

**VIII CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Sevilla, 3 al 7 de diciembre del 2003**

**La Incongruencia entre los Valores y Principios y las Normas Orgánicas en la
Constitución Venezolana de 1999**

Profesor Fortunato González Cruz

Director de CIEPROL-ULA

Directivo de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional

Introducción. Los criterios de interpretación de la Sala Constitucional en caso de antinomia entre valores y principios y normas orgánicas. Las bases socioculturales venezolanas y sus expresiones en los valores jurídicos. La Constitución de 1999: ¿Base del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia o programa revolucionario? ¿Federalismo descentralizado o centralismo concentrado? Los principios de autonomía y diversidad y la naturaleza reglamentaria y uniforme del Municipio Constitucional. ¿Pluralismo político o intolerancia revolucionaria? Derechos políticos y militarismo. Conclusiones

Introducción.

El propósito de este trabajo es poner en evidencia las contradicciones o incongruencias en la Constitución venezolana de 1999; el contraste entre los valores y principios que consagra en su parte dogmática y el desarrollo institucional de su parte orgánica. Para ello es indispensable colocarse en un primer momento a cierta distancia con el fin de indagar sobre el significado de las normas jurídicas en el contexto venezolano, metidos como estamos en un proceso singular que es calificado por unos como revolucionario y bolivariano, y por otros como un proceso complejo difícil de definir e incluso de comprender.

El siglo XXI muestra como uno de los logros de la humanidad el Estado de Derecho y dentro de este concepto la existencia de un cuerpo normativo fundamental que establece unos principios y valores, unos derechos y garantías que son esenciales para la existencia de la Nación; define las bases del sistema jurídico y la naturaleza del Estado, del Gobierno y sus límites. Es quizás uno de los elementos positivos que componen lo que se ha llamado "globalización", entendida como la estandarización de valores e interacciones que vinculan a los habitantes del planeta. España logró darse una Constitución y sentar las bases para la construcción de una sociedad moderna, fundamentada en valores trascendentes que le dan coherencia a una sociedad heterogénea. Europa está definiendo un Derecho continental y está a punto la Constitución Europea, un cuerpo normativo apenas vislumbrado por algunos visionarios hasta hace poco

tiempo. El sistema jurídico es complejo y dinámico, y la Norma Fundamental, como lo afirma Luciano Parejo Alonso, incorpora en su ecuación el factor tiempo, que es uno de los elementos quizás menos analizados en Derecho, por su misma naturaleza formal y su finalidad estabilizadora de las relaciones humanas. (1998)

Los criterios de interpretación de la Sala Constitucional en caso de antinomia entre valores y principios y normas orgánicas.

No hay duda que el administrador de la norma, por rígido que sea el método interpretativo escogido, como la autoridad taurina, debe tener el cerebro en el ruedo y el corazón en los tendidos. Así, la interpretación y aplicación de la norma se hace más justa. Este es el criterio que sostenemos los que, desde la cátedra del Derecho Constitucional, preferimos la generalidad de los valores y los principios a los más prácticos y operativos de la interpretación legal. No fue, sin embargo, el que prevaleció entre los miembros de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, quienes a los fines de acomodar la interpretación a las señales de quien circunstancialmente ejerce el poder, prefirieron abandonar las lecciones de nuestra Ciencia para darle cauce al “proyecto político” que supuestamente encarna nuestra Constitución Bolivariana (TSJ. 2002). La interpretación de la norma constitucional coloca los Principios Generales del Derecho como fuente prioritaria, siendo como es la Constitución la fuente de estos principios. En cambio, la interpretación legal recomienda la interpretación literal, o la exegética y deja de último los Principios Generales del Derecho. Pero la Sala Constitucional acabó de un plumazo con el principio de la jerarquía de las normas jurídicas y desnaturalizó la teoría sistémica del Derecho y de la sociedad.

Para evitar repeticiones innecesarias, me referiré en este punto a la incongruencia entre lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución ubicado en el Título III “*De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes. Capítulo I Disposiciones Generales*”; y el artículo 285 que define las atribuciones del Ministerio Público. De esta manera pretendo poner en evidencia la antinomia entre ambas disposiciones constitucionales y a la vez exponer los criterios de interpretación de las normas constitucionales que inspiran a la mayoría de los magistrados de la Sala Constitucional. Los artículos contradictorios dicen lo siguiente:

“Artículo 29. *El Estado estará obligado a investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades.*

*Las acciones para sancionar los delitos de lesa humanidad, violaciones graves a los derechos humanos y los crímenes de guerra son imprescriptibles. **Las violaciones de derechos humanos y los delitos de lesa humanidad serán investigados y juzgados por los tribunales ordinarios.** Dichos delitos quedan excluidos de los beneficios que puedan conllevar su impunidad, incluidos el indulto y la amnistía”* (resaltado nuestro)

Artículo 285. *Son atribuciones del Ministerio Público:*

1. *Garantizar en los procesos judiciales el respeto a los derechos y garantías constitucionales, así como a los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por la Republica.*
2. *Garantizar la celeridad y buena marcha de la administración de justicia, el juicio previo y el debido proceso.*
3. **Ordenar y dirigir la investigación penal de la perpetración de los hechos punibles** *para hacer constar su comisión con todas las circunstancias que puedan influir en la calificación y responsabilidad de los autores o las autoras y demás participantes, así como el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetraron.*
4. *Ejercer en nombre del Estado la acción penal en los casos en que para intentarla o perseguirla no fuere necesaria instancia de parte, salvo las excepciones establecidas en la ley.*
5. *Las demás que establezcan esta Constitución y la ley.*

Estas atribuciones no menoscaban el ejercicio de los derechos y acciones que corresponden a los o las particulares o a otros funcionarios o funcionarias de acuerdo con esta Constitución y la ley”. (Resaltado nuestro)

El Fiscal General solicitó a la Sala Constitucional que determine el contenido y alcance del artículo 29 constitucional, el cual establece que los delitos de lesa humanidad serán investigados y juzgados por los tribunales ordinarios. El Fiscal vincula la solicitud planteada con la decisión de un juez ordinario que admitió la denuncia incoada por varios ciudadanos por la presunta comisión de delitos de lesa humanidad, a propósito de los hechos acaecidos durante los días 11,12,13 y 14 de abril del 2002. Opinó entonces el Fiscal que tales delitos debían ser investigados por el Ministerio Público.

