

PRIMERA PARTE

EL ESTADO DEMOCRÁTICO

1. EL PRINCIPIO DE LA SOBERANÍA POPULAR, EL REPUBLICANISMO Y EL GOBIERNO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO

Allan R. BREWER-CARÍAS*

El artículo 5 de la Constitución venezolana de 1999, establece lo siguiente:

“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.”

Con esta norma, que sigue la tradición republicana iniciada en 1811 y que se reflejaba en el artículo 4 de la Constitución de 1961, se consagran los principios fundamentales de la soberanía del pueblo y del régimen democrático,¹ en particular, el concepto de representatividad política con el agregado de la participación.

Este artículo se complementa con el artículo 62 que consagra el derecho de todos los ciudadanos “de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes”.

Se consagró así, el principio más importante del derecho público y del constitucionalismo moderno, derivado de las Revoluciones francesa y norteamericana de fines del Siglo XVIII, mediante el cual se operó el traslado efectivo de la soberanía como suprema potestad de mando y gobierno de una Nación, de un Monarca absoluto, al pueblo.²

A partir de esas Revoluciones, la soberanía comenzó a residir en el pueblo; concepto que influyó directamente en el constitucionalismo latinoamericano, recogido en nuestra Constitución de 1811, al señalar que:

* Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela. Ex Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. allanbrewercarias@gmail.com

¹ Véase nuestra propuesta en relación con este artículo en Brewer-Carías, Allan R. *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*. T. I, Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 183 a 199.

² Véase en Brewer-Carías, Allan R. *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992, pp. 90 y ss. y 186 y ss.

“Una sociedad de hombres reunidos bajo unas mismas leyes, costumbres y gobiernos forman una soberanía” (art. 143);

precisando el artículo 144 de la misma Constitución que:

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

El artículo 5 de la Constitución de 1999 agrega, sin embargo, la expresión que la soberanía debe residir “intransferiblemente” en el pueblo, lo que recoge el espíritu de la norma del artículo 145 de la misma Constitución de 1811 que disponía que:

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

Es decir, la soberanía sólo y siempre reside en el pueblo y nadie puede asumirla, ni siquiera una Asamblea Constituyente la cual, por supuesto, nunca podría ser “soberana” y menos aún “soberanísima” como tantas veces e impropriamente se calificó a la Asamblea Nacional Constituyente de 1999.³ En la Constitución de 1999, incluso se señaló expresamente, al regularse la Asamblea Nacional Constituyente, que “el pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario” el cual, por tanto, no puede jamás ser transferido a Asamblea alguna; y que sólo es el pueblo “en ejercicio de dicho poder” en que puede una Asamblea Nacional Constituyente” (art. 347), expresándose por supuesto mediante un referendo de convocatoria.⁴

Este principio de la soberanía popular, como se dijo, al momento de conformarse los Estados modernos, vino a sustituir el principio tradicional que entonces prevalecía en el mundo, que era el de la legitimidad monárquica del Estado, donde el Monarca era el soberano. Con dichas revoluciones, la soberanía pasó definitivamente del Monarca al pueblo, iniciándose con ello el republicanismo y la práctica del gobierno democrático.

I. LA IMPOSICIÓN DE LA SOBERANÍA DEL PUEBLO FRENTE A LA SOBERANÍA DEL PARLAMENTO BRITÁNICO EN NORTEAMÉRICA

Ello comenzó en las antiguas colonias norteamericanas, luego de que el 6 de julio de 1775, el Segundo Congreso Continental, reunido en Filadelfia, adoptase la *Declaration of the causes and necessity of taking up arms*, en una reacción contra el poder del

³ Véase los comentarios críticos sobre esto en Brewer-Carías, Allan R. *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1998, pp. 67 y ss.

⁴ Ello se violó, abiertamente en 2017, al convocarse una Asamblea Nacional Constituyente por el Presidente de la República mediante decreto, usurpando la soberanía popular. Véase sobre ello, Brewer-Carías, Allan R. y García Soto, Carlos (Coordinadores), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017*, Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2017, 776 pp.; Brewer-Carías, Allan R. *Usurpación Constituyente 1999, 2017. La historia se repite: una vez como farsa y la otra como tragedia*, Colección Estudios Jurídicos, N° 121, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2018, 654 pp.

Parlamento de Gran Bretaña y su soberanía. Las Colonias tenían una larga tradición de asambleísmo, razón para la cual el Congreso las instó a formar gobiernos separados para el ejercicio de toda autoridad “en forma tal, que en opinión de los representantes del pueblo, pueda conducir mejor a la felicidad y seguridad, en particular de sus ciudadanos y en general de América.”⁵

La reacción del rey Jorge III no se hizo esperar emitiendo el 23 de agosto de 1775, la *Proclamación de Rebelión* contra las Colonias, anunciando una política de fuerza, dándose inicio a la guerra. Las Colonias en realidad reclamaban el derecho a ser oídas por la Corona, y estar representadas en el Parlamento, no habiéndose planteado hasta entonces idea alguna de Independencia, prevaleciendo la tendencia de buscar la reconciliación de las colonias con la Corona.

Para la Independencia, en realidad, parecía que solo faltaba un sólido impulso doctrinario, que fue el que precisamente apareció bajo la forma de un panfleto anónimo, publicado en Filadelfia por el impresor Robert Bell, el 10 de enero de 1776, bajo el título de *Common Sense*,⁶ donde por primera vez se explicitaba sobre las causas y la necesidad de la independencia de las colonias frente a la Corona, en la confrontación del republicanismo contra el régimen monárquico.

Thomas Paine, quien había llegado a Filadelfia en año anterior (1775) fue el autor del folleto, identificado luego de varias ediciones del mismo, y en él planteó la necesidad de idear para el nuevo mundo, una nueva alternativa de gobierno frente al único conocido hasta entonces y durante las centurias anteriores, que era el de las Monarquías absolutas hereditarias.

En esta forma, cuando en el *Common Sense*, Paine se pronunció por la separación de las Colonias norteamericanas de la Monarquía británica, y formuló la idea de la independencia, lo hizo dejando claro que el nuevo régimen político a establecer no podía ser el de la “locura del Gobierno hereditario de los reyes,” o el de “la absurdidad de la sucesión hereditaria,” la cual consideró como:

“un insulto y una imposición sobre la posteridad, porque siendo todos los hombres iguales en su origen, ninguno por su nacimiento pudo tener un derecho para establecer para siempre su misma familia con una perpetua preferencia sobre todas las demás.”⁷

La propuesta de Paine, que luego plasmó en muchos de sus escritos posteriores, partió de la idea simple que delineó posteriormente en 1795, de lo que llamó la división primaria de las formas de gobierno, que era: *primero*, el gobierno por elección de representantes; y *segundo*, el gobierno de sucesión hereditaria. Y fue esa división simple la

⁵ Véase Brewer-Carías, Allan R. *Reflexiones sobre la revolución norteamericana (1776), la revolución francesa (1789) y la revolución hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, 2ª Edición Ampliada, Serie Derecho Administrativo N° 2, Universidad Externado de Colombia, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2008, p. 65.

⁶ Solo meses después, en la tercera edición apareció el nombre de Paine como autor. Antes se especuló que los autores podían haber sido John Adams, Benjamin Rush, o Benjamin, en Jack Frutchman Jr., *Thomas Paine. Apostle of Freedom*, Four Walls Eight Windows, New York 1994, pp. 76-77.

