de derecho público*, Caracas, Legis, 2008; Álvarez, Tulio Alberto, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Caracas, Ediciones Liber, 2008; Peña Solís, José, *Lecciones de derecho constitucional general*, vol. I, ts. I y II, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2008.

² Garrido Rovira, Juan, *La revolución de 1810*, Caracas, Universidad Monteávila, 2009; Vilorio Vera, Enrique y Brewer-Carías, Allan R., *La revolución de Caracas de 1810*, Caracas, Centro de Estudios Ibéricos y Americanos de Salamanca, 2011.

³ Brewer-Carías, Allan R., *Las declaraciones de derechos del pueblo y del hombre de 1811*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2011.

republicana del mundo moderno después de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y de la Constitución francesa de 1791.⁴

Durante los dos siglos que han transcurrido desde entonces, el Estado venezolano ha estado formalmente regido por 26 textos constitucionales sancionados, sucesivamente, en los años 1811, 1819, 1821, 1830, 1857, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1945, 1947, 1953, 1961 y 1999.⁵

Ese excesivo número de textos constitucionales, sin embargo, no significa que en el país haya habido, literal y jurídicamente hablando, 26 “Constituciones” diferentes. En realidad, la mayoría de los textos solo fueron meras enmiendas o reformas parciales de los precedentes, muchas veces provocadas por factores circunstanciales del ejercicio del poder, como la extensión del periodo constitucional o la reelección, que no incidieron sobre aspectos sustanciales del hilo constitucional. Sin embargo, al no existir en la tradición constitucional venezolana, hasta 1961, el mecanismo formal de reformar las Constituciones mediante la introducción de “enmiendas” sin afectar el texto básico (lo cual solo fue recogido en las Constituciones de 1961 y 1999), para introducir reformas constitucionales incluso no sustanciales, parciales o puntuales, se promulgaban sucesivamente textos constitucionales completos, autónomos unos de otros, aun cuando en muchos casos de contenido casi idéntico.

De manera que si analizan globalmente todas estas “Constituciones” en el marco histórico del país, ello pone en evidencia, ante tantos textos, que en realidad, Constituciones políticas entendidas como las que conformaron determinados regímenes políticos diferenciados derivados de verdaderos pactos políticos o de imposiciones políticas a la sociedad, diferentes sustancialmente unas de otras, ha habido solo cinco, que fueron las sancionadas en 1811, 1864, 1901, 1947 y 1999. Esas Constituciones fueron, además, las que marcaron el inicio de los cinco grandes periodos políticos que caracte-

⁴ Sobre la historia constitucional venezolana véase, en general, Gil Fortoul, José, *Historia constitucional de Venezuela*, 2 vols., Berlín, 1905, 3 vols.; Caracas, 1953; Oropeza, Ambrosio, *Evolución constitucional de nuestra República*, Caracas, 1944; Ruggieri Parra, Pablo, *Historia política y constitucional de Venezuela*, 2 ts., Caracas, 1949; Lucca, Rafael Arráiz, *Venezuela: 1830 a nuestros días. Breve historia política*, Caracas, Editorial Alfa, 2007; Brewer-Carías, Allan R., *Historia constitucional de Venezuela*, 2 vols., Caracas, Editorial Alfa, 2008; Loreto González, Irene, *Algunos aspectos de la historia constitucional venezolana*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2010.

⁵ Sobre los textos de todas las Constituciones de Venezuela desde 1811 véase Picón Rivas, Ulises, *Índice constitucional de Venezuela*, Caracas, 1944; Mariñas Otero, Luis, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965; Brewer-Carías, Allan R., *Las Constituciones de Venezuela*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2 vols., 2008.

rizan la historia constitucional de Venezuela, cuatro que se sucedieron hasta 1999, y el último, que se si bien se inició en 1999, aún está en proceso de configuración.⁶

Esas cinco grandes Constituciones que dividen la historia constitucional de Venezuela fueron las siguientes: (i) la Constitución Federal para los Estados de Venezuela, del 21 de diciembre de 1811, con la cual se constituyó el Estado independiente y marcó el desarrollo posterior de todo el constitucionalismo en el país; (ii) la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, del 28 de marzo de 1864; (iii) la Constitución del 26 de marzo de 1901; (iv) la Constitución del 5 de julio de 1947; y (v) la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, del 15 de diciembre de 1999, que son las que, a pesar de las reformas puntuales que sufrieron, permiten distinguir en la historia constitucional de Venezuela en los pasados doscientos años cinco periodos constitucionales: el del Estado independiente y autónomo (1811-1864); el del Estado federal (1864-1901); el del Estado autocrático centralizado (1901-1947); el del Estado democrático centralizado (1947-1999), y el periodo que se inicia en 1999, y que se ha venido configurando como el de un Estado autoritario centralizado.

Debe mencionarse además, que en el proceso de conformación de esos periodos políticos, del papel fundamental que correspondió a las cinco Constituciones mencionadas que les dieron origen, sin duda, las diversas otras reformas constitucionales sancionadas en los mismos fueron moldeando el régimen constituido, a lo que también contribuyeron los diversos “actos constitucionales” que se produjeron en la historia constitucional al inicio o durante esos periodos como resultado de las múltiples rupturas del hilo constitucional que se produjeron en la historia del país, como resultado de revoluciones y golpes de Estado que se sucedieron entre 1812 y 1899; luego, entre 1945 y 1958, y posteriormente, en 1999, como resultado de las decisiones adoptadas para convocar la Asamblea Nacional Constituyente que se desarrolló ese año, violentando la Constitución de 1961, y por los actos adoptados por esta contra el orden constitucional existente.⁷ Esos ac-

⁶ Sobre la identificación de estos cinco ciclos políticos véase lo que expusimos en *Informe sobre la descentralización en Venezuela 1993, Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías, ministro de Estado para la Descentralización (junio 1993-febrero 1994)*, Caracas, 1994, pp. 17 y ss.; Brewer Carías, Allan R., *Instituciones políticas y constitucionales. Evolución histórica del Estado*, Caracas, 1996; “La conformación político-constitucional del Estado venezolano”, *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 23-526, y en *Historia constitucional de Venezuela*, cit., pp. 220 y ss.

⁷ Véase lo expuesto en Brewer-Carías, Allan R., *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1999; *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1999; *Debate constituyente (aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, 3 vols., Caracas, Fundación de Derecho

tos constitucionales forman también parte importante de la historia política y constitucional del país, y contribuyen a explicar los ciclos histórico políticos mencionados.

I. EL PERIODO CONSTITUYENTE DEL ESTADO, COMO ESTADO INDEPENDIENTE Y AUTÓNOMO: 1811-1864

El primer periodo corresponde al de la constitución del Estado y a su estructuración como Estado independiente y autónomo (semidescentralizado), y que se desarrolló entre 1811 y 1863, el cual, a su vez, comprende tres lapsos bien diferenciados: primero, el que corresponde a las dos Constituciones sancionadas en el proceso primario de formación del Estado independiente, que fueron, además de la Constitución constitutiva del Estado Federal de 1811, la Constitución llamada de Angostura de 1819, que con acentuado centralismo presentó Simón Bolívar al Congreso de las Provincias reunidas en esa ciudad; segundo, el que corresponde a la República de Colombia, marcado por la Constitución de Colombia sancionada en Cúcuta en 1821, en la cual, igualmente a propuesta de Bolívar, quedaron reunidas en un solo Estado las antiguas provincias de Venezuela, de Nueva Granada y de Ecuador, en lo que se conoció como la Gran Colombia, en la cual Venezuela fue inmersa; y tercero, el del reestructurado Estado venezolano autónomo que surgió de la Constitución de Venezuela de 1830, luego de la separación de la Gran Colombia, con la cual se consolidó la República conforme a un pacto político centro-federal que le dio sustento, y con el cual tuvo un largo periodo de vigencia hasta 1864, con reformas parciales en dos oportunidades (1857-1858) y una ruptura del hilo constitucional. Este primer periodo de la historia constitucional de Venezuela, con esos tres lapsos, concluyó con las guerras federales que se desarrollaron entre 1858-1863.

En este primer periodo, en todo caso, se sentaron las bases de lo que sería el constitucionalismo venezolano posterior, al adoptarse los principios básicos del constitucionalismo moderno producto de las revoluciones norteamericana y francesa de finales del siglo XVIII,⁸ antes, incluso,

Público-Editorial Jurídica Venezolana, 1999; *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México, UNAM, 2002.

⁸ Brewer-Carías, Allan R., *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1991; y *Reflexiones sobre la Revolución norteamericana (1776), la Revolución francesa (1789), la Revolución Hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008.

que se sancionara la Constitución de la Monarquía Española de Cádiz de 1812.⁹

La Constitución Federal para los estados de Venezuela, del 21 de diciembre de 1811,¹⁰ adoptada por el Congreso General de las Provincias Unidas de Venezuela,¹¹ en efecto, “fue la primera Constitución *nacional* en el continente americano”,¹² y aun cuando no tuvo vigencia real superior a un año debido al inicio de las guerras de independencia, condicionó la evolución de las instituciones políticas y constitucionales venezolanas hasta nuestros días, habiendo recogido en su texto los principios fundamentales del constitucionalismo moderno, como fueron el carácter mismo de la Constitución como norma suprema, producto de la voluntad popular; el carácter representativo y republicano del gobierno; el principio de la separación de poderes en la organización del Estado; la declaración de derechos del hombre; las bases de la organización territorial del Estado conforme a los principios de federalismo y del municipalismo, y la garantía objetiva de la Constitución, lo que abrió la puerta al posterior desarrollo del control de constitucionalidad. Conforme a esos principios, en sus 228 artículos reguló, el Poder Legislativo (artículos 3 a 71), el Poder Ejecutivo (artículos 72 a 109), el Poder Judicial (artículos 110 a 118), el régimen de las provincias (artículos 119 a 134) y los derechos del hombre a ser respetados en toda la extensión del Estado (artículos 141 a 199). En el capítulo I, además, se reguló la religión, proclamándose a la religión católica, apostólica y romana como la religión del Estado y la única y exclusiva de los habitantes de Venezuela (artículo 1).

