

El Estado democrático en la Constitución de 1999

Rafael Badell Madrid*

Individuo de Número Academia de Ciencias Políticas y Sociales

Resumen: *En este estudio analizamos la democracia desde la Constitución de 1999, que la consagra como un derecho fundamental y un principio fundamental del Estado venezolano. Estudiamos los atributos del derecho a la democracia y los mecanismos de participación directa e indirecta contemplados en la Constitución. Hacemos referencia al Consejo Nacional Electoral, encargado de organizar y garantizar la transparencia de los procesos electorales y a la jurisdicción contencioso-electoral, responsable de tutelar los derechos políticos y electorales. Finalmente, evaluamos las desviaciones del modelo democrático en la Constitución de 1999 e identificamos el proceso de desdemocratización que compromete la independencia de poderes y la vigencia de derechos fundamentales.*

Palabras Clave: *Democracia, derechos humanos, soberanía popular, sufragio, participación política, buena administración, desdemocratización, inconveniencia.*

Abstract: *The study analyzes democracy from the perspective of the 1999 Constitution, which enshrines it as a fundamental right and a fundamental principle of the Venezuelan State. The main attributes of the right to democracy and the mechanisms of direct and indirect participation contemplated in the Constitution are analyzed. We refer to the National Electoral Council, in charge of organizing and guaranteeing the transparency of electoral processes, and to the contentious-electoral jurisdiction, responsible for safeguarding political and electoral rights. Finally, the deviations from the democratic model in the 1999 Constitution and identify a process of de-democratization that compromises the independence of powers and the validity of fundamental rights*

Key words: *Democracy, human rights, popular sovereignty, suffrage, political participation, good governance, de-democratization, inconvenience.*

Sumario

I. INTRODUCCIÓN

II. EL DERECHO A LA DEMOCRACIA Y SUS ATRIBUTOS

1. Principio de la separación e independencia de los poderes públicos. 2. El reconocimiento y respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales. 3. El pluralismo político y las libertades de opinión, de pensamiento, de asociación y de reunión. 4. El derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones. 5. El derecho a la participación política. 6. El derecho al sufragio universal. 7. El régimen plural de partidos y organizaciones políticas. 8. El derecho a instituciones de gobierno responsables y transparentes y el derecho de acceso a la función pública. 9. La supremacía constitucional.

* Doctor en Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor titular de la Universidad Católica Andrés Bello y Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de esa misma Universidad. Profesor Universidad Central de Venezuela. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Socio fundador del Despacho de Abogados Badell & Grau.

III. LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

1. *Participación indirecta y democracia representativa.* 2. *Participación directa*

IV. LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

1. *El Consejo Nacional Electoral.* 2. *La justicia electoral.*

V. DESVIACIONES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO CONSAGRADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

CONCLUSIONES

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUCCIÓN

Voy a referirme al tema “*Constitución y democracia*”. A esos efectos, tomaré como punto de partida el reconocimiento universal de la democracia como un derecho humano esencial. Me voy a centrar entonces en sus atributos fundamentales, como son el principio de la soberanía popular, el derecho a la participación política, el pluralismo y la importancia de la separación de poderes para garantizar la libertad, todo ello en el marco del Estado Constitucional de Derecho. Además, formularé algunas consideraciones sobre los mecanismos de participación democrática directa e indirecta establecidos en la Constitución; así como a las instituciones de la democracia y su incidencia en los procesos electorales. Por último, examinaré algunas de las desviaciones del Estado democrático en la Constitución de 1999.

En primer lugar tengamos en cuenta que la democracia es un derecho humano reconocido en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1945 e implica, entre otros “*el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos*”; “*el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país*”.

Además, establece la Declaración Universal de Derechos Humanos que “*La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto*” (artículo 21).

La democracia es la base del Estado de derecho y condición indispensable para el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos. Todas las personas tienen derecho a la democracia y los Estados tienen la obligación de promoverla y defenderla, así lo dispone el artículo 1 de la Carta Democrática Interamericana. La democracia contribuye al pleno disfrute de todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) y a la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres para participar en la vida política y pública. Sin democracia no podríamos ejercer plena y libremente todos los demás derechos humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en reiteradas ocasiones ha señalado que “[e]l concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”¹.

¹ Véase las opiniones consultivas de la Corte IDH OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26; OC27/21, supra, párr. 39.; y OC28/21 del 7 de junio de 2021, párr. 43.

En Venezuela, la democracia se establece como un principio esencial y un elemento definitorio del Estado, consagrado en la Constitución de 1999. Este carácter democrático se encuentra reflejado en la exposición de motivos y en el preámbulo del texto constitucional, además de estar desarrollado en el Título I, que regula los principios fundamentales que estructuran el ordenamiento jurídico y orientan la actuación del Estado.

De acuerdo a la Constitución, la democracia se proyecta, no solamente como forma de gobierno o como axioma que ha de regir la actuación de las instituciones del Estado, sino también como una meta para garantizar la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos. En este aspecto, la exposición de motivos dispone que “*Ya no sólo es el Estado el que debe ser democrático, sino también la sociedad*” y que “*Siendo democrática la sociedad, todos los elementos que la integran deben estar signados por los principios democráticos y someterse a ellos*”. Ciertamente, uno de los fines supremos expresados en el preámbulo de la Constitución de 1999, es el de refundar la República para establecer una sociedad democrática, “participativa y protagónica.

De conformidad con lo previsto en el artículo 2 constitucional, el Estado venezolano se constituye en un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico y de su actuación, entre otros, la democracia, la preeminencia de los derechos humanos y el pluralismo político. Veamos el texto completo de la disposición constitucional:

Artículo 2. Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, **la libertad**, la justicia, la igualdad, la solidaridad, **la democracia**, la responsabilidad social y, en general, la **preeminencia de los derechos humanos**, la ética y el **pluralismo político**.“ (resaltado añadido)

Por su parte el artículo 3 de la Constitución consagra como fines del Estado “*el ejercicio democrático de la voluntad popular*”. En tal sentido, su exposición de motivos explica que el “*(...) Estado social de Derecho que se nutre de la voluntad de los ciudadanos, expresada libremente por los medios de participación política y social para conformar el Estado democrático*”.

La principal consecuencia del reconocimiento de la democracia como calificador del Estado venezolano, es la de atribuir la titularidad de la soberanía al pueblo, de modo que éste ha de ser el titular del poder de gobierno. En efecto, del artículo 5 *ejusdem* se desprende el principio de la soberanía popular, según el cual:

Artículo 5. La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.

Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos.

La soberanía popular ha de ejercerse en el marco del Estado federal descentralizado, anunciado en la exposición de motivos de la Constitución y expresamente establecido en su artículo 4, conforme al cual el sistema de gobierno venezolano se fundamenta en un régimen de descentralización funcional y territorial. Ese principio de organización territorial se relaciona con el carácter democrático de las entidades políticas que componen el Estado venezolano en todos sus niveles, cuyo gobierno “*es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables*” (artículo 6).

I. EL DERECHO A LA DEMOCRACIA

Comencemos por enfatizar que las pala democracia, como derecho humano, “*es un derecho de finalidad y, al mismo tiempo, un derecho subjetivo, individual, exigible al Estado.*

Es de finalidad en el sentido que se proclama la democracia como un valor de interés universal. Al cual deben propender todas las sociedades en el marco de sus especificidades culturales y nacionales. Se crean las bases de una obligación de hacer, conforme a la cual todos los estados deben promover la democracia como régimen político. Es un derecho individual en cuanto al modo de ejercicio (derecho a elegir o acceder a la gestión pública), en relación al sujeto pasivo del derecho (el Estado) y en cuanto a su titularidad (cada individuo)”².

Ahora bien, conviene determinar cuáles son los atributos o elementos constitutivos del derecho a la democracia consagrado en la Constitución de 1999:

1.- En primer lugar, un elemento constitutivo de la democracia es el **principio de la separación e independencia de los poderes públicos**, consagrado en el artículo 136 de la Constitución y que, como hemos señalado, establece un sistema de repartición de poderes, conforme a una estructura federal desde una consideración territorial, cuando reconoce tres órdenes verticales fundamentales: el poder público nacional, el poder público estatal y el poder público municipal; y también, desde un punto de vista funcional-horizonta, distinguiendo entre los poderes legislativo, ejecutivo, judicial, ciudadano y electoral.

No obstante, el principio de separación de poderes en el Estado constitucional de derecho no consiste sólo en la repartición de las funciones, ni es sólo una manera de separación orgánica de quienes están llamados a cumplirlas, es, en verdad, la base fundamental de la interdicción de la arbitrariedad y la garantía necesaria de la libertad como valor fundamental del hombre. Su fin último es evitar la concentración de poder y el absolutismo, en tanto elementos perturbadores de las libertades y derechos del ciudadano.

El principio de separación orgánica de los poderes -en el sentido de interdicción de la acumulación de poderes en un solo órgano- es, pues, presupuesto para el mantenimiento del Estado de Derecho y de la democracia efectiva³.

Por eso consideramos que hoy ese principio no es una modalidad de la organización del ejercicio del poder público, sino un derecho fundamental de los individuos, con la advertencia de que sin separación de poderes no habría garantía del respeto de los derechos y libertades. De hecho, no se entiende el Estado de Derecho sin que esté contemplada en la Constitución la división del poder, unida al principio de legalidad y responsabilidad del Estado como presupuestos de la actuación estatal.⁴

La democracia es un principio jurídico fundamental inherente a la esencia misma del Estado Constitucional. Para que exista legitimidad democrática del poder, debe tutelarse y garantizarse la participación efectiva de los ciudadanos y agrupaciones en la actividad política, así lo dispuso el artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana.

En este sentido, el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, luego de reafirmar a la democracia representativa como pieza indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, consagra a la separación e independencia de los poderes públicos como un

² Manuel Rodríguez Cuadros, “El derecho humano a la democracia”, *Derecho y realidad*, Núm. 23, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 1 semestre, 2014. p. 215.