⁷ Véase en Foot, Michael and Kramnick, Isaac (editors), *Thomas Paine. Reader* Penguin Books, 1987, pp. 52-56; y en García de Sena, Manuel. *La independencia de Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha*, (1811), edición conmemorativa del Bicentenario de la Constitución de los Estados Unidos de América, Ministerio de Relaciones Exteriores, Caracas 1987, pp. 81-84.

que dio origen, precisamente, a la revolución en los Estados Unidos, a la cual siguió la revolución en Francia, basadas, en palabras de Paine, en el conflicto entre “el sistema representativo fundado sobre los derechos del pueblo; y el sistema hereditario fundado en la usurpación,”⁸ que o solo estaba formado con Monarcas de sangre, sino incluso establecido por dictadores, citando nada menos que a quien años después sería su perseguidor —como lo fue también de Francisco de Miranda— Maximillien Robespierre en representación de la Convención en Francia. El mundo del gobierno monárquico o de la usurpación, era para Paine, en definitiva, lo contrario al “sistema representativo” que en su criterio era “la invención de mundo moderno.”⁹

Y así fue en el *Common Sense*, en un capítulo sobre “de la Monarquía y sucesión hereditaria,” donde Paine sentó las bases para esos planteamientos, expresando, al establecer el contraste entre Monarquía hereditaria y la república, que “el gobierno hereditario no tiene derecho de existir; no puede ser establecido con base a principio alguno de derecho; y antes por el contrario, es una violación de todos los principios;” en fin, “es un insulto y una imposición sobre la posteridad; porque siendo todos los hombres iguales en su origen, ninguno pudo por su nacimiento tener un derecho para establecer su misma familia con una perpetua diferencia sobre todas las demás.”

En cambio, decía Paine, “el gobierno por elección y representación tiene su origen en los derechos naturales y eterno del hombre,” refiriéndose entre otros, al ejercicio de la soberanía “en la elección de las personas que le han de representar en la asamblea nacional de los representantes.”

Con base en estos principios esenciales, Paine planteó, basado en argumentos derivados de “los principios de la naturaleza y del *sentido común*,” la necesaria independencia de las Colonias, desmontando los argumentados que se habían ido formulando a favor de la reconciliación con la Corona, explicando qué era lo que se podía esperar si las Colonias se separaban o seguían dependientes de la misma; apreciando que “la autoridad de Gran Bretaña sobre este continente, es una forma de gobierno que temprano o tarde tiene que tener un fin,” y que era “repugnante para la razón, y el orden universal de las cosas el suponer que este continente puede continuar sujeto a un poder externo.” Y agregaba Paine: “La reconciliación es un sueño falaz,” considerando absurdo que “un continente sea perpetuamente gobernado por una isla,” pues “Inglaterra es para Europa y América para sí misma.”

En definitiva, el *Common Sense* fue la vía de expresión de “la doctrina de la separación en independencia” de América, a cuyo efecto Paine en el libro materialmente diseñó la forma como debían irse organizando las Colonias, cómo debían elegir sus Asambleas, y cómo establecer un Congreso Continental para el nuevo gobierno, y la adopción de una *Continental Charter or Charter of the United Colonies*, respondiendo al principio de que un “gobierno propio es nuestro derecho natural.”

La propuesta republicana fue, en definitiva, que “en América la ley sea el Rey. Así como en un gobierno absoluto el Rey es la Ley, en los países libres la Ley tiene que ser

⁸ Véase el estudio “Dissertation on First Principles of Government” (1705), e Michael Foot and Isaac Kramnick (editors), *Thomas Paine. Reader* Penguin Books, 1987, p. 453.

⁹ Véase en Michael Foot and Isaac Kramnick (editors), *Thomas Paine. Reader* Penguin Books, 1987, p. 454.

el rey; y no puede haber otro.” Concluyó Paine su manifiesto, proponiendo que se adoptara en América “una abierta y determinada declaración de independencia,” acuñando incluso la frase de “Estados Unidos de América”¹⁰ para identificar el nuevo Estado.

Todo esto la afirmó Paine en enero de 1776, y conforme a esas ideas, precisamente, fue que se forjó el régimen republicano en Norteamérica, basado en la elección y representación, es decir, en un gobierno representativo, desarrollado en cada Colonia, con un Congreso Continental; en un régimen contrapuestos al régimen de gobierno monárquico hereditario, considerando Paine, simplemente, como lo repitió en 1795, que éste no tenía “derecho de existir.”¹¹

Todo este esquema, pudo ejecutarse, en todo caso, porque para el momento en que se inician los conflictos entre las Colonias y el Parlamento, todas ellas ya poseían una amplia autonomía, con un espíritu asambleístico arraigado y un gobierno local bastante autónomo debido, además, a la ausencia de mecanismos centralizadores de administración colonial británica, como los que por ejemplo España pudo establecer en América del Sur, con el Consejo de Indias a la cabeza. En Norteamérica, cada colonia en cambio poseía su propia legislatura, compuesta de dos Cámaras; en algunas de ellas (*Connecticut* y *Rhode Island*) se elegía al Gobernador, en las demás, los nombraba la Corona o los propietarios. El centro de la vida política en cada comunidad, en todo caso, era el *meeting house* (*Town Hall*), donde en asamblea se resolvían los asuntos locales.

Por ello, la reacción colonial contra las imposiciones de la Corona fue relativamente organizada y definitivamente generalizada siendo la primera reunión conjunta de significado constitucional entre las Colonias, el Congreso de Nueva York de 1765, que se reunió para demostrar el rechazo de las Colonias al *Stamp Act*, en el cual se adoptaron las *Resolutions of the Stamp Act Congress* el 19 de octubre de 1765, en las cuales, entre los derechos que se declararon estuvieron los siguientes:

“3° Que es inseparablemente esencial a la libertad de un pueblo, y un indudable derecho de los ingleses, que no se les deben imponer impuestos sino con su propio consentimiento, dado personalmente o mediante sus representantes;

4° Que el pueblo de estas Colonias no está, y desde el punto de vista de sus circunstancias locales, no puede estar representado en la Cámara de los Comunes de Gran Bretaña;

5° Que sólo los representantes del pueblo de estas Colonias son las personas escogidas por ellas mismas; y que nunca impuesto alguno ha sido establecido, ni podrá ser impuesto al pueblo, sino por las respectivas legislaturas.”¹²

Es decir, frente a estas medidas de la Metrópoli, la solidaridad colonial fue inmediata, considerándose que los problemas individuales de las Colonias, en realidad, eran

¹⁰ Véase lo indicado por Foot, Michael. “Introduction,” en *Thomas Paine, Rights of Man*, Alfred Knopf, New York, 1994, p. XI; Hitchens, Christopher, *Thomas Paine, Rights of Man. A Biography*, Manjul Publishing House 2008, p. 36; Craig, Nelson, *Thomas Paine. Enlightenment, Revolution and the Birth of Modern Nation*, Penguin Books, 2007, p. 8.

¹¹ Véase en Foot, Michael and Kramnick, Isaac (editors), *Thomas Paine. Reader* Penguin Books, 1987, p. 454.

¹² Véase Perry, R.L. (ed.), *Sources of our Liberties. Documentary Origin of Individual Liberties in the United States Constitution and Rights*, 1952, p. 270.

problemas de todas ellas, lo que trajo como consecuencia la necesidad de una acción común, declarándose el derecho del pueblo de participar en sus Consejos legislativos, y no estando representados en el parlamento británico, el derecho a poder votar los impuestos que los afectasen.