En esta Constitución se destaca, ante todo, la consagración de su supremacía, fuera del alcance del legislador ordinario, lo que se plasmó expresa-

⁹ Brewer-Carías, Allan R., “El paralelismo entre el constitucionalismo venezolano y el constitucionalismo de Cádiz (o cómo el de Cádiz no influyó en el venezolano)”, en Aguiar, Asdrúbal (coord.), *La Constitución de Cádiz. Hacia los orígenes del constitucionalismo iberoamericano y latino*, Caracas, Unión Latina-UCAB, 2004, pp. 223-331.

¹⁰ Brewer-Carías, Allan R., *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 553-581; y en *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y documentos afines*, Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959, pp. 79 y ss.

¹¹ Las provincias de la Capitanía General de Venezuela en 1811 eran las siguientes nueve: Caracas, Barinas, Barcelona, Cumaná, Margarita, Mérida, Trujillo, Maracaibo, Guayana. En el Congreso de las Provincias Unidas solo participaron diputados por las primeras siete provincias. Véase Garrido Rovira, Juan, “La legitimación de Venezuela (el Congreso Constituyente de 1811)”, en Plaza, Elena y Combellas, Ricardo (coords.), *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela: 1811-1999*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2005, pp. 13-74, y *El Congreso Constituyente de Venezuela*, Caracas, Bicentenario del 5 de julio de 1811, Universidad Monteávila, 2010.

¹² Restrepo Piedrahita, Carlos, *Primeras Constituciones de Venezuela y Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996, p. 21.

mente en su artículo 227, al indicar que “Las leyes que se expidan contra el tenor de ella no tendrán ningún valor sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción”.

En el mismo sentido, luego de la enumeración de los derechos del hombre, el artículo 199 de la Constitución de 1811 precisó que esos derechos:

Están exentos y fuera del alcance del poder general ordinario del gobierno y que, conteniendo o apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria a ellos que se expida por la legislatura federal o por las provincias será absolutamente nula y de ningún valor.

La Constitución, por otra parte, conforme al concepto moderno, fue producto de la soberanía del pueblo, expresada a través de la representación nacional, indicando en su propio texto la definición de la propia soberanía popular; así:

Artículo 143. Una sociedad de hombres reunidos bajo unas mismas leyes, costumbres y gobiernos forma una soberanía.

Artículo 144. La soberanía de un país, o supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad, reside, pues esencial y originalmente en la masa general de sus habitantes y se ejercita por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución.

Por ello, agregó la Constitución de 1811, que:

Artículo 146. Ningún individuo, ninguna familia, ninguna porción o reunión de ciudadanos, ninguna corporación particular, ningún pueblo, ciudad o partido, puede atribuirse la soberanía de la sociedad que es imprescindible, inajenable e indivisible, en su esencia y origen, ni persona alguna podrá ejercer cualquier función pública del gobierno si no la ha obtenido por la Constitución.

En definitiva, siendo el sistema de gobierno netamente republicano y representativo, la Constitución de 1811 estableció que:

Artículo 149. La Ley es la expresión libre de la voluntad general de la mayoría de los ciudadanos, indicada por el órgano de sus representantes legalmente constituidos.

Para la conformación de gobierno, la Constitución se redactó sobre la base del principio de la separación de poderes, al disponer en el preámbulo, que

El ejercicio de la autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos cuerpos independientes entre sí y en sus respectivas facultades.

Además, el artículo 189 insistía en que

Los tres Departamentos esenciales del Gobierno, á saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, es preciso que se conserven tan separados e independientes el uno del otro cuanto lo exija la naturaleza de un gobierno libre lo que es conveniente con la cadena de conexión que liga toda fábrica de la Constitución en un modo indisoluble de Amistad y Unión.

Así, en cuanto al Poder Legislativo, en el capítulo II se lo reguló, atribuyéndoselo al Congreso General de Venezuela, dividido en dos Cámaras: la de Representantes y el Senado (artículo 3); con normas destinadas a regular el proceso de formación de las leyes (artículos 4 a 13); la forma de elección de los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado (artículos 14 a 51) con una regulación detallada del proceso de elección de manera indirecta en congregaciones parroquiales (artículo 26) y en congregaciones electorales (artículo 28); sus funciones y facultades (artículos 52 a 66); el régimen de las sesiones de las Cámaras (artículos 67 a 70); y sus atribuciones especiales (artículo 71).

En particular, en cuanto al órgano legislativo, se le asignó la función de elaborar las leyes, al establecer en su sección tercera que:

Artículo 3. La ley se forma por la expresión libre y solemne de la voluntad general, y ésta se expresa por los apoderados que el pueblo elige para que representen sus derechos.

En esta misma orientación, en el artículo 149 de la Constitución de 1811 se estableció:

Artículo 149. La ley es la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos, indicadas por el órgano de sus representantes legalmente constituidos. Ella se funda sobre la justicia y la utilidad común y ha de proteger la libertad pública e individual contra toda opresión o violencia.

En el capítulo III se reguló al Poder Ejecutivo en forma plural, el cual se dispuso que residiera en la ciudad federal, estando “depositado en tres individuos elegidos popularmente” (artículo 72) por las congregaciones electorales (artículo 76) por listas abiertas (artículo 77). En el capítulo no solo se

reguló la forma de elección del triunvirato (artículos 76 a 85), sino que se definieron las atribuciones del Poder Ejecutivo (artículos 86 a 99) y sus deberes (artículos 100 a 107). De acuerdo con la forma federal de la Confederación, se reguló la relación entre los poderes ejecutivos provinciales y el gobierno federal, indicándose que aquéllos eran, en cada provincia, “los agentes naturales e inmediatos del Poder Ejecutivo Federal para todo aquello que por el Congreso General no estuviere cometido a empleados particulares en los ramos de Marina, Ejército y Hacienda Nacional” (artículo 108).

Por último, en cuanto al Poder Judicial, el capítulo IV se destinó a regularlo, depositándolo en una Corte Suprema de Justicia (artículos 110 a 114) con competencia originaria, entre otros, en los asuntos en los cuales las provincias fueran parte interesada y competencia en apelación en asuntos civiles o criminales contenciosos (artículo 116).

Por otra parte, en la Constitución federal se incorporó un capítulo VIII dedicado a los “Derechos del hombre que se reconocerán y respetarán en toda la extensión del Estado”, distribuidos en cuatro secciones: “Soberanía del pueblo” (artículos 141 a 159), “Derechos del hombre en sociedad” (artículos 151 a 191), “Deberes del hombre en sociedad” (artículos 192 a 196) y “Deberes del cuerpo social” (artículos 197 a 199). Dichos derechos se complementaron, por otra parte, con diversas previsiones incorporadas en el capítulo IX, sobre “Disposiciones generales”.

En la primera sección sobre “Soberanía del pueblo” se precisan los conceptos básicos que en la época originaban una república, comenzando por el sentido del “pacto social” (artículos 141 y 142). La sección continúa con el concepto de soberanía (artículo 143) y de su ejercicio mediante representación (artículos 144-146), el derecho al desempeño de empleos públicos en forma igualitaria (artículo 147), con la proscripción de privilegios o títulos hereditarios (artículo 148), la noción de la ley como expresión de la voluntad general (artículo 149) y la nulidad de los actos dictados en usurpación de autoridad (artículo 150).

En la segunda sección sobre “Derechos del hombre en sociedad”, al definirse la finalidad del gobierno republicano (artículo 151), se enumeran como tales derechos a la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad (artículo 152), y a continuación se detalla el contenido de cada uno: se define la libertad y sus límites solo mediante ley (artículos 153-156), la igualdad (artículo 154), la propiedad (artículo 155) y la seguridad (artículo 156). Además, en esta sección se regulan los derechos al debido proceso: el derecho a ser procesado solo por causas establecidas en la ley (artículo 158), el derecho a la presunción de inocencia (artículo 159), el derecho a ser oído (artículo 160), el derecho a juicio por jurados (artículo 161). Además, se regula el de-

recho a no ser objeto de registro (artículo 162), a la inviolabilidad del hogar (artículo 163) y los límites de las visitas autorizadas (artículo 165), el derecho a la seguridad personal y a ser protegido por la autoridad en su vida, libertad y propiedades (artículo 165), el derecho a que los impuestos solo se establezcan mediante ley dictada por los representantes (artículo 166), el derecho al trabajo y a la industria (artículo 167), el derecho de reclamo y petición (artículo 168), el derecho a la igualdad respecto de los extranjeros (artículo 168), la proscripción de la irretroactividad de la ley (artículo 169), la limitación a las penas y castigos (artículo 170) y la prohibición respecto de los tratos excesivo y la tortura (artículos 171 y 172), el derecho a la libertad bajo fianza (artículo 174), la prohibición de penas infamantes (artículo 175), la limitación del uso de la jurisdicción militar respecto de los civiles (artículo 176), la limitación a las requisiciones militares (artículo 177), el régimen de las milicias (artículo 178), el derecho a portar armas (artículo 179), la eliminación de fueros (180) y la libertad de expresión de pensamiento (artículo 181). La sección concluye con la enumeración del derecho de petición de las legislaturas provinciales (artículo 182) y el derecho de reunión y petición de los ciudadanos (artículos 183-184), el poder exclusivo de las legislaturas de suspender las leyes o detener su ejecución (artículo 185), el poder de legislar atribuido al Poder Legislativo (artículo 186), el derecho del pueblo a participar en la legislatura (artículo 187), el principio de la alternabilidad republicana (artículo 188), el principio de la separación de poderes entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (artículo 189), el derecho al libre tránsito entre las provincias (artículo 190), el fin de los gobiernos y el derecho ciudadano de abolirlos y cambiarlos (artículo 191).