Después de una argumentación contradictoria, tal como lo destacan los magistrados disidentes, la Sala Constitucional desechó la norma programática, saltó parcialmente la norma constitucional orgánica y antepuso la norma legal. Dijo la Sala lo siguiente: *“Quiere decir, por tanto, que un sistema de principios, supuestamente absoluto y suprahistórico, no puede colocarse por encima de la Constitución, ni que su interpretación llegue a contrariar la teoría política propia que la sustenta”*. (Supongo que se refiere a la Revolución Bolivariana. *“Desde esta perspectiva es nugatoria cualquier teoría que postule derechos o fines absolutos y, aunque no se excluyen las antinomias intraconstitucionales entre normas y entre éstas y los principios jurídicos (verfassungswidrige Verfassungsnormen) [normas constitucionales inconstitucionales], la interpretación o integración debe hacerse ohne Naturrecht (sin derecho natural), según la tradición de cultura viva cuyos sentido y alcance dependan del análisis concreto e histórico de los valores compartidos por el pueblo venezolano.... Parte de la protección y garantía de la*

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela radica, pues, en una perspectiva política in fieri, reacia a la vinculación ideológica con teorías que puedan limitar, so pretexto de valideces universales, la soberanía y la autodeterminación nacional...” Más adelante afirma la Sala: *“Son diversos los métodos o sistemas de interpretación que pueden ser utilizados en el caso de la norma constitucional, a saber, auténtica, judicial, literal, lógica, sistemática, restrictiva, extensiva, analógica, histórica, política, evolutiva y teleológica o finalista. En el método sistemático, la norma es interpretada a la luz de todo el ordenamiento jurídico, cuyo significado no resulta aislado de éste. En tal sentido, el legislador ha concebido el texto constitucional como un sistema, de forma tal que la sistematicidad pasaría a ser una característica fundamental de la Constitución...De acuerdo con lo desarrollado supra, una interpretación sistemática del artículo 29 permite aseverar que éste es incompatible con el sistema inquisitivo, toda vez que, de la dependencia constitucional del principio acusatorio, de la incompatibilidad de las funciones de investigación y juzgamiento y de la necesidad de distinguirlas para asegurar la imparcialidad, la transparencia y la autonomía de la justicia se sigue la incolumidad del juez... En conclusión, la obligación del Estado de investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos y los delitos de lesa humanidad cometidos dentro del Territorio Nacional, bien por los particulares, bien por sus autoridades, no implica ni autoriza la subversión del ordenamiento procesal penal vigente, consagrado en el Código Orgánico Procesal Penal”.*

Los magistrados disidentes sustentaron sus razones en varios argumentos. Me limito a destacar el siguiente: *“...la interpretación que se ha realizado sobre el artículo 29 de la Constitución es contraria no sólo a la letra expresa de la norma interpretada, sino al método sobre el cual se pretende sustentar la interpretación que se efectuó. Ciertamente, de acuerdo con el texto expreso de la norma cuya interpretación fue solicitada, así como con el texto de la Carta Fundamental considerado in totum (página 15 del fallo), ha debido concluirse en que el artículo 29 dispone garantías especiales para la protección efectiva de los derechos humanos fundamentales en caso de que éstos resulten afectados por situaciones extremas, como ocurre en el supuesto de delitos de lesa humanidad, violaciones graves de los derechos humanos o delitos de guerra.*

Tales garantías son: 1.- La imprescriptibilidad de la acción penal; 2.- la atribución de la investigación y juzgamiento de los delitos de lesa humanidad y violaciones graves a los derechos humanos a los tribunales ordinarios; y 3.- La eliminación de los beneficios que puedan conducir a la impunidad de estos delitos.”

Como puede verse en este caso, queda en evidencia la incongruencia entre esta norma de la parte dogmática de la Constitución, que en este caso se trata de una garantía para la efectiva persecución de los delitos de lesa humanidad, y una norma orgánica que asigna atribuciones. Pero queda además clara la particular doctrina interpretativa de las normas constitucionales, que termina por colocar una

norma legal por sobre aquella. Ambas paradojas son, si no explicables, a los menos comprensibles.

Las bases socioculturales venezolanas y sus expresiones en los valores jurídicos.

Un asunto de primera importancia que preocupa a quienes nos dedicamos a la investigación jurídica, es la consideración de las bases socioculturales latinoamericanas y sus expresiones en los valores del orden, del control social, de la legalidad y de la legitimidad.

Quien se ha ocupado con gran disciplina al estudio de nuestra identidad latinoamericana es el profesor J. M. Briceño Guerrero (1997). Largos años de reflexión y análisis lo han llevado a conclusiones que son útiles para la comprensión de la actitud del latinoamericano frente al Derecho. Dice nuestro profesor que tres discursos de fondo gobiernan el pensamiento latinoamericano. Por una parte el *discurso europeo segundo estructurado en torno a la razón segunda*, que se fundamenta en la ciencia y en la técnica, animado por la posibilidad del cambio social deliberado y planificado, de la modernidad y –agregado– incorporado a la globalización. Este discurso de la razón, de la modernidad y del desarrollo se expresa en las constituciones políticas y en las leyes, en los programas de acción política de los partidos políticos modernos, en las posiciones positivistas, tecnocráticas e incluso marxistas. El segundo discurso que identifica Briceño Guerrero es el que denomina *cristiano-hispano o mantuano* que afirma la trascendencia del hombre, su vinculación con la Iglesia Católica pero integrado en el terreno de lo inmediato a una rígida estructura social jerarquizada llena de prejuicios y que ofrece grandes resistencias para el ascenso, cuyos valores son el privilegio y la noble ociosidad, la resignación, el formalismo que impone relaciones de lealtad y protección. Son aquellos valores de la España aventurera y soñadora de “*fandango y pandereta, cerrado y sacristía, devota de Frascuelo y de María...*” a que se refiere Antonio Machado, que llegaron con los conquistadores. Por último se encuentra el *discurso salvaje*, la nostalgia y los resentimientos que se asientan en la íntima afectividad y que tiene sus manifestaciones en el sentido del humor, en la embriaguez y en cierto desprecio por lo que se piensa, se dice y se hace, es la indisciplina y la visión de corto plazo, las dificultades de programar con largo alcance.

El Derecho oficial sería, traspolando las ideas de Briceño Guerrero, una expresión del *discurso europeo segundo*. Pero el derecho vivo o real es una mezcla de los tres discursos porque en la realidad surgen los elementos fácticos que introducen distintos significados a la norma jurídica, bien por la lectura estricta del Derecho desde la doctrina y la jurisprudencia europea, bien por la lectura acomodaticia desde la cultura del privilegio y la discriminación, bien por la lectura afectiva que relativiza los otros dos. La Constitución y las leyes se transforman en fetiches que

todos alegan pero que carece de eficacia. Hoy, puedo afirmar que la Constitución venezolana se blande como una espada y con ella se pretende alcanzar metas políticas que tienen poco que ver con la idea de Estado de Derecho.

Las consecuencias prácticas se traducen en incertidumbre y anarquía porque ninguno de los discursos logra gobernar la sociedad latinoamericana, y en el campo de la teoría social la consecuencia más importante es que no se logran estructurar centros permanentes de pensamiento, de conocimiento y de reflexión ni las universidades tampoco pueden concretar sus esfuerzos científicos, o lo hacen con dificultad, porque se tiende a caer en discursos mantuanos, en impulsos poéticos, en trincheras ideológicas o revanchas atávicas.

Desde la perspectiva que ofrece Venezuela, dado nuestro entorno caribeño, cabe preguntarse sobre la cultura del orden en una sociedad sin las cuatro estaciones, sin que se hubiesen desarrollado suficientemente las ideas sobre el pasado y el futuro, es decir, con una memoria histórica precaria, sin un desarrollo de un sistema social diferenciado mas o menos equiparable al alcanzado por los mayas en Mezo América, por ejemplo; sin centros poblados sino con una población dispersa por los montes, y la pretensión de encontrar en el Derecho Formal los fundamentos de un orden social al estilo europeo. Salvo la institución municipal, no hubo instituciones sólidas que inculcaran el valor de la disciplina. La Corona y luego el Gobierno Nacional estaba muy lejos, las Fuerzas Armadas fueron montoneras a la orden de caudillos que transformaban la soldadesca en peones en tiempos de siembra y de cosecha, las industrias apenas se instalaron e mediados del siglo XX y la educación se generaliza a fines de los años 60. En Venezuela tenemos dificultades para distinguir entre los conceptos de Estado, que era lejano, de Gobierno, que ha sido arbitrario, y lo Público. La práctica política se ha caracterizado por el autoritarismo, el personalismo y el clientelismo. (Waldmann. 37) En los últimos años se ha avanzado en los estudios sobre el pluralismo jurídico y la dificultad de conciliar el Derecho oficial con las normas sociales complementarias, los códigos alternativos de comportamiento y la anomia (González. 2002:) y se ha llegado incluso a afirmar la existencia de un Estado Anómico (Waldmann. 16) incapaz de ofrecer un marco de orden para su propio comportamiento, ni para establecer las reglas de juego social, ni satisfacer las necesidades sociales incluidas la seguridad jurídica y el mantenimiento del orden. Hace un par de años estuvimos en el Instituto Internacional de Sociología en Oñate analizando estas cuestiones.

Pues bien, el gobierno venezolano asume el concepto de revolución aunque la Constitución no lo declare en forma explícita, y este proceso se vive en una sociedad anómica, con un Estado incapaz de establecer un orden jurídico homogéneo aun en un escenario de concentración de poder, de hiperestatismo y militarismo. Existe la tendencia a la sobreabundancia de normas tanto como a su menosprecio. Los resultados son catastróficos tanto en el sostenimiento de lo que

se conoce como Estado de Derecho, como en la institucionalidad democrática indispensable para que se de una economía sana y en crecimiento.

La Constitución de 1999: ¿Base del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia o programa revolucionario?

Para el estudio de la Constitución venezolana de 1999, pero sobre todo para comprender el proceso que estamos viviendo en Venezuela, es necesario ubicarse en el ambiente analítico que ofrecen las notas anteriores, o quizás sean más útiles las obras de Arturo Uslar Pietri, Gabriel García Márquez y Mario Vargas Llosa que representan el realismo mágico como género literario. También debo señalar que nos importa sin duda el desarrollo legislativo, jurisprudencial y doctrinario tanto como la cotidianidad política, pero tanto o más que esa interesante materia nos resulta pertinente el estudio de la coherencia interna de la nueva Constitución venezolana, es decir, la correspondencia, adecuación, correlación o armonía entre los valores y principios explícitos que la inspiran, y la arquitectura del Estado y del Gobierno que resulta de sus normas orgánicas. También interesa establecer la coherencia entre los principios y valores de la Revolución Bolivariana que lidera el presidente de Venezuela, teniente coronel Hugo Rafael Chávez Frías, y el diseño del Estado y del Gobierno en la Constitución de 1999. Es conveniente plantearse la compatibilidad o no entre Estado de Derecho, Constitucionalidad, Seguridad Jurídica y semejantes y la idea de la revolución.

Revolución significa de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, *“acción y efecto de revolver o revolve. Cambio violento de las instituciones políticas de un país y por extensión, alboroto, inquietud, sedición, conmoción y alteración los humores, mudanza o nueva forma en el estado o gobierno de las cosas”*. No es el objetivo estudiar ahora la teoría de la revolución, sino poner de relieve que, como lo afirma Manuel García Pelayo (Pág. 321, *“La efectividad del Derecho constitucional radica precisamente en la relación dialéctica entre norma y poder.”* Que no es otra cosa que la coherencia necesaria entre el fundamento constitucional del Estado, el sistema de gobierno que se consagra y su ejercicio práctico y concreto. La dialéctica se presenta también entre los valores, principios y normas orgánicas de la Constitución y su desarrollo legislativo. Desde la perspectiva revolucionaria es muy difícil llegar a los conceptos de Estado de Derecho, entre otras cosas porque hay una contradicción *in terminis*. Quizás ayude a comprender este asunto la tesis de Niklas Luhmann (99), quien entiende el Derecho como un subsistema o estructura del sistema social apoyado en una generalización congruente de expectativas normativas de comportamiento Si se

parte de esta visión sistémica del Derecho, es obvio que la producción de la norma debe darse mediante consensos, y la función del Derecho es la de integración social. La teoría revolucionaria anda por otros caminos.

Lo que no puede ser es que exista conflicto entre valores y principios consagrados en la parte dogmática y el diseño institucional orgánico, porque caemos en el absurdo, en lo que podría denominarse “cinismo constitucional”. Extraña que en el texto constitucional no aparezca la palabra “revolución”, que es la que prevalece en el lenguaje oficial venezolano en los últimos 5 años. Por otra parte, tenemos el problema de la garantía de la efectividad del Derecho Constitucional, que tiene poco o nada de coactiva. Podemos estar de acuerdo que se requiere mucho más que policías y cárceles; que es necesaria una armonía entre principios, valores, órganos y procedimientos, además, por supuesto, de un mínimo de cultura cívica, de unos conocimientos científicos, de magistrados probos. La Constitución es un elemento esencial al sistema democrático, pero no es suficiente. Pero es que tenemos un problema adicional muy grave: El planteamiento podría hacerse mediante una pregunta: ¿Pueden estructurarse en un mismo sistema el orden jurídico constitucional democrático y la revolución? El Estado de Derecho demanda un ambiente de naturaleza democrática: pluralismo, separación y equilibrio de poderes, sometimiento estricto a la ley, un órgano supremo de control de la constitucionalidad y de la legalidad de cara a quienes ejercen el Poder, diálogo y concertación, alternabilidad. La Constitución es una unidad de principios que debe servir de base a la integración nacional, pero no lo es todo. El sistema es más complejo y requiere la existencia de partidos políticos, debate parlamentario, distribución territorial del poder, reconocimiento y respeto de las diferencias, equidad en las posibilidades de ascenso y bienestar, justicia en la distribución de los recursos que genera el país. La revolución tiene su propio ambiente: uniformismo, concentración del poder, ejercicio de la fuerza, exclusión. Tejer estos dos hilos esencialmente antagónicos puede ser obra de un genio o de un loco. La historia es a este respecto es un libro abierto.

La Constitución venezolana se produce cuando se inicia el proceso revolucionario bolivariano, y el debate constituyente deja ver el desconocimiento de los representantes del llamado “chavismo” de sus significados, contenidos, propósitos y alcance. Tiempo después, un apreciable número de diputados constituyentes del oficialismo se separaron del gobierno y abjuraron de la obra que habían ayudado a construir. El presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, que entonces aparecía como el segundo hombre del régimen, el señor Luis Miquilena, se aparta y asume un papel determinante en los sucesos del 11 de abril del 2002.

En el discurso de presentación del texto que se sometió a la plenaria, el constituyente Hermann Escarrá, elegido en las listas de Chávez, entre las grandes

innovaciones del proyecto que presentaba, señaló la configuración de un Estado Federal que *“no sea una cláusula retórica transaccional sino una realidad, y sólo será posible si se respetan los estados; si se respetan los municipios; si, más allá de la descentralización se produce una verdadera descentralización a lo largo y ancho de los ámbitos del poder”*; *“dé nuevas fuentes de ingresos para los Estados”*. (Gaceta Constituyente. N° 21. Pág. 7) aunque reconoció que mientras hubo acuerdos en fijar en cuatro años los períodos de los poderes públicos estatales y municipales, no lo hubo en cuanto a la duración del período presidencial fijado en seis años con reelección inmediata aunque con doble vuelta. Tampoco en el tema de la eliminación del Senado. En definitiva no se crearon las haciendas estatales, ni se le señalaron a estos competencias sustantivas, ni se estableció la doble vuelta y se eliminó el Senado. El Constituyente William Lara, que se mantiene del lado del oficialismo destacó la elevación a rango constitucional de los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema político venezolano. Sin embargo, en el texto de la Constitución no aparece ni una sola vez la frase “partido político”. El Constituyente Alfredo Peña, también elegido en las listas de Chávez, hoy Alcalde Mayor de Caracas y opositor acérrimo del régimen, dijo textualmente: *“Esto no es ninguna revolución, ni tiene nada que ver con Khadafi, ni con Fidel Castro, ni nada por el estilo”* (N° 22. Pág. 37) Uno de aquellos constituyentes, no obstante estar entonces comprometido con el oficialismo pero que no había asimilado el mensaje revolucionario, el Dr. Jorge Olavaria dijo, en tono premonitorio: *“Les advierto que esta Constitución no se va a regodear en sí misma con autoalabanzas como las que hemos escuchado a lo largo de los debates de esta Constitución, sino que va a ser examinada en escuelas de Derecho, va a ser examinada por especialistas en la materia, y con este pequeño preámbulo, con este abre bocas lo que estamos iniciando es la redacción de un documento que va a ser motivo de risa, de carcajadas, de burla, por las confusiones conceptuales y por los errores que contiene”* (N° 23. Pág. 5)

Es particularmente ilustrativo el debate que se dio en la Asamblea Constituyente sobre el cambio de nombre de la República de Venezuela por República Bolivariana de Venezuela. La proposición apenas recibió 38 votos en su primera discusión y no hubo una sola intervención sólida y convincente en su defensa. En la segunda discusión las cosas ya estaban un poco más claras. Fue cuando el constituyente Eliézer Otaiza dijo: *“Para mí esta no es una cuestión nominal; es una cuestión esencial para la revolución...de dónde viene esta revolución y hacia dónde pudiera ir esta revolución.”* (N° 42 Pág. 5) En este punto volvió a tomar la palabra el abogado constituyente Hermann Escarrá y señaló: *“No se trata –y ojalá se interprete así– de bolivarianos y no bolivarianos, no se trata de revolucionarios y no revolucionarios; no se trata de héroes y villanos. Todos los que estamos aquí*

somos venezolanos y queremos que nuestra República se llame Venezuela, aún cuando esté inspirada en el más grande hombre que ha dado la humanidad como lo es Simón Bolívar". (Pág. 6) ¿Quién tenía la razón?

Dos curiosidades de esta Constitución, y perdonen ustedes que entre en el campo de la anécdota, pero ilustra el ambiente poco formal que hubo al menos en las sesiones finales de la Asamblea Nacional Constituyente. El proyecto de Exposición de Motivos fue entregado a los constituyentes el último día de sesiones. Ese día dijo el Presidente de la Asamblea lo siguiente: *"Bueno, este Orden del Día donde están incluidos algunos actos constituyentes y también la consideración sobre la exposición de motivos de la Constitución tiene que realizarse en esta forma un poco apresurada, ya tenemos montado todo lo relacionado con la Sesión Solemne de Clausura de esta Asamblea Nacional Constituyente."* (Nº 62. Pág. 2) El otro hecho es que el Artículo 350 de la Constitución nunca fue ni discutido ni aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente. La discusión del 9 de noviembre de 1999 giró en torno a si la Constitución debía ser o no promulgada por el Presidente de la República, porque sería someter la voluntad originaria del pueblo a los poderes constituidos. Elías Jaua, el general Francisco Visconti y Guillermo García Ponce llevaron la voz sobre este punto y la decisión fue aprobar la propuesta de la Comisión *ad hoc*. No obstante, en el texto final de la Constitución aparece como artículo lo que había sido aprobado sólo como primer párrafo de un largo artículo que se refería a la promulgación de la Constitución, que ahora se interpreta como el derecho a la desobediencia civil, que jamás se aprobó, y dice lo siguiente: *"El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos."* En esta norma se fundamentaron los militares que desconocieron la autoridad del presidente de la República el 11 de abril del 2002.

Federalismo descentralizado o centralismo concentrado

Entrando a un análisis más detallado de las inconsistencias en la Constitución venezolana de 1999, comencemos por señalar que tanto el Preámbulo como las Disposiciones Fundamentales de la Constitución de Venezolana de 1999 sobreamaban en adjetivos, grandilocuencia y barroquismo. La palabra "participativo" aparece en el texto constitucional 5 veces, "derechos" 153 veces, "garantizará" 35 veces. Pero "deberes" 19 veces, "partidos políticos" ni en una sola ocasión, como tampoco "representativo", ni "sindicatos". Los valores y principios se reiteran una y otra vez como para dejar remachada la idea de que se trataba de algo nuevo, con compromisos más profundos pero sin saber exactamente el

significado de la discusión. Es conveniente señalar que la Asamblea Nacional Constituyente comenzó su trabajo sin un proyecto previo ni ideas claras, lo que resulta evidente en los debates.

Se definen al Estado como *“federal descentralizado, en los términos consagrados por esta Constitución”*; y al gobierno como *“democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”*. También señala como política de Estado la descentralización (Art. 158). Estos principios se desarrollan en el articulado orgánico con el contenido que la mayoría de los constituyentes entendieron era el programa político del presidente de la República, Hugo Chávez Frías.

En efecto, los constituyentes tenían la posibilidad de optar entre diversos modelos de Estado y desarrollar instituciones más o menos federales, más o menos descentralizadas. De igual manera podían crear instituciones o mecanismos de gobierno más o menos democráticos, participativos, descentralizados, alternativos, responsables, pluralistas y de mandatos revocables. De modo que el auténtico modelo de Estado y verdadero sistema de gobierno adoptados resultan tanto de las declaraciones formales contenidas en el Preámbulo y en las Disposiciones Fundamentales, como de las instituciones creadas en el articulado orgánico, las cuales resultan a la larga de mayor importancia para determinar la naturaleza del modelo político constitucional venezolano. Dicho en otras palabras, cada uno de los adjetivos calificativos tiene un significado específico, un contenido y un determinado alcance de acuerdo con el modelo institucional que adopten el Estado y el Gobierno.

El ambiente o clima del debate electoral que permitió elegir a los diputados y en el debate inicial constituyente, prevaleció el deseo o aspiración colectiva de profundizar el federalismo, darle contenidos a las declaraciones formales, establecer una federación auténtica, o como algunos constituyentes coincidieron en llamar un *“Nuevo Federalismo Cooperativo”* al que por cierto se refiere la Exposición de Motivos contrabandeada en una nueva Constitución publicada de manera sorpresiva el 24 de marzo del 2000. Este Nuevo Federalismo Cooperativo se manifestaría en una efectiva distribución del poder entre los tres niveles territoriales, un sano equilibrio entre las tres ramas del poder público, un sistema electoral con representación de las minorías en el Congreso de la República y en las Asambleas Legislativas Estadales, y un Congreso con una Cámara Federal o Senado y una de Representantes o Diputados. Tanta fue la insistencia en establecer un sistema federal, que se propuso en calificar al modelo de Estado venezolano como federal y descentralizado.

Pero, no obstante las declaraciones del Preámbulo y de las Disposiciones Fundamentales, el resultado final del modelo constitucional sancionado por la

Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela no puede ser calificado ni como federal ni como descentralizado (González. 2000: 34) Como lo afirma Allan Brewer Carías en su libro sobre la Constitución de 1999, la clave para determinar el grado de descentralización del Estado, y por tanto, de la Federación, está en *“los términos consagrados por la Constitución”* (Pág. 55). El resultado final terminó siendo un modelo de Estado centralizado con posibilidades de descentralizarse o desconcentrarse, y de un sistema de gobierno presidencial concentrado, autocrático y militarmente tutelado.

Dispone el artículo 16 lo siguiente: *“Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios.”* Luego, consecuente con este principio, el artículo 136 dispone que *“El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”*. En los Estados y Municipios existe la división del poder en dos ramas tal como se desprende del análisis de la normativa que trata estos asuntos: Legislativo y Ejecutivo. En el ámbito Municipal hay que considerar a la Justicia de Paz como un elemento del Poder Judicial.

En un Estado Federal, el Poder se distribuye en los tres niveles mediante la asignación de competencias exclusivas a cada uno de ellos, y recursos propios suficientes para atender los servicios y asuntos que le han sido encomendados. Por ser federal, se requieren mecanismos de coordinación, de modo que los tres poderes territoriales puedan responder a los principios de cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. Es la carga de competencias asignadas al nivel estatal, los recursos de que se dote para atenderlas y la autonomía de que goce lo que determina si un modelo de Estado es federal o no lo es. Es posible que existan diversos grados de federalismo según la carga de competencias que se atribuyan a los distintos niveles político-territoriales, así como también en relación con la amplitud mayor o menor de la autonomía de dichos niveles. Pero quisiera insistir que el término federal se refiere al modelo que coloca competencias y recursos en el nivel intermedio. Los modelos unitarios tienden a recargar de competencias al Municipio. No existe un modelo ideal de Estado federal como tampoco de Estado unitario, aún cuando algunos paradigmas históricos puedan servir de modelo a seguir. A título de ejemplo cabe señalar que en la definición del Estado Federal de la Constitución de la República de Venezuela de 1811 se tomó en cuenta el modelo constitucional de la Federación Norteamericana. En los debates constituyentes de 1999 está clara la influencia de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania en el pensamiento de algunos constituyentes como Ricardo Combellas y Hermán Escarrá, cuyas

proposiciones formaron parte de las “Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República”. La Constitución alemana establece un modelo denominado “federalismo cooperativo” que propone, además de la distribución del poder entre la Federación y los Länder, la cooperación entre ellos para lograr los fines del Estado. Lamentablemente estas ideas no sobrevivieron al debate en la Asamblea Nacional Constituyente. Cada país define su propio modelo de Estado bien federal o bien unitario según las instituciones que desarrolle en su Constitución Política, y la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela diseñó un modelo particular que en honor a la precisión conceptual, es menos federal y menos descentralizado que el régimen establecido en la Constitución derogada de 1961.

El primer componente de un modelo federal es la autonomía política de cada uno de los tres niveles territoriales de gobierno de manera que puedan ejercer sus competencias en régimen de exclusividad, tener personalidad jurídica, definir sus órganos de gobierno y elegir sus autoridades. La autonomía normativa se expresa en leyes y ordenanzas que ordenan a la sociedad y a los respectivos gobiernos, y señalan las pautas para el ejercicio de sus competencias y atribuciones. Mediante la autonomía organizativa cada nivel territorial distribuye el poder y la actividad administrativa según sus propios criterios. La autonomía financiera y tributaria le permite tener su hacienda propia con ingresos transferidos y tributarios extraídos de su población que le sirven para financiar sus gastos. La Constitución de 1999 consagra estos elementos con énfasis en el nivel nacional y municipal y una clara debilidad en el ámbito de las entidades federales.

El ejercicio de la autonomía política implica una asignación generosa de competencias sustantivas al nivel estatal, pero la Constitución venezolana de 1999 le asigna competencias muy escasas y casi todas de naturaleza adjetiva y no sustantiva. Al Poder Público Nacional se le asignan competencias en 33 numerales del Artículo 156. Al nivel estatal se le asignan competencias en el artículo 164 que tiene sólo 11 numerales. Al analizar las competencias estatales, vemos que se le asignan competencias exclusivas para organizar sus poderes, organizar sus Municipios y demás entidades locales, administrar sus bienes e invertir sus recursos, tributos propios, papel sellado y estampillas, organizar servicios públicos estatales, policía, minerales no metálicos, vialidad terrestre estatal, administrar las carreteras y autopistas nacionales, y los puertos y aeropuertos en coordinación con el nivel nacional. Aún cuando la Constitución señala que son éstas las competencias exclusivas de los Estados, resulta que no existen servicios públicos estatales, que son todos o nacionales o municipales; que no hay ingresos propios salvo los que provengan de la venta de papel sellado y estampillas y de las tasas por el uso de las carreteras, autopistas y puertos y aeropuertos, que constituyen menos del 1% del presupuesto de ingresos de los

Estados, cuyo financiamiento proviene casi exclusivamente de transferencias; la propia Constitución definió un régimen estatal único de Gobernador, Consejo Legislativo y Contraloría, con el agravante que hasta el régimen interior de los Consejos Legislativos se fijó mediante ley nacional. Los Estados sólo tienen competencia exclusiva en materia de policía, la cual estará sometida a las reglas que se debaten ahora en la Asamblea Nacional, de corte en extremo centralista.

Carecen los Estados de competencias propias en materias tan importantes como salud, educación, vivienda, desarrollo económico, aunque participan en la prestación de servicios pero en concurrencia no delimitada con los poderes Nacional y Municipal. Tampoco tienen ingresos propios al no haberseles asignado alguna rama tributaria específica. No significa que carezcan de recursos, porque existe lo que se denomina el Situado Constitucional y también reciben recursos mediante transferencias condicionadas; pero esto no significa en modo alguno la existencia de un fisco estatal. Careciendo de competencias propias, los Consejos Legislativos son inocuos, sus leyes son letras muertas sin efectos prácticos porque no se materializan ni rigen procesos sociales, con alguna excepción puntual.

La autonomía normativa es una consecuencia necesaria de la asignación de competencias y está consagrada respecto del Poder Nacional en el Ordinal 1 del Artículo 187, del Poder Estatal en el Ordinal 1 del Artículo 162 y respecto de los Municipios en el Artículo 175. No obstante, la autonomía normativa de los Estados está seriamente disminuida por algunas disposiciones constitucionales que la limitan o invaden, como sucede con la disposición que atribuye a la legislación nacional el establecimiento del régimen de los Consejos Legislativos Estadales (Último aparte del Artículo 162) lo cual es contradictorio con la atribución a los Estados de dictarse su Constitución para organizar sus poderes públicos. (Art. 164, Ord. 1) o cuando se limitan las competencias estatales a materias sin contenido sustantivo (Artículo 164).

En fin, hasta la fecha, a más de cuatro años de vigencia de la Constitución, la descentralización no se ha desarrollado como política nacional. En la práctica se ha centralizado el poder en abierta contradicción con el mandato constitucional. No se ha descentralizado ni hacia los Estados ni hacia los Municipios ninguna competencia, ni se han transferido servicios, ni se han delimitado las competencias concurrentes. No se ha aprobado la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal que es un mandato a término de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la Constitución, tal como lo dispone el numeral 6 de la Disposición Transitoria Cuarta. Por fin, el proceso legislativo llevado adelante por el propio presidente de la República en ejercicio de la habilitación genérica que le

otorgó la Asamblea Nacional, dictó 49 Decretos Leyes con contenidos centralizadores, concentradores, que desconocen e invaden los ámbitos competenciales de los Estados y Municipios en abierta contradicción con los principios federales.

La Constitución de 1999 crea mecanismos concretos de coordinación. El Capítulo V del Título IV se refiere al Consejo Federal de Gobierno, definido como un órgano nacional encargado de la planificación y la coordinación de las políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias y servicios del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Este Consejo Federal de Gobierno que sustituye en parte al Senado no ha sido constituido, como tampoco el Fondo de Compensación Interterritorial.

La autonomía política queda establecida en la Constitución cuando se consagra la elección popular de las autoridades legislativas y ejecutivas de cada uno de los tres niveles territoriales de gobierno. Sin embargo, vemos que la Constitución establece la duración del período del Presidente de la República en 6 años con reelección inmediata, con mayoría relativa y por un período igual y consecutivo (Art. 230) La Asamblea Nacional tiene definido un periodo de 5 años y sus miembros pueden ser reelegidos por dos períodos consecutivos (Art. 192) Los gobernadores de Estado tienen un período de cuatro años y pueden ser reelegidos por una vez, y los diputados del Consejo Legislativo duran cuatro años pero pueden ser reelegidos por dos períodos consecutivos. En los Municipios, el Alcalde es elegido por un período de cuatro años y puede reelegirse una vez, mientras que el régimen de los concejales tendrá que ser definido en la Ley ya que no fue previsto en el texto constitucional. Esta ley aún no ha sido dictada. La mayor duración del período del Presidente respecto del período de la Asamblea Nacional, y de éstos respecto de los períodos de los gobiernos estatales y municipales, contribuye con otros elementos a definir el régimen presidencialista concentrado y autocrático del sistema político venezolano.

La autonomía de los Estados y Municipios exige una garantía constitucional, en el sentido de que no puede ser limitada por ley nacional posterior. Sin embargo, la nueva Constitución no galvaniza el principio de la autonomía de los Estados y Municipios en el texto constitucional sino que establece la posibilidad de que por ley se establezcan límites a dichas autonomías, tal como quedó dicho en los párrafos anteriores.

En cuanto a la autonomía organizativa, la nueva Constitución es amplia en la regulación de los poderes públicos territoriales y deja poco margen para el trabajo legislativo de los Consejos Legislativos Estadales y de los Concejos Municipales. El Capítulo III del Título IV se refiere al Poder Público Estatal y en 9 Artículos

regula de manera amplia el tema de la organización de los Estados. Es decir, mientras la nueva Carta Magna reconoce la competencia estatal para dictar su propia Constitución, entra a regular de manera tan detallada la organización de los poderes públicos estatales que vacía de contenidos a las Constituciones Estadales.

Esta tendencia reglamentaria también afecta al Capítulo IV que trata “Del Poder Público Municipal” y en 17 Artículos establece un régimen con tanto detalle que aborda materias que son propias de la legislación orgánica, de las Constituciones Estadales e incluso de las Ordenanzas.

Los principios de autonomía y diversidad y la naturaleza reglamentaria y uniforme del Municipio Constitucional.

Los principios teóricos que permiten la definición conceptual del Municipio son recogidos en la Constitución venezolana de 1999 aunque en términos inadecuados. En efecto, la primera frase del encabezado del Artículo 168 define los Municipios como la unidad política primaria de la organización nacional. No señala de entrada su naturaleza autonómica como lo hacía la Constitución derogada de 1961, sino que opta por una fórmula infeliz al establecer, después de una coma, que “*gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y la ley.*” La redacción es infeliz porque la personalidad jurídica del Municipio, tal como lo establece la doctrina, es una consecuencia inmediata y necesaria de la autonomía, no al revés como lo sugiere la alteración de los términos en la norma transcrita. Se abandona el concepto mucho mejor logrado de la Constitución de 1961 para asumir uno nuevo en el que saltan a la vista las confusiones conceptuales anotadas. Un aspecto de primera importancia es la limitación de la autonomía por vía legislativa. Es éste el asunto más delicado y que más desdibuja el concepto de Municipio porque deja abierta la posibilidad de que se establezcan nuevas limitaciones a la autonomía municipal mediante el proceso legislativo. En otras palabras, cuando se legisle sobre los contenidos y límites de la autonomía, sobre cada una de las materias en cuya atención concurre el Municipio, y casi todas son concurrentes con el Poder Nacional, o cuando se legisle sobre los ingresos, la tendencia será, eso se desprende de la experiencia, a limitar el campo de la acción municipal en beneficio del Poder Nacional, tal como se desprende del Proyecto de Ley del Poder Público Municipal en discusión en la Asamblea Nacional. El Municipio tendrá escasas posibilidades de defender su ámbito local de actuaciones frente a las amenazas de ingerencia indebida de otras instancias territoriales de gobierno.

Sobre éste punto, el constituyente Allan Brewer Carías (2000:152) afirma en sus comentarios a la Constitución que el esquema centralista de la Constitución del 61 no fue superado, y en cuanto a la autonomía municipal dice este autor que “*se encuentra interferida, al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo “dentro de los límites” establecidos en la Constitución, sino en la ley nacional (Art.*

168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, queda minimizado” Este argumento queda ratificado en el texto constitucional cuando se consagra en el último aparte del Artículo 178 el siguiente principio: “Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a esta Constitución.” Este principio, tal como está redactado, es poco menos que una declaración de minusvalía e interdicción del Municipio en caso de conflicto de competencias en la que el Municipio pueda verse involucrado.

También fue un grave error en que incurrió el constituyente del 99 el haber establecido un rígido, detallado y reglamentario régimen municipal en el texto constitucional, porque le deja poco margen al legislador nacional y casi anula las posibilidades de legislar en el nivel estatal. Son 17 artículos la mayoría de ellos de una naturaleza reglamentaria, con errores conceptuales graves, mal redactados, confusos y hasta contradictorios. El mejor ejemplo es la disposición del único aparte del artículo 169 que dice lo siguiente: “La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerán diversos regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales, y otros factores relevantes.” La pregunta es obvia: Si el texto constitucional establece un régimen de gobierno, administración y control de Alcalde, Concejo y Contralor, ¿Es posible mediante ley crear un modelo distinto? Desde la ciencia jurídica constitucional la respuesta es negativa. No cabe duda que con respecto a las competencias no habrá problemas porque, a fin de cuentas, el Municipio atiende los asuntos propios de la vida local, que estarán determinados por las condiciones de cada lugar.

Es un error de diseño del Municipio Constitucional imponer una organización uniforme y burocrática para todos los municipios del país. Ya no es posible pensar, por ejemplo, en una pequeña comunidad que pueda gozar de autonomía y tener un gobierno municipal “sustentable”, por decirlo de alguna manera. Dicho en otras palabras, ya no cabe la posibilidad de autogobierno local sin caer en una estructura burocratizada con un Alcalde, unos Concejales, un Contralor Municipal y una frondosa proliferación de funcionarios que devoran las escuálidas rentas locales. Los sueldos del Alcalde, la propuesta de llevar a sueldo las actuales dietas de los Concejales y los sueldos de la burocracia municipal consumen el grueso de los ingresos municipales porque existe un error conceptual en la Constitución, error en que no incurrió la Constitución de 1961. Se perdió la oportunidad de diseñar un Municipio que le permitiera a las pequeñas comunidades con suficiente grado de integración conformar un Municipio sin Alcalde, o con unos Concejales *ad honorem* y sin mas funcionarios que los estrictamente necesarios a los fines de lograr el autogobierno y la atención de las necesidades de la población. El constituyente venezolano abandonó el concepto

sociopolítico de Municipio para asumir uno burocrático.

En esta materia de la diversidad se incurrió en otro error cuando dispuso, al final del único aparte del artículo 169 parcialmente transcrito, que *“En particular, dicha legislación establecerá opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena.”* La Constitución ha podido prever la representación de los pueblos indígenas que viven en un Municipio, pero también ha podido señalar que los territorios indígenas no se organizan en Municipios, que es una figura española, sino de acuerdo con sus culturas, su organización social, política y económica como lo reconoce el Capítulo VIII sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hay además una evidente contradicción entre la disposición transcrita y el artículo 119 de la Constitución que reconoce los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos al reconocimiento de *“su organización social, política y económica”*.

Pluralismo político o intolerancia revolucionaria

Existen otros temas en los que existe evidente contradicción entre los principios de la parte dogmática con la parte orgánica. En la primera se declara el pluralismo político como uno de los valores del ordenamiento jurídico y del gobierno (Arts. 2 y 6) pero en el texto constitución se desconocen las instituciones de los partidos políticos y de la representación, esenciales para el ejercicio efectivo de este principio, y se apuesta por la opción un tanto extraña del establecimiento de una *“una sociedad democrática, participativa y protagónica”* como lo afirma el Preámbulo. Estos principios se desarrollan estrechamente vinculados al tratamiento constitucional de la Fuerza Armada. Los puntos de mayor relevancia son la eliminación del principio de que la Fuerza Armada es una institución apolítica y no deliberante, y de la prohibición del desempeño simultáneo del comando de fuerza y de puestos de gobierno. A estos hechos se agrega el otorgamiento del voto a los militares activos (Art. 330) y se le atribuye en exclusiva al presidente el poder de conferir ascensos militares, quitándosele el control de este delicado asunto al Congreso, ahora Asamblea Nacional. Esta mezcla en una sociedad con la tradición militar venezolana es por lo menos una imprudencia. Como el presidente es el jefe del Estado, el jefe de Gobierno y el comandante en jefe de la Fuerza Armada, los resultados apuntan a la conversión de la Fuerza Armada en milicia revolucionaria.

Conviene resaltar la visión estatista que impregna a la Constitución al confundir el concepto de lo público con lo estatal. Así se desprende, por ejemplo, cuando se califica a la educación como un servicio público (Art. 102) al sistema de seguridad social como un servicio público (Art. 86) y se recarga al Estado de obligaciones y garantías de cara a su efectiva atención sin referirse al campo que tiene en ellos la sociedad y el sector privado de la economía.

Derechos políticos y militarismo.

Tengo el propósito de mantener esta reflexión dentro del marco constitucional, y me resisto a caer en la tentación de llegar al análisis de su desarrollo legislativo, doctrinario y jurisprudencial, y sobre todo de la aplicación práctica y concreta en el ejercicio cotidiano del gobierno que es donde se ve con mayor claridad si los principios, valores e instituciones tienen o no vigencia y eficacia. No obstante, debo decir aquí que existen en la actualidad más de 300 altos funcionarios gubernamentales con el título de “licenciado en artes militares”, que los programas sociales han sido confiados a los comandantes de divisiones y brigadas del ejército, y que pese a la declaración constitucional de que los servicios de policía de seguridad ciudadana es de naturaleza civil hace unos días se creó un cuerpo especial en la Fuerza Armada para esos menesteres (Art. 332), se declaran a todo tipo de armas de fuego como de guerra y se legisla para organizar los cuerpos de seguridad ciudadana bajo esquemas militares. Que de poco más de sesenta leyes nacionales, más de 50 han sido dictadas en forma de Decretos Leyes mediante la utilización del mecanismo de la habilitación legislativa. Y hasta el mes de noviembre de este año, los venezolanos contabilizamos más de 700 horas de discursos del presidente, transmitidas en cadena nacional de todas las televisoras y radioemisoras que operan en el país.

Conclusión.

Estimo que he logrado el propósito de poner en evidencia las incongruencias entre valores y principios y normas orgánicas, mediante el análisis de los casos en que centré la atención:

- La disposición que ordena a los tribunales ordinarios la persecución de los delitos de lesa humanidad y las atribuciones del Ministerio Público.
- La definición de Venezuela como un Estado federal descentralizado y la inexistencia de competencias y de fisco propio en los Estados.
- El principio de la heterogeneidad municipal y la rigidez y el uniformismo del régimen establecido.
- El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a sus propias expresiones de organización política y la creación de Municipios en sus territorios.
- La naturaleza civil de los órganos de seguridad ciudadana y la militarización de la administración pública y de las policías.

Estos son apenas unos casos que han sido analizados con el especial cuidado de mantenernos en el ámbito constitucional.

Las contradicciones en el texto constitucional se deben en parte a la premura en que se incurrió para aprobarla, lo que impidió el trabajo de darle coherencia; en parte a la inexistencia de un proyecto previo que sirviera de base a la discusión.

Pero la razón fundamental está en que la mayoría de los constituyentes no tenían claro lo que allí se discutía. Ricardo Combellas, uno de los más destacados miembros de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, estudioso del Derecho, profesor de la materia y apreciado amigo nuestro, en un principio creyó que de lo que se trataba era de la superación del modelo centralizado de partidos y se caminaba hacia un sistema más democrático, más federal, más abierto. Fue elegido en las listas oficiales, y afincado en su convicción democrática, se empeñó en elaborar unas bases que fueron presentadas por el propio presidente de la República en una de las primeras sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente. De aquellas propuestas quedaron los adjetivos. Lo demás fue demolido en los debates. El Estado de Derecho, los valores y principios consagrados en el Preámbulo y en la parte dogmática han sido matizados, interpretados y aplicados a la luz de lo que la Sala Constitucional denominó “*una perspectiva política in fieri, reacia a la vinculación ideológica con teorías que puedan limitar, so pretexto de valideces universales, la soberanía y la autodeterminación nacional*”. Quedan pendientes por estudiar el desarrollo legislativo de la Constitución, la jurisprudencia constitucional, el desmantelamiento de las instituciones que la civilización occidental ha definido durante siglos de evolución, mediante el ejercicio diario de un estilo de gobierno que hace de la Constitución un dios primitivo, o la nueva espada de Bolívar en la versión particular del teniente coronel que encarna el nuevo paradigma universal.

BIBLIOGRAFÍA

BREWER CARÍAS, A. (2000) *La Constitución de 1999*. Caracas. Editorial Arte.

BRICEÑO GUERRERO, J. M. (1997) *El laberinto de los tres minotauros*. Caracas. Monte Ávila.

COMBELLAS, R. (2001) *Derecho Constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas. McGraw-Hill.

GARCÍA PELAYO, M. (1991) *Obras Completas*. Madrid. CEC.

GACETA CONSTITUYENTE. DIARIO DE DEBATES. 1999

GONZÁLEZ CRUZ, F. (2000). *El Régimen Federal en la Constitución de 1999. La Constitución de 1999*. Caracas. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Biblioteca. Serie Eventos.

GONZÁLEZ CRUZ, F. (2002) “*El Eurocentrismo en el análisis sociológico del derecho en América Latina*”. En *PROVINCIA*. Nº 8. Pág. 41-52

PAREJO ALFONSO, L. (1998) *Ceremonial y discursos pronunciados en el acto de investidura de Doctor Honoris Causa en Derecho del Profesor Dr. Luciano José Parejo Alfonso*. San Cristóbal. Universidad Católica del Táchira..

Luhmann, N. (1983) *Sistema Jurídico y Dogmática Jurídica*. Madrid. CEC.

Waldmann, M. (2003) *El Estado Anómico*. Caracas. Nueva Sociedad.