Todo ello desembocó dos años después en la Revolución norteamericana, frente al Parlamento británico, que era soberano, imponiéndose el principio de la soberanía del pueblo, que en definitiva implicó la instauración de un gobierno democrático y representativo. Así, los norteamericanos de finales del Siglo XVIII decidieron mediante una Revolución, repudiar la autoridad real y sustituirla por una República, siendo el republicanismo y el convertir la sociedad política en República, la base de la Revolución Americana. Por ello es que la Constitución de 1787 fue adoptada por “el pueblo” (*We the people...*), el cual se convirtió, en la historia constitucional, en el soberano.

Y aun cuando la Constitución de 1787 sólo se concibió, básicamente, como un documento *orgánico* regulando la forma de gobierno, es decir, la separación de poderes entre los órganos del nuevo Estado: horizontalmente, entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y verticalmente, como Estados Unidos, en un sistema federal, para el gobierno de todos los poderes del Estado se estableció la forma de gobierno democrático, mediante representantes electos por el pueblo soberano, en unos casos mediante elección directa y en otros mediante elección indirecta.

Y ello fue precisamente lo que Alexis de Tocqueville descubrió y explicó al mundo, a comienzos del siglo XVIII, en su libro *La democracia en América*, en el cual dijo: “Cuando se quiere hablar de las leyes políticas de los Estados Unidos, hay que comenzar siempre con el dogma de la soberanía del pueblo.”¹³ Un principio que de Tocqueville consideró que “...domina todo el sistema político de los angloamericanos,” añadiendo, que:

“Si hay algún país en el mundo en que se pueda apreciar en su justo valor el dogma de la soberanía del pueblo, estudiarlo en su aplicación a los negocios jurídicos y juzgar sus ventajas y sus peligros, ese país es sin duda Norteamérica.”¹⁴

A ese efecto consagró su libro, para estudiar precisamente la democracia en Norteamérica, reconociendo como se ha dicho que la democracia se había ya desarrollado en Norteamérica tiempo antes de la Independencia, lo que destacó de Tocqueville al indicar que su ejercicio, durante el régimen colonial:

“Se veía reducido a ocultarse en las asambleas provinciales y sobre todo en las comunas donde se propagaba en secreto [...] No podía mostrarse ostensiblemente a plena luz en el seno de las leyes, puesto que las colonias estaban todavía constreñidas a obedecer.”¹⁵

Por ello, una vez que la Revolución norteamericana estalló:

¹³ Véase De Tocqueville, A. *Democracy in America*, cit., Vol. 1, p. 68.

¹⁴ *Ibid*, p. 68.

¹⁵ *Ibid*, p. 69.

“El dogma de la soberanía del pueblo, salió de la comuna y se apoderó del gobierno. Todas las clases se comprometieron por su causa; se combatió y se triunfó en su nombre; llegó a ser la ley entre las leyes.”¹⁶

De acuerdo con ese dogma de la soberanía del pueblo, cuando este rige en una Nación, dijo de Tocqueville, “cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y participa igualmente en el gobierno del Estado.”¹⁷

El título del primer capítulo de la segunda parte del libro de de Tocqueville, reza así: de “Cómo se puede decir rigurosamente que en los Estados Unidos es el pueblo el que gobierna,” iniciando el primer párrafo en la siguiente forma:

“En [Norte] América el pueblo nombra a quien hace la ley y a quien la ejecuta; él mismo forma el jurado que castiga las infracciones de la Ley. No solamente las instituciones son democráticas en principio, sino también en todo su desarrollo.

Así, el pueblo nombra directamente a sus representantes y los escoge cada año, a fin de tenerlos completamente bajo su dependencia. Es, pues, realmente el pueblo quien dirige y, aunque la forma de gobierno sea representativa, es evidente que las opiniones, los prejuicios, los intereses, y aún las pasiones del pueblo no pueden encontrar obstáculos durables que le impidan producirse en la dirección cotidiana de la sociedad.”¹⁸

De ello concluyó de Tocqueville afirmando que “Norteamérica es la tierra de la democracia.”¹⁹

Uno de los principales aspectos a los cuales de Tocqueville se refirió en relación a la democracia, fue el relativo a “las causas principales del mantenimiento de la república democrática en el Nuevo Mundo,”²⁰ afirmando:

“tres cosas parecen contribuir más que todas las demás al mantenimiento de la república democrática en el nuevo mundo:

La primera es la forma federal que los norteamericanos han adoptado, y que permite a la Unión disfrutar del poder de una gran república y de la seguridad de una pequeña.

Encuentro la segunda en las instituciones comunales que moderando el despotismo de la mayoría, dan al mismo tiempo al pueblo el gusto de la libertad y el arte de ser libre.

La tercera se encuentra en la constitución del poder judicial. He demostrado cómo los tribunales sirven para corregir los extravíos de la democracia y cómo sin poder detener jamás los movimientos de la mayoría, logran hacerlos más lentos, así como dirigirlos.”²¹

De allí, la relación que de Tocqueville estableció entre la democracia y la descentralización, y su afirmación de que los problemas de la “omnipotencia de la mayoría” e

¹⁶ *Ibid*, p. 69.

¹⁷ *Ibid*, p. 78-79.

¹⁸ *Ibid*, p. 213.

¹⁹ *Ibid*, p. 216.

²⁰ Título del Capítulo IX de la segunda parte, *op. cit.*, p. 342.

²¹ *Idem*, p. 354.

incluso la “tiranía de la mayoría,”²² fuera moderada por la casi inexistencia de centralización administrativa²³ y por la influencia de la profesión legal en Norteamérica.²⁴

En todo caso, la democracia como una forma de gobierno, buscada, lograda o mantenida, es la segunda tendencia en el constitucionalismo moderno y contemporáneo, base del Estado de derecho, inspirada por el proceso constitucional norteamericano. Con posterioridad, todas las Constituciones en el mundo la establecieron como un componente básico de sus sistemas políticos, y es el símbolo de nuestro tiempo, aun cuando su mantenimiento no ha sido siempre asegurado.

II. LA ASAMBLEA NACIONAL FRANCESA, LA IDEA DE NACIÓN Y LA SOBERANÍA DEL PUEBLO FRENTE AL MONARCA

Todos estos principios de soberanía popular, de democracia y de representación también fueron los elementos políticos esenciales que emanaron de la Revolución francesa, y que surgieron, igualmente, de antecedentes y hechos políticos que se fueron sucediendo en las instituciones políticas de la propia Monarquía absoluta; al punto de que puede decirse que el origen institucional de la Revolución Francesa de 1789, se puede situar un año antes, con la convocatoria 5 de julio de 1788, por el rey Luis XVI de los *États Généraux*, los cuales reunían las tres clases estamentales tradicionales (nobleza, clero y estado llano), pero que para ese momento tenían 175 años de inactividad, en cuyo seno, el Tercer Estado, convertido en Asamblea, hizo la Revolución.

Con esa convocatoria, motivada por el rechazo que los *Parlements* hicieron de las propuestas de ley para aumentar los impuestos, se inició la revolución política de Francia, pues en definitiva, se puso fin, por la propia Monarquía, al gobierno absoluto, al aceptar el Rey compartir el gobierno y el poder con un cuerpo de diputados electos que asumirían el Poder Legislativo, que hasta ese momento era ejercido por el propio Monarca. Con dicha convocatoria el Rey dictó la sentencia de muerte del Antiguo Régimen, de la Monarquía Absoluta, y de su propia vida.