³ Véase en Rafael Badell Madrid, “Principio de separación de poderes”, en Allan R. Brewer-Carías y José Araujo-Juárez (coords.) *Principios fundamentales del derecho público. Desafíos actuales. Libro conmemorativo de los 51 años de la publicación de la Constitución de 1999*, Editorial Jurídica Internacional, Caracas, 2020. Pp. 183-207.

⁴ Javier García Roca, “Del principio de la división de poderes”, en *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, número 108. Abril-Junio 2000. Madrid, 2000. p. 42.

elemento esencial de la democracia representativa. Al respecto el magistrado de la Corte IDH Eduardo Ferrer Mac-Gregor ha señalado que:

(...) la separación de poderes guarda una estrecha relación no solo con la consolidación del régimen democrático, sino además busca preservar las libertades y derechos humanos de los individuos, evitar la concentración de poder que pueda transformarse en tiranía y opresión, así como permitir el cumplimiento adecuado y eficiente de las finalidades asignadas a cada rama del poder público. Sin embargo, la separación de poderes no solamente implica una especialización de las labores estatales de acuerdo a como hayan sido asignadas, sino que a su vez implica la existencia de un sistema de ‘frenos y contrapesos’, mediante el cual se constituya un control y fiscalización recíproco entre cada rama del poder. De la separación de poderes se desprende, entonces, el ejercicio de un poder limitado, así como susceptible de control y organizado en distintas instancias encargadas de diferentes funciones, con la finalidad esencial de asegurar la libertad de las personas frente al Estado, dentro de un marco de democracia participativa y pluralista.⁵

2.- Otro elemento fundamental de la democracia es el **reconocimiento y respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales**, establecido en los artículos 2 y 19 de la Constitución, según los cuales el Estado venezolano propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, entre otros, la preeminencia de los derechos humanos; y en el mismo orden, establece que el Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable indivisible e interdependiente de los derechos humanos, de forma que su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con la Constitución, los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen

3.- El **pluralismo político**, a que se refiere el artículo 2 de la Constitución, que implica, entre otras cosas, el derecho de la mayoría a gobernar y el derecho de la minoría a ser respetada, oída y tolerada. De acuerdo con Humberto Njaim, la sociedad contemporánea se caracteriza por ser receptáculo de una variedad compleja de formas y modos diversos de vida cuyas fuentes pueden ser encontradas en factores filosóficos, políticos, económicos, sociales, culturales, geográficos y hasta internacionales. De lo anterior se desprende la necesidad de las constituciones democráticas no sólo de consagrar esa diversidad, sino también valorarla como manifestación de libertad y otros derechos humanos, estableciéndola como principio, destacándola en las leyes fundamentales, y hasta erigiéndola como valor superior del Estado, como una de las características de su sistema de gobierno, como ocurre precisamente en la Constitución venezolana.⁶

De allí que también podemos incluir dentro de este atributo el respeto a las **libertades de asociación** (toda persona tiene el derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley), estipulado en el artículo 52 de la Constitución; **de reunión** (toda persona tiene el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas), consagrado en los artículos 53, 57, 59 y 61 *ejusdem*, respectivamente; **de opinión y de expresión** (toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse

⁵ Véase voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) VS. Ecuador, de 23 de agosto de 2013. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_ferrer_266_esp.doc

⁶ Humberto Njaim, “Reflexión sobre el pluralismo a más de 10 años de ‘Vigencia’ de la Constitución”, en Jesús M Casal H. (Coord.), *Defender la Constitución*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2011. P. 69.

censura, artículo 57 *ejusdem*); **de religión** (toda persona tiene derecho a profesar su fe religiosa y cultos y a manifestar sus creencias en privado o en público, artículo 59 *ejusdem*); y **de pensamiento, de conciencia** (toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y a manifestarla, salvo que su práctica afecte su personalidad o constituya delito, artículo 61 *ejusdem*).

4.- Luego, el **derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones e ideas** por cualquier medio de expresión, establecido en el artículo 58 de la Constitución, según el cual *“La comunicación es libre y plural y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como a la réplica y rectificación cuando se vea afectada directamente por informaciones inexactas o agraviantes”*.

5.- El derecho a la **participación política**, supone el derecho de los ciudadanos a formar parte de la comunidad política en su conjunto y ser parte de las decisiones que le conciernen, según lo previsto en los artículos 62 y 70 y siguientes de la Constitución.

La participación de la ciudadanía en las decisiones políticas de interés comunitario, además de ser un derecho, es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. En efecto, la democracia, concebida como el derecho del pueblo de conducir los asuntos políticos del país, exige la participación de todos los ciudadanos, bien directa o indirectamente, a través de sus representantes, de conformidad con los medios y mecanismos dispuestos en el ordenamiento constitucional de que se trate. En este aspecto, el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana establece lo siguiente:

Artículo 6. La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

Hay que hacer énfasis en que “Cuanto mayor sea el nivel de participación de los ciudadanos en los procesos políticos y sociales de un país, más democrático es un sistema”⁷. De modo que los sistemas democráticos se sustentan en la existencia de mecanismos que verdaderamente garanticen la participación ciudadana, como elemento fundamental del Estado, sin el cual no existiría legitimidad democrática ni titularidad popular del poder.

Ciertamente, *“sin participación ciudadana, la democracia pierde su razón de ser, representatividad y legitimidad, es por ello que el ejercicio de la ciudadanía y la participación política continúan, hoy día, siendo imperativos de cualquier orden político”*⁸. De esta forma, el Estado será realmente democrático en la medida en que permita la participación efectiva de los ciudadanos en los procesos políticos y sociales del país, a través de mecanismos constitucionales y legales que garanticen dicha participación.

5.- El **derecho al sufragio**, es el modo de participación política en que es expresada la voluntad popular en condiciones de igualdad, incluyendo la realización de elecciones periódicas, universales, libres y justas. El sufragio se encuentra establecido en la Constitución como un derecho que se ejerce mediante votaciones libres, universales, directas y secretas (artículo 63 constitucional); en garantía de lo cual se prevén los principios de la personalización del sufragio, la representación proporcional, la igualdad, la confiabilidad, la imparcialidad, la transparencia y la eficiencia de los procesos electorales, que deben ser garantizados de los órganos del Poder Electoral (artículo 293 *ejusdem*).

⁷ Héctor Fernández Masís, “El proceso electoral”, en *Revista de Derecho Electoral* número 1, Primer Semestre, Costa Rica, 2005. p. 17. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/1/fernandez.pdf> 37.

⁸ *Idem*.

El derecho al sufragio se manifiesta en dos dimensiones complementarias: el *sufragio activo*, que comprende el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes; y el *sufragio pasivo*, que abarca el derecho a ser elegido para ocupar cargos de elección popular, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 64 constitucional, gozan del derecho al voto todos los venezolanos que hayan cumplido con dieciocho (18) años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política. En caso de las elecciones parroquiales, municipales y estatales también son electores los extranjeros que, además de haber cumplido con estos requisitos (ser mayor de edad, tengan capacidad de obrar y no estén sujetos a inhabilitación política), tengan más de diez (10) años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en la Constitución y en la ley.

Para hacer efectivo del derecho al voto, es necesario que los electores estén inscritos en el Registro Electoral, a saber, “*la base de datos que contendrá la inscripción de todos los ciudadanos y todas las ciudadanas que conforme a la Constitución de la República y a las leyes, puedan ejercer el derecho al sufragio*” (artículo 27 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales); cuya organización, dirección y supervisión se atribuye al Poder Electoral, concretamente en cabeza de la Comisión de Registro Civil y Electoral (art. 292 y 293.7).

En cuanto al sufragio pasivo se requiere, además de estas condiciones generales, el cumplimiento de ciertos requisitos constitucionales y legales. Entre ellos, el artículo 65 de la Constitución establece que no podrán optar a cargos de elección popular quienes hayan sido condenados por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones públicas o aquellos que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito. De la misma forma, se exige el cumplimiento de condiciones específicas según el cargo al que se aspire, como el cumplimiento de una edad mínima o experiencia previa, en virtud de lo dispuesto en la Constitución y la ley aplicable según el caso.

En todo caso, para hacer efecto el derecho a ser elegido habrá de presentarse ante el Consejo Nacional Electoral la postulación de los aspirantes a ser elegidos para los cargos de elección popular, previo el cumplimiento de los requisitos de ley, en los lapsos previstos al efecto en el respectivo cronograma electoral (artículos 43 y 44 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales). Tienen derecho a postular candidatos para los procesos electorales las organizaciones con fines políticos, los grupos de electores; los ciudadanos por iniciativa propia y las comunicadas y organizaciones indígenas, de acuerdo a lo previsto en los artículos 47 y siguientes de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

7.- El régimen plural de partidos y organizaciones políticas, establecido en el artículo 67 de la Constitución que propugna el derecho de todos los ciudadanos de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección.

El derecho de asociación política encuentra protección, en primer lugar, en los tratados y convenios internacionales suscritos válidamente por la República, como por ejemplo, la Carta Democrática Interamericana, que establece no sólo el derecho de los pueblos americanos de vivir en democracia⁹ sino también contiene la consagración expresa de la obligación de los Estados de promover y proteger la participación de los partidos políticos en dicha democracia. En efecto, conforme al artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas es un elemento esencial de la democracia.

⁹ Artículo 1. Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. // La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

En este sentido, la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos consagran el derecho de los ciudadanos a formar partidos políticos libres. Los partidos están al servicio de la democracia y de los ciudadanos. Los partidos políticos ejercen la muy importante función de canalizar la participación de los ciudadanos en la orientación política nacional y precisamente para ejercer esa función es menester que cuenten con libertad para autoorganizarse, lo que implica la libertad para estructurarse y dotarse de normas de funcionamiento de manera autónoma.

Esa libertad está expresamente consagrada en el artículo 67 de la Constitución que dispone que *“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes”*.

Asimismo, el artículo 2 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones¹⁰, dispone que los partidos políticos son agrupaciones de carácter permanente, cuyos miembros convienen en asociarse para participar por medios lícitos en la vida política del país, conforme a los programas y estatutos libremente acordados por ellos. De acuerdo lo previsto en este artículo 2 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, la jurisprudencia ha entendido que la designación de los candidatos de los partidos políticos para optar a los cargos de elección popular es un problema que incumbe a la vida interna de los partidos y ello se rige por programas y estatutos libremente acordados por sus asociados¹¹.

Estas disposiciones no tienen otro propósito que el de asegurar la participación de los afiliados o militantes de los partidos políticos en la toma de decisiones y en el control de su funcionamiento interno; así como limitar el control y la intervención del Estado en dichas organizaciones. La participación ciudadana, a través de los partidos políticos o asociaciones con fines políticos, constituye una actividad de interés general para la consolidación de la democracia, en la medida en que a través de los partidos políticos los ciudadanos pueden canalizar sus convicciones en lo que a la conducción política nacional se refiere.

8.- El derecho a instituciones de gobierno responsables y transparentes, el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública, establecidos en los artículos 6, 140, 141, 144 y 146 de la Constitución, que disponen que *“El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen, es y será siempre (...) responsable”*; *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”*; *“La Administración Pública (...) se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”*; *“La ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos y funcionarias públicas para ejercer sus cargos”*, y *“El ingreso de los funcionarios públicos y funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia”*.

¹⁰ Gaceta Oficial N° 6.013 extraordinario de fecha 23 de diciembre de 2010.

¹¹ Véase sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 1° de diciembre de 1993

9.- La **subordinación constitucional** de todas las instituciones del Estado, incluyendo las fuerzas militares y a la autoridad civil, consagrada en el artículo 7, al disponerse que “*La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución*”. De esta forma, se consagran los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, que comprende la sumisión de todos los actos inferiores a ésta, incluida sus principios, so pena de nulidad; lo cual, según la exposición de motivos, constituye “*el fundamento de todos los sistemas constitucionales del mundo y representan la piedra angular de la democracia, de la protección de los derechos fundamentales y de la justicia constitucional*”¹².

II. LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

La democracia, como derecho humano y criterio de legitimidad para el ejercicio del poder, supone la garantía y el respeto de la participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones relativas a su propio desarrollo y de las agrupaciones en la actividad política (véase arts. 2 y 6 de la Carta Democrática Interamericana).

En las democracias modernas, el sistema de gobierno tiene por cometido la integración de la ciudadanía en los asuntos públicos, garantizando la inclusión política y evitando cualquier forma de exclusión, lo cual implica crear condiciones que permitan a la voluntad popular manifestarse tanto en la elección de sus representantes como en la participación directa en decisiones específicas.

La participación ciudadana se concreta en el derecho fundamental de “*participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por intermedio de representante libremente elegidos*” (art. 25, literal a, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y art. 23, literal a, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

De modo que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno y en el control y dirección de los asuntos públicos, ya sea directamente, esto es, cuando los mismos individuos son los que ejecutan por sí mismo la acción participativa, sin que se requiera tener de intermediario personas o instituciones; o también de forma indirecta, mediante representantes o agrupaciones (gremios, asociaciones, sindicatos, etc.) elegidos libremente.

Esto se encuentra reflejado en el mencionado artículo 5 de la Constitución, al disponer que “*La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público (...)*”. En este mismo sentido, el artículo 62 de la Constitución establece lo siguiente:

Artículo 62. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

De la misma forma, el artículo 70 constitucional recoge de manera amplia los mecanismos de participación política, al disponer que “*Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativas, consti-*

¹² Última enmienda publicada en Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009.

tucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros (...)” De acuerdo con ello, el pueblo ejerce su soberanía, no solo mediante representantes electos mediante sufragio, sino de forma más amplia, mediante los mecanismos de participación directa que incorpora el texto constitucional.

La participación ciudadana en los asuntos públicos trasciende el acto de votar, configurándose como un elemento esencial para la consolidación de una democracia que sea tanto representativa como participativa. Esto obliga a garantizar mecanismos complementarios que permitan a los ciudadanos influir activamente en la toma de decisiones políticas y el control de los asuntos públicos, así como promover la descentralización del poder, acercándolo a los ciudadanos a través de estructuras territoriales o sociedades intermedias.

1. *Participación indirecta y la democracia representativa*

Hemos dicho anteriormente que uno de los atributos del derecho a la democracia se manifiesta en el derecho de los ciudadanos de escoger a sus representantes, a través de elecciones periódicas, universales, libres y justas, establecido en el artículo 63 de la Constitución. La elección de los representantes populares mediante el voto comprende la participación política indirecta o colectiva, al conjugar dos principios fundamentales: el de soberanía popular, que reconoce al pueblo como titular del poder del Estado, y el de representación, que permite ejercer esa soberanía a través de representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto.

El sistema de gobierno que se rige por estos principios es la democracia representativa, es decir, un sistema donde el poder reside esencialmente en el pueblo, pero su ejercicio se delega a representantes electos por medio del sufragio. Este modelo constituye el mecanismo por excelencia para actualizar la soberanía en las democracias modernas, al combinar la legitimidad otorgada por la voluntad popular, con la funcionalidad y estabilidad necesaria para el ejercicio del Poder Público de forma eficaz.

Para que el sufragio sea realmente libre y efectivo, resulta indispensable -tal como lo señala Manuel Aragón- la garantía de otras libertades esenciales, como las de expresión, asociación, reunión y manifestación, así como la libertad de presentar candidaturas, la libre concurrencia de estas y el desarrollo igualitario de las campañas electorales. Estas libertades complementan el principio de soberanía popular y garantizan un sistema democrático representativo genuino y transparente.¹³

Si bien la democracia representativa es un elemento indispensable en las sociedades democráticas modernas y constituye el modelo más tradicional de gobierno, su consagración no se contrapone ni excluye la implementación de mecanismos de participación directa; sino que, por el contrario, ambos modelos pueden coexistir de manera complementaria, fortaleciendo la soberanía popular y ampliando las oportunidades de los ciudadanos para intervenir activamente en los asuntos públicos.

¹³ Manuel Aragón, “Derecho de sufragio: Principio y función”, en Raúl Ferrero Costa (compilador) “Derecho Constitucional General. Materiales de Enseñanza”, primera edición, Universidad de San Marcos. Universidad de Lima, Lima, 2004, página 643, *cit.* en Román Duque Corredor, “Elecciones en tiempos de la dictadura del Maduronato (No es el título de una novela sino de las elecciones del Maduronato)”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N°. 174, Caracas, octubre-diciembre, 2023. p. 323-333.

En Venezuela, la democracia representativa es uno de los valores y principios fundacionales de nuestra historia republicana. Desde la primera Constitución de 1811 hasta la vigente, este modelo de gobierno ha sido una constante en nuestra tradición constitucional.¹⁴ En efecto, el artículo 144 de la Constitución de 1811 disponía lo siguiente:

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

De modo que “(...) *la organización republicana por la cual optaron los fundadores del Estado Venezolano fue la de una democracia representativa, de manera que el pueblo o la masa general de los habitantes de este territorio solo puede manifestar su soberanía a través de los representantes previstos y regulados en la Constitución*”¹⁵.

En las constituciones que sucedieron a la de 1811 y hasta la Constitución de 1961, salvo durante el periodo histórico correspondiente al Estado Federal (1864-1901), la democracia representativa se mantuvo como un principio básico adoptado a lo largo de toda nuestra historia republicana¹⁶. Cada uno de estos textos constitucionales reafirmó, no solo el carácter republicano de Venezuela, sino también el modelo de soberanía popular ejercida de manera indirecta, delegando el poder en representantes electos mediante el sufragio.

En continuidad con nuestra tradición republicana, la Constitución de 1999 dispuso en su artículo 5 que la soberanía reside en el pueblo quien la ejerce, primero y principalmente, de forma indirecta por los órganos que ejercen el Poder Público, elegidos mediante el sufragio, garantizando así el derecho a elegir (sufragio activo) y a ser elegidos para los cargos de representación popular (sufragio pasivo). Estos órganos del Poder Público, distribuidos en el Poder Nacional, Poder Estatal y Poder Municipal (artículo 137 constitucional), no solo dimanaban de la soberanía popular, sino que también se encuentran sometida a ella.¹⁷

De hecho, al elegir a sus representantes mediante el sufragio, los ciudadanos delegan en ellos la responsabilidad de actuar en su nombre, lo cual compromete a los órganos del Poder Público a que sus decisiones y actos reflejen, al menos en parte, la voluntad y los intereses del electorado. De tal forma que “*las elecciones constituyen el mecanismo jurídico usual no sólo para la escogencia de los titulares de los órganos representativos, sino, además, para que éstos participen, en alguna medida, en la determinación, ejecución y control de las decisiones políticas a lo largo de todo el proceso gubernamental*”¹⁸.

Siendo así, un Estado será realmente democrático en la medida en que permita el ejercicio del derecho al sufragio en condiciones de igualdad y la participación efectiva de los ciudadanos en los procesos políticos y sociales del país, a través de mecanismos constitucionales y legales que garanticen dicha participación y solo habrá Estado derecho si eso se cumple.

¹⁴ Al respecto véase en Allan R. Brewer Carías, *Debate constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I (8 agosto-8 septiembre), Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999. p. 184 y ss.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 185 y 186.

¹⁶ *Ibidem*, p. 189.

¹⁷ Sobre el principio de representatividad en nuestra historia republicana véase en Rafael Badell Madrid, “Ese libro de tantas ediciones”, en Asdrúbal Baptista (Coord.) *Venezuela siglo XX. Visiones y testimonio*, Tomo III Fundación Polar, Caracas, 2003. p. 44.

¹⁸ Rubén Hernández Valle, “Los principios del derecho electoral”, artículo web disponible en: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1994-01-004-025.pdf>

En este aspecto debe tenerse en cuenta los criterios democráticos establecidos en la Carta Democrática Interamericana según la cual: “*El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos*” (artículo 2). Sobre el carácter representativo y democrático del gobierno, el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana establece lo siguiente:

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

2. Participación directa

Otro de los atributos fundamentales de la democracia es el principio de participación política consagrado en los artículos 62 y 70 de la Constitución, que reconoce el derecho de los ciudadanos a involucrarse activamente en los asuntos públicos mediante los diversos mecanismos que prevé la Constitución.

Antes hemos dicho que esa participación política se manifiesta de manera amplia y complementaria. Dijimos que el principio de participación ciudadana en los asuntos públicos es amplio, porque no se limita a la democracia representativa o indirecta, ejercida a través de representantes electos, sino que también comprende los diversos mecanismos de democracia directa, esto es, aquellos que permiten una intervención más inmediata y concreta en las decisiones de interés colectivo, tales como lo son los referéndum, las asambleas populares, entre otros.

Pese a que la democracia directa pudiera parecer la forma de participación política más “democrática” y, por tanto, la que debe privar en términos ideales, resulta claro que un sistema de gobierno donde todas las decisiones políticas fueran tomadas directamente por los ciudadanos en consenso, sin representantes electos, nunca ha existido ni tampoco resulta viable en el mundo contemporáneo. La complejidad de las sociedades modernas, la diversidad de intereses y la necesidad de gestionar gran cantidad de asuntos públicos de forma eficaz, no sólo hacen inviable este sistema en la práctica, sino que lo convierten en un mero ejercicio teórico.

El sistema de democracia representativa, con sus limitantes y deformaciones, se ha erigido como el modelo de gobernabilidad más eficiente y funcional en las democracias modernas, al canalizar de manera organizada y sostenible la voluntad popular y permitir la toma de decisiones políticas en un contexto con de alta complejidad. De allí que los mecanismos de democracia directa deban ser entendido, no como un sustituto o reemplazo de la democracia representativa, sino un complemento de ésta. De hecho, en la mayoría de los sistemas constitucionales modernos se han implementado mecanismos de democracia directa, que, lejos de pretender sustituir a la democracia representativa, buscan complementarla y perfeccionarla¹⁹.

La exposición de motivos de la Constitución de 1999, refiriéndose al derecho de participación política, dispone que “*Este derecho no queda circunscrito al derecho al sufragio, ya que es entendido en un sentido amplio, abarcando la participación en el proceso de formación, ejecución y control de la gestión pública*”, la cual “(...) *no se limita a la intermediación de los partidos políticos, sino que puede hacerse en forma directa, en perfecta sujeción*

¹⁹ Allan R. Brewer Carías, “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal”, p. 4. Disponible en: <https://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I.1.896.pdf>

al concepto, de soberanía que en forma expresa prevé el artículo 5 del novísimo texto constitucional". Igualmente aclara que "(...) la participación no queda limitada a los procesos electorales, ya que se reconoce la necesidad de la intervención del pueblo en los procesos de formación, formulación y ejecución de las políticas públicas, lo cual redundaría en la superación de los déficits de gobernabilidad que han afectado nuestro sistema político debido a la carencia de sintonía entre el Estado y la sociedad".

De tal forma que, en Venezuela, el constituyente de 1999 incorporó diversos mecanismos de democracia directa con el objetivo de ensanchar la participación política, más allá del derecho al sufragio, ampliando los canales de expresión y decisión de la ciudadanía y permitiendo su intervención en la gestión pública tanto a nivel nacional como local. Con los esos mecanismos de participación política directa "*(...) se perfecciona el régimen democrático pues se permite al pueblo reaccionar directamente contra o en relación a las decisiones políticas que adopten los representantes, incluso con resultados contrarios a las mismas, dados que estos con frecuencia tienen intereses, incluso partidistas, distintos a los de los ciudadanos*"²⁰.

Entre los mecanismos de democracia directa establecidos en la Constitución se encuentran los referendos populares, que pueden ser consultivos, aprobatorios, abrogatorios y revocatorios; la iniciativas legislativas, constitucionales y constituyentes; el cabido abierto; la asamblea de ciudadanos, cuyas decisiones son de carácter vinculante, entre otros.

A. *Los referendos populares*

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, se puede someter a consulta popular las materias de especial trascendencia nacional, estatal, municipal o parroquial. A nivel nacional, la iniciativa para activar el referendo consultivo le corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros; a la Asamblea Nacional, por acuerdo aprobado por la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de al menos 10% de los electores inscritos en el registro Civil y Electoral. En el ámbito estatal, municipal y parroquial, la iniciativa puede provenir de las autoridades locales, como el Gobernador, Alcalde o Junta Parroquial, del órgano legislativo correspondiente mediante un acuerdo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros, o por un número no menor del 10% de los electores registrados en la circunscripción respectiva.

Como innovación de la Constitución de 1999, se incluyó el referendo revocatorio como mecanismo que permite a los ciudadanos terminar el mandato de cualquier funcionario electo que haya transcurrido la mitad del periodo para el cual fue electo. La iniciativa de revocatoria procede a solicitud de al menos el 20% de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral correspondiente. Una vez convocado el referendo, el mandato del funcionario será revocado si el número de votos a favor de la revocatoria iguala o supera al obtenido por el funcionario en su elección, siempre que participe al menos el 25% de los electores registrados (artículo 72 *ejusdem*).

También puede someterse a la voluntad popular la adopción el Poder Ejecutivo o Legislativo de una decisión política de relevancia para el país, como lo son la aprobación de tratados internacionales, de acuerdos que transfieran competencias a órganos supranacionales, o de proyectos de ley considerados de especial trascendencia nacional. El referendo aprobatorio de podrá ser convocado la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes; por el Presidente de la República en Consejo de Ministros; o a solicitud de al menos el 15% de los electores inscritos en el registro civil y electoral, a tenor de lo previsto en el artículo 73 de la Constitución.

²⁰ Allan R. Brewer Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, ob. cit., p. 196.

El referendo abrogatorio, por su parte, supone la posibilidad de que el pueblo pueda adoptar una decisión contraria a la ya adoptada por alguno de los órganos del Poder Público. Concretamente, el artículo 74 *ejusdem* prevé la posibilidad de someter a consulta popular la abrogación total o parcial de leyes vigentes, ya sea a solicitud del Presidente de la República en Consejo de Ministros o por solicitud ciudadana respaldada por al menos el 10% de los electores inscritos en el registro civil y electoral. De la misma forma, los decretos con fuerza de ley dictados por el Presidente de la República también pueden someterse a referendo abrogatorio, cuando fuere solicitado por al menos el 5% de los electores inscritos.

Para que el referendo abrogatorio sea válido, es necesario que participe al menos el 40% de los electores inscritos en el registro civil y electoral. Sin embargo, están excluidas de este mecanismo las leyes relacionadas con el presupuesto, los impuestos, el crédito público, la amnistía, los derechos humanos y los tratados internacionales, garantizando así la estabilidad en áreas fundamentales para el Estado. Además, no puede realizarse más de un referendo abrogatorio sobre la misma materia durante un período constitucional.

B. *Las iniciativas populares*

a. *Iniciativa legislativa*

La Constitución de 1999, en el marco de un modelo dual de democracia representativa y participativa, consagra la iniciativa legislativa como un mecanismo de participación ciudadana esencial para la formación de las leyes.

De acuerdo con la doctrina, “(...) *la iniciativa legislativa ciudadana aparece como una proyección del derecho de participación, como uno de los instrumentos específicos a través de los cuales éste se articula y se concreta. Por tanto, se debe entender como extensión del derecho de todos los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos (...)*”²¹.

De tal forma que este derecho permite a la ciudadanía presentar propuestas de proyectos de ley e impulsar el procedimiento legislativo en los diversos asuntos de interés público, reforzando su rol en la configuración del ordenamiento jurídico y su compromiso con la vida política.

Concretamente, el artículo 204 de la Constitución determina a quienes corresponde la iniciativa de las leyes, incluyendo en su numeral 7 a “*los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro civil y electoral*”. De la misma forma, el artículo 205 establece que la Asamblea Nacional tiene la obligación de discutir los proyectos de ley presentados por iniciativa ciudadana; y en caso de que el debate no se inicie en el período de sesiones ordinarias siguiente a la presentación del proyecto, este se someterá a referendo aprobatorio.

b. *Iniciativa constitucional*

La Constitución de 1999 desarrolla en el título IX sobre la reforma constitucional, tres mecanismos de modificación del texto constitucional. Dicho título, tal y como lo dispone la Exposición de Motivos de la Constitución, “... *establece una serie de mecanismos a través de los cuales las posibilidades de modificación del texto constitucional sean factibles y accesibles, para evitar el divorcio entre la norma fundamental del sistema jurídico y la realidad social, política, cultural y económica*”.

²¹ José Araujo-Juárez, “El Principio de Participación y la Iniciativa Legislativa Ciudadana”, *Principios Fundamentales del Derecho Público. Desafíos Actuales*, segunda edición, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, 2021. p. 148.

Concretamente, la Constitución establecen tres formas para realizar cambios al texto constitucional, todos los cuales son instrumentos del ejercicio de la soberanía venezolana, cuyo único titular es el pueblo (artículo 5 constitucional).

El primero de esos mecanismos es la enmienda constitucional, cuyo fin es adicionar o modificar uno o varios artículos del texto constitucional, siempre que no se altere su estructura fundamental. Este instrumento incluye, entre sus formas de activación, la iniciativa popular, como una forma de participación democrática directa, que permite a un quince por ciento (15%) de los ciudadanos inscritos en el Registro Civil y Electoral proponer enmiendas Constitucionales, según lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 340.

Otra forma de modificación del texto constitucional es la reforma propiamente dicha, cuyo objeto es la una revisión parcial de la Constitución mediante la sustitución de una o varias de sus artículos, siempre que no se alteren su estructura ni los principios fundamentales. Este instrumento también puede ser activado -entre otros- por iniciativa popular, que faculta a un número no menor del quince por ciento (15%) de los ciudadanos inscritos en el Registro Civil y Electoral para proponer una reforma.

Recuérdese, ambas formas para modificar el texto constitucional deben someterse a referendo aprobatorio, lo que asegura que cualquier modificación al texto constitucional cuente con la aprobación directa del soberano. Estos medios permiten adaptar la Constitución a las demandas sociales, políticas o económicas del momento, garantizando que los cambios respeten la estabilidad estructural del ordenamiento jurídico y los valores esenciales del Estado.

c. *Iniciativa constituyente*

El último y más complejo instrumento de modificación de la Constitución es el proceso constituyente -de rango constitucional, de naturaleza compleja, que se ejecuta en varias fases-, que tiene como fin modificar de forma sustancial el texto constitucional, y es llevado a cabo por medio de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). La ANC es la representación del poder constituyente, y tiene por objeto redactar una nueva Constitución, dirigida a crear un nuevo ordenamiento jurídico y transformar el Estado.

El artículo 347 constitucional establece que “*El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar a una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución*”, y en este sentido, del propio texto constitucional puede desprenderse que la naturaleza jurídica de la ANC, “no es otra que un órgano del Estado, sometido a la soberanía popular, con carácter temporal, cuyo objeto es el de transformar al Estado mediante la creación de una nueva Constitución”²².

Dentro de las fases del proceso constituyente se consagran diversas formas de participación política directa, que representa la expresión más amplia del principio de soberanía popular. En efecto, según lo dispuesto en el artículo 348 de la Constitución, la iniciativa de convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) le corresponde, entre otros, a un mínimo del quince por ciento (15%) de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral.²³

²² Cfr. Fernando Sanquírigo Pittevil, “Las facultades (i)limitadas de la Asamblea Nacional Constituyente de acuerdo a la Constitución de la República”, en Allan Brewer Carías y Carlos García Soto (compiladores), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente*, Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana. Bogotá/Caracas, 2017. p. 432.

²³ Además de la iniciativa de convocatoria que tienen el quince por ciento (15%) de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral, también tienen iniciativa para convocar a un proceso

Una vez que haya sido formulada la iniciativa por cualquiera de los legitimados para ello, la misma debe consignarse junto con las bases comiciales (estatuto) ante el Poder Electoral, con el fin de que el órgano encargado para ello, el Consejo Nacional Electoral, proceda a convocar un referendo para que el pueblo, mediante votación universal, directa y secreta, decida si adopta o no dicha iniciativa para convocar la ANC.

Sin embargo, corresponde únicamente al pueblo, como depositario del poder constituyente originario, decidir mediante referendo si se convoca o no la ANC. Esta consulta popular es el paso indispensable para activar el proceso constituyente, ya que garantiza que la convocatoria sea producto del ejercicio libre y directo de la soberanía popular, y no de la imposición de los poderes constituidos.

De tal forma que, mientras que el artículo 348 constitucional limita a los poderes constituidos la posibilidad de promover la iniciativa a un proceso constituyente, el artículo 347 otorga al pueblo la facultad exclusiva y excluyente de convocar mediante referendo a una ANC. En consecuencia, el pueblo, en ejercicio del poder constituyente originario, es quien debe decidir directamente sobre la procedencia de la convocatoria, las bases comiciales y los límites del proceso, y determinar la misión que cumplirá la ANC.²⁴

C. *El cabildo abierto y las asambleas de ciudadanos*

La Constitución también prevé al cabildo abierto y a las asambleas de ciudadanos como medios de participación política en ejercicio directo de su soberanía, y dispone que las decisiones tomadas en esos espacios populares tienen carácter vinculante, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 70 constitucional.

Ahora bien, más allá de ello, la Constitución no detalla la organización, funcionamiento o procedimientos específicos de estos mecanismos de participación ciudadana, delegando a la ley la responsabilidad de establecer las condiciones necesarias para su efectiva materialización. No obstante, la legislación en la materia no solo ha sido insuficiente y deficiente, sino que han buscado la implementación de un Estado Comunal que atentan a los principios democráticos más elementales.

Téngase por ejemplo a Ley Orgánica del Poder Popular consagra a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas como la “*máxima instancia de participación y decisión de la comunidad organizada*”, “*para el ejercicio directo del poder y protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para la comunidad, las distintas formas de organización, el gobierno comunal y las instancias del Poder Público*” (artículo 8.1). Este esquema otorga a las asambleas un poder amplio, pero sin garantizar procedimientos claros y democráticos, lo que facilita su manipulación. Así, la Ley permite a estas asambleas elegir y revocar a los voceros de los Consejos Comunales (artículo 23.3), sin definir de manera precisa los mecanismos electorales que deben seguirse, dejando una gran discrecionalidad en su ejecución.

De la misma forma, los voceros elegidos por estas Asambleas tienen la facultad de designar las juntas parroquiales, entidades que anteriormente eran electas mediante sufragio directo, secreto y universal, según lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

constituyente el Presidente de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y los Consejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos.

²⁴ Sobre este tema véase en Rafael Badell Madrid, *La Asamblea Nacional Constituyente en la Constitución de 1999*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2018. p. 47 y ss.

Esta transformación altera el principio de participación democrática al reemplazarlo por un sistema de grados sucesivos, en el que las decisiones recaen en representantes electos indirectamente. Todo lo cual evidencia cómo la base del Estado Comunal es la creación de asambleas que eligen a “voceros” en elecciones de grados sucesivos, en mero rechazo del voto como método de elección de los miembros de los representantes y en franca violación los criterios democráticos en la Constitución y en los tratados internacionales en la materia.²⁵

IV. LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

La Constitución de 1999 no solo amplió los medios de participación ciudadana, sino que también estableció que un Poder Electoral autónomo, independiente y con el mismo rango de las otras ramas del Poder Público. Para ello, creó el Consejo Nacional Electoral (CNE) como órgano encargado del Poder Electoral, con la función de organizar, dirigir, normar y supervisar los procesos electorales, referendos y consultas populares, así como las actividades de sus órganos subalternos. Y de otra parte estableció, dentro de la rama judicial, la jurisdicción electoral para asegurar el control de la legalidad y la constitucionalidad en materia electoral y para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de contenido político consagrados en el capítulo IV, título III de la Constitución.

1. *El Consejo Nacional Electoral (CNE)*

Una de las innovaciones de la Constitución de 1999 fue la consagratoria del Consejo Nacional Electoral (CNE), que había reemplazado el entonces Consejo Supremo Electoral, como una institución central del sistema democrático venezolano. En este sentido, la exposición de motivos de la Constitución establece lo siguiente:

Como expresión del salto cualitativo que supone el tránsito de la democracia representativa a una democracia participativa y protagónica, se crea una nueva rama del Poder Público, el Poder Electoral, ejercido por órgano del Consejo Nacional Electoral que tiene por objeto y regular el establecimiento de las bases, mecanismos y sistemas que garanticen el advenimiento del nuevo ideal u objetivo democrático. Una nueva cultura electoral cimentada sobre la participación ciudadana.

Para dimensionar su contenido es necesario integrar las disposiciones en este Capítulo V del Título V con las establecidas en el Capítulo IV de los Derechos Políticos y del Referendo Popular perteneciente al Título III del nuevo texto constitucional.

De tal forma que, a los efectos de materializar el principio de la participación política y los derechos fundamentales de contenido político, la Constitución creó una nueva organización administrativa encargada de ejercer el Poder Electoral, conformada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) como órgano rector, y por los organismos subordinados a éste: la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento (artículo 292 constitucional).

La función primordial del CNE es la de “*organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos*” (artículo 293.5), incluyendo además la de organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley.

Asimismo, el CNE tiene la facultad de organizar los procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de éstas, o por orden de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) (artículo 293.6). Este mecanismo implica una forma de inter-

²⁵ Para un estudio sobre la materia véase en Rafael Badell Madrid, *Del Estado Federal al Estado Comunal*, Serie de estudios N° 133, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021.

vención estatal en la esfera privada de los particulares, so pretexto de garantizar la participación ciudadana. Como señala María Amparo Grau “(...) *la extensión de lo electoral a toda organización de la sociedad civil no es verdad que ejecute la participación ciudadana en el Poder a que se refiere la Constitución, al contrario se da paso a exactamente lo opuesto, esto es, la intervención del poder en la vida de los ciudadanos*”²⁶.

En todo caso, resulta claro que el CNE ejerce primero y principalmente una *función administrativa* y en consecuencia se le aplican los principios de buena administración a que se refiere al artículo 141 de la Constitución la cual que expresa en estos términos:

Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Este dispositivo constitucional de la buena administración comprende, a la vez, un derecho fundamental y un principio de actuación administrativa.²⁷

Como derecho fundamental, la buena administración comprende el derecho de los ciudadanos a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la administración. Tal y como lo dispone el capítulo primero de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, el derecho a una buena administración implica poder exigir de las autoridades, funcionarios, agentes, servidores y demás personas al servicio de la administración pública, actuaciones caracterizadas siempre por el servicio objetivo al interés general y consecuente con la promoción de la dignidad humana.

Aparte de ser un derecho fundamental, la buena administración es también un principio de actuación administrativa, que obliga a la administración, en un Estado democrático, a llevar adelante la actuación administrativa en beneficio del interés general. Esta obligación de la administración pública deriva precisamente de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social. Esta buena administración se cumple prestando un servicio público orientado al interés general y al correcto reconocimiento y respeto de los derechos y libertades, y que tenga como meta la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas.

Además de lo anterior, la Constitución prevé, de forma especial y particular, los principios que rigen los procesos electorales, como son la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional (artículo 293).

Como rama del poder público, la actuación de los órganos del Poder Electoral se rige por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios (artículo 294).

²⁶ María Amparo Grau, “Jurisdicciones constitucionales: Lo electoral como función con su propia justicia constitucional”, ponencia en el IX Congreso Iberoamericano de Derecho Procesal, homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, video de YouTube, minuto 4:00:43, 23 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=8tvI4-RAIpQ&t=14292s>.

²⁷ Para un estudio sobre este tema véase en Rafael Badell Madrid, “El Derecho a la Buena Administración”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 161, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2022. p. 1531-1581.

Los principios y normas que rigen los procesos electorales y las actuaciones de los órganos del Poder Electoral, dispuestos tanto en la Constitución como la Ley Orgánica de Procesos Electorales²⁸, son consecuencia del principio básico del Estado democrático, a saber, el principio de la soberanía popular, según el cual el fundamento jurídico-político de cualquier sociedad estatal es la voluntad libremente expresada del pueblo (artículo 5 constitucional).

De conformidad con el artículo 2 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, “*El proceso electoral constituye los actos y actuaciones realizados en forma sucesiva por el Consejo Nacional Electoral dirigidos a garantizar el derecho al sufragio, la participación política y la soberanía popular, como fuente de la cual emanan los órganos del Poder Público*”; y se rige por los principios de democracia, soberanía, responsabilidad social, colaboración, cooperación, confiabilidad, transparencia, imparcialidad, equidad, igualdad, participación popular, celeridad, eficiencia, personalización del sufragio y representación proporcional (artículo 3 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales).

Por proceso electoral debe entenderse el conjunto de acciones que, ordenadas por etapas y establecidas previamente en la Constitución y en las leyes electorales, están dirigidas por los organismos electorales para la realización de las elecciones y consultas populares. De otra parte, el proceso electoral es definido como “*el conjunto de actos ordenados por la legislación vigente que han de cumplir las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos para la renovación periódica de los poderes ejecutivo y legislativos...*”²⁹.

De esta forma, al ser la democracia un sistema competitivo basado en la existencia de instituciones y sistemas tendientes a asegurar la libertad, la imparcialidad y la igualdad de la escogencia entre diferentes opciones políticas, el proceso electoral siempre ha de tener la característica implícita de ser un elemento básico del régimen democrático y representativo, en el que el valor del voto de cada ciudadano es trascendental para canalizar la voluntad del pueblo hacia las decisiones políticas³⁰.

Así pues, como postulado fundamental del Estado democrático, las elecciones de los representantes de los ciudadanos deben ser el resultado de la libre expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo, por lo que sí concurren vicios en el proceso electoral que alteren el resultado de las votaciones, al punto de no conocerse lo realmente querido por los electores, ello “conlleva naturalmente la anulación de la respectiva elección”.

La existencia de un árbitro electoral independiente e imparcial es un elemento fundamental y esencial del derecho al voto y de las directrices constitucionales exigidas para la integración del CNE como órgano del Poder Electoral. En efecto, el artículo 296 de la Constitución determina que el CNE “... *estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos tres (3) de ellos postulados por la sociedad civil, uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de la Universidades nacionales y uno por el Poder Ciudadano*”; y además que: “*Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán designados o designadas por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes*”.

²⁸ Gaceta Oficial N° 5.928 Extraordinario, de fecha 12 de agosto de 2009.

²⁹ Ricardo O. Zurita, “Curso de Inducción”, programa de Formación y Desarrollo. Instituto Federal Electoral. México, 1993. p. 75. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1113/6.pdf>

³⁰ Luis Sánchez Agesta, “Democracia y procesos electorales”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1986. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2018/3.pdf>

Según el precitado artículo 296 constitucional, los rectores del CNE durarán siete (7) años en el ejercicio de sus funciones y “*serán elegidos o elegidas por separado: los tres postulados o postuladas por la sociedad civil al inicio de cada período de la Asamblea Nacional, y los otros dos a la mitad del mismo*”.

2. La justicia electoral

La justicia electoral, también denominada “jurisdicción contencioso-electoral”, comprende el conjunto de órganos que les corresponde conocer del control de la legalidad y de la constitucionalidad de los actos, actuaciones, vías de hecho u omisiones de contenido electoral, así como la protección de los derechos fundamentales de contenido político y, en general, de todo derecho y garantía de los ciudadanos antes, durante y después del proceso electoral.

A diferencia de lo que sucede en otros países, en Venezuela los órganos encargados de la justicia electoral forman parte del Poder Judicial; no son órganos de naturaleza administrativa perteneciente a la administración electoral, sino órganos jurisdiccionales que actúan de forma independiente y separada del CNE.

En efecto, la Constitución de 1999, a los fines de ejercer el control judicial de los actos, actuaciones y abstenciones de naturaleza electoral, estableció una jurisdicción contencioso-electoral constituida por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y por los demás tribunales que determine la ley (art. 297). Debe aclararse, no obstante, que los tribunales de la jurisdicción electoral aún no han sido creados, por lo cual le corresponde de forma exclusiva y excluyente a la Sala Electoral del TSJ la competencia para conocer de los asuntos contenciosos electorales.

La creación constitucional de esta nueva jurisdicción contenciosa sustrajo del conocimiento de la Sala Político-Administrativa el control de la constitucionalidad e ilegalidad de los actos administrativos de contenido electoral³¹; lo cual condujo a que los asuntos electorales dejaran de formar parte de la jurisdicción contencioso administrativa general, para pasar conformar una nueva especialidad dentro del contencioso administrativo.

En otro sentido, María Amparo Grau plantea que la justicia electoral es una jurisdicción especial creada por la Constitución que se asocia a la innovación introducida por el constituyente de 1999 de concebir a lo electoral como una función propia del Estado y, por tanto, como un poder autónomo e independiente, al lado de las otras ramas tradicionales del Poder Público; todo ello so pretexto de garantizar una mayor participación ciudadana.³²

En uno y otro caso, la jurisdicción contencioso electoral tiene su razón de ser servir como garante del sistema democrático. En efecto, su principal función es controlar el ejercicio del poder por parte de los órganos encargados de la función electoral, sin que ello implique que el juez electoral pueda sustituirse en la autoridad electoral o que pueda invadir injustificadamente la esfera privada de los particulares.

³¹ A este respecto debe advertirse que el antiguo criterio trazado en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, y el cual otorgaba carácter *electoral* únicamente a los recursos interpuestos contra los llamados *actos electorales*, ha perdido virtualidad en la actualidad, dado que conoce, la Sala Electoral, de todos los recursos interpuestos contra actos del Poder Electoral, aún aquellos que no guarden directa relación con algún proceso comicial (sentencia de la Sala Electoral de 20 de diciembre de 2000, caso: Gregorio Salazar Torres).

³² María Amparo Grau, “Jurisdicciones constitucionales: Lo electoral como función con su propia justicia constitucional”, ponencia en el IX Congreso Iberoamericano de Derecho Procesal, homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, video de Youtube, minuto 3:56:33, 23 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=8tvI4-RAIpQ&t=14292s>

A esta jurisdicción especial, actualmente regulada por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia³³ y la Ley Orgánica de Procesos Electorales, le corresponde conocer del control de las actuaciones relacionadas con los procesos electorales o al ejercicio de los medios de participación política, sea que estos provengan de los órganos de la administración electoral o de sindicatos, universidades, colegios profesionales, organizaciones gremiales o con fines políticos, y otras organizaciones de la sociedad civil (como es el caso de las asociaciones), mediante el conocimiento de los recursos de inconstitucionalidad e ilegalidad que se interpongan contra los actos electorales, el recurso de carencia o abstención y la interpretación de las normas electorales de rango legal.³⁴

De otra parte, la Sala Constitucional (SC) del TSJ, en su condición de órgano jurisdiccional especializado, que concentra el control de la constitucionalidad, tiene la facultad de declarar la inconstitucionalidad de leyes o disposiciones de rango sub legal, vista su colisión con el texto fundamental, con efectos *erga omnes*, así como otras facultades tales como ejercer la revisión constitucional de sentencias que hayan sido dictadas por otros tribunales en contravención de los postulados constitucionales, para garantizar la supremacía, efectividad y uniforme interpretación de las normas, principios y derechos constitucionales, incluidos los derechos electorales.

V. DESVIACIONES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO CONSAGRADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Aunque la democracia es un principio jurídico fundamental del Estado venezolano, tal como lo dispone el artículo 2 constitucional, debemos tener en cuenta que la democracia es un “proceso dinámico que siempre corre el riesgo de retroceder; esto es, de desdemocratizarse”³⁵. La desdemocratización supone la mecánica opuesta a la democratización, es decir, un proceso que deteriora constantemente la naturaleza democrática de las instituciones del Estado.

En Venezuela ha ocurrido un proceso de desdemocratización del Estado de Derecho consagrado en la Constitución de 1999. Este proceso de desdemocratización se ha manifestado a través de múltiples prácticas que han erosionado la naturaleza democrática de las instituciones del Estado vulnerando los principios fundamentales consagrados en la Constitución de 1999. Entre ellos destacan: primero, las violaciones al principio de independencia orgánica e imparcialidad de los órganos electorales; segundo, la manipulación del registro electoral, que afecta la transparencia y equidad de los procesos comiciales; tercero, el uso arbitrario de inhabilitaciones políticas para excluir a opositores de los procesos electorales; cuarto, la figura de la reelección indefinida, contraria al principio de alternabilidad del poder; y, quinto, la intervención de la Sala Constitucional del TSJ en competencias propias de otros órganos del Poder Público.

1.- Conviene destacar, en primer lugar, las violaciones al principio de independencia orgánica e imparcialidad de los órganos electorales, consagrado en el artículo 294 constitucional, como una de las formas más grave de desdemocratización del Estado venezolano. Uno

³³ Gaceta Oficial N° 6.684 Extraordinario, de fecha 19 de enero de 2022.

³⁴ Sobre la jurisdicción contencioso electoral véase en Daniela Urosa Maggi, “La jurisdicción contencioso-electoral”, *Derecho Contencioso Administrativo. Libro homenaje al profesor Luis Henri-que Farías Mata*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Librería J. Rincón, Lara, 2006.

³⁵ Véase José María Infante, “Reseña de ‘DEMOCRACY’ de Tilly, Charles”, en *Trayectorias*, vol. X, núm. 27, julio-diciembre, 2008, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León, México, 2008. pp. 123-124. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/607/60712752014.pdf>

de los pilares fundamentales para garantizar el derecho al sufragio, como máxima expresión de la soberanía popular, es la existencia de órganos electorales autónomos e imparciales, capaces de actuar como árbitros confiables en los procesos electorales. Sin embargo, en Venezuela, el sistema electoral actual carece de esta garantía esencial, dado que el Consejo Nacional Electoral (CNE) está conformado por rectores designados sin cumplir los requisitos constitucionales y legales para su designación; lo que ha hecho nugatorias las garantías de igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia que deben regir todos los procesos electorales.

La composición actual del Consejo Nacional Electoral (CNE) transgrede los requisitos que deben cumplirse para la conformación del órgano rector del Poder Electoral, consagrados tanto el artículo 296 de la Constitución como el artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Electoral, concretamente en lo que se refiere a la prohibición expresa de que sus integrantes tengan afiliación política. A pesar de ello, los rectores en ejercicio fueron designados únicamente por sus manifiestos vínculos políticos con el partido de gobierno, desatendiendo el principio de imparcialidad que debe caracterizar a este órgano, y solo con el propósito de controlar el destino de las elecciones presidenciales del 28 de junio de 2024.

El incumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previstos para la designación de los rectores del Consejo Nacional Electoral impide conformar un órgano electoral independiente, autónomo e imparcial y una de las garantías fundamentales de los procesos electorales, para asegurar el derecho al sufragio como máxima expresión de la voluntad popular es, precisamente, la existencia de órganos electorales autónomos e independientes. Lejos de ello, este organismo se ha convertido en un instrumento subordinado al Poder Ejecutivo y al Gobierno, comprometiendo la legitimidad de los procesos electorales y afectando gravemente el derecho de los ciudadanos a participar en condiciones de igualdad y equidad en la competencia política.

2.- Otra forma en que se ha desdemocratizado el Estado de Derecho en Venezuela es mediante la manipulación y desviación del registro electoral. La actualización y depuración de este registro constituye la base esencial sobre la cual se asegura el ejercicio efectivo del derecho al sufragio activo. Sin embargo, en Venezuela, esta tarea fundamental, asignada a la Comisión de Registro Civil y Electoral, ha sido sistemáticamente obstaculizada. En particular, se ha negado la inscripción de millones de ciudadanos venezolanos residentes en el exterior mediante la imposición de requisitos restrictivos no contemplados en la normativa electoral y la habilitación insuficiente de consulados.

3.- A esta lista debe agregarse también el uso arbitrario de las inhabilitaciones políticas para impedir que candidatos opositores puedan participar en los procesos eleccionarios. Estas inhabilitaciones, muchas de las cuales carecen de fundamento jurídico y son aplicadas sin el debido proceso, vulneran el derecho al sufragio pasivo y restringen el pluralismo político, esencial para un sistema democrático.

En este contexto, la reciente “Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el Bloqueo Imperialista y en Defensa de la República Bolivariana de Venezuela”³⁶ agrava esta situación al establecer la inelegibilidad perpetua para cargos de elección popular (artículo 9) y permitir inhabilitaciones políticas de hasta sesenta (60) años (artículos 13 y 15), para quienes cometen las conductas allí sancionadas; lo cual resulta notoriamente inconstitucional, si se confronta con el artículo 44.3 que limita cualquier sanción penal a un máximo de treinta (30) años. Estas disposiciones, no solo reflejan un claro signo de desdemocratización del Estado de Derecho, sino que más bien consolidan un sistema de gobierno autoritario.

³⁶ Gaceta Oficial N° 6.859 Extraordinario, de fecha 29 de noviembre de 2024.

De la misma forma, la manipulación del proceso de postulaciones a cargos de elección popular en Venezuela evidencia un atentado sistemático contra las instituciones democráticas. Según el artículo 43 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, este proceso debería garantizar la inscripción equitativa de aspirantes, con la finalidad de hacer efectivo el derecho al sufragio pasivo. Sin embargo, en los últimos procesos electorarios han sido constantes las denuncias sobre irregularidades técnicas y operativas que afectaron especialmente a candidatos de la oposición, que van desde inhabilitaciones arbitrarias, hasta la imposibilidad de acceder al sistema automatizado de postulaciones. Este trato discriminatorio restringe la oferta electoral para la ciudadanía y compromete la igualdad de condiciones en la contienda política. Tales prácticas constituyen una vulneración al derecho de participación política y al principio de igualdad, pilares fundamentales de un sistema democrático transparente y legítimo.

4.- Otro ejemplo emblemático de la desdemocratización del Estado de Derecho en Venezuela es la enmienda constitucional de 2009 que introdujo la figura de la reelección indefinida para la mayoría de los cargos de elección popular, incluyendo gobernadores (artículo 160), concejales legislativos (artículo 162), alcaldes (artículo 174), diputados de la Asamblea Nacional (artículo 192) y el presidente de la República (artículo 230). Al permitir la reelección ilimitada, dicha enmienda quebrantó el principio de alternabilidad del gobierno democrático, consagrado en el artículo 6 de la Constitución, que constituye un pilar esencial para evitar la concentración del poder y garantizar la renovación de las autoridades en un sistema verdaderamente plural y participativo. Este cambio, lejos de fortalecer la democracia, consolidó un esquema que fomenta el continuismo y debilita los contrapesos institucionales necesarios para la preservación del orden constitucional.

De hecho, este nuevo régimen de reelección indefinida determinado en la Constitución resulta incompatible con la democracia representativa en el sistema interamericano de derechos humanos, en tanto que viola el pluralismo político, debilita los partidos políticos, afecta la independencia y separación de poderes, y vulnera las condiciones de igualdad para la elección de cargos populares, tal como quedó establecido recientemente mediante opinión consultiva 28/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 7 de junio de 2021. En dicha Opinión Consultiva, la Corte IDH dio respuesta a una solicitud presentada el 29 de octubre de 2019 por la República de Colombia, respecto de “*la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”; determinando que:

- i. La reelección presidencial indefinida no constituye un derecho autónomo protegido por la CADH ni por el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos.
- ii. La prohibición de la reelección indefinida es compatible con la CADH, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Democrática Interamericana.
- iii. La reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y, por ende, a las obligaciones establecidas en la CADH y a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

A la luz de esa Opinión Consultiva 28/21, las normas constitucionales enmendadas en 2009 para establecer la reelección indefinida son todas inconvencionales, por contrariar los artículos 1, 23, 24 y 32 de la CADH, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la OEA y de la Carta Democrática Interamericana. Lo cual obligaría a los órganos internos del Estado venezolano, especialmente a los jurisdiccionales, mediante el control de convencionalidad a ejercer acciones tendientes a armonizar el régimen jurídico interno con las disposiciones del sistema interamericano de derechos humanos, que incluyen, por supuesto, las opiniones consultivas de carácter vinculante de la Corte IDH que interpretan dichas disposiciones.

En estos casos de declaración de normas constitucionales inconvencionales, el Poder Legislativo, que fundamentalmente es un poder constituido, por exigencia de la jurisdicción convencional, puede llegar a convertirse, en determinado momento, en Poder Constituyente derivado, para cumplir con el mandato de la Corte IDH, a través de la promulgación de una legislación convencionalizante de la Constitución. Es decir que, mediante la sanción de normas legales que modifiquen la Constitución, el Poder Legislativo, actuando como poder constituyente derivado, terminaría de ejecutar la reforma ordenada o promovida por la Corte IDH en su fallo, con el objeto de hacer cesar la discrepancia o el conflicto existente entre el bloque de la convencionalidad y la Constitución.³⁷

5.- De la misma forma, el papel que ha desempeñado por la Sala Constitucional del TSJ ha constituido un factor fundamental en ese proceso de desdemocratización del país³⁸. Ciertamente, la SC desdemocratizó el país cuando obstruyó reiteradamente el ejercicio de las funciones propias de la AN, máximo representante democrático de la voluntad popular, desde el año 2016. Además, violó los principios básicos democráticos al autorizar la convocatoria de una AN Constituyente unilateralmente convocada por el presidente de la República en el año 2017 sin ningún tipo de consulta popular, y por ende, sin participación de la soberanía popular y que, en lugar de tener por fin la redacción de un nuevo texto constitucional, como establece la Constitución como competencia única para este tipo de órgano, lo que se pretendía y a lo que se dedicó fue a dictar leyes denominadas inconstitucionalmente “leyes constitucionales” (categoría inexistente en el ordenamiento jurídico venezolano) y a usurpar las funciones del parlamento, todo con la anuencia de la SC.

La SC desdemocratiza el Estado también cuando usurpó las funciones constitucionales de la AN al modificar normas legales a través de la jurisdicción normativa; al designar titulares de los órganos constitucionales, como lo fue el caso del nombramiento de las autoridades del CNE³⁹. También desdemocratiza el Estado cuando interviene los principales partidos políticos del país, en detrimento de los derechos constitucionales de asociación con fines políticos y a la participación política⁴⁰.

CONCLUSIONES

1.- La democracia es un derecho fundamental reconocido universalmente, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana, que ha tenido un desarrollo extenso, constante y permanentemente en desarrollo por parte de la jurisprudencia y la doctrina.

³⁷ Sobre este tema véase en Rafael Badell Madrid, “La reelección presidencial indefinida como violación a la Convención Americana de Derecho Humanos, la Declaración Americana, la Declaración Americana de Derechos Humanos y Deberes del Hombre y la Carta Democrática Interamericana”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 166, homenaje a Gonzalo Parra Aranguren, Caracas, octubre-diciembre 2021. p. 479-517.

³⁸ Para un estudio en la materia véase en Rafael Badell Madrid, “Desconstitucionalización, desdemocratización y deslegalización en Venezuela desde la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia”, *Falseamiento del Estado de Derecho*, World Jurist Association, World Law Foundation, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021. p. 161 y ss.

³⁹ Véase en Rafael Badell Madrid, “Algunas consideraciones sobre las inconstitucionales sentencias 68,69 y 70 de la Sala Constitucional relativas al nombramiento de las autoridades del Consejo Nacional Electoral”, *Estudios sobre la ilegitimidad e inconstitucionalidad de las elecciones parlamentarias de 2020*, colección Estudios N° 124, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, 2020. p. 161 y ss.

⁴⁰ Sobre este tema véase en Rafael Badell Madrid, “Consideraciones sobre las sentencias 71, 72 y 77 de la Sala Constitucional por medio de las cuales se intervinieron los partidos políticos Acción Democrática, Primero Justicia y Voluntad Popular”, *Estudios sobre la ilegitimidad e inconstitucionalidad...* ob. cit., pp. 203 y ss.

2.- En Venezuela, la democracia se encuentra recogida en la Constitución de 1999 como un principio esencial y constitutivo del Estado venezolano, así como un derecho fundamental que contribuye al pleno goce y disfrute de todos los derechos humanos.

3.- La democracia se compone de un conjunto elementos o atributos, tales como la separación e independencia de los poderes públicos, el respeto a libertades fundamentales, el pluralismo político, la libertad de expresión y de información, el derecho al sufragio universal y elecciones periódicas, la participación política, el derecho a instituciones de gobierno responsables y transparentes, y la supremacía constitucional; que son indispensable para el correcto funcionamiento de las instituciones que conforman el Estado Constitucional de Derecho.

4.- Entre los elementos fundamentales de la democracia consagrados en la Constitución destaca la participación política, entendida como el derecho de los ciudadanos a intervenir en los asuntos públicos, ya sea de forma directa o indirecta.

5.- La participación indirecta se materializa a través del sufragio, tanto activo como pasivo, que permite a los ciudadanos elegir a sus representantes y delegarles la responsabilidad de dirigir y gestionar los asuntos públicos. Este mecanismo consolida el principio de representación, mediante el cual los ciudadanos ejercen de forma indirecta la soberanía popular, confiando a sus representantes la conducción de la gestión pública y la defensa de los intereses de la colectividad.

6.- Los mecanismos de participación directa ofrecen herramientas complementarias, como los referendos, las iniciativas populares, control de la gestión pública, las asambleas ciudadanas y el cabildo abierto, que amplían su capacidad de intervenir activamente y de forma más inmediata y concreta en las decisiones fundamentales de interés colectivo. La democracia directa, en conjunto con los procesos electorales, refuerzan la legitimidad del sistema democrático, asegurando la inclusión política y permitiendo que la voluntad popular se exprese de manera efectiva en todos los niveles de la vida política.

7.- La Constitución de 1999 estableció un conjunto de instituciones encargadas de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y el mantenimiento del sistema democrático. Así, se estatuyó al Consejo Nacional Electoral como órgano autónomo encargado del nuevo Poder Electoral; y a la jurisdicción contencioso-electoral como garante del control de la legalidad y constitucionalidad de los actos y omisiones en materia electoral.

8.- Pese a que el texto constitucional consagró a la democracia como un principio esencial del Estado venezolano y estableció instituciones y mecanismos para garantizar su efectividad, desde su promulgación no solo ha existido un grave retroceso en la construcción de un sistema político verdaderamente representativo, participativo y plural, sino que se ha promovido un grave proceso de desdemocratización del Estado Constitucional de derecho.

9.- Este proceso de desdemocratización se ha manifestado a través de variadas prácticas que han erosionado la naturaleza democrática de las instituciones del Estado vulnerando los principios fundamentales consagrados en la Constitución de 1999. Entre ellos destacan: primero, las violaciones al principio de independencia orgánica e imparcialidad de los órganos electorales; segundo, la manipulación del registro electoral que afecta la transparencia y equidad de los procesos comiciales; tercero, el uso arbitrario de inhabilitaciones políticas para excluir a opositores de los procesos electorales; cuarto, la figura de la reelección indefinida, contraria al principio de alternabilidad del poder; y, quinto, la intervención de la Sala Constitucional del TSJ en competencias propias de otros órganos del Poder Público.

BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO-JUÁREZ, José, “El Principio de Participación y la Iniciativa Legislativa Ciudadana”, , *Principios Fundamentales del Derecho Público. Desafíos Actuales*, segunda edición, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, 2021.

BADELL MADRID, Rafael, “El Derecho a la Buena Administración”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nro. 161, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2022.

_____, *Del Estado Federal al Estado Comunal*, Serie de estudios Nro. 133, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021.

_____, “La reelección presidencial indefinida como violación a la Convención Americana de Derecho Humanos, la Declaración Americana, la Declaración Americana de Derechos Humanos y Deberes del Hombre y la Carta Democrática Interamericana”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 166, homenaje a Gonzalo Parra Aranguren, Caracas, octubre-diciembre 2021.

_____, “Desconstitucionalización, desdemocratización y deslegalización en Venezuela desde la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia”, *Falseamiento del Estado de Derecho*, World Jurist Association, World Law Foundation, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021.

_____, “Principio de separación de poderes”, en Alla R. Brewer-Carías y José Araujo-Juárez (coords.) *Principios fundamentales del derecho público. Desafíos actuales*. Libro conmemorativo de los 51 años de la publicación de la Constitución de 1999, Editorial Jurídica Internacional, Caracas, 2020.

_____, “Algunas consideraciones sobre las inconstitucionales sentencias 68, 69 y 70 de la Sala Constitucional relativas al nombramiento de las autoridades del Consejo Nacional Electoral”, *Estudios sobre la ilegitimidad e inconstitucionalidad de las elecciones parlamentarias de 2020*, colección Estudios N° 124, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, 2020.

_____, “Consideraciones sobre las sentencias 71, 72 y 77 de la Sala Constitucional por medio de las cuales se intervinieron los partidos políticos Acción Democrática, Primero Justicia y Voluntad Popular”, *Estudios sobre la ilegitimidad e inconstitucionalidad de las elecciones parlamentarias de 2020*, colección Estudios N° 124, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, 2020.

_____, *La Asamblea Nacional Constituyente en la Constitución de 1999*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2018.

_____, “Ese libro de tantas ediciones”, en Asdrúbal Baptista (Coord.) *Venezuela siglo XX. Visiones y testimonio*, Tomo III, Fundación Polar, Caracas, 2003.

BREWER CARÍAS, Allan R., *Debate constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I (8 agosto- 8 septiembre), Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999.

_____, “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal”. Disponible en: <https://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I.1.896.pdf>

DUQUE CORREDOR, Román, “Elecciones en tiempos de la dictadura del Maduronato (No es el título de una novela sino de las elecciones del Maduronato)”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N°. 174, Caracas, octubre-diciembre, 2023.

FERNÁNDEZ MASÍS, Héctor, “El proceso electoral”, en *Revista de Derecho Electoral* número 1, Primer Semestre, Costa Rica, 2005. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/1/fernandez.pdf> 37

GARCÍA ROCA, Javier “Del principio de la división de poderes”, en *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, número 108, Madrid, abril-junio, 2000.

GRAU, María Amparo, “Jurisdicciones constitucionales: Lo electoral como función con su propia justicia constitucional”, ponencia en el IX Congreso Iberoamericano de Derecho Procesal, homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, video de Youtube, minuto 4:00:43, 23 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=8tvI4-RAIpQ&t=14292s>

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, “Los principios del derecho electoral”, artículo web disponible en: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1994-01-004-025.pdf>

INFANTE, José María, “Reseña de ‘DEMOCRACY’ de TILLY, CHARLES”, en *Traectorias*, vol. X, núm. 27, julio-diciembre, 2008, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León, México, 2008. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/607/60712752014.pdf>

NJAIM, Humberto, “Reflexión sobre el pluralismo a más de 10 años de ‘Vigencia’ de la Constitución”, en Jesús M. Casal H. (Coord.), *Defender la Constitución*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2011.

Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Venezuela: Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto electoral*, Doc. 253/24, 27 de diciembre 2024

RODRÍGUEZ CUADROS, Manuel, “El derecho humano a la democracia”, *Derecho y realidad*, Núm. 23, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 1 semestre, 2014.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis “Democracia y procesos electorales”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1986. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2018/3.pdf>

SANQUÍRICO PITTEVIL, Fernando, “Las facultades (i)limitadas de la Asamblea Nacional Constituyente de acuerdo a la Constitución de la República”, en Allan Brewer Carías y Carlos García Soto (compiladores), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente*, Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana. Bogotá/Caracas, 2017.

UROS MAGGI, Daniela “La jurisdicción contencioso-electoral”, *Derecho Contencioso Administrativo. Libro homenaje al profesor Luis Enrique Farías Mata*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Librería J. Rincón, Lara, 2006.

ZURITA, Ricardo O., “Curso de Inducción”, programa de Formación y Desarrollo. Instituto Federal Electoral. México, 1993. p. 75. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1113/6.pdf>