En la sección tercera sobre “Deberes del hombre en sociedad”, donde se establece la interrelación entre derechos y deberes (artículo 192), la interrelación y limitación entre los derechos (artículo 193), los deberes de respetar las leyes, mantener la igualdad, contribuir a los gastos públicos y servir a la patria (artículo 194), con precisión de lo que significa ser buen ciudadano (artículo 195), y de lo que significa violar las leyes (artículo 196).

En la sección cuarta sobre “Deberes del cuerpo social”, donde se precisan las relaciones y los deberes de solidaridad social (artículos 197-198), y se establece en el artículo 199 la declaración general sobre la supremacía y constitucional y la vigencia de estos derechos, y la nulidad de las leyes contrarias a los mismos.

Por último, en cuanto a la organización constitucional del Estado, en la Constitución de 1811, como resulta de su propia denominación, se adoptó la forma federal que se había concebido con motivo de la Revolución norteamericana, como fórmula para unir las diversas provincias. Se estableció,

así, una Federación de provincias, regulándose las someramente, pues las legislaturas provinciales debían dictar las propias Constituciones provinciales. Para ello, en el “Preliminar” de la Constitución se regularon las “Bases del Pacto Federativo que ha de constituir la autoridad general de la Confederación”, donde se precisó la distribución de poderes y facultades entre la Confederación y los estados confederados (las provincias). Se estableció, en esta forma, por primera vez en el constitucionalismo moderno, después de su creación en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, una forma federal para un nuevo Estado, conforme al siguiente esquema:

En todo lo que por el Pacto Federal no estuviere expresamente delegado a la Autoridad general de la Confederación, conservará cada una de las Provincias que la componen su Soberanía, Libertad e Independencia; en uso de ellas tendrán el derecho exclusivo de arreglar su Gobierno y Administración territorial bajo las leyes que crean convenientes, con tal que no sean de las comprendidas en esta Constitución ni se opongan o perjudiquen a los Pactos Federativos que por ella se establecen.

En cuanto a las competencias de la Confederación “en quien reside exclusivamente la representación Nacional”, se dispuso que estaba encargada de

Las relaciones extranjeras, de la defensa común y general de los estados Confederados, de conservar la paz pública contra las conmociones internas o los ataques exteriores, de arreglar el comercio exterior y el de los estados entre sí, de levantar y mantener ejércitos, cuando sean necesarios para mantener la libertad, integridad e independencia de la Nación, de construir y equipar bajeles de guerra, de celebrar y concluir tratados y alianzas con las demás naciones, de declararles la guerra y hacer la paz, de imponer las contribuciones indispensables para estos fines u otros convenientes a la seguridad, tranquilidad y felicidad común, con plena y absoluta autoridad para establecer las leyes generales de la Unión y juzgar y hacer ejecutar cuanto por ellas quede resuelto y determinado.

En todo lo no atribuido a la Confederación, la competencia correspondía a las provincias; así, se concibieron como “estados soberanos”, correspondiéndoles a ellos, en sus respectivas Constituciones, disponer sus poderes, y en particular la organización territorial interna de las mismas.

Como se dijo, todos estos principios del constitucionalismo condicionaron el proceso posterior, habiendo dominado este primer ciclo político constitucional del Estado independiente y autónomo semidescentralizado, por los hombres que conformaron la generación de la independencia, con líderes civiles, como Juan Germán Roscio, Francisco Javier Ustáriz y Francisco

Iznardi; y líderes militares, como Francisco de Miranda, Simón Bolívar, José Antonio Páez. El proyecto que lo caracterizó fue la construcción e implantación de un Estado nuevo, fundado en las excolonias españolas, basado, en cuanto a la forma del Estado, en la organización de las provincias que nos quedaron como legado del régimen español; provincias que se habían desarrollado en el sistema colonial como organizaciones administrativas altamente descentralizadas. Precisamente, fue por esa enorme descentralización y autonomía provincial que existía en los territorios de la Capitanía General de Venezuela que, como forma para estructurar un Estado nuevo —que fue lo que propuso ese liderazgo político—, se adoptó el esquema federal.

Por ello, puede decirse que Venezuela, como Estado independiente, nació bajo una forma federal de Estado, porque, entre otros factores, en el constitucionalismo de la época no había otra forma para construir un Estado con base en la estructura político-territorial de excolonias descentralizadas. La “Confederación de los estados de Venezuela”, por ello, fue el esquema político tomado de la experiencia norteamericana para unir lo que estaba y había estado siempre desunido, salvo precariamente en los treinta años anteriores a la Independencia, a raíz de la creación, en 1777, de la Capitanía General de Venezuela, que comprendía el grupo de provincias que conformaron el territorio del Estado; pero en todo caso, incomunicadas entre sí, y altamente disgregadas.

La progresiva instauración de un poder central dentro de las vicisitudes iniciales de la guerra de Independencia, antes y después de la separación de la Gran Colombia, llevaron al nuevo liderazgo que sucedió al de la Independencia y sus sucesores, y que asumió el control del Estado a partir de 1830, a no entender los cambios que habían provocado, y a pretender aplicar, a finales de la década de los cincuenta del siglo XIX, los mismos criterios políticos iniciales, como si no hubieran transcurrido casi tres décadas de vida republicana. Precisamente, hacia fines de la década de los cincuenta del siglo XIX, fue la lucha entre el poder central que había sido construido por los propios líderes regionales en el gobierno, y el poder regional, que se había afianzado en las provincias, lo que provocó la ruptura del sistema, culminando con las guerras federales (1858-1863). No faltaron, en ese periodo de crisis, reformas constitucionales en 1857 y 1858, las cuales en nuestra historia siempre han sido el preludio del derrumbe de los sistemas.

Así, la Constitución se reformó en 1857 y 1858, y de allí, en medio de la guerra, no hubo más remedio que llamar al prócer, al que había estado actuando en la vida política del país desde la Independencia, y la había dominado por completo desde 1830: José Antonio Páez. Fue llamado como el salvador del país, y la realidad fue que no duró sino meses en el poder,

incluso asumiendo una dictadura, acabando definitivamente con el sistema, y concluyendo la última fase de las guerras federales.

II. EL PERIODO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO FEDERAL: 1864-1899

El segundo periodo en la historia constitucional de Venezuela (1863-1901) corresponde al de la federalización del Estado, el cual fue marcado por la Constitución que configuró el Estado federal (1864), producto de una Asamblea Constituyente convocada al concluir las guerras federales,¹³ bajo cuya fórmula se desarrolló la autocracia liberal, con modificaciones parciales en múltiples ocasiones (1874, 1881, 1891, 1893). Este periodo concluyó con la Revolución Liberal Restauradora de 1899 y las “guerras” libradas contra los caudillos regionales.

En efecto, del derrumbe del Estado autónomo semidescentralizado del primer periodo surgió una nueva estructuración constitucional del Estado, con un nuevo liderazgo político en el poder y un nuevo proyecto político, que fue el del Estado federal. El cambio fue radical, habiendo asumido el poder los líderes y caudillos regionales que habían venido confrontando el poder central, como Juan Crisóstomo Falcón, Ezequiel Zamora y Antonio Guzmán Blanco, desconocidos hasta entonces. El último, sin embargo, dominaría al país por varias décadas, en una alianza constitucional que fue tejendo con los caudillos regionales, y que duraría hasta comienzos del siglo XX.

Lo cierto es que en 1863 surgió un nuevo sistema político, un nuevo liderazgo, un nuevo Estado y un nuevo proyecto político. El anterior sistema fue barrido y comenzó la instauración de uno nuevo, en este caso, basado en la forma federal del Estado, con una disgregación extrema del poder.

Este periodo, después del armisticio de 1863 que puso fin a la guerras, se inició constitucionalmente con la sanción por una Asamblea Constituyente, de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, la cual estableció, formalmente, a la forma federal del Estado venezolano, distribuyendo territorialmente el poder de la República en entidades federales autónomas con gobierno propio elegido por sufragio directo y secreto (artículos 13 y 22), confinándose el poder nacional a un Distrito Federal, como territorio neutro (artículos 13,3; 43,2; 72,20 y 84).¹⁴

¹³ Lugo Felice, Rafael, “Proceso constituyente de 1863”, en Plaza, Elena y Combellas, Ricardo (coords.), *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela: 1811-1999*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2005, pp. 225-264.

¹⁴ Brewer-Carías, A. R., *El régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal venezolano*, Caracas, 1965.

Para ello, las diecinueve provincias que conformaban el territorio, producto de la subdivisión de las nueve provincias iniciales de 1811,¹⁵ se unieron “para formar una Nación libre y soberana, con el nombre de Estados Unidos de Venezuela”, denominación que perdurará hasta la Constitución de 1947, cambiándose a partir de 1953 por la de República de Venezuela. Las provincias, así, comenzaron a denominarse “estados”, y en las “Bases de la Unión”, fórmula que perduró hasta la Constitución de 1945, y que se eliminó a partir de 1947, aquellos estados se comprometieron a una serie de postulados donde estaban expuestas las bases de este pacto federal, o más bien el pacto regional caudillista federalista que daba soporte al Estado nacional y al poder central, y que se manifestó particularmente en la organización de las fuerzas armadas. Estas estaban formadas por “la milicia ciudadana que organizaban los estados”, compuesta “con individuos voluntarios, con un contingente proporcionado que dará cada Estado llamando al servicio a los ciudadanos que deban prestarlo conforme sus leyes”, no pudiendo en ningún caso el gobierno nacional “situar en un Estado fuerza ni jefes militares con mando, que no sean el mismo Estado, ni de otro, sin el permiso del Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza” (artículos 94 y 100). La ausencia de un ejército nacional y la consolidación de las milicias regionales irregulares bajo el comando de los caudillos regionales era sin duda lo que daba, a través de este pacto de señores regionales feudales, soporte al poder nacional.

El establecimiento formal de la Federación implicó, por supuesto, una distribución vertical del poder público entre el que tenían los estados “independientes” y el que se atribuían, en las Bases de la Unión, a la nación, eliminándose toda referencia al poder municipal que se había incorporado en las reformas de 1857 y 1858, el cual quedó atribuido a los estados en el establecimiento de “la reglas fundamentales de su régimen y gobierno interior” (artículo 13, Constitución de 1864). La Federación de 1864, en todo caso, tuvo formalmente elementos particulares que la apartaron del modelo norteamericano, habiendo tenido desde el inicio una marcada carga centralista, por ejemplo en materia legislativa, al comprometerse los estados en las Bases de la Unión, “a tener para todos ellos una misma legislación sustantiva, civil y criminal” (artículos 13 y 22), con lo cual desde el mismo inicio del proceso legislativo de Venezuela, los códigos fundamentales fueron y siguen siendo nacionales, y nunca se dictaron por los estados. En el esquema

¹⁵ De acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución, esas provincias fueron: “Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy”.

federal debe mencionarse, sin embargo, que el Poder Judicial correspondía básicamente a los estados.

Antonio Guzmán Blanco, como se dijo, fue *primus inter pares* en el sistema político que dominaron los caudillos regionales, y entre otros instrumentos, en los primeros lustros del periodo, gobernó a través de lo que se llamaron las “Conferencias de Plenipotenciarios”, que no eran otra cosa que la reunión de los diversos caudillos regionales en Caracas, para resolver los grandes problemas del país; un país, además, paupérrimo, endeudado y sometido progresivamente a una autocracia central, que se había venido construyendo a su sombra, que al ser abandonada por el “Gran Civilizador”, quien se retiró a Francia, produjo el progresivo deterioro del debilitado poder central.

En esas décadas y con innumerables revoluciones y rupturas, producto de la lucha por el poder, la Constitución Federal fue objeto de varias reformas, a cargo de Congresos constituyentes y plenipotenciarios, generalmente puntuales, incidiendo en el sistema electoral y en la duración de los periodos constitucionales, en 1874 y en 1881. La Constitución de este último año fue denominada como la Constitución “Suiza”¹⁶ por la creación en ella de un Consejo Federal para integrar formalmente a los caudillos regionales al poder. En esta Constitución, además, se agruparon los veinte estados de la Federación en nueve grandes estados, pasándose a denominar como “secciones” a los viejos estados agrupados (artículos 1 a 4); iniciándose así el proceso de centralización formal del federalismo.

La última década del siglo XIX, con Guzmán fuera del país, también estuvo signada por las reformas constitucionales de 1891 y 1893, entre otros factores, y como ha sido una constante en nuestra historia, para extender el periodo constitucional. Sin embargo, la crisis política derivada de la confrontación liberal de los liderazgos regionales no se podía resolver con reformas constitucionales; el problema era el del deterioro general del sistema, entre otros factores, por la lucha sin cuartel entre el poder central y los caudillos regionales. En particular, la reforma constitucional de 1893 reconstituyó la antigua división político-territorial de la República de los estados, eliminó el Consejo Federal y elevó el periodo constitucional del presidente a cuatro años (artículo 71), y estableció por primera vez a nivel constitucional “la autonomía del Municipio y su independencia del poder político

¹⁶ Rivas, Elide, “El proceso constituyente y la Constitución de 1881. Un federalismo a la suiza”, en Plaza, Elena y Combellas, Ricardo (coords.), *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela: 1811-1999*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2005, pp. 317-339.

del estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo” (artículo 13.2). Al pretender ejercer el presidente de la República en 1899 la atribución de designar presidentes provisionales de las secciones territoriales en proceso de ser reorganizadas como estados, provocó el levantamiento en armas del general Cipriano Castro en el estado Táchira, quien a la cabeza de la Revolución Liberal Restauradora tomó a Caracas en 1899,¹⁷ concluyendo con ella el ciclo histórico del Estado federal, dándose inicio al tercer periodo del Estado autocrático centralizado.

III. EL PERIODO DE LA CENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y DE LA AUTOCRACIA: 1901-1945

El tercer periodo constitucional de Venezuela, que abarca desde 1901 a 1945, que corresponde a la consolidación del Estado nacional, signado por las Constituciones que dieron forma al Estado autocrático centralizado, comenzando con la Constitución de 1901,¹⁸ que revirtió la estructura federal, y sus sucesivas reformas de 1904, 1909, 1914, 1922), alcanzando su versión más acabada en la reforma de 1925, producto de la dictadura de Juan Vicente Gómez, que ya se había consolidado como una dictadura “petrolera”, la cual a su vez fue reformada parcialmente en varias ocasiones (1928, 1929, 1931), incluso al final de la época del predominio de los gobernantes andinos (1936-1945). Este periodo concluyó con la Revolución de Octubre de 1945.

En efecto, la Revolución Liberal Restauradora de 1899, como se señaló, paradójicamente se inició en defensa de la soberanía de los estados, que se pensaba lesionada con la designación provisional de los presidentes de los mismos por el gobierno central. Por ello, la protesta de Cipriano Castro, que provocó su primera proclama, fue contra las decisiones del Congreso Nacional respecto al nombramiento provisional por el presidente de la República, de los presidentes de los estados que se habían recién reinstaurado, después de que en la época de Guzmán Blanco se habían

¹⁷ Velásquez, Ramón J., *La caída del liberalismo amarillo. Tiempo y drama de Antonio Paredes*, Caracas, 1973, pp. 206 y ss., y 242 y ss.; Zerpa Aponte, Ángel, “Los procesos constituyentes de 1892 y 1893: la constitucionalización de la ‘caída del liberalismo amarillo’”, en Plaza, Elena y Combellas, Ricardo (coords.), *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, pp. 341-412.

¹⁸ Zerpa Aponte, Ángel, “El primer proceso constituyente del siglo XX: la Constituyente de 1901”, en Plaza, Elena y Combellas, Ricardo (coords.), *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela: 1811-1999*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2005, pp. 419-449.

convertido en “secciones” de agrupaciones territoriales mayores.¹⁹ Pero esa idea original, supuestamente federalista, se desvirtuaría con el texto constitucional de 1901, aprobado por una Asamblea Constituyente, y por supuesto con las ejecutorias posteriores del propio caudillo de los Andes, Juan Vicente Gómez, como motivo de la revolución, y con una “evolución dentro de la misma causa” a la salida de Castro del Poder en 1908 —enjuiciado por la Corte Federal y de Casación—, con lo que se puso fin, definitivamente, al ciclo del Estado federal, dándose inicio a un nuevo ciclo histórico en nuestra vida política signado por la centralización política en todos los órdenes,²⁰ el ciclo del Estado autocrático centralizado, que se inició a comienzos del presente siglo, concluyendo en 1945.

Luego del triunfo de la revolución, una Asamblea Nacional Constituyente sancionó, como se dijo, una nueva Constitución, la de 1901, en la cual se elevó a seis años el periodo constitucional (artículo 73); se eliminó el sufragio universal, al colocar en manos de los concejos municipales la elección del presidente de la República (artículo 82), cuyos poderes se aumentaron (artículo 89), eliminando el Consejo de Gobierno; y se dispuso la formal división del poder público, entre “el Poder Federal y el Poder de los estados” (artículo 29), acrecentando sin embargo las competencias y facultades de los órganos del Poder federal. Con esta Constitución de 1901, además, se centralizó el ejército, al desaparecer del texto constitucional la norma que en el periodo del Estado federal prohibía al gobierno nacional situar en los estados fuerzas o jefes con mando. Con ello se nacionalizaron las armas y la guerra, lo que se consolidó en la reforma constitucional de 1904, donde se afirmó que “todos los elementos de guerra pertenecen a la Nación”.

A la centralización militar siguió la centralización fiscal, que progresivamente se fue acentuando con motivo del inicio de la explotación petrolera, y de la facultad que los estados delegaron expresamente en el Congreso para crear y organizar la renta básica de los mismos (artículo 6.29), con lo cual su manejo lo asumió el Poder Federal. En esa forma, los estados progresivamente fueron perdiendo toda fuente de ingresos, quedando reducidos estos a los que el poder central les debía repartir, en lo que se denominó el “Situa-do Constitucional”, que se consolidó constitucionalmente en la reforma de 1925. La centralización de los ingresos condujo a la centralización de la ha-

¹⁹ Véase la proclama del general Cipriano Castro al iniciar la Revolución Liberal Restauradora el 24 de mayo de 1899, *Programas políticos Venezolanos de la primera mitad del siglo XX* Caracas, Naudy Suárez Figueroa, 1977, p. 31.

²⁰ Brewer-Carías, Allan R., “El desarrollo institucional del Estado centralizado en Venezuela (1899-1935) y sus proyecciones contemporáneas”, *Revista de Estudios de Administración Local Autónoma*, Madrid, núm. 227, 1985, pp. 487-514 y núm. 228, Madrid, 1985, pp. 695-726.

cienda pública y de la administración pública, y además, al desarrollo de la legislación en el país, que desde comienzos del siglo XX fue definitivamente nacional o federal, desapareciendo progresivamente la escasa legislación que se había producido en los estados durante el siglo XIX, particularmente en materia de policía.

Durante este ciclo del Estado autocrático centralizado, por tanto, y producto de la autocracia, se comenzó la verdadera integración del país y se consolidó el Estado nacional, el cual, en muchos países de América Latina ya se había consolidado mucho antes, hacia mitades del siglo XIX. En este sentido, puede considerarse que ese proceso fue tardío en Venezuela, por la disgregación nacional que produjo el federalismo del siglo XIX, y en buena parte por la aparición, luego, del Estado autocrático centralizado, en la primera mitad del siglo XX.

Pero de nuevo, después de varias décadas de autocracia centralista y de construcción del Estado central, que fue acabando progresivamente con todos los vestigios del Estado federal, salvo con su nombre, el liderazgo político andino no supo o no quiso entender los cambios que habían venido provocando en la sociedad y en las relaciones de poder, la propia consolidación e integración del Estado nacional, el cambio político en el mundo de mitades del siglo XX como consecuencia de las dos guerras mundiales, y el proceso general de democratización que se estaba iniciando a comienzos de los años cuarenta.

Por ejemplo, los sucesores políticos de Gómez, quien falleció en 1935, a pesar de la apertura democrática y de modernización iniciada por López Contreras y Medina, no supieron entender que el sufragio universal, directo y secreto en 1945, después de la Segunda Guerra Mundial, era el elemento esencial para consolidar la democracia que comenzaba a nacer. Se reformó la Constitución en ese mismo año,²¹ pero a pesar del clamor de los nuevos actores políticos, producto del sindicalismo naciente y de la apertura democrática que surgió desde fines de los años treinta, no se estableció el sufragio universal y directo, y lo que se consagró fue el sufragio universal limitado solo para darle el voto a las mujeres en las elecciones municipales, excluyéndolas de las elecciones nacionales, sin modificarse el sistema de elección indirecta para presidente de la República. Con la reforma de 1945, en realidad no se tocaron los aspectos esenciales del régimen, lo que condujo a que la misma y el régimen político que se había iniciado a principios de siglo, cesaran meses después con la Revolución de Octubre de 1945, la cual,

²¹ Núñez, Linda, “La reforma constitucional del 1945”, en Plaza, Elena y Combellas, Ricardo (coords.), *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela: 1811-1999*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2005, pp. 563-585.

al menos del Acta Constitutiva de la Junta Revolucionaria de Gobierno, se constata que la misma se hacía, entre otros factores, para establecer el sufragio universal, directo y secreto, en beneficio del pueblo venezolano. Con ello se inició el cuarto periodo de la historia constitucional de Venezuela.

IV. EL PERIODO DE LA ESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO CENTRALIZADO DE DERECHO: 1945-1999

El cuarto periodo de la historia constitucional de Venezuela, que transcurrió desde 1945 a 1998, y que corresponde al de la democratización del Estado petrolero, estuvo signado por los aportes de la Constitución de 1947, la cual fue adoptada por una Asamblea Constituyente plural,²² a pesar de su corta vigencia (1947-1948), sentó las bases del régimen democrático, que luego recogería la Constitución de 1961, que ha sido el de más larga duración en toda la historia del país, cuando en 1999 fue sustituida por la vigente Constitución de 1999.

Este periodo comprende una etapa inicial del populismo democrático que se desarrolló al calor de la Revolución de Octubre, y que mediante la elección de una Asamblea Constituyente llevó a la sanción de la Constitución de 1947, conforme a la cual se eligió por primera vez en la historia un presidente de la República por sufragio universal directo y secreto (Rómulo Gallegos), quien fue derrocado en 1948 por los mismos militares que habían acompañado la Revolución. La etapa inicial fue seguida de una década de interregno de la intervención y dictadura militar, donde se adoptó la Constitución de 1953, y que duró hasta 1958, cuando como consecuencia de una nueva revolución democrática se inició el periodo del Estado democrático centralizado de partidos, y que se desarrolló al amparo del texto constitucional de 1961 hasta 1999.

En 1945, por tanto, terminó el ciclo histórico de la autocracia de principios del siglo XX, habiendo quedado barrido el sistema, su liderazgo y la generación que había asumido el proyecto político iniciado a principios del siglo XX; comenzando la instauración, en su lugar, de un sistema de Estado democrático, pero igualmente centralizado. Por ello, el centralismo que se inició a principios del siglo XX, como sistema estatal, en realidad no

²² Jiménez Monsalve, Ingrid, “Asamblea Nacional Constituyente 1946-1947. Logros y fracasos de un programa político”, en Plaza, Elena y Combellas, Ricardo (coords.), *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela: 1811-1999*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2005, pp. 587-621.

terminó en 1945, al concluir el ciclo autocrático centralizado, sino que se prolongó durante el ciclo democrático centralizado que se instauró a partir de la década de los cuarenta, basado en los dos pilares fundamentales que caracterizaron al Estado y al sistema político durante el siglo XX: la democracia de partidos y el centralismo de Estado.

Desde el punto de vista constitucional, como se dijo, el signo del periodo lo dio la Constitución de 1947, sancionada por una Asamblea Constituyente, en cuya elección tuvo participación, por primera vez, el voto femenino. El texto constitucional, indudablemente, tuvo un carácter revolucionario, no solo en cuanto a técnica y expresión, sino en cuanto al contenido, pues desarrolló ampliamente los derechos sociales, limitó los derechos económicos, y estableció el derecho al sufragio universal, directo y secreto, con lo cual se inició la democracia representativa en Venezuela (artículos 44 y 47). En cuanto a la forma del Estado, el texto de 1947, que, como se dijo, luego sirvió de modelo al de 1961, estableció una correlación y balance entre los poderes nacionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) divididos en forma tradicional (artículos 84 y 137), y conservó, a pesar del centralismo inmanente de su texto, vestigios del régimen federal.²³

La Constitución de 1947, en todo caso, a pesar de su vigencia efímera de algo más de un año, y de que muchas de sus disposiciones no llegaron a aplicarse, cambió completamente, en cuanto al fondo y a la forma, la tradición constitucional precedente, incluso en el número de los artículos que la conformaron que doblaron a los de los textos anteriores. Comenzó, incluso, con una Declaración preliminar, equivalente al preámbulo de las Constituciones posteriores (1961 y 1999), en la cual se formularon los principios fundamentales de dicho pacto de organización política, entre ellos, “la sustentación de la democracia, como único e irrenunciable sistema de gobernar su conducta interior, y la colaboración pacífica en el designio de auspiciar ese mismo sistema de gobierno y relaciones de todos los pueblos de la tierra”, lo cual recogió luego el texto constitucional de 1961 y en cierta forma el de 1999 en sus preámbulos.

En cuanto a la forma del Estado, la Constitución de 1947 lo dividió territorialmente en estados, un Distrito Federal, los territorios federales y las dependencias federales (artículos 2 y 9), estas últimas formadas por las islas del Mar Caribe de acuerdo con la figura que había sido creada por la Constitución de 1925 (artículos 3 y 10). El territorio de los estados de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución de 1947, y siguiendo la orien-

²³ En la disposición transitoria 7a. se remitió a la realización de un plebiscito la decisión sobre la elección de los gobernadores de estado por voto universal, directo y secreto, o solo su designación por el Ejecutivo Nacional.

tación de la de 1904 (artículos 7,3), se dividió en distritos municipales, y el de estos, a su vez, en municipios (artículo 2). De acuerdo con esta división político-territorial, el poder público se distribuyó verticalmente “entre el Poder Municipal, el de los estados y el Nacional” (artículo 86) (fórmula que luego recogió la Constitución de 1999), correspondiendo, sin embargo, el ejercicio del primero, a los concejos municipales ubicados en cada “distrito” de los estados, y no en los municipios (artículo 109). Se inició así una confusión, que perduró hasta 1989, entre la municipalidad (distrito municipal) y el concejo municipal, órgano que representaba a la municipalidad, a quien se atribuyó el ejercicio del poder municipal.

En este esquema de distribución vertical del poder, la Constitución de 1947, si bien conservó el nombre de Estados Unidos de Venezuela, eliminó el título inicial que habían tenido las Constituciones desde 1864, relativo a las “Bases de la Unión”, y lo sustituyó por un extenso título relativo al poder de los estados, en el cual se conservaron competencias sustantivas de éstos en materia de desarrollo económico y físico (artículo 121). En cuanto al poder municipal, la Constitución de 1947 destinó también un desusado y extenso título a su regulación, con detalle respecto del ámbito de la autonomía “de los Concejos Municipales” (artículo 111) y de la competencia del “Poder Municipal” (artículo 112), la cual también tenía un contenido amplio (como el de la Constitución de 1999), aun cuando con previsión expresa, en muchos casos, respecto de que esa competencia debía ejercerse “con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales” (artículos 112, 2 y 3), con lo cual se limitó sustancialmente la referida autonomía del poder municipal, como igualmente ocurre en el texto constitucional de 1999.

La Constitución de 1947 destinó, por otra parte, un extenso articulado a la regulación de los “deberes y derechos individuales y sociales” (artículos 20 a 78), siguiendo las líneas del constitucionalismo de la época. Así, reguló detalladamente las garantías individuales (artículos 29 a 46), los derechos de la familia (artículos 47 a 50), el derecho a la salud y a la seguridad social (artículos 51 y 52), los derechos concernientes a la educación (artículos 53 a 60), el derecho al trabajo (artículos 6 a 61), los derechos de carácter económico (artículos 65 a 75), y las normas relativas a la suspensión y restricción de garantías (artículos 76 a 78). Además, reguló el derecho al sufragio, estableciéndolo por primera vez en el siglo XX en un texto constitucional, con carácter universal, directo y secreto, para la elección de todos los cuerpos representativos y del presidente de los Estados Unidos de Venezuela, respecto de todos los venezolanos, hombres y mujeres, mayores de 18 años (artículo 81).

En cuanto a la regulación de la propiedad privada y de la libertad económica, la Constitución de 1947 siguió la orientación iniciada en el texto de 1936, estableciendo la función social de la propiedad, la cual, en consecuencia, podía ser sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que estableciera la ley con fines de utilidad pública o interés general (artículo 65), orientación que se siguió en las Constituciones de 1961 y 1999. En cuanto a la libertad económica, la Constitución de 1947 estableció las bases contemporáneas del intervencionismo estatal, no solo al permitir limitaciones a dicha libertad por razones sanitarias o de seguridad pública, sino al consagrar el derecho del Estado de “dictar medidas de orden económico para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación y el consumo de la riqueza, a fin de lograr el desarrollo de la economía nacional” (artículo 73), en una fórmula que también se siguió en las Constituciones posteriores.

En cuanto al Poder Nacional, al eliminarse el título de las “Bases de la Unión”, se estableció en el texto de 1947 un título especial dedicado al mismo, en el cual se enumeró su competencia (artículo 138) en el estilo que luego se recogió en el artículo 136 de la Constitución de 1961 y 156 de la de 1999. Se previó consecuencialmente, en virtud de la tendencia centralista que este texto conllevaba, la posibilidad de que las cámaras Legislativas descentralizaran competencias nacionales hacia los estados y municipalidades (artículo 139), lo cual recogieron las Constituciones de 1961 (artículo 137) y de 1999 (artículos 157, 158).

Se reguló detalladamente lo relativo a las relaciones internacionales (artículos 104 a 108), a las fuerzas armadas nacionales (artículos 93 a 103) y a la Hacienda pública nacional (artículos 231 a 247) de manera muy diferente a la tradición constitucional precedente, y en cuanto al Poder Nacional, este, dividido en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 139), fue objeto de una regulación orgánica detallada (artículos 137 y 222), que han seguido muy de cerca las Constituciones de 1961 y 1999, aun cuando en esta última con el agregado de dos otros poderes públicos: ciudadano y electoral.

En este contexto, debe destacarse particularmente como innovación la regulación, por primera vez a nivel constitucional, de instituciones como el Ministerio Público a cargo del fiscal general de la República (artículos 223 a 227) y la Contraloría General de la República (artículos 241 a 247) con autonomía funcional, y la Procuraduría General de la República (artículos 228 a 230) como institución diferenciada del Ministerio Público, dentro de la misma orientación luego recogida por la Constitución de 1961, y que la Constitución de 1999 completó, al configurar el Poder Ciudadano (Ministerio Público, Contraloría General, Defensor del Pueblo) y el Poder Electoral.

A pesar del excelente texto constitucional democrático de 1947, la práctica política del trienio 1945-1948 lamentablemente impidió el establecimiento de un sistema político con reglas de juego claramente establecidas, debido a la tendencia hegemónica del partido Acción Democrática, gran triunfador en las elecciones de 1946 y 1947, con una mayoría más que abrumadora. Esto provocó conflictos políticos y sociales al gobierno, que impidieron a Acción Democrática realizar mayores transformaciones efectivas que no fueran, en materia económica y petrolera, pues a los pocos meses de la elección de Rómulo Gallegos (1884-1969) como presidente de la República, los mismos militares que habían dado el golpe en 1945 desplazaron del poder a Acción Democrática el 24 de noviembre de 1948. Así, las fuerzas armadas asumieron “el control de la situación de la República” mediante una junta militar de gobierno presidida por Carlos Delgado Chalbaud, quien había sido ministro de Defensa de Gallegos, poniendo en aplicación la Constitución de 1936, reformada en 1945. Dos años después, el presidente de la junta militar de gobierno, Carlos Delgado Chalbaud, sería asesinado (13 de noviembre de 1950), asumiendo el poder los otros militares que habían sido sus compañeros en los golpes de 1945 y 1948, con Marcos Pérez Jiménez. Éste, luego de una farsa electoral realizada en 1953, asumió la Presidencia de la República, completando una década de gobierno militar,²⁴ hasta que fue derrocado por una rebelión militar y civil en 1958, que dio origen a un la renovación del régimen democrático.

Para ello, los partidos políticos que habían fracasado en 1946-1947 en la consolidación del régimen democrático suscribieron en 1958 un pacto político con ese propósito, denominado el Pacto de Punto Fijo,²⁵ con el cual se garantizó la democratización del país y la estabilidad del régimen democrático. El resultado fue que luego de efectuadas unas elecciones democráticas, Rómulo Betancourt —el mismo que había presidido la Junta revolucionaria de Gobierno en 1945— resultó electo presidente de la República, y las cámaras legislativas electas en diciembre de 1958 elaboraron y sancionaron la Constitución del 23 de enero de 1961, cuando se promulgó la Constitución de 1961. Esta ha sido la que en toda la historia constitucional de Vene-

²⁴ Stambouli, Andrés, *Crisis política Venezuela 1945-1958*, Caracas, 1980; Rodríguez Iturbe, José, *Crónica de la década militar*, Caracas, 1984.

²⁵ Juan Carlos Rey calificó al Pacto de Punto fijo como “uno de los más notables ejemplos que cabe encontrar en sistema político alguno, de formalización e institucionalización de unas comunes reglas de juego, al mismo tiempo que muestran la lucidez de la élite de los partidos políticos venezolanos”. Véase en “El sistema de partidos Venezolanos”, en Rey, Juan Carlos, *Problemas sociopolítico de América Latina*, Caracas, 1980, p. 315. Véase además Suárez Figueroa, Naudy, *Punto fijo y otros puntos. Los grandes acuerdos políticos de 1958*, Caracas, Fundación Rómulo Betancourt, 2006.

zuela ha tenido el mayor lapso de vigencia (38 años) siendo la segunda la de 1830, que tuvo 27 años de aplicación. Puede decirse inclusive que así como en el momento político de 1830, que condujo a un acuerdo de los líderes militares regionalistas que concluyó en lo que se denominó el Pacto Centro Federal, contribuyó a que esa Constitución tuviera vigencia suficiente durante el proceso de consolidación del Estado, una vez que se separó de la Gran Colombia precisamente por el acuerdo expreso, inicialmente, y tácito posteriormente, para mantener la naciente República; asimismo, esa explicación puede darse en el caso de la vigencia de la Constitución de 1961, la cual también fue el producto de un pacto político nuevo, que se construyó a partir de 1958.

El modelo de este texto de 1961 fue el de 1947, pero resultando con múltiples mejoras.²⁶ Desde 1958 en todo caso el país vivió bajo un régimen político democrático representativo, monopolizado por los partidos políticos, habiéndose sucedido en la Presidencia, por primera vez en la historia política del país, varios presidentes por la vía del sufragio universal, directo y secreto.

Ahora bien, el sistema político iniciado en 1945 y, sobre todo, consolidado a partir de 1958 al amparo de la Constitución de 1961, fue el de un régimen democrático dominado por los partidos, los cuales monopolizaron la representatividad y la participación política, asumiendo la conducción política del país sin que hubiera otra forma de participar que no fuera sino a través de los partidos políticos. Esta situación, por supuesto, era perfectamente legítima, pero los partidos políticos, lamentablemente, a lo largo de los últimos cuarenta años del siglo XX y de desarrollo del sistema, se cerraron en sí mismos y comenzaron a configurarse como un fin en sí mismos, de manera que, incluso, no solo no había otra forma de participar políticamente que a través de los partidos, sino que el acceso a los mismos partidos políticos fue progresivamente cerrándose y, por tanto, sin canales de participación adicionales. Progresivamente, además, se produjo el ahogamiento de todo el nuevo liderazgo que había estado surgiendo dentro de los propios partidos. En este proceso de centralismo democrático, los partidos no solo ahogaron a la sociedad civil, penetrando a los gremios y a todas las sociedades intermedias, sino que además ahogaron a los estados y municipios,

²⁶ En particular, sobre la Constitución de 1961, *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela*, Caracas, Ediciones del Congreso de la República, 1972-1973, 2 ts. (4 vols.); *Estudios sobre la Constitución. Libro homenaje a Rafael Caldera*, 4 ts., Caracas, 1980; y Brewer-Carías, Allan R., *La constitución y sus enmiendas*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1991.

de manera que los primeros quedaron como meros desechos históricos; sus asambleas legislativas, como meras formas de reducto del activismo político partidista local, y los ejecutivos estatales, como meros agentes del poder nacional; funciones que compartían con las de gestores para sus jurisdicciones de alguna que otra obra pública que podían lograr del poder central.

Todo ese proceso contribuyó a configurar un Estado federal vaciado totalmente de contenido, donde no había efectivo poder político regional y local ni niveles intermedios de poder, habiendo quedado concentrado todo el poder político, económico, legislativo, tributario, administrativo o sindical, en el centro del poder. El centralismo de Estado fue, así, acompañado de otros centralismos, como además del de los partidos políticos, organizados internamente bajo el esquema del centralismo democrático, el que se consolidó en el ámbito sindical.²⁷

Todo este sistema, desde la década de los ochenta, comenzó a resquebrajarse, y se desmoronó a la vista de los ojos de los venezolanos, de manera que de la crisis resultó el vacío de poder y de liderazgo partidista, que se llenó con el asalto al poder que se efectuó a partir de 1999, en fraude a la Constitución y a la propia democracia, bajo el comando de Hugo Chávez Frías, quien impuso un esquema estatal autoritario y centralizado, cuyas bases se plasmaron en la Constitución vigente de 1999.

V. EL PERIODO CONTEMPORÁNEO DE ESTADO CENTRALIZADO Y AUTORITARIO, DESDE 1999, CON OCASIÓN DE LA CONVOCATORIA DE UNA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Como consecuencia de la crisis del Estado democrático, puede decirse que en 1999 se inició un quinto periodo de la historia política constitucional de Venezuela, que está aun en proceso de configuración, mostrándonos después de más de una década, la implantación inicial de un régimen político de Estado autoritario centralizado y populista, al cual se le ha impuesto, al margen de la propia Constitución de 1999, solo legalmente, un signo socialista, todo lo cual ha ocurrido mediante el paralelo y progresivo desmantelamiento y desmoronamiento de las bases del Estado de derecho, del sistema de separación de poderes, del régimen de la federación, de los

²⁷ Brewer-Carías, Allan R., *El Estado. Crisis y reforma*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1983; *El Estado incomprendido. Reflexiones sobre el sistema político y su reforma*, Caracas, Vadell Hermanos, 1985; *Problemas del Estado de partidos*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1989; *Cinco siglos de historia y un país en crisis*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales y Comisión Presidencial del V Centenario de Venezuela, 1998, pp. 95-117.

sistemas de control y contrapesos del poder y de la propia democracia representativa.²⁸

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del 15 de diciembre de 1999, con la cual se ha iniciado este periodo, también fue producto de una Asamblea Nacional Constituyente, que fue electa en el mismo año de 1999, aun cuando sin haber estado prevista ni regulada en la Constitución entonces vigente de 1961; Asamblea que antes de la sanción de la nueva Constitución dio un golpe de Estado contra la Constitución de 1961 y contra todos los poderes públicos constituidos, designando nuevas autoridades e irrumpiendo contra el principio democrático.²⁹

Posteriormente, al amparo de la Constitución de 1999 hasta la actualidad (2011), progresivamente se ha venido configurando como un Estado autoritario socialista que con supuesto apoyo popular ha estado ahogando los derechos y libertades constitucionales de los venezolanos, y la propia democracia. Por ello, los cambios constitucionales que se intentaron efectuar en 2007 mediante una “reforma constitucional” que no se adaptaba a las previsiones constitucionales en la materia tenían precisamente por fin efectuar una transformación radical del Estado, y trastocar el Estado social y democrático de derecho y de justicia de orden civil que formalmente regula, para convertirlo en un Estado socialista, centralizado, policial y militarista, donde hubiera desaparecido definitivamente la democracia representativa, el principio de alternabilidad republicana y toda idea de descentralización del poder, y con la cual se hubiera retrocedido en materia de protección de los derechos humanos, y se hubiera concentrado todo el poder en la jefatura del Estado, desapareciendo la libertad económica y el derecho de propiedad.³⁰ Ello no era posible hacerlo constitucionalmente con el procedimiento de la “reforma”, sino que requería del procedimiento de convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (artículo 347). La reforma constitucional, en todo caso, fue rechazada por el voto popular en referendo, que

²⁸ Brewer-Carías, Allan R., *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, 2010.

²⁹ Brewer-Carías, Allan R., *Asamblea constituyente y ordenamiento constitucional*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1999; *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1999; *Debate constituyente*, 3 ts., Caracas, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 1999; *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México, UNAM, 2002.

³⁰ Brewer-Carías, Allan R., *La reforma constitucional de 2007 (inconstitucionalmente sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007; Rachadell, Manuel, *Socialismo del siglo XXI. Análisis de la reforma constitucional propuesta por el presidente Chávez en agosto de 2007*, Caracas, Funeda, 2007.

tuvo lugar el 2 de diciembre de 2007, lo que no ha impedido que mediante leyes y decretos leyes se hayan venido implementando, al margen de la Constitución, culminando con la sanción, en diciembre de 2010, de las leyes sobre el Estado Comunal y el Poder Popular.³¹

Ahora bien, antes de analizar la Constitución de 1999 y sus principales innovaciones y regulaciones, debemos referirnos al conjunto de vicisitudes políticas que la precedieron, y que tienen su origen en la crisis, en los años 1998 y 1999, del sistema político de Estado democrático centralizado de partidos que se había iniciado en 1945 y se había consolidado a partir de 1958, particularmente sobre la base del Pacto de Punto Fijo y al amparo de la Constitución de 1961. La crisis imponía la necesidad de la consolidación y afianzamiento que requería el régimen democrático que se había construido en los cuarenta años precedentes, pero ya era evidente que las mismas no se podían solucionar con una simple reforma constitucional como se había planteado, sino abriendo efectivamente nuevos canales de representatividad y de participación democráticas para llenar el vacío que había dejado el deterioro de los partidos políticos tradicionales y que, de nuevo, habían colocado al país en una orfandad política.

Ello lo entendió el candidato presidencial Hugo Chávez, por lo que la convocatoria de una Asamblea Constituyente, aun cuando ya había sido una propuesta que se había formulado en el país desde 1992, como consecuencia precisamente del golpe de Estado militar que intentó, y en el cual fracasó, se constituyó en su principal bandera política, planteada con total independencia a toda consideración de orden constitucional.

La Constitución de 1961, que estaba vigente para ese momento, no regulaba a la “Asamblea Constituyente” como un medio de revisión constitucional, como posteriormente sí lo hizo la Constitución de 1999, limitándose solo a establecer los mecanismos de la enmienda y de la reforma constitucionales según la importancia de los cambios buscados.³²

La propuesta de una Asamblea Constituyente en 1999, por tanto, era distinta a la que históricamente había sido implementada en el país, siempre producto de una revolución o de un golpe de Estado. En este caso, se

³¹ Brewer-Carías, Allan R. *et al.*, *Leyes orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (los consejos comunales, las comunas, la Sociedad Socialista y el sistema económico comunal)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2011.

³² Brewer-Carías, Allan R., “Los procedimientos de revisión constitucional en Venezuela”, en Roza Acuña, Eduardo (coord.), *I Procedimenti di revisione costituzionale nel Diritto Comparato*, Atti del Convegno Internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza di Urbino, 23-24 aprile 1997, Università Degli Studi di Urbino, pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza e della Facoltà di Scienze Politiche, Urbino, Italia, 1999, pp. 137-181.

trataba de forzar su convocatoria, en democracia, aun cuando sin ruptura por la fuerza del orden constitucional. Como se dijo, la convocatoria de una Asamblea Constituyente para solucionar la crisis se había planteado en 1992, después del intento de golpe de Estado militar liderado por el mismo Chávez en febrero de 1992,³³ planteamiento que sin embargo fue completamente ignorado por los partidos políticos. El campo quedó entonces solo en manos del candidato Hugo Chávez Frías, a quien el presidente R. Caldera en 1994 había indultado por su intentona golpista, quedando abierta la posibilidad de una vía democrática para convocar una Constituyente, pero que en todo caso debía incluirse en la Constitución, mediante una enmienda o una reforma puntual previa.³⁴

Sin embargo, la pauta para poder convocar la Asamblea Constituyente sin regularla previamente en la Constitución, como lo pretendía el candidato Chávez, y como efectivamente ocurrió, al ganar éste la elección presidencial el 6 de diciembre de 1998,³⁵ la dio la antigua Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en dos sentencias, por demás ambiguas, dictadas el 19 de enero de 1999 (casos *Referendo Consultivo I y II*).³⁶ De ellas, al resolver la Corte Suprema sendos recursos de interpretación que se le

³³ Frente Patriótico, *Por una Asamblea Constituyente para una nueva Venezuela*, Caracas 1991; *El Nacional*, Caracas, 01-03-92, p. D-2; Consejo Consultivo de la Presidencia de la República, *Recomendaciones del Consejo Consultivo al presidente de la República*, Caracas, 1992, p. 15; *El fiscal general y la reforma constitucional, comunicación del Dr. Ramón Escovar Salóm al presidente de la Cámara de Diputados Dr. Luis Enrique Oberto*, Caracas, Ministerio Público, 08-07-92. Véase, además, Escovar Salóm, R., “Necesidad de una Asamblea Nacional Constituyente”, *Cuadernos Nuevo Sur*, núm. 2-3, Caracas, julio-diciembre de 1992, pp. 156-160; Combellas, Ricardo, “Asamblea Constituyente. Estudio jurídico-político”, y de Álvarez, Ángel, “Análisis de la naturaleza de la crisis actual y la viabilidad política de la Asamblea Constituyente”, en COPRE, *Asamblea Constituyente: salida democrática a la crisis*, Caracas, 1992; Frente Amplio Pro-constituyente, “¿Qué es la Constituyente?”, *El Nacional*, Caracas, 30-06-94; Álvarez Paz, Oswaldo, *El camino constituyente*, Maracaibo, Gobernación del Estado Zulia, 1992; Escarrá Malavé, Hermán, *Democracia, reforma constitucional y asamblea constituyente*, Caracas, 1995.

³⁴ Brewer-Carías, Allan R., “Reflexiones sobre la crisis del sistema político, sus salidas democráticas y la convocatoria a una Constituyente”, en “Presentación” del libro *Los candidatos presidenciales ante la academia*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1998, pp. 11-66.

³⁵ En la elección presidencial de 1998, Hugo Chávez Frías obtuvo el 56.20% de los votos válidos, seguido por Henrique Salas Römer, con 39.99%. La abstención fue de aproximadamente el 35.27%. Véase en *El Universal*, Caracas 11-12-98, p. 1.

³⁶ Véase el texto de las sentencias en Brewer-Carías, Allan R., *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1999, pp. 25-53; y los comentarios a sentencias en ese mismo libro, pp. 55-114, y en Brewer-Carías, Allan R., *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional*, cit., pp. 153-228. Igualmente, *Revista de Derecho Público*, núm. 77-80, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1999, pp. 56 y ss., 68 y ss.

habían formulado sobre la posibilidad de convocar un referendo consultivo sobre la Asamblea Constituyente sin reformar previamente la Constitución de 1961, aun cuando sin resolver la Corte expresamente lo que se había planteado, se dedujo el criterio, orientado por la opinión pública, de que se podía convocar un referendo consultivo sobre la Asamblea Constituyente, y que la misma, en definitiva, se podía crear mediante la voluntad popular al margen de lo que establecía la Constitución de 1961. En realidad, la solicitud de los recurrentes de si “con fundamento en dicha norma [sobre referendos consultivos en la Ley Orgánica del Sufragio] puede convocarse un referendo que sirva de base para la convocatoria de una Asamblea Constituyente *sin que medie una Enmienda o una Reforma de la Constitución*”, no fue resuelto expresamente,³⁷ por lo que fue de las consideraciones contenidas en las sentencias sobre el derecho la participación política, sobre el poder constituyente y los poderes constituidos, que se abrió el camino para la estructuración de una tercera vía para reformar la Constitución de 1961, distinta a la reforma general y la enmienda previstas en sus artículos 245 y 246, antes indicadas, y que resultaba de la realización de una consulta popular para convocar una Asamblea Constituyente.³⁸

El primer paso para ello lo dio el presidente de la República, Hugo Chávez Frías, el 2 de febrero de 1999, el mismo día que tomó posesión de su

³⁷ *Idem.* Sobre esta decisión de la sentencia, Lolymer Hernández Camargo señala: “lejos de dar una respuesta directa a la importante interrogante planteada, abre la posibilidad para que se realice el referendo consultivo, pero no establece con precisión el mecanismo que permita tal convocatoria, sino que entrega tal cometido a los “órganos competentes”, *La teoría del poder constituyente. Un caso de estudio: el proceso constituyente venezolano de 1999*, San Cristóbal, UCAT, 2000, pp. 54 y 63.

³⁸ Con esta sentencia, como lo ha señalado Jesús María Casal, la antigua Corte Suprema avaló ir a un proceso constituyente desarrollado al margen de los procedimientos de reforma previstos en la Constitución de 1961. Véase Casal, Jesús M., “La apertura de la Constitución al proceso político y sus implicaciones”, *Constitución y constitucionalismo hoy*, Caracas, Fundación Manuel García-Pelayo, Editorial Ex Libris, 2000, p. 146. Véase además, Løsing, Norbert, “El guardián de la Constitución en tiempo de crisis. Logros y límites de la jurisdicción constitucional. Los ejemplos de Guatemala 1993 y Venezuela 1999/2002”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Buenos Aires, Editorial Gran Charoff J. A., 2000, pp. 139-162; Hernández Camargo, Lolymer, *La teoría del Poder Constituyente. Un caso de estudio: el proceso constituyente venezolano de 1999*, San Cristóbal, UCAT, 2000, y *El proceso constituyente venezolano de 1999*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2008; Nikken, Claudia, *La cour suprême de justice et la constitution vénézuélienne du 23 janvier 1961*, Thèse Docteur de l'Université Panthéon Assas (Paris II), Paris, 2001, pp. 366 y ss.; Brewer-Carías, Allan R., *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México, UNAM, 2001, pp. 60 y ss.; y “La configuración judicial del proceso constituyente o de cómo el guardián de la Constitución abrió el camino para su violación y para su propia extinción”, *Revista de Derecho Público*, núm. 77-80, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1999, pp. 453-514.

cargo, al dictar el Decreto 3, mediante el cual decretó “la realización de un referendo para que el pueblo se pronunciase sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente” (artículo 1), “con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa” (primera pregunta); y buscando que el pueblo lo autorizara, pura y simplemente, para que el propio presidente “mediante un Acto de Gobierno fije, oída la opinión de los sectores políticos, sociales y económicos, las bases del proceso comicial en el cual se elegirán los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente” (segunda pregunta).³⁹

El Decreto, sin duda, violaba el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, que se había invocado como base legal, en virtud de que las preguntas evidenciaban que en lugar de convocarse un “referendo consultivo”, que era lo que la norma permitía, lo que se estaba convocando era un referendo “decisorio” y “autorizatorio” no regulado ni previsto en la norma legal,⁴⁰ para que una Asamblea reformara la Constitución y, además, asumiera un poder total, pudiendo incluso sustituir a los poderes constituidos. Si bien el decreto fue impugnado por inconstitucionalidad,⁴¹ después de varias sentencias que obligaron al presidente a modificarlo,⁴² el proceso constituyente quedó abierto, habiéndose celebrado el referendo consultivo el 25 de abril de 1999, en el cual votaron 4.137,509 de los 11.022,936 electores registrados, con una abstención electoral del 62.2%. La votación por el “sí” representó un 92.4%, y la votación “no” un 7.6%.⁴³

³⁹ Véase en *G. O.* núm. 36.634, del 02-02-99.

⁴⁰ Como lo señaló Ricardo Combellas, “Estamos hablando de un referendo consultivo, no de un referendo decisorio, cuya aprobación demanda necesariamente en Venezuela, tal como lo propuso con visión avanzada la comisión bicameral, una reforma constitucional”, *¿Qué es la Constituyente? Voz para el futuro de Venezuela*, cit., p. 38.

⁴¹ Véase un texto de la acción de nulidad en Brewer-Carías, Allan R., *Asamblea Constituyente y ordenación constitucional*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1999, pp. 255-321. Véase la relación de todas las acciones de nulidad intentadas en Escarrá Malavé, Carlos M., *Proceso político y constituyente*, Caracas 1999, anexo 4.

⁴² Véase el texto de las sentencias en Brewer-Carías, Allan R., *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas, 1999, pp. 169-185, y pp. 190-198. Igualmente en *Revista de Derecho Público*, núm. 77-80, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1999, pp. 73 y ss., 85 y ss.

⁴³ Molina, E. et al., “Procesos electorales. Venezuela, abril, julio y diciembre de 1999”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, San José, CAPEL-IIDH, núm. XXII, julio-diciembre de 1999, pp. 61 y ss.

En consecuencia, la Asamblea Nacional Constituyente fue electa el 25 de julio de 1999, en una votación donde la abstención fue del 53.7%,⁴⁴ resultando, de un total de 131 constituyentes electos, 125 con el apoyo del presidente Chávez, con lo que la “oposición” quedó reducida a solo seis constituyentes.⁴⁵ Luego de haber asumido un “poder constituyente originario”, la Asamblea, en consecuencia, procedió a intervenir todos los poderes constituidos, en particular el Congreso y el Poder Judicial, con la anuencia, incluso, de la Corte Suprema de Justicia, expresada mediante un acuerdo dictado en octubre de 1999.⁴⁶ Ello no le sirvió de mucho, pues a los pocos meses la Corte se convirtió en la primera víctima del golpe de Estado que dio la Asamblea Constituyente contra todos los poderes constituidos.⁴⁷

En cuanto al texto de la Constitución, el mismo se elaboró por la Asamblea Constituyente en un breve periodo de dos meses (septiembre-noviembre 1999), sin haberse partido de un proyecto inicial, ya que incluso el texto que había enviado el presidente de la República a la Asamblea⁴⁸ ni siquiera fue considerado como tal por esta última.

⁴⁴ Molina, E. *et al.*, “Procesos electorales. Venezuela, abril, julio y diciembre 1999”, *Boletín Electoral Latinoamericano*, CAPEL-IIDH, núm. XXII, *cit.*, pp. 63 y ss.

⁴⁵ Cuatro electos en la circunscripción nacional (Brewer-Carías, Allan R., Alberto Franceschi, Claudio Fermín y Jorge Olavarría) y dos en las circunscripciones regionales (Antonio Di’Giampaolo y Virgilio Ávila Vivas).

⁴⁶ Véanse nuestros comentarios sobre el Acuerdo en Brewer-Carías, Allan R., *Debate Constituyente*, *cit.*, pp. 141 y ss. Véanse además, los comentarios de Lolymar Hernández Camargo, *La teoría del poder constituyente*, *cit.*, pp. 75 y ss.

⁴⁷ Brewer-Carías, Allan R., *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México, UNAM, 2002.

⁴⁸ Chávez Frías, Hugo, *Ideas fundamentales para la Constitución bolivariana de la V República*, Caracas, agosto de 1999.