Y ello se originó en la discusión política que se planteó sobre la forma de la convocatoria y la forma de funcionamiento de dicha Asamblea. Como la misma estaba compuesta por tres órdenes, hasta 1614, cada una de las tres órdenes tenía un voto, votando cada una por separado, con lo cual las clases privilegiadas: la nobleza y el clero, siempre dominaban frente al *Tiers État*. A partir de septiembre de 1788, la discusión fue entonces sobre la forma del voto, si debía ser o no separado, y la forma cómo debían reunirse las órdenes, en cuanto al número de sus representantes. El *Parlement* (tribunal) de París,²⁵ incluso, que era el principal instrumento de la aristocracia, dictó una declara-

²² *Idem*, p. 304, 309.

²³ *Idem*, p. 323.

²⁴ *Idem*, p. 324.

²⁵ Otra institución de la Monarquía a la cual correspondió jugar un papel fundamental en la Revolución, fueron los llamados *Parlements* que se convirtieron incluso, antes que los *États Généraux*, en la amenaza más peligrosa al poder del Rey. En el Antiguo Régimen, el Rey era fuente de toda justicia, pero podía delegarla, y así como los Intendentes realizaban funciones judiciales, el Consejo Privado del Rey también ejercía funciones judiciales, y lo mismo sucedía con doce instituciones judiciales provinciales, que se denominaban los *Parlements*, diseminados en todo el territorio del reino y que se autocalificaban como guardianes de las "leyes fundamentales del reino". Ello sucedió así, sin duda, con la toleran-

ción el 21 de septiembre de 1788 indicando la forma elegida: cada orden tendría igual representación y voto separado, con lo cual siempre las clases privilegiadas iban a mantener el control de la Asamblea. Con ello, sin duda, la aristocracia había triunfado, pero también había iniciado la verdadera revolución, perdiendo además el *Parlement* toda pretensión de ser portavoz de libertades. Frente a la declaración del *Parlement*, hubo múltiples reacciones panfletarias, signadas por la reacción del *Tiers*, y según lo señaló de Tocqueville, el Rey Luis XVI le respondió:

“Nada tengo que responder a mi *Parlement* sobre sus súplicas. Es con la Nación reunida con quien concertaré las disposiciones apropiadas para consolidar para siempre el orden jurídico y la propiedad del Estado.”²⁶

El Rey reaccionó así contra el órgano judicial, pensando que la asamblea lo apoyaría, es decir, que resolvería el conflicto consultando a la Nación, la cual estaba representada, precisamente, en los *États Généraux*. Con ello, el Rey, materialmente, consumó la Revolución, al renunciar al Gobierno Absoluto y aceptar compartirlo con los *États Généraux* que se reunirían en mayo de 1789. Como se dijo, con ello, el Rey firmó su condena y la del Antiguo Régimen.

En cuanto a los *Parlements*, de Tocqueville resumió su suerte así:

“Una vez vencido definitivamente el poder absoluto y cuando la Nación no necesitó ya un campeón para defender sus derechos, el *Parlement* volvió de pronto a ser lo que antes era: una vieja institución deformada y desacreditada, legado de la Edad Media; y al momento volvió a ocupar su antiguo sitio en los odios públicos. Para destruirlo, al Rey le había bastado con dejarle triunfar.”²⁷

Los estamentos u órdenes habían estado juntos en el proceso antes descrito, pero vencido el Rey y convocados los *Estados Generales*, la lucha por el dominio de los mismos entre las clases comenzó, y con ello empezó a surgir la verdadera figura de la Revolución, habiendo la burguesía defendido que debía haber un doblamiento de los miembros del *Tiers Etat* en relación a los otros dos estamentos, y que el voto debía ser por cabeza de diputado y no por orden, con lo cual había posibilidad de tener un voto igual entre nobleza y clero y el *Tercer Estado*, dejando de dominar la Asamblea los dos primeros.

En ese contexto, la igualdad natural, que había sido tema difundido por la propia nobleza en sus ratos de ocio, se convertiría en el arma más terrible dirigida contra ella, prevaleciendo la idea de que el gobierno debía representar la voluntad general, y la mayoría numérica debía dictar la Ley.

cia real, conforme a las ideas de *Montesquieu* (1689-1755) (quien había sido Presidente del *Parlement* de Burdeos) sobre la separación de poderes y el contrapeso de los mismos. Estas instituciones, doce en total, configuradas como Cortes Superiores para administrar justicia en última instancia en nombre del Rey, jugaron un papel político fundamental en el proceso revolucionario, y particularmente el *Parlement* de París, con el ejercicio de sus derechos de inscripción y rechazo de los edictos reales. Los *Parlements*, al igual que los *États Généraux*, también habían adquirido cierto poder frente al Rey, por razones políticas circunstanciales, precisamente y coincidencialmente, cuando aquellos cesaron de ser convocados. En 1614, como se dijo, fueron convocados por última vez los *États Généraux*, y fue precisamente en 1610, que los *Parlement* comenzaron a adquirir fuentes de poder, también por razones circunstanciales, con motivo del asesinato de Enrique IV (1533-1610).

²⁶ *Idem*. p. 81.

²⁷ *Idem*. p. 83.

El 5 de diciembre de 1788, el Consejo Real decidió que el *Tercer Estado* tuviera un número igual a la suma de los otros dos estamentos, con lo que los duplicó. El Consejo Real, sin embargo, no se pronunció sobre la forma del voto, si era por cabeza de diputado o por orden y por separado. Era evidente que aun cuando se doblara el número de los diputados del *Tiers Etat*, si el voto seguía siendo por orden, por separado, seguiría triunfando la aristocracia que tendría dos votos sobre una de las clases no privilegiadas. Sin embargo, al defender posteriormente la integración tradicional de los *États Généraux*, que favorecía sus intereses y aseguraba sus privilegios, provocó la ruptura de su alianza con el *Tiers*. Por ello, el triunfo del *Tiers* en los *États Généraux* significó el fin de la aristocracia, que fue, en definitiva, la primera víctima de la Revolución que ella misma había comenzado desde 1787.

Ahora bien, aún sin resolverse el problema del voto, en enero de 1789 se publicó el Reglamento de Elecciones de los diputados, que estableció un sistema de elección indirecta, de dos grados en el campo y de tres grados en la ciudad. Las elecciones se realizaron en más de 40.000 circunscripciones o asambleas electorales en todo el país, que despertaron políticamente a Francia, produciéndose una movilización completa de la población y despertando emociones populares. En todas las Asambleas locales se formularon los tradicionales cuadernos de reivindicaciones y peticiones (*cahiers des doléances*). En esa forma, todos los diputados, de todo el país, llegaron a *Versalles* en abril de 1789, cargados de peticiones y requerimientos de la nobleza, del clero y el pueblo, signadas por las reacciones contra el absolutismo que buscaban limitar los poderes del Rey; por el deseo de una representación nacional a la que le correspondiera votar las leyes impositivas y en general, hacer las leyes; y por el deseo general de igualdad. Toda la efervescencia política, sin duda, se concretó en estos cuadernos de reivindicaciones que a la usanza de los tradicionales *États Généraux*, los diputados debían entregar al Rey el día de su instalación.

Como previsto, el 5 de mayo de 1789 los *États Généraux* fueron inaugurados oficialmente por el Rey, y la discusión inicial se concretó respecto de cómo se iban a instalar, pues ello no había sido resuelto en la convocatoria real: si en una asamblea las tres órdenes juntas o si en tres asambleas separadas.

La burguesía urbana y profesional había acaparado la mayoría de los escaños entre los diputados del *Tercer Estado*, por lo que dominó las discusiones y las votaciones en las Asambleas, lo que se reforzó por la división imperante en los otros dos estamentos. En el mismo mes de mayo de 1789, el *Tercer Estado* insistió en la celebración conjunta de sesiones para considerar la validez de los mandatos de los diputados, negándose a la verificación en forma separada. La nobleza adoptó una posición diametralmente opuesta, considerando la votación separada como un principio de la constitución monárquica. El clero, dividido, si bien no aceptó celebrar sesiones conjuntas con el *Tiers*, se abstuvo de declararse como Cámara aparte.

Un mes después, el 6 de junio de 1789, el *Tiers état* se reveló, se instaló, e incitó y convocó a las otras dos órdenes a una sesión conjunta, advirtiéndoles que si no asistían, actuaría solo, aun cuando el número de votos por *cabeza* de diputados fuera igual. En este proceso tuvo un papel importante el clero, que si bien era una de las clases privilegiadas de la sociedad estamental, no tenía una composición uniforme: había un alto clero, que formaba parte de la nobleza y había un bajo clero, más cerca de las clases populares y de la burguesía. Por ello, cuando se produjo la convocatoria por parte del *Tiers* a

una asamblea general, primero fueron tres, después siete y al final dieciséis diputados del clero que se sumaron al *Tiers état*, proceso en el cual, sin duda, el abate Sieyès jugó un papel fundamental.

Este último elemento provocó que la asamblea se constituyera, siendo esto un triunfo del *Tiers*, arrogándose a sí misma el título de Asamblea. Sieyès, diputado por el clero, incluso propuso que el título fuera “Asamblea de representantes conocidos y verificados de la Nación Francesa.” En todo caso, no había pasado mes y medio desde la instalación de los *États Généraux*, cuando el 17 de junio de 1789, el *Tiers*, con algunos diputados de las otras órdenes, adoptó la “Declaración de constitución de la Asamblea.”

Los diputados del *Tiers état*, dominados por la burguesía, por tanto, se erigieron en Asamblea Nacional y se atribuyeron a sí mismos el poder de legislar y, por tanto, de consentir o no los impuestos. Este fue, sin duda, el primer acto revolucionario del *Tiers*, y del inicio, en 1789, de la Revolución Francesa. Por eso, primero los *Parlements* y luego, los *États Généraux*, son los que provocaron la Revolución.

En junio de 1789, por tanto, Francia vio surgir una Asamblea en la cual la mayoría todopoderosa e incontenible que se atribuía la representación nacional amenazaba y disminuía el poder real, ya desarmado. Por ello de Tocqueville observó que en esa situación “el *Tiers état*, dominando la única Asamblea, no podía dejar de hacer, no una reforma, sino una revolución,”²⁸ y eso fue lo que hizo. De allí la propia afirmación que deriva del título de la famosa obra de Sieyès: *Qu'est-ce que le tiers état?* (¿Qué es el Tercer Estado?): El *Tercer Estado* constituye la Nación completa, negando que las otras órdenes tuvieran algún valor.²⁹

La Asamblea dictó decretos, incluso sobre la forma de su propia disolución, quitándole poder al Rey sobre ello. Estos, sin embargo, fueron derogados por el Rey, ordenando que se constituyeran los *États Généraux*, por separado, intimidando con la fuerza al *Tercer Estado*. Así fue que apareció, por primera vez en la Revolución, el elemento popular.

En efecto, el hambre, el aumento del precio del pan por la escasez de cereales, particularmente ese año por razones climáticas; en fin, la pobreza, fue el combustible para la agitación y rebelión del pueblo, estimulado por los diputados del *Tiers État* para lograr su supervivencia política frente al Rey. Así, la Asamblea, con el apoyo popular, impidió su propia disolución y se impuso al Rey. La turba parisina inclusive fue en protesta hasta Versalles, y en el Palacio llegó a la antesala del Rey. Esto provocó que el Rey ordenase a los otros dos estamentos (nobleza y clero) a sumarse a la Asamblea, por lo que a partir de 27 de junio de 1789, por decisión real, se cambió radicalmente la estructura político-constitucional de Francia y de la Monarquía Absoluta.

En todo caso, tan rápido y violento había sido el proceso de rebelión política y popular, que el Rey había llamado al Ejército para someter la Asamblea que desobedecía sus órdenes. La Asamblea Nacional, el 9 de julio de 1789 se había constituido en *Asamblea Nacional Constituyente* desafiando nuevamente el poder real. La presencia y acción represiva del Ejército en París produjo la exacerbación popular; y el pueblo, bajo

²⁸ *Idem*, p. 92.

²⁹ Véase Sièyes, *Qu'est-ce que le tiers état*, (publicada en enero de 1789), ed. Zappeti, R. Génova 1970.

la arenga política, buscó armas para defenderse. Las obtuvo el 14 de julio en el asalto a la caserna militar de los Inválidos, donde la turba se apertrechó (4 cañones y 34.000 fusiles) y en ese proceso de búsqueda de armas, se produjo ese mismo día la toma de la Bastilla, prisión del Estado, símbolo de la arbitrariedad real. Allí, sin embargo, además de que no había sino siete detenidos, no había armas.

La revuelta, en todo caso, salvó a la Asamblea Nacional, la cual, reconocida por el Rey e instalada definitivamente después de la toma de la Bastilla, a partir de agosto de 1789 comenzó a cambiar la faz constitucional francesa. El espíritu subversivo se esparció por todas las Provincias, en las cuales los campesinos y los pueblos en armas se sublevaron contra los antiguos señores. La Asamblea Nacional tuvo que prestar atención inmediata al problema del privilegio fiscal, lo que llevó, el 5 de agosto, a que los diputados nobles y del clero renunciaran a sus derechos feudales y a sus inmunidades fiscales.

La Asamblea había recibido el 11 de julio un primer texto de una “Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano,” presentado por *Lafayette*. Suprimidas las rebeliones provinciales, dicha Declaración fue sancionada el 26-27 de agosto de 1789, y con ella, la Asamblea aprobó los artículos de una Constitución –19 artículos que preceden la Declaración–, con lo cual se produjo la primera manifestación constitucional de la Asamblea. En estos artículos de Constitución se recogieron los principios de organización del Estado: se proclamó que los poderes emanaban esencialmente de la Nación (art. 1º); que el Gobierno francés era monárquico, pero que no había autoridad superior a la de la Ley, a través de la cual reinaba el Rey, y en virtud de la cual podía exigir obediencia (art. 2º); se proclamó que el Poder Legislativo residía en la Asamblea Nacional (art. 2º) compuesta por representantes de la Nación libre y legalmente electos (art. 9º), en una sola Cámara (art. 5º) y de carácter permanente (art. 4º); se dispuso que el Poder Ejecutivo residiría exclusivamente en las manos del Rey (art. 16), pero que no podía hacer Ley alguna (art. 17); y se estableció que el Poder Judicial no podía ser ejercido en ningún caso, ni por el Rey ni por el Cuerpo Legislativo, por lo que la justicia sólo sería administrada en nombre del Rey por los tribunales establecidos por la Ley, conforme a los principios de la Constitución y según las formas determinadas por la Ley (art. 19).

En cuanto al texto de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, fue adoptada por “Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional,” y en ella, frente a la soberanía del Monarca se proclamó “el principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación” de manera que “ningún cuerpo, ningún individuo (incluso el rey) puede ejercer una autoridad que no emane de ella expresamente” (art. 3).

La Declaración, por supuesto, fue rechazada por el Rey, originando una nueva revuelta popular que provocó el traslado de la Asamblea de Versalles a París, y obligó a la sanción real de la Declaración, el 2 de octubre. La Asamblea conminó al Rey a regresar a París el 5-6 de octubre, y el 2 de noviembre la Asamblea confiscó los bienes de la Iglesia y del clero, que se declararon bienes nacionales. La Asamblea, en pocos meses, hizo la Revolución jurídica, cambió todos los instrumentos que regían la Monarquía y, a partir de finales de 1789, comenzó a configurarse un nuevo Estado, creando el 22 de diciembre, los Departamentos como demarcación territorial uniforme del nuevo Estado. Asimismo, antes, por Decreto de 14 de diciembre de 1789 había organizado las municipalidades e institucionalizado el “poder municipal”.

El proceso posterior a 1789 es historia conocida: la Revolución originó las guerras de las Monarquías europeas contra Francia, que se encontró amenazada en todas sus fronteras. La Revolución, por tanto, además de consolidarse internamente tuvo que protegerse externamente. En junio de 1791 el Rey negoció con las potencias extranjeras e intentó huir; pero detenido, y obligado a aceptar la Constitución del 13 de septiembre de 1791, que fue la primera Constitución europea moderna, configuradora, de un Estado monárquico con una Asamblea de representantes electos signado por el principio de la separación de poderes. Conforme al mismo, el Rey conservaba el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo lo asumía la Asamblea, y el Poder Judicial, los Tribunales. Los *Parlements* por supuesto, habían sido eliminados por la Revolución, de manera que las instituciones que la provocaron (los *États Généraux* y los *Parlement*) desaparecieron inmediatamente.

Luis XVI, en virtud de la nueva Constitución dejó de ser “Rey de Francia” y pasó a ser “Rey de los Franceses.” Como monarca constitucional se esforzó en frenar la Revolución aplicando el veto suspensivo a la legislación, pero lo que logró fue aumentar el descontento político y popular contra él. Fue hecho prisionero por la Comuna insurrecta de París el 10 de agosto de 1792, encarcelado en la prisión del *Temple*, acusado de traición, juzgado por la Convención recién electa el 2 de septiembre de 1792, condenado a muerte, y ejecutado el 21 de enero de 1793.

En todo caso, a partir de la prisión del Rey, el 22 de septiembre de 1792 se había proclamado la República, entrando en vigencia la primera Constitución Republicana el 24 de junio de 1793, una vez ratificada por referéndum (Constitución del año I), cuyo texto también estuvo precedido de la Declaración de Derechos. En esos meses, además, el terror político y revolucionario se apoderó de Francia y el caos se generalizó, sobre todo por la coalición extranjera que se formó contra la Revolución (marzo 1793).

De la Revolución francesa y el constitucionalismo francés, al igual que de la Revolución norteamericana, quedó el legado para el Estado de derecho, del principio de la soberanía del pueblo, del republicanismo y de la democracia representativa, que en contraste con el régimen del absolutismo, donde el soberano era el Monarca, quien ejercía todos los poderes e, incluso, otorgaba la Constitución del Estado. Con la Revolución, como se ha dicho, el Rey fue despojado de su soberanía, la cual se trasladó al pueblo, habiendo surgido la noción de Nación como personificación del pueblo, para reemplazar al Rey en su ejercicio.³⁰

De allí el principio de la soberanía atribuida al pueblo o a la Nación y no al Rey o a los gobernantes, que surgió del texto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: “El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer autoridad alguna que no emane de ella expresamente” (art. 3). La Declaración de Derechos que también precedió la Constitución de 1793, señaló también que “La soberanía reside en el pueblo. Ella es una e indivisible, imprescriptible e inalienable” (art. 25), y la Declaración que precedió la Constitución de 1795, señaló “La soberanía reside esencialmente en la universalidad de los ciudadanos. Ningún individuo, ninguna reunión parcial de ciudadanos puede atribuirse la soberanía.”

³⁰ Véase Berthélémy-Duez, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris 1933, p. 74, citado por Pelayo, M. García, *op. cit.*, p. 461.

Debe destacarse, además, que a pesar de su carácter monárquico, la Constitución francesa de 1791 fue representativa, desde el momento en que la Nación ejercía su poder a través de representantes; de manera que precisamente por el sistema que se estableció para la participación, la Revolución tuvo una especial significación social vinculada a la burguesía, ya que conforme al sistema de sufragio que se estableció, un gran número de ciudadanos fue excluido de la actividad electoral.

En todo caso, después de la Monarquía y ejecutado Luis XVI, como se dijo, la Constitución de 1793 estableció la República en sustitución de la Monarquía, como “única e indivisible” (art. 1). En consecuencia, el pueblo soberano, constituido por “la universalidad de los ciudadanos franceses,” nombraba sus representantes en los cuales le delegaba el ejercicio de los poderes públicos (art. 7 a 10). Estas ideas de la representatividad, sin embargo, en Francia se impusieron desde el momento mismo de la Revolución, en 1789, a pesar de que al inicio la forma del gobierno siguió siendo Monárquica. Así, en la Constitución de 1791 se estableció que:

“La Nación de la cual emanan todos los poderes, no los puede ejercer sino por delegación. La Constitución francesa es representativa: los representantes son el cuerpo legislativo y el Rey” (art. 2, título III).

Por tanto, incluso el Rey se convirtió con la Revolución en representante de la Nación, hasta que fue decapitado, y con ello la Monarquía convertida en República, fue completamente representativa.

III. LA IDEA DE LA REPRESENTACIÓN POPULAR AL INICIO DEL CONSTITUCIONALISMO EN LA AMÉRICA HISPANA

La idea de la representación popular y del ejercicio de su soberanía por el pueblo, conforme a los principios que derivaron de las revoluciones norteamericana y francesa también marcaron el inicio del proceso constituyente en la América hispana.

En efecto, el día 11 de junio de 1810, apenas transcurridos dos meses desde que se constituyera en Caracas la Junta Suprema Conservadora de los derechos de Fernando VII (19 de abril de 1810), la misma, en virtud del carácter poco representativo que tenía en relación con las otras Provincias de la Capitanía General de Venezuela, procedió a dictar un “Reglamento para elección y reunión de diputados que han de componer el Cuerpo Conservador de los Derechos del Sr. D. Fernando VII en las Provincias de Venezuela”³¹ el cual para cuando se eligió en 1811 ya fue el Congreso General de las Provincias de Venezuela, integrado por diputados electos mediante un sistema de elección indirecta.

Este Reglamento estuvo precedido de unas consideraciones amplias, en las cuales la Junta Suprema reconoció que los diputados provinciales que hasta ese momento la integraban “sólo incluía la representación del pueblo de la capital, y que aun después de admitidos en su seno los de Cumaná, Barcelona y Margarita quedaban sin voz alguna representativa las ciudades y pueblos de lo interior, tanto de ésta como de las otras pro-

³¹ Véase en *Textos Oficiales de la Primera República de Venezuela*, T. II, Edición Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1982, pp. 61 a 84. Véase también en Brewer-Carías, Allan R. *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, T. I, Caracas 2008.

vincias,” considerando que “la proporción en que se hallaba el número de los delegados de Caracas con los del resto de la Capitanía General no se arreglaba, como lo exige la naturaleza de tales delegaciones, al número de los comitentes.” Por ello, consideró necesario convocar al pueblo de todas las Provincias “para consultar su voto” y para que se escogiese “inmediatamente las personas que por su probidad, luces y patriotismo os parecieran dignas de vuestra confianza.” Consideró la Junta Suprema que era imperioso establecer “otra forma de Gobierno, que aunque temporal y provisorio, evitase los defectos inculpables del actual,” pues los mismos defectos se habían acusado respecto de “la nulidad de carácter público de la Junta Central de España” que adolecía de la misma falta de representatividad.

La determinación fue entonces provocada, como se ha dicho, por “la necesidad de un poder Central bien constituido,” considerándose que había llegado “el momento de organizarlo,” formando “una confederación sólida,” con “una representación común.” A tal efecto, la Junta llamó al ejercicio del derecho del pueblo más importante que era “aquel en que los transmite a un corto número de individuos, haciéndolos árbitros de la suerte de todos,” convocando a “todas las clases de hombres libres ... al primero de los goces de ciudadano, que es el concurrir con su voto a la delegación de los derechos personales y reales que existieron originariamente en la masa común y que la ha restituido el actual interregno de la monarquía.”

En ese momento la Junta de Caracas advirtió, además, que las autoridades que accidentalmente se habían encontrado a la cabeza de la nación española tras la invasión napoleónica, debieron “solicitar que los pueblos españoles de ambos hemisferios eligiesen sus representantes;” pero no fue así, resultando “demasiado evidente que la Junta Central de España no representaba otra parte de la nación que el vecindario de las capitales en que se formaban las Juntas provinciales, que enviaron sus diputados a componerla,” considerándose por tanto que “la Junta Central no pudo transmitir al Consejo de Regencia un carácter de que ella misma carecía,” resultando “la concentración del poder en menor número de individuos escogidos, no por el voto general de los españoles de uno y otro mundo, sino por los mismos que habían sido vocales de la Central.” La Junta Suprema, además, argumentaba ante esa situación, que los habitantes de la España americana “no pueden adherirse a una forma de representación tan parcial como la que se ha prescrito para las dos porciones de nuestro imperio, y que lejos de ajustarse a la igualdad y confraternidad que se nos decantan, sólo está calculada para disminuir nuestra importancia natural y política.” La Junta Suprema, sin embargo, anunció que las Provincias “se conservarán fieles a su augusto Soberano, prontas a reconocerle en un Gobierno legítimo y decididas a sellar con la sangre del último de sus habitantes el juramento que han pronunciado en las aras de la lealtad y del patriotismo.”

Fue en esta forma como la Junta, procedió a dictar las reglas de elección de los diputados al Congreso General para que tuvieran “parte en su elección todos los vecinos libres de Venezuela,” estableciendo un sistema electoral indirecto, en dos grados, conforme al cual, los electores parroquiales que eran a su vez electos por los vecinos de cada parroquia debían elegir un número de diputados a razón de uno por cada 20.000 almas.

A tal efecto, el voto se atribuyó en cada parroquia de las ciudad, villa y pueblo, a todos los vecinos, con exclusión de:

“las mujeres, los menores de veinticinco años, a menos que estén casados y velados, los dementes, los sordomudos, los que tuvieren causa criminal abierta, los fallidos, los deudores a caudales públicos, los extranjeros, los transeúntes, los vagos públicos y notorios, los que hayan sufrido pena corporal, aflictiva o infamatoria y todos los que no tuvieren casa abierta o poblada, esto es, que vivan en la de otro vecino particular a su salario y expensas, o en actual servicio suyo; a menos que, según la opinión común del vecindario, sean propietarios, por lo menos, de dos mil pesos en bienes muebles o raíces libres.” (Cap. I, Art. 4).

Los vecinos eran los que debían elegir los electores parroquiales, cuyo número se determinaba de acuerdo con la población sufragante, a razón de uno por cada quinientas almas (Cap. I, Art. 6). Una vez hecho este cómputo, se debía notificar a los vecinos de la parroquia “el número de los electores que le corresponde; la naturaleza, objeto e importancia de estas elecciones y la necesidad de hacerlas recaer sobre personas idóneas, de bastante patriotismo y luces, buena opinión y fama, como que de su voto particular dependerá luego la acertada elección de los individuos que han de gobernar las provincias de Venezuela y tomar a su cargo la suerte de sus habitantes en circunstancias tan delicadas como las presentes.” (Cap. I, Art. 8). El censo de los vecinos antes indicado correspondía levantarlo a los alcaldes de primera en la elección en las ciudades y villas y los tenientes justicias mayores de los pueblos, quienes debían nombrar los comisionados necesarios a tal efecto (Cap. I, Arts. 1 y 2). En el censo se debía especificar “la calidad de cada individuo, su edad, estado, patria, vecindario, oficio, condición y si es o no propietario de bienes raíces o muebles.” (Cap. I, Art. 3).

Una vez efectuada la elección de los electores parroquiales de cada partido capitular, estos debían reunirse en la ciudad o villa cabeza del mismo, para proceder a la elección de los diputados, en número equivalente a uno por cada veinte mil almas de población (Cap. II, Art. 1), bastando para poder ser electos como tales, que los candidatos fueran vecinos de cualquier partido “comprendidos en las provincias de Venezuela que hayan seguido la justa causa de Caracas;” recomendándose a los electores tener “la mayor escrupulosidad en atender a las circunstancias de buena educación, acreditada conducta talento, amor patriótico, conocimiento local del país, notorio concepto y aceptación pública, y demás necesarias para sostener con decoro la diputación y ejercer las altas facultades de su instituto con el mayor honor y pureza.” La elección debía verificarse en la asamblea de electores, mediante voto oral y público (Cap. II, Art. 8), en “en una sala bastante capaz, a fin de que puedan presenciarla todas las personas del vecindario que quieran y se presenten en traje decente” (Cap. II, Art 7), en un acto que debía ser presidido por los alcaldes primeros de las ciudades y villas, haciendo en ellas de secretario el que lo fuere del Ayuntamiento (Cap. II, Art. 5). La elección se hacía por mayoría de sufragios obtenidos (Cap. II, Art. 9).

Efectuada la elección, los diputados debían presentar sus credenciales a la Junta Suprema para su examen y, una vez aprobadas, “bien entendido que en llegando los dos tercios de su número total, se instalará el Cuerpo bajo el nombre de Junta general de Diputación de las provincias de Venezuela” (Cap. III, Art. 1). Se dispuso, además, que mientras la Junta General de Diputación estuviere organizando la autoridad ejecutiva, la Suprema Junta como poder ejecutivo continuaría ejerciendo “el ramo ejecutivo, la administración de las rentas y el mando de la fuerza armada” (Cap. III, Art. 3).

Conforme a estas normas a finales de 1810 se realizaron elecciones en siete de las nueve Provincias de la antigua Capitanía General de Venezuela,³² habiéndose elegido 44 diputados por las Provincias de Caracas (24), Barinas (9), Cumaná (4), Barcelona (3), Mérida (2), Trujillo (1) y Margarita (1).³³ Esos fueron los diputados que conformaron el Congreso General que al año siguiente, el 1º de julio de 1811 adoptaría la declaración de los derechos del Pueblo; que el 5 de julio de 1811, declararía formalmente la Independencia de Venezuela; y que el 21 de noviembre de 1811 sancionaría la Constitución federal de las Provincias Unidas de Venezuela.

En estos instrumentos se recogieron todos los principios sobre la soberanía popular y representatividad, de manera que por ejemplo, en la Declaración de Derechos del Pueblo de 1811, los primeros dos artículos de la Sección "Soberanía del Pueblo" establecieron:

“Art. 1. La soberanía reside en el pueblo; y el ejercicio de ella en los ciudadanos con derecho a sufragio, por medio de sus apoderados legalmente constituidos.

Art. 2. La soberanía, es por su naturaleza y esencia, imprescindible, inajenable e indivisible.”.

La Constitución de 1811, además, definió la soberanía popular conforme a la misma orientación:

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

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

Conforme a estas normas, por tanto, en las antiguas Provincias coloniales de España que formaron Venezuela, la soberanía del Monarca español había cesado. Incluso, desde el 19 de abril de 1810, la soberanía había comenzado a ejercerse por el pueblo, que se dio a sí mismo una Constitución a través de sus representantes electos. Por ello, la Constitución de 1811, comenzó señalando:

“Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos de Venezuela, usando de nuestra soberanía y deseando establecer entre nosotros la mejor administración de justicia, procurar el bien general, asegurar la tranquilidad interior, proveer en común la defensa exterior, sostener nuestra libertad e independencia política, conservar pura e ilesa la sagrada religión de nuestros mayores, asegurar perpetuamente a nuestra posteridad el goce de estos bienes y estrechados mutuamente con la más inalterable unión y sincera amistad, hemos resuelto confederarnos solemnemente para formar y establecer la siguiente Constitución, por la cual se han de gobernar y administrar estos estados...”

³² Participaron las provincias de Caracas, Barinas, Cumaná, Barcelona, Mérida, Trujillo y Margarita. Véase Gil Fortoul, José, *Historia Constitucional de Venezuela*, T. I, Berlín 1908, p. 223. Véase Blanco, J. F. y Azpúrua, R. *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1983, T. II, pp. 413 y 489.

³³ Véase Parra Pérez, C. *Historia de la Primera República de Venezuela*, Academia de la Historia, T. I, Caracas 1959, p. 477.

La idea del pueblo soberano, por tanto, que no sólo provino de la Revolución francesa sino, antes, de la Revolución americana, y se arraigó en el constitucionalismo venezolano desde 1811, contra la idea de la soberanía monárquica que aún imperaba en España en ese momento.

Y de ello derivó la idea de representatividad republicana, la cual, por supuesto, también se recogió en la Constitución venezolana de 1811, en la cual, se estableció que la soberanía se ejercitaba sólo “por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución” (Art. 144). Por ello, agregó la Constitución de 1811:

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

En definitiva, siendo el sistema de gobierno netamente republicano y representativo, conforme a la más exacta expresión francesa de la Declaración de 1789 (Art. 6), la Constitución de 1811 estableció que:

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

Esos representantes en el Congreso conformaron la Cámara de representantes y el Senado, para la elección de los cuales la Constitución estableció una detallada forma de elección (Art. 14 a 51), en un sistema indirecto, a través de las congregaciones parroquiales (Arts. 26, 28). La Constitución, siguiendo la tendencia general, restringió el sufragio al consagrar requisitos de orden económico para poder participar en las elecciones³⁴ reservándose entonces el control político del naciente Estado a la aristocracia criolla y a la naciente burguesía parda.

En cuanto al “Poder Ejecutivo,” se dispuso que residiría en la ciudad federal “depositado en tres individuos elegidos popularmente” (Art. 72) por las Congregaciones Electorales (Art. 76) por listas abiertas (Art. 77).

Debe observarse, por lo demás, que el republicanismo y el asambleísmo fue una constante en toda la evolución constitucional de la naciente República, por lo que por ejemplo, después de la caída de la primera República, y antes de su reconstitución en 1819, durante las campañas militares por la liberación de Venezuela, Simón Bolívar incluso siempre tuvo el empeño por legitimar el poder por el pueblo reunido o a través de elecciones.³⁵

³⁴ Cfr., Díaz Sánchez, R. “Evolución Social de Venezuela (hasta 1960)”, en Picón Salas, M. y otros, *Venezuela Independiente 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 197, y Parra Pérez, C. *Estudio preliminar a la Constitución Federal de Venezuela de 1811*, p. 32. Es de destacar, por otra parte, que las restricciones al sufragio también se establecieron en el sufragio pasivo, pues para ser representante se requería gozar de “una propiedad de cualquier clase” (Art. 15) y para ser Senador, gozar de “una propiedad de seis mil pesos” (Art. 49). Cfr. J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Obras Completas, T. I, Caracas, 1953, p. 259.

³⁵ Véase Brewer-Carías, Allan R. “Ideas centrales sobre la organización del Estado en la obra del Libertador y sus proyecciones contemporáneas”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Caracas 1984, N° 95-96, pp. 137 ss.

Ese principio de la soberanía popular, en todo caso, quedó gravado en nuestro constitucionalismo, habiendo quedado expresado en frases relativamente similares, en todas nuestras constituciones posteriores.

IV. LA DEMOCRACIA COMO RÉGIMEN POLÍTICO Y EL DERECHO CIUDADANO A LA DEMOCRACIA

Como resultado de la consolidación, durante los últimos doscientos años de todos los principios del republicanismo y de la representatividad democrática, basados en el principio de que la soberanía reside en el pueblo, el segundo principio más importante del derecho público y del Estado de derecho es el de la democracia representativa, la cual se encuentra expresada en el mundo contemporáneo en todas las Constituciones, como es el caso, por ejemplo, de la de Venezuela de 1999, en cuyo artículo 5, antes citado, se establece lo siguiente:

“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.”

Con la expresión de que la soberanía reside “intransferiblemente” en el pueblo, lo que se quiso expresar es que la misma sólo y siempre reside en el pueblo y nadie puede asumirla, ni siquiera una Asamblea Constituyente la cual, por supuesto, nunca podría ser “soberana” y menos aún “soberanísima” como, por ejemplo, tantas veces e impropriamente se calificó en Venezuela a la Asamblea Nacional Constituyente de 1999,³⁶ y de 2017.³⁷

En la Constitución de 1999, incluso se señala, al regularse la Asamblea Nacional Constituyente, que “el pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario” (art. 347) el cual, por tanto, no puede jamás ser transferido a Asamblea alguna.

En todo caso, fue la consagración constitucional del principio de la soberanía popular y su carácter intransferible, lo que condujo en el mundo moderno, al desarrollo del principio de la democracia representativa, en el sentido de que el pueblo, que es el titular de la soberanía, normalmente la ejerce mediante representantes.³⁸

³⁶ Véase los comentarios críticos sobre esto en Brewer-Carías, Allan R. *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1999, pp. 67 ss.

³⁷ Véase Brewer-Carías, Allan R. *Usurpación Constituyente 1999, 2017. La historia se repite: una vez como farsa y la otra como tragedia*, Colección Estudios Jurídicos, N° 121, Editorial Jurídica Venezolana International, 2018, 654 pp.

³⁸ Véase en general Combellas, Ricardo, *Derecho Constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Mc Graw Hill, Caracas 2001, pp. 33 ss.; y Nogueira Alcalá, Humberto, “Tópicos sobre la clasificación de los tipos de Gobierno constitucionales democráticos”, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, T. I, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid 2003, pp. