

# *Espíritu y líneas maestras del Estado democrático de derecho*

José Ignacio Hernández G.

*Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello*

**Resumen:** *El Estado de Derecho surge, en Venezuela, como resultado de la revolución de independencia y el intento de organizar a la naciente nación como una República, tal y como explicara Juan Germán Roscio. La posterior democratización del sistema político venezolano permitió consolidar las bases constitucionales del Estado de Derecho, aun cuando la crisis del sistema político, promovido por las instituciones del Petro-Estado, llevó a buscar soluciones al margen del Estado de Derecho, como resultó del proceso constituyente de 1999. A partir de entonces, el Estado democrático de Derecho en Venezuela sufrió un paulatino proceso de retroceso, al punto que perdió todo sentido como ordenamiento jurídico susceptible de promover la cohesión social.*

**Palabras Clave:** *Estado de Derecho, Estado democrático, democracia constitucional, Derecho Constitucional Venezolano, proceso constituyente de 1999, Petro-Estado.*

**Abstract:** *The rule of law arises, in Venezuela, as a result of the independence revolution and the attempt to organize the new nation as a Republic, as explained by Juan Germán Roscio. The subsequent democratization of the Venezuelan political system allowed the consolidation of the constitutional foundations of the rule of law, even when the crisis of the political system, promoted by the institutions of the Petro-State, led to the search for solutions outside the rule of law, as resulted from the 1999 constituent process. From then on, the constitutional democracy in Venezuela suffered a gradual process of regression, to the point that it lost its ability to promote social cohesion.*

**Key words:** *Rule of Law, Democratic State, constitutional democracy, Venezuelan Constitutional Law, 1999 constituent process, Petro-State.*

## SUMARIO

- I. LAS CAUSAS DE LAS MISERIAS QUE HAN MINADO INTERIORMENTE LA FELICIDAD DE LOS PUEBLOS: ROSCIO Y LA FUNDAMENTACIÓN REPUBLICANA DE NUESTRO ESTADO DE DERECHO
- II. LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO EN VENEZUELA: A LA SOCIEDAD CORRESPONDE MANDAR, AL GOBIERNO SERVIR
- III. CONSTRUCCIÓN Y CRISIS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1961. LA TRAICIÓN DEL PETRO-ESTADO Y EL CULTO AL OLVIDO
- IV. EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1999 O EL MITO DE SATURNO
- V. LA CONSTITUCIÓN DE 1999: DE LA REFUNDACIÓN DEL ESTADO AL ESTADO COMUNAL
- VI. EL ESTADO COMUNAL EN CONTRA DE LA ASAMBLEA NACIONAL: LA EVIDENCIA DE LA CRISIS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO
- VII. ¿CÓMO SUPERAR LA CRISIS? ¿HACE FALTA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN? EL DILEMA URÓBORO
- VIII. HACIA LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO: CONSTRUYENDO UNA DEMOCRACIA PLURIDIMENSIONAL BAJO LA CENTRALIDAD DEL CIUDADANO

- IX. HACIA LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO: EL RESCATE DE LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL MODELO REPUBLICANO
- X. A MODO DE CONCLUSIÓN: EL ESTADO DE DERECHO Y LA CENTRALIDAD DEL CIUDADANO. EL APORTE DE LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA CATÓLICA

#### BIBLIOGRAFÍA

- I. LAS CAUSAS DE LAS MISERIAS QUE HAN MINADO INTERIORMENTE LA FELICIDAD DE LOS PUEBLOS: ROSCIO Y LA FUNDAMENTACIÓN REPUBLICANA DE NUESTRO ESTADO DE DERECHO

Hace doscientos años, en septiembre de 1817, Juan Germán Roscio publicó en Filadelfia su libro *El triunfo de la libertad sobre el despotismo*. Lo escribió con un objetivo claro: demostrar que la Biblia no se oponía a la fundamentación de la Independencia, esto es, a la creación de un *modelo republicano*. Luego de su experiencia en los años iniciales de nuestra Independencia (1810-1812) Roscio comprendió que la efectiva fundación de la República implicaba, antes que nada, un *cambio de mentalidad*. Y que ese cambio debía llevarse de la mano de la religión católica, cuya errada interpretación había sido empleada para la defensa del orden monárquico en contra del orden republicano.

Roscio conocía muy bien cómo la religión podía emplearse para justificar el despotismo. En su obra, por ello, se refiere al “*triple yugo de la monarquía absoluta, el fanatismo religioso y los privilegios feudales*”. La monarquía despótica había impuesto el “*abuso de la Escritura*” de tal forma, que “*el sistema de la tiranía se respetaba como artículo de fe*”. La abolición de la monarquía absoluta, mediante la adopción del modelo republicano, implicaba por ello extraer, de la Biblia, la fundamentación del modelo republicano que los venezolanos de 1810 comenzaron a edificar.

¿En qué consistía, precisamente, ese modelo republicano, en cuya defensa –desde la interpretación de la Biblia– Roscio escribe su libro en 1817? Las bases de ese modelo comenzaron a definirse, tímidamente, el 19 de abril de 1810, pero progresivamente fueron asumidas con mayor vigor, hasta quedar claramente dibujadas en nuestra primera Constitución de 1811. La esencia de ese modelo republicano partía de la revalorización del ciudadano, que de súbdito pasivo pasó a ser considerado titular de *derechos naturales e inalienables*. Tales derechos permitían al ciudadano, reunido en sociedad y en ejercicio de la *soberanía popular*, constituir el Gobierno, cuyo poder, consecuentemente, quedaba *limitado*. El modelo republicano, por ello, no se basaba solo en el reconocimiento de la soberanía popular, sino en el reconocimiento del carácter limitado del Gobierno, que debía controlarse a fin de prevenir su despotismo. Ese control se logró a través de varias técnicas, entre ellos, la separación de poderes; el diseño de controles jurídicos sobre el Gobierno, principalmente, por parte del Poder Judicial, y el reconocimiento de mecanismos de participación y control ciudadanos, incluyendo el ejercicio de la libertad de expresión.

No se trató de un modelo original, pues en la práctica, Roscio –y los otros constructores de nuestra República civil– se inspiraron en los principios de la Antigua Constitución Británica, condensados y perfeccionados en la Revolución de Estados Unidos de Norteamérica. En Venezuela, estos principios, como bien puede suponerse, tuvieron que ser adaptados a las particulares condiciones de nuestra sociedad colonial, lo que implicó más de una matización que, sin embargo, no desvió a los venezolanos de entonces del objetivo de organizar al naciente Estado como una República.

Este modelo republicano reconocía, entonces, la idea básica del *Estado de Derecho* como la forma de organización política en la cual el poder es *juridificado*, esto es, precisado y concretado a través de la Ley y bajo la supremacía de la Constitución. La Constitución ocu-

pó, así, el lugar central de nuestra naciente República, lo que evidenció la influencia de la Revolución de Estados Unidos de Norteamérica y el distanciamiento a la Revolución Francesa, cuya pieza jurídica central fue la Ley, esto es, el *legiscentrismo*. Este especial lugar de la Constitución –entendida, con Locke, como un *pacto de libertad*– permite comprender cómo Roscio (al igual que lo hizo antes Sanz, y luego lo haría Yanes) negó el *deber de obediencia ciega* a la Ley y al Gobierno, afirmando por el contrario la *obediencia racional*. Pues una obediencia ciega, escribió Roscio, bien pronto conducía al despotismo.

Ahora bien, estas bases de nuestro Estado de Derecho, como expresión jurídica del modelo republicano, quedaron tempranamente dibujadas en el *Reglamento para la elección de Diputados* de 11 de junio de 1810. Se trata no solo del primer instrumento de nuestro Derecho Electoral. Con mayor importancia, ese *Reglamento*, en su “alocución”, resume los principios centrales del modelo republicano. Así, el *primero de esos principios* es la representación popular:

“Todas las clases de hombres libres son llamadas al primero de los goces del ciudadano, cual es concurrir con su voto a la delegación de los derechos personales y reales que existieron originalmente en la masa común y que la ha restituido el actual interregno de la monarquía”.

El origen democrático de la soberanía se traduce en la delegación, que de acuerdo con el *Reglamento*, es el acto jurídico por el cual los ciudadanos, libres e iguales, encomiendan el ejercicio de esa soberanía a un cuerpo legislativo, pero siempre de manera limitada. La delegación debe entonces “*restringirse de tal manera*” que los delegados no puedan “*mandar con arbitrariedad ni abusar de vuestra confianza*”.

Tal es, precisamente, el *segundo principio* afirmado en el *Reglamento*: el acto arbitrario es el acto del Poder que, ejercido fuera de la representación –entiéndase, fuera de la Ley– limita la libertad. Esta es la diáfana afirmación del principio de legalidad: los delegados –organizados de acuerdo con el principio de separación de poderes– deben obrar de manera subordinada a la voluntad general, lo cual es necesario para fundar “*bases racionales y decorosas*”. Para nosotros, está aquí implícita la idea de la *Constitución* –como acto que limita el ejercicio de la soberanía por los delegados– y también, en cierta manera, el de la jerarquía de las fuentes del Derecho, pues los actos de los delegados –las providencias– quedan subordinados a la Constitución, lo cual pasa por aceptar su supremacía.

El *tercer principio* afirmado en el citado *Reglamento* es la separación de poderes. Su formulación no puede ser más elocuente:

“Habitantes de Venezuela: buscad en los anales del género humano las causas de las miserias que han minado interiormente la felicidad de los pueblos y siempre la hallareis en la reunión de todos los poderes”.

La concentración de poderes ha minado interiormente la felicidad de los pueblos, pues no garantiza el control del poder que, como consecuencia, abusa, esto es, impone restricciones arbitrarias a la libertad. Por el contrario, la separación de poderes –dentro del modelo republicano– coadyuva al control del poder y, por ende, previene su arbitrariedad en defensa de la libertad.

Estos principios, reiterados a lo largo de diversos actos dictados por la *Junta Suprema* y luego por el *Congreso*, quedaron magníficamente expuestos en la Constitución de 1811. En efecto, la Constitución de 1811 recogió los principios del régimen republicano, basado en la separación de poderes (“el ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones”, de acuerdo con su preámbulo), e incluye, en sus artículos 141 y siguientes, normas inéditas que, más bien, parecen declaraciones sobre principios políticos. En efecto, ese artículo 141 señala que al constituirse los hombres en

sociedad ellos renuncian a la “*libertad ilimitada y licenciosa a que fácilmente los conducían sus pasiones, propias sólo del estado salvaje*”. Asimismo, el artículo 144 define a la soberanía como el “*supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad*”, y ella reside en la “*masa general de los habitantes*”, ejerciéndose por medio de sus representantes (pero nunca por un individuo, como acota el artículo 145). De esa manera, “*la ley es la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos*”, y debe proteger “*la libertad pública e individual contra toda opresión o violencia*”, con lo cual, la tiranía –o arbitrariedad– vuelve a ser definida en referencia a los actos ejercidos contra cualquier persona “*fuera de los casos y contra las formas que la Ley determina*”.

Nótese que la voluntad general se equipara a la voluntad de la mayoría, dentro del sistema de elección censitario que la Constitución recogió. Por ello, la libertad es concebida dentro de los límites a la Ley, reconociéndose que “*no se puede impedir lo que no está prohibido por la Ley y ninguno podrá ser obligado a hacer lo que ella no prescribe*”.

Por consiguiente, la Ley es vinculante –artículo 227– salvo cuando vaya contra el tenor de la Constitución. Con esto, el Texto de 1811 reiteró que la obediencia a la Ley no podía ser ciega, pues tal obediencia cedía en caso de Leyes y actos del Gobierno contrarios a la Constitución, esto es, actos que arbitrariamente violen la libertad.

## II. LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO EN VENEZUELA: A LA SOCIEDAD CORRESPONDE MANDAR, AL GOBIERNO SERVIR

Los principios que Roscio contribuyó a edificar en la Constitución de 1811 permanecieron en el resto de los Textos que han regido nuestra vida republicana, accidentada por lo demás. Estos principios fueron condensados en la fórmula que recogió el artículo 6 de la Constitución de 1830, y que en lo formal, se mantiene hasta nuestros días: “*el Gobierno de Venezuela es y será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo*”. Francisco Javier Yanes, en su *Manual Político del Venezolano*, de 1839, expuso, a partir de esa norma, las bases constitucionales de nuestro Estado democrático de Derecho:

“El gobierno, pues, se instituyó por la sociedad para su seguridad, perfección y bienestar. De donde se sigue que el soberano, jefe o cabeza de un Estado, no es el señor de aquélla, sino un ministro o mandatario, encargado de cumplir con las obligaciones de la comunidad y de reclamar sus derechos”.

De allí Yanes extrajo el principio de subsidiariedad del Estado:

“La sociedad fue primero; ella es independiente y libre en su origen: por ella y para ella fue que se instituyó el gobierno, que no es sino un instrumento suyo. A la sociedad corresponde mandar, al gobierno servir”.

La expresión “Estado democrático”, que no es de uso frecuente en estos textos, queda así enlazada con el Estado de Derecho. La conexión entre ambas expresiones la encontramos en el principio de representación: teniendo la soberanía origen popular, ésta se ejerce en la elección del Gobierno representativo, que asume un carácter vicarial, esto es, de servicio a los ciudadanos. Para ello debe ser un Gobierno limitado en la Ley, que es la expresión de la representación popular.

Y el Gobierno solo puede ser limitado si la Ley, a su vez, se subordina a la Constitución, que es la norma suprema. En la idea del Gobierno representativo, por ello, el Estado democrático y el Estado de Derecho se funden inseparablemente, para afirmar la *necesidad* del Gobierno y los *riesgos* del Gobierno. En palabras de Yanes:

“De este modo es que el sistema representativo, el mayor y más benéfico descubrimiento de la política moderna, una a la libertad de la democracia la soberanía la aristocracia y la energía de la monarquía; y de este modo es que en él la mayor suma de poder se una a la más grande suma de libertad”.

Pero el modelo republicano, lo explicamos ya, tuvo que adoptarse a las peculiares condiciones de nuestra sociedad colonial y desigual, lo que implicó más de una matización. En especial pues los conflictos no resueltos con la Independencia agravaron la preocupación fundamental de preservar las estructuras internas de poder. De ello resultó un modelo original, sin duda: la *República Liberal Autocrática*, de acuerdo con Germán Carrera Damas. Desde una perspectiva histórica, esta expresión pretende resumir cómo el modelo republicano se expresó en formas autocráticas de poder, o sea, formas de poder que no derivaban de la soberanía popular. Se trató además de una República Liberal Autocrática signada por el mando militar, en lo que podría considerarse una especie de pretorianismo.

De allí el formalismo jurídico (Pérez Perdomo) presente en los regímenes autocráticos que intentaron organizar institucionalmente a la República en el siglo XIX, en un intento que será alcanzado por el régimen Juan Vicente Gómez. De su larga tiranía emergió el Estado ordenado y centralizado, así como las bases del Estado de Derecho, que tras diversos tropiezos –y notables avances– lograría fundirse en la práctica –y no solo en el plano formal– con el Estado Democrático a partir de 1958 y en especial, luego de la Constitución de 1961. La República Liberal dejaba de ser autocrática para pasar a ser democrática.

### III. CONSTRUCCIÓN Y CRISIS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1961. LA TRAICIÓN DEL PETRO-ESTADO Y EL CULTO AL OLVIDO

La Constitución de 1947, en la historia del Derecho Constitucional venezolano, tiene una importancia fundamental. Esa Constitución plasmó, por vez primera, el proyecto de la República Liberal Democrática, en la esperanza de fundar, a partir de ella, el Gobierno representativo. Además, esa Constitución es también importante pues formalizó la transformación del *Estado de Derecho* en *Estado Social de Derecho*, al asignar al Estado diversos cometidos orientados a asegurar condiciones mínimas de igual, sin abdicar de las garantías propias del Estado de Derecho.

Un nuevo régimen dictatorial impidió el desarrollo efectivo de la República Liberal Democrática así fundada. Con el reinicio de la democracia en 1958, ese proyecto fue retomado en la Constitución de 1961, que en nuestra historia ocupa lugar central al tratarse del Texto de mayor vigencia –formal y práctica– que logró consolidar las bases constitucionales de nuestro modelo republicano, a través del Estado Democrático y Social de Derecho.

Esa Constitución, en efecto, resumió los principios cardinales que desde 1810 se habían venido afirmando: soberanía popular; gobierno representativo; separación de poderes; principio de legalidad; supremacía constitucional y reconocimiento de derechos fundamentales. Junto a estos principios, la Constitución de 1961 también reconoció la figura del *Estado social*, que ya desde 1947 se había afirmado constitucionalmente a través del valor de la justicia social.

Para lograr que estos principios lograsen asentar instituciones democráticas duraderas, la Constitución –como reflejo del Pacto de Punto Fijo– estableció un Gobierno central, caracterizado por el presidencialismo mixto, o sea, un modelo de gobierno basado en la preponderancia del Poder Nacional y del Presidente de la República pero con elementos de sujeción parlamentaria. No se trató, sin embargo, de un modelo rígido. Por el contrario, la Constitución de 1961 fue redactada en términos flexibles, al punto de permitir que, con la consolida-

ción del modelo democrático, se adoptasen importantes transformaciones a la organización del Estado sin necesidad de modificaciones constitucionales, a través de la construcción –mediante Ley– del Estado Federal, o sea, de la descentralización político-territorial.

Pero la Constitución de 1961 fue promulgada bajo condiciones económicas contrarias a sus objetivos. Nos referimos a la progresiva transformación de Venezuela en un Petro-Estado. Entendemos por tal al Estado que es económicamente autónomo, en el sentido que no requiere del poder tributario para obtener recursos orientados a cubrir el gasto público, en tanto ese gasto es financiado con la renta petrolera.

El Petro-Estado se consolidó con la llamada nacionalización petrolera de 1975. A partir de entonces, el Estado pasó a ser no solo propietario de los yacimientos –condición histórica que se adoptó en los orígenes de nuestra República– sino además, propietario de la industria y comercio de los hidrocarburos. Ello le permitió captar la totalidad de la renta petrolera, la cual fue distribuida en la economía venezolana a través de un amplio y heterogéneo aparato burocrático. El Estado, en la llamada “Gran Venezuela”, pasó a ser el actor principal de la economía.

En nuestra opinión, ese Petro-Estado fue el principal obstáculo para la materialización del proyecto político plasmado en la Constitución de 1961. Frente al modelo de presidencialismo mixto en el marco de la separación y equilibrio de poderes, el Petro Estado fomentó la concentración de poderes –jurídicos, económicos y políticos– en el Gobierno Nacional. Frente a la propuesta de la descentralización, el Petro-Estado promovió la centralización. Frente a las libertades económicas, el Petro-Estado promovió la intervención hegemónica del Estado a través de un *estado de excepción* que, vale la pena recordarlo, se inauguró el mismo día en que la Constitución, formalmente, entró en vigencia.

Para 1983 las consecuencias del Petro-Estado evidenciaban el agotamiento del modelo desarrollado bajo su amparo. El llamado *viernes negro* no fue solo una crisis económica: fue, mucho más, una crisis política, o, más bien, la crisis del modelo político derivado de la degeneración del proyecto de Estado plasmado en la Constitución. En 1984 el consenso político acerca de tal crisis llevaría a crear a la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE), cuyas propuestas solo fueron tardíamente implementadas, en especial, en 1989, cuando a través de diversas Leyes se desmontó el Estado centralizado a fin de construir el Estado Federal mediante la descentralización político-territorial a favor de Estados y Municipios. Poco después se inició un ambicioso programa de reforma económica para desmontar la economía estatista y sustituirla por una economía de mercado, lo que supuso importantes intentos de reforma del marco institucional.

Las reformas, como ya dijimos, fueron sin embargo tardías. O en todo caso, no lograron detener el colapso del modelo. El discurso de la *anti-política* se instaló con facilidad entre nosotros. Esto es, el discurso que entendía que nuestra crisis era causada por un modelo de Estado que se había “agotado”.

La crisis, con elocuencia, fue calificada de “terminal”. Las instituciones del Estado democrático de Derecho, que tan bien había asentado la Constitución de 1961, fueron objeto de severos ataques. Muy pronto surgió la idea seductora de la *asamblea nacional constituyente*, como una suerte de fórmula mágica capaz de derrumbar esas instituciones –y la Constitución que las contenía– a fin de fundar “un nuevo Estado”.

El 23 de enero de 1998, cuando en el horizonte de la República ya se atisbaba el nubarrón de la *asamblea constituyente*, Luis Castro Leiva lanzó esta advertencia desde el entonces Congreso de la República:

“Estos pensamientos desdeñosos de la democracia representativa, hechos por la alquimia levantisca y demagógica de caudillejos, nos dicen que es necesario reinventar una democracia directa de las masas. Y nos dicen, además, que hay hacerlo fuera de este lugar. Este sueño «anarquista» consiste en que cada quien lleve su silla de congresista –su curul– como quien lleva una loncherita para manducarse la república y formar, en un acto de participación política instantánea, una especie de guarapita cívica, la voluntad general de todos. Y así, desde un patio de bolas o una mesa de dominó, en alguna gallera, dice este robusto sueño anarquista, cada miembro de la «sociedad civil», sin intromisión del Estado ni de los partidos, decidirá por su cuenta y gana lo que mejor convenga para todos los venezolanos. El grito de batalla de esta profecía es simple: la nación es la de quien pueda tener las ganas de encarnarla...”

La propuesta de la *asamblea nacional constituyente* basada en la “abolición” del Estado fundado en la Constitución de 1961 partía precisamente de ese culto al olvido. Pues lo logrado hasta entonces era, en nuestra accidentada historia republicana, un hito más que importante. En 1998 el modelo democrático fundado en 1958 alcanzaba cuarenta años de vigencia, mucho más que cualquier otro régimen político en Venezuela, incluyendo la larga dictadura de Juan Vicente Gómez. Un modelo, ciertamente, que exigía importantes ajustes, pero que bien han podido implementarse al amparo de la Constitución de 1961.

“*Hemos aprendido bien a educar el olvido*”, afirmó Castro Leiva en ese discurso. ¿Qué debía hacerse entonces? Esta es la respuesta de Castro Leiva:

“La respuesta es elocuente: que dejemos ya de celebrar el olvido. Que ustedes, ciudadanos representantes, políticos de profesión y oficio, controlen sus pasiones, midan sus acciones y descubran para nosotros que todavía la política es una práctica humana, que todavía depende para ustedes de la virtud tanto como del vicio y que su responsabilidad se juega moralmente en sus decisiones. Sólo así, pienso, podremos soñar con cuarenta años más de democracia”.

No fue ello lo que sucedió. Al final triunfó la idea de la *Asamblea Nacional Constituyente*, que invocando el pomposo título de la *soberanía popular directa*, escondió la *guarapita cívica* a la que se refirió Castro Leiva. Una guarapita que disolvió a la Constitución, y con ella, al propio Estado de Derecho.

#### IV. EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1999 O EL MITO DE SATURNO

La campaña presidencial de 1998 estuvo dominada por dos ideas. La *primera*, el consenso en torno a la “crisis terminal” del modelo de Estado previsto en la Constitución de 1961. La *segunda*, la necesidad de aprobar una nueva Constitución a través de la *Asamblea Nacional Constituyente*. Que se haya negado la facultad del entonces Congreso de la República para modificar la Constitución era índice revelador de que, en el fondo, se cuestionaba la legitimidad de todo el sistema, de forma tal que era preciso procurar una solución exógena.

Estas ideas fueron asumidas por el entonces candidato Hugo Chávez, quien en su programa de gobierno justificó, así, la idea de la *Asamblea Nacional Constituyente*:

“Cuando una situación llega a tal grado de descomposición, nace entonces del propio seno del pueblo una fuerza legítima indetenible, capaz de impulsar la transformación de ese marco institucional. Esa fuerza es el Poder Constituyente. Poder éste que se ha activado en Venezuela, generando un proceso transformador verdaderamente democrático y revolucionario: el Proceso Constituyente, el cual se desarrolla en varias fases, siendo algunas de ellas la convocatoria y la realización de la Asamblea Nacional Constituyente, instancia político-jurídica que originará un nuevo marco institucional para la refundación de la República, la reestructuración del Estado y el establecimiento de un nuevo consenso político y social”.

La propuesta consistió, en resumen, en *refundar* al Estado. Luego de su elección, Chávez llevó a la práctica su planteamiento a través del *Decreto N° 3*, por el cual convocó al

referendo consultivo para la elección de la *Asamblea Nacional Constituyente*. Apelando a la *soberanía popular directa*, el mencionado Decreto invocó, entre otras, la siguiente razón:

“El sistema político venezolano está en crisis y sus instituciones han sufrido un acelerado proceso de deslegitimación. A pesar de esta realidad, los beneficiarios del régimen, caracterizado por la exclusión de las grandes mayorías, han bloqueado, en forma permanente, los cambios exigidos por el pueblo. Como consecuencia de esta conducta se han desatado las fuerzas populares que sólo encuentran su cauce democrático a través de la convocatoria del Poder Constituyente Originario...”

La alusión al *poder constituyente originario* no fue casual. Desde que Chávez había defendido la propuesta de la *asamblea constituyente*, diversas voces se levantaron para oponer una objeción jurídica: la Constitución de 1961 era una Constitución *rígida*, esto es, una Constitución que solo podía ser modificada por los mecanismos previstos en ella, entre los cuales no se encuentra la *asamblea constituyente*. Por lo tanto, no podía consultarse al pueblo sobre la convocatoria de un órgano –*Asamblea Nacional Constituyente*– que no estaba en la Constitución.

Quienes defendieron jurídicamente la propuesta de Chávez se limitaron a alegar –muy pobremente– que la ausencia de previsión constitucional de la *Asamblea Nacional Constituyente* era un detalle formal. Tras ese razonamiento subyacía la clara oposición entre el *Estado democrático* y el *Estado de Derecho*, y con ello, la perversión del concepto de democracia, reducido al ejercicio “directo” de la soberanía popular, sin límites ni controles. Desde 1811 ambos componentes del Estado se habían asumido de manera inseparable.

Pero en 1999 se separaron: si el *Estado de Derecho* se opone al *Estado democrático*, éste debe ceder. El planteamiento consistió, entonces, en afirmar la existencia de la democracia fuera del Estado de Derecho, esto es, de una *democracia directa* que al ser resultado de la *soberanía popular*, no se sujeta a regla alguna, siquiera, a la propia Constitución de 1961.

La discusión jurídica, como era inevitable, llegó al guardián de la Constitución: la Corte Suprema de Justicia. El asunto sometido a la Sala Político-Administrativa de esa Corte, en dos casos, era muy sencillo: determinar si el referendo consultivo, previsto en la entonces vigente *Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política*, podía emplearse para convocar a la *Asamblea Nacional Constituyente*, figura no prevista en la Constitución.

De haber obrado como Juez, es decir, limitándose a la interpretación de la Constitución tal y como ésta había sido redactada, la respuesta ha debido ser negativa: la Constitución de 1961, como ya se dijo, era *rígida*, y no admitía mecanismos de modificación no previstos en ella. Tal solución en modo alguno desconocía la soberanía popular, pues esa soberanía –como todo poder– debe ser limitada, especialmente, por la propia Constitución.

Pero no fue ello lo que decidió la Corte Suprema de Justicia. En dos sentencias del 19 de enero de 1999, la Corte dio una muy larga interpretación sobre el concepto de soberanía popular y su relación con el poder constituyente. En la primera de esas sentencias –la número 17– se afirmó que la representación popular no afectaba el ejercicio directo de la soberanía:

“De allí que el titular del poder (soberanía) tiene implícitamente la facultad de hacerla valer sobre aspectos para los cuales no haya efectuado su delegación. La Constitución ha previsto a través del sufragio la designación popular de los órganos de representación; pero, no ha enumerado los casos en los cuales esta potestad puede directamente manifestarse”.

A partir de esa premisa, la Corte afirmó lo siguiente:

“la soberanía popular se convierte en supremacía de la Constitución cuando aquélla, dentro de los mecanismos jurídicos de participación decida ejercerla”.

La Constitución no fue valorada como un *pacto de libertad*, sino como la propia expresión de la soberanía directa del pueblo, o sea, de su poder constituyente. De allí que, para la Corte, podía consultarse al pueblo, por medio del referendo, sobre la convocatoria de la *Asamblea Nacional Constituyente*.

Esta conclusión no fue expresamente afirmada, pero se desprendía de los textos de las sentencias dictadas. Ante el alegado conflicto entre el Estado Democrático y el Estado de Derecho, prevaleció el segundo, transmutado en poder soberano directo. No le faltó la razón al catedrático de Derecho Constitucional de Italia, Pace, al afirmar que ese día murió la Constitución en Venezuela.

Una vez iniciado el proceso constituyente, y como era de esperar, éste resultó incontrolable. Al instalarse, la Asamblea Nacional Constituyente afirmó su carácter originario, o sea, no subordinado a ninguno de los Poderes Públicos ni a la Constitución. Una tesis distinta se había incluido en las bases de esa asamblea, sujetas a consulta popular. Con fundamento en ello, la Corte Suprema de Justicia intentó subordinar la Asamblea Nacional Constituyente a sus decisiones. El esfuerzo resultó inútil: una vez que se admite que la *soberanía directa* puede ejercerse más allá de lo que establezca la Constitución, es muy difícil sujetar tal soberanía a la interpretación judicial de la Constitución. La Corte Suprema de Justicia, el 19 de enero de 1999, había abierto la *caja de Pandora*, que después no pudo cerrar.

Fue por ello que, en realidad, la Asamblea Nacional Constituyente no asumió como tarea principal la discusión y aprobación de una nueva Constitución. Más bien se encargó de intervenir a los Poderes Públicos previstos en la Constitución de 1961. La separación de poderes cedió frente al poder absoluto de la asamblea nacional constituyente, que degeneró así —empleando expresiones de Roscio— en un poder despótico.

La situación no varió luego de la aprobación de la Constitución en referendo popular de 15 de diciembre de 1999. Luego de aprobada la nueva Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente continuó actuando en violación a ésta, al crear un órgano desconocido para la Constitución, denominado “Comisión Legislativa Nacional”. A través de ese mecanismo, la Asamblea Nacional Constituyente extendió su poder más allá de la propia Constitución, designando a parte de los nuevos Poderes Públicos.

En resumen, el proceso constituyente de 1999 puede ser explicado a través del mito de Saturno, magistralmente representado por Goya. La Asamblea Nacional Constituyente, cual Saturno, se devoró a su hija, la Constitución de 1999. Una Constitución que nació como resultado de la violación de la Constitución de 1961, y que luego de aprobada, fue violada por su propio creador.

## V. LA CONSTITUCIÓN DE 1999: DE LA REFUNDACIÓN DEL ESTADO AL ESTADO COMUNAL

La Constitución de 1999 se presentó, por sus defensores, como expresión de una nueva organización del Estado venezolano, que había sido refundido. Se trató de una clara manipulación, sin duda, impulsada por la necesidad de justificar el proceso constituyente. Pues lo cierto es que, desde una perspectiva formal, entre la Constitución de 1961 y la Constitución de 1999 hay más semejanzas que diferencias. En especial, las bases constitucionales del Estado Social y Democrático de Derecho, presentes en la Constitución de 1961, se preservaron casi sin variación en la Constitución de 1999.

Sin embargo, la nueva Constitución introdujo algunas modificaciones, ciertamente menores, si se le valoran en el conjunto de la Constitución, pero que, con el paso del tiempo, resultaron ser determinante. Limitando nuestro análisis a las bases constitucionales del Estado, cabe apuntar tres grandes modificaciones:

La *primera* modificación es la clara preferencia de la llamada *democracia participativa* en sustitución de la *democracia representativa*. Esta preferencia se aprecia en el lenguaje. Por ejemplo, el tradicional principio representativo fue sustituido por el principio electivo. El partido político, institución clave del modelo representativo, no es siquiera mencionado en la Constitución. Pero tal preferencia se aprecia, también, en el fondo de la Constitución: la participación ciudadana directa fue exacerbada, al reconocerse diversas manifestaciones de la participación ciudadana, no solo en el ámbito político sino también en el ámbito socioeconómico. Una de las expresiones más significativas la encontramos en el artículo 70 de la Constitución, norma que alude a un órgano (“la asamblea de ciudadanos y ciudadanas”), cuyas decisiones son “vinculantes”. Con esa afirmación se reconocía la existencia de decisiones que, pese no provenir de los órganos del Poder Público, eran “vinculantes”.

La *segunda* novedad es el presidencialismo acentuado en la Constitución. Así, el mandato presidencial se extendió a seis años con posibilidad de reelección. Además, las facultades del Presidente se ampliaron, en especial, en cuanto a la posibilidad de ejercer la función legislativa. Ese presidencialismo fue adosado con la eliminación del control parlamentario sobre los ascensos militares, y el reconocimiento del derecho al voto de los componentes activos de la Fuerza Armada. La relación entre el poder civil y el poder militar, que la Constitución de 1961 había logrado armonizar, volvía a lo que Simón Alberto Consalvi llamó el *carrusel de las discordias*.

La *tercera* novedad fue la creación de un órgano especializado para ejercer el llamado *control concentrado* de la Constitución, esto es, la facultad de interpretar la Constitución para controlar los actos del Poder Público. Tal órgano fue la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, cuyas decisiones –acotó la Constitución– son “vinculantes”. Las funciones de la Sala Constitucional afectan el funcionamiento del Estado de Derecho, ante el claro riesgo de que, por vía de “interpretaciones vinculantes”, las decisiones de la Sala Constitucional pudiesen imponerse por sobre las decisiones del Poder Legislativo, legítimo representante del pueblo.

Luego de 2002 –y sin duda, como consecuencia de las crisis políticas desatadas en ese año– el Gobierno asumió una clara política de *concentración* de funciones, en clara violación a la Constitución. Para ello, el Gobierno se sirvió, primero de la Asamblea Nacional, pues su partido político había logrado, en 2000, la mayoría de esa Asamblea aun cuando no la mayoría de las dos terceras partes. Así, el partido de gobierno aprobó la *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia* en 2004, por medio de la cual se facilitó la designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, especialmente de su Sala Constitucional, cuyos magistrados se aumentaron, sin duda, con el propósito final de asegurar el control sobre tal Sala. Luego, la Sala Constitucional favoreció la designación de los rectores del Consejo Nacional Electoral.

Otro signo de la concentración de funciones en torno a la Presidencia lo vemos en el uso abusivo de la Ley Habilitante. En la práctica, la función legislativa fue trasladada de la Asamblea Nacional a la Presidencia de la República.

La concentración de funciones en torno a la Presidencia de la República facilitó que, en 2005, el Gobierno anunciara un drástico cambio en su modelo político y económico: la transición al socialismo. Por lo que aquí respecta, este cambio se ancló en la predominancia de la democracia directa por sobre la democracia representativa. Para ello, se acuñó la expresión “Poder Popular”, para aludir a la organización de la soberanía popular directa cuyo propósito exclusivo y excluyente es la promoción del socialismo.

Tal cambio era –y es– incompatible con la Constitución de 1999. Así, e incluso considerando sus novedades, lo cierto es que la idea del Poder Popular se aparta de diversos valores superiores del ordenamiento jurídico, como el pluralismo político. Asimismo, la idea del

Poder Popular, al desconocer el principio de representación, se opone al Estado de Derecho. Quizás consistente de ello, el Gobierno propuso la reforma de la Constitución, a través de un Proyecto que era, en realidad, una nueva Constitución. Así, en el Proyecto de reforma constitucional de 2007, el Estado Democrático de Derecho fue sustituido por el Estado Comunal, o sea, la organización social basada en el Poder Popular. La idea no era novedosa. Responde, por el contrario, a lo que Raymond Aron ha llamado *democracias populares*, que tienen claros rasgos totalitarios.

En referendo de 2 de diciembre de 2007, sin embargo, el Proyecto de reforma constitucional fue rechazado. Ese resultado electoral fue, en todo caso, irrelevante. Así, la propuesta del Estado Comunal se llevó a la práctica con diversas Leyes aprobadas por la Asamblea, y diversas sentencias de la Sala Constitucional que, “interpretando” la Constitución, en realidad, y como bien ha observado Allan R. Brewer-Carías, modificaron a esa Constitución en una suerte de “mutación” inconstitucional. De otro lado, la eliminación de los límites a la reelección de cargos públicos –uno de los objetivos del Proyecto de reforma de 2007– fue alcanzado a través de la aprobación de la enmienda número 1 a la Constitución, de 2009.

Como resultado de todo lo anterior, las bases constitucionales del Estado comenzaron a demolerse. El Estado Social generó en un Estado paternalista que distribuyó, con fines políticos y clientelares, la abundante renta petrolera. El Estado Democrático mutó en el Estado Comunal, basado en la organización de la sociedad civil por el Gobierno a fin de cumplir los fines del Gobierno, esto es, la promoción del modelo socialista. El Estado de Derecho, por su parte, fue sustituido por el sistema comunal, basado en la “soberanía directa” ejercida por “instancias del Poder Popular” que, en realidad, están controladas por el Gobierno.

Asimismo, los controles sobre el Gobierno, en la práctica, se suprimieron: las estadísticas del Tribunal Supremo de Justicia, analizadas por Antonio Canova, evidenciaron una clara deferencia a favor del Gobierno, en un entorno de claro deterioro de la autonomía y profesionalización del Poder Judicial. El principio de separación de poderes fue igualmente suprimido en la práctica: bajo el argumento según el cual tal principio debilitaba al Estado, se aceptó la necesidad de coordinar la actuación de los Poderes Públicos bajo el Presidente de la República, que pasó a ser, en el orden interno, el Jefe de Estado, o lo que es igual, el Jefe de todo el Estado y de todos los Poderes Públicos.

## VI. EL ESTADO COMUNAL EN CONTRA DE LA ASAMBLEA NACIONAL: LA EVIDENCIA DE LA CRISIS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El 6 de diciembre de 2015 se eligieron a los diputados de la Asamblea Nacional por el período 2015-2020. Por la coalición de oposición –la Mesa de la Unidad Democrática (MUD)– fueron electos ciento doce (112) diputados, equivalentes a las dos terceras partes de esa Asamblea, esto es, la mayoría calificada más alta exigida por la Constitución para adoptar las decisiones correspondientes a las competencias de la Asamblea Nacional. Dentro del entorno institucional adecuado, tal cambio político hubiese permitido adoptar las reformas necesarias para restablecer la efectiva vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho.

Pero ese el entorno institucional, como ya expliqué, se había deteriorado progresivamente. Por ello, a través de diversas acciones emprendidas por la saliente Asamblea Nacional, el Gobierno Nacional, la Sala Electoral y, principalmente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se adoptaron una serie de decisiones que, *de facto*, disolvieron a la Asamblea Nacional, en tanto ésta fue impedida de ejercer sus funciones constitucionales. Para lograr ese fin, básicamente, se siguieron tres líneas de acción: (i) la Sala Electoral “suspendió” la totalización, adjudicación y proclamación de cuatro (4) diputados del estado Amazonas, tres (3) de los cuales correspondían a la MUD; (ii) el Gobierno Nacional, a través de la

Ley Habilitante que expiró a fines de 2015 y luego, a través del “estado de excepción” dictado por medio de Decretos que declararon la “emergencia económica”, redujo las facultades de control de la Asamblea Nacional, y (iii) la Sala Constitucional dictó diversas sentencias que anularon –sin fundamento– las Leyes aprobadas por la Asamblea, negando el ejercicio de su función de control y afectando severamente el ejercicio de su función deliberativa.

El último de los argumentos empleados por la Sala Constitucional para lograr ese objetivo fue señalar que la Asamblea Nacional había “desacatado” la sentencia dictada por la Sala Electoral que “suspendió” a los diputados del estado Amazonas, con lo cual, la Asamblea estaba impedida jurídicamente de ejercer sus funciones. Como resultado de ello, además, la Sala Constitucional permitió que el Tribunal Supremo de Justicia usurpara la representación popular, al permitirle ejercer funciones privativas de la Asamblea, como es el caso del control sobre el presupuesto y el endeudamiento del ejercicio económico 2017, así como el control sobre el Gobierno Nacional a través de la rendición de la memoria y cuenta.

Es por ello que afirmamos que, *de facto*, la Asamblea Nacional fue disuelta en un golpe de Estado permanente. No se trató ciertamente de una disolución formal, que hubiese sido más difícil de sustentar. Por el contrario, se trató de una disolución vedada, al ejercerse un asedio que progresivamente impidió a la Asamblea Nacional ejercer sus funciones. Esto no solo implicó el desconocimiento de la elección del 6 de diciembre de 2015 –violando el Estado Democrático– sino además, implicó el desconocimiento del Estado de Derecho, al violarse uno de los principios fundacionales de nuestro modelo republicano, cual es la representación.

Junto al asedio a la Asamblea Nacional es preciso agregar al análisis dos elementos adicionales: (i) la arbitraria decisión de 20 de octubre de 2016 adoptada por el Consejo Nacional Electoral a fin de suspender el procedimiento del referendo revocatorio presidencial iniciado ese año, así como (ii) la arbitraria decisión del Consejo Nacional Electoral de diferir las elecciones regionales, que debieron celebrarse –conforme a la Constitución– a fines del 2016.

Todos estos antecedentes permiten explicar por qué el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, Luis Almagro, ha concluido que en Venezuela se produjo la violación del orden constitucional y democrático en contravención a la Carta Democrática Interamericana. Pues sin duda, los hechos descritos configuraron un auténtico *golpe de Estado permanente*, en tanto la soberanía popular ha sido sistemáticamente desconocida, en el marco de decisiones contrarias a nuestra tradición republicana y violatorias del Estado de Derecho.

Esta crisis evidencia la colisión existente entre las bases del Estado constitucional y las bases del Estado Comunal. Esta colisión pudo disimularse como resultado de la concentración de poderes en torno a la Presidencia y el debilitamiento de la Asamblea Nacional. Pero el cambio político en el control de la Asamblea Nacional evidenció, en la práctica, la incompatibilidad del modelo republicano con las bases totalitarias del Estado Comunal.

## VII. ¿CÓMO SUPERAR LA CRISIS? ¿HACE FALTA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN? EL DILEMA URÓBORO

Actualmente en Venezuela, el Estado Democrático de Derecho previsto en la Constitución no tiene vigencia efectiva. En su lugar, se ha implantado una forma de gobierno que, bajo el formalismo jurídico de interpretaciones de la Sala Constitucional, y el discurso retórico del Poder Popular, resulta abiertamente contraria a la Constitución. ¿Cómo superar esta situación?

La respuesta instintiva –que ha sido ya asumida– es que esta crisis requiere modificar la Constitución, incluso, a través de la asamblea nacional constituyente. La idea de una consti-

tuyente surge entre los venezolanos ante cada crisis cuya solución no luce evidente. Es una tentación que debe evitarse: como decía el recordado profesor Enrique Tejera París, “*las Constituciones hechas por Constituyentes ni salen bien ni duran*”.

No niego que la modificación de la Constitución de 1999 sea necesaria. Como vimos, hay en ésta distintos aspectos que deben revisarse a fin de promover la vigencia efectiva del Estado Democrático de Derecho. Pero no se trata de una reforma que en el corto plazo sea estrictamente necesaria. La sistemática demolición de las bases constitucionales del Estado, iniciada con la edificación del “Estado Comunal” y continuada con el desmantelamiento de la Asamblea Nacional, no son acciones adoptadas en ejecución de la Constitución, sino en violación a ésta. Luego, dentro del marco que permite la Constitución –que es, sin duda, bastante holgado– es posible ensayar las líneas de reforma del Estado Democrático y del Estado de Derecho.

Es preciso tomar en cuenta, en todo caso, que el cerco institucional confeccionado entre 2002 y 2015 ha llevado a Venezuela al “dilema uróboro”: restablecer el Estado constitucional para por acciones que presuponen la vigencia efectiva de ese Estado. Esto permite entender la tentación de invocar el *poder constituyente* como solución. Tentación inútil, por lo demás: el cerco institucional actual –a diferencia de lo que sucedió en 1999– no tolerará la invocación de ese poder, o más bien, usará ese poder a su favor.

Ante esta situación, solo cabe recordar una vez más a Roscio, quien a partir del concepto de obediencia racional, realzó como derechos ciudadanos el derecho a la desobediencia civil y el derecho de rebelión. Así nos lo recuerda el artículo 333 constitucional, que impone como deber de todo ciudadano y de toda autoridad –como la Asamblea Nacional– colaborar activamente para restablecimiento efectivo de la Constitución.

#### VIII. HACIA LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO: CONSTRU- YENDO UNA DEMOCRACIA PLURIDIMENSIONAL BAJO LA CENTRALI- DAD DEL CIUDADANO

La reconstrucción del Estado Democrático pasa por desmontar al Estado Comunal como una estructura paralela al Estado Constitucional, basada en la ordenación totalitaria de la sociedad y el desconocimiento del derecho a la libre participación ciudadana. Los artículos 2 y 61 de la Constitución otorgan el fundamento necesario para esa reforma: el pluralismo político, valor superior de nuestro ordenamiento jurídico, requiere de la libre participación ciudadana, eliminando las ataduras de las “*instancias del Poder Popular*”. Asimismo, con fundamento en el artículo 158 constitucional, debe rescatarse el genuino sentido de la descentralización como técnica para transferir facultades hacia los Estados y Municipios, acercando el poder al ciudadano para profundizar la democracia. Frente a la organización centralizada del Estado Comunal, es preciso rescatar la organización descentralizada del Estado Constitucional.

Igualmente, debe superarse la falsa idea según la cual la democracia representativa se opone a la democracia participativa. Lo que se opone a la democracia representativa es el autoritarismo, no la democracia participativa. Pues constitucionalmente, la democracia es una, y ella exige desarrollar el marco institucional que garantice el ejercicio del derecho al sufragio dentro del régimen representativo mediante una profunda reforma de nuestro sistema electoral, aspecto en el cual el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello ha venido haciendo esfuerzos encomiables. Además, es necesario promover la participación ciudadana libre y directa. Participación que debe ser valorada desde el individuo, como expresión de su libertad general, y siempre dentro del marco de la Constitución. La idea de una soberanía popular que todo lo puede –idea que en 1998 inició la debacle del

Estado Constitucional– debe ser deseada. Incluso la soberanía popular es limitada. Como lo dijo Miguel José Sanz: “*una sociedad no puede ser feliz si ve con desprecio e indiferencia la Ley*”.

Todas estas reformas serán sin embargo insuficientes si junto con las bases institucionales del Estado Democrático no se restablece la vigencia efectiva del Estado de Derecho. Una de las falacias que acompañó al modelo político de la transición al socialismo fue considerar que como la soberanía popular todo lo puede, esa soberanía bastaba para adoptar cualquier decisión más allá de su fundamentación legal. Sin embargo, como el catedrático español Eduardo García de Enterría observó, lo que habilita al Gobierno a actuar es la Ley, no la soberanía popular. Es por ello que Ferrajoli alude al “modelo pluridimensional” de democracia, esto es, aquel que integra el ejercicio del derecho al sufragio y la participación ciudadana, con las garantías del Estado de Derecho. Tal es, por lo demás, el contenido del derecho a la democracia derivado de la Carta Democrática Interamericana.

#### IX. HACIA LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO: EL RESCATE DE LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL MODELO REPUBLICANO

Para el rescate del Estado de Derecho, es preciso volver a la fundamentación republicana de nuestro Derecho Público, que Juan Germán Roscio, junto con otros pensadores, ayudó a construir. Hay reformas inmediatas: el rescate institucional de la Asamblea Nacional, que en su condición de único representante del pueblo, debe ocupar el lugar central en el Estado Constitucional. Esto pasa también por rescatar el legítimo ejercicio de la Ley por parte de la Asamblea Nacional, erradicando el arbitrario ejercicio de esa función por el Gobierno.

Luego, es preciso reinstaurar el principio de separación de poderes. No está de más recordar –como ha hecho, recientemente, Gustavo Tarre Briceño– que tal principio es una forma técnica de organización del poder en defensa de la libertad general del ciudadano. Con lo cual, lo verdaderamente importante es evitar la concentración de funciones y asegurar el control efectivo del Poder.

En relación con esto último, es preciso proceder a la designación de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, paso indispensable para depurar el Poder Judicial a través de la aplicación efectiva de sus bases constitucionales. Asimismo, los representantes del Poder Ciudadano y Electoral deben ser designados, conforme a la Constitución, por la Asamblea Nacional y a través del procedimiento que asegure una selección objetiva. Otro aspecto a atender es la necesidad de reformar el marco institucional de la Sala Constitucional, para impedir que ese órgano concentre funciones y degenere –como sucede hoy día– en una tiranía.

Ninguna de estas acciones, sin embargo, serán suficientes, si no se desmonta el Petro-Estado, que inevitablemente, extiende el poder del Gobierno y debilita el principio de separación de poderes. Con lo cual, el desmontaje del Petro-Estado no solo es una medida económica orientada a incrementar la eficiencia de la actividad petrolera. Es además una medida indispensable para asegurar el efectivo funcionamiento del Estado de Derecho.

#### X. A MODO DE CONCLUSIÓN: EL ESTADO DE DERECHO Y LA CENTRALIDAD DEL CIUDADANO. EL APORTE DE LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA CATÓLICA

Las medidas que en sus trazos generales han sido señaladas en las secciones anteriores, apuntan al necesario restablecimiento del Estado de Derecho desde la centralidad del ciudadano. En tal sentido, la doctrina social de la Iglesia Católica es un apoyo relevante a este propósito. Desde la Encíclica *Pacem in terris*, de Juan XXIII, la Iglesia Católica ha sostenido lo que Eduardo García de Enterría ha denominado la “institucionalización del poder”. En esa

Encíclica se señala –de acuerdo con García de Enterría– la tarea moral de “*limitar el poder, hacerlo responsable, arbitrar medidas que permitan su control con criterios de justicia...*”. Sebastián Martín-Retortillo Baquer, en términos similares, concluye que la Encíclica apunta la necesidad de consolidar al Estado “*con una base integradora auténticamente democrática*”, y apoyado por ende en la centralidad del ciudadano y de sus derechos fundamentales.

Otro hito importante en tal sentido lo encontramos, incluso de manera más decidida, en el pensamiento de San Juan Pablo II. Como pone en evidencia Román J. Duque Corredor, San Juan Pablo II destacó la imperiosa necesidad de asegurar el efectivo funcionamiento del Estado Democrático de Derecho y, con ello, la primacía de los derechos fundamentales. En la Encíclica *Centesimus Annus*, recordando la Encíclica *Rerum Novarum*, nos dice San Juan Pablo II:

“(este) ordenamiento refleja una visión realista de la naturaleza social del hombre, la cual exige una legislación adecuada para proteger la libertad de todos. A este respecto es preferible que un poder esté equilibrado por otros poderes y otras esferas de competencia, que lo mantengan en su justo límite. Es éste el principio del «Estado de derecho», en el cual es soberana la ley y no la voluntad arbitraria de los hombres”.

Con lo cual “*una auténtica democracia es posible solamente en un Estado de derecho y sobre la base de una recta concepción de la persona humana*”. Al colocar en el centro del Estado Democrático de Derecho al ciudadano y sus derechos humanos, la doctrina social de la Iglesia Católica nos recuerda que el Estado debe también procurar la atención de aquellas necesidades sociales que no encuentran debida atención en la economía de mercado. El modelo republicano del Estado Democrático de Derecho no se opone –no está de más recordarlo– a esa actividad promocional del Estado. En su Encíclica *Laudatio Si*, el Papa Francisco así lo recalca, al señalar que:

“En las condiciones actuales de la sociedad mundial, donde hay tantas inequidades y cada vez son más las personas descartables, privadas de derechos humanos básicos, el principio del bien común se convierte inmediatamente, como lógica e ineludible consecuencia, en un llamado a la solidaridad y en una opción preferencial por los más pobres”

Pero el bien común, definido desde la dignidad de la persona humana, no puede degenerar en el *Estado Paternalista*, que negando esa dignidad crea vínculos de dependencia del ciudadano para el Estado, como sucede entre nosotros, como resultado del Petro-Estado. De allí la importancia de los principios de subsidiariedad y menor intervención, indispensables para asegurar que la acción social del Estado se enmarque dentro del Estado Democrático de Derecho. De allí una de las conclusiones centrales en las cuales he insistido: sin desmontar al Petro-Estado, el Estado Democrático de Derecho no pasará de ser, para los venezolanos, una entelequia.

#### BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., *Para leer a Luis Castro Leiva*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2006.

\_\_\_\_\_, *Propuestas para una reforma electoral*, Proyecto Integridad Electoral Venezuela-Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2016.

Aguiar, Asdrúbal, *El derecho a la democracia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008.

Almagro, Luis, *La crisis de la democracia en Venezuela, la OEA y la Carta Democrática Interamericana. Documentos de Luis Almagro*, Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA) y Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, 2016.

Aveledo Coll, Guillermo, *Pro religione et patria República y religión en la crisis de la sociedad colonial venezolana (1810-1834)*, Universidad Metropolitana-Academia Nacional de la Historia, Caracas, 2011.

Brewer-Carías, Allan R., *Crónica sobre la “in” justicia constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Colección Instituto de Derecho Público-Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2007.

\_\_\_\_\_, *Historia Constitucional de Venezuela*, Editorial Alfa, Caracas, 2008.

\_\_\_\_\_, *Dictadura Judicial y perversión del Estado de Derecho. La Sala Constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, New York-Caracas, 2016.

Caballero, Manuel, *Historia de los venezolanos en el siglo XX*, Editorial Alfa, Caracas, 2010.

Canova, Antonio, et al, *El TSJ al servicio de la revolución*, Editorial Galipán, Caracas, 2014.

Carrera Damas, Germán, *La independencia cuestionada*, Editorial Alfa, Caracas, 2016.

Delgado, Francisco, *La idea de Derecho en la Constitución de 1999*, Serie Trabajos de Grado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2008.

Duque Corredor, Román J. *Temario de Derecho Constitucional y de Derecho Público*, Legis, Caracas, 2009.

Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Trotta, Madrid, 2008.

García de Enterría, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la Administración*, Thomson-Civitas, Madrid, 2005.

García de Enterría, Eduardo, “La institucionalización del poder, una nueva perspectiva de la *Pacem in terris*”, en *Comentarios civiles a la encíclica Pacem in terris*, Taurus, Madrid, 1963.

Garrido Rovira, Juan, *La revolución de 1810*, Universidad Monteávila, Caracas, 2009.

Hernández G., José Ignacio, “La Constitución de 1811 y la República liberal autocrática. Apuntes sobre las bases constitucionales del liberalismo criollo”, en Casal, Jesús María y Cuevas, María Gabriela, (ed.) *Desafíos de la República en la Venezuela de hoy, Tomo II*, Caracas, Fundación Konrad Adenauer-Universidad Católica Andrés Bello, 2013.

\_\_\_\_\_, *El pensamiento jurídico venezolano en el Derecho de los Hidrocarburos*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2016.

\_\_\_\_\_, *El referendo revocatorio presidencial en Venezuela y el abuso del poder*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Miami, 2017.

Martín-Retortillo Baquer, Sebastián, “Ordenación político-constitucional de las comunidades nacionales”, en *Comentarios civiles a la encíclica Pacem in terris*, Taurus, Madrid, 1963.

Pace, Alessandro, “Muerte de una Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional N° 57*, Madrid, 1999.

Pérez Perdomo, Rogelio, *El formalismo jurídico y sus funciones sociales en el Siglo XIX venezolano*, Monteávila, Caracas, 1978.

Rachadell, Manuel, *Evolución del Estado venezolano 1958-2015. De la conciliación al populismo autoritario*, Editorial Jurídica Venezolana-FUNEDA, Caracas, 2015.

Roscio, Juan Germán, *El triunfo de la libertad sobre el despotismo*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1996.

Sánchez Falcón, *Estado comunal y Estado federal en Venezuela*, Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas, 2016.

Sanz, Miguel José, *Teoría Política y Ética de la Independencia*, Ediciones del Colegio Universitario Francisco de Miranda, Caracas, 1979.

Tarre Briceño, Gustavo, *Solo el poder detiene al poder*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014.

Ugalde, Luis, *El pensamiento teológico-político de Juan Germán Roscio*, Bid & Co, editor, Caracas, 2007.

Vaticano (recopilador), *Documentos papales*, tomado de: [http://www.vatican.va/offices/papal\\_docs\\_list\\_sp.html](http://www.vatican.va/offices/papal_docs_list_sp.html)

Yanes, Francisco Javier, *Manual Político del Venezolano*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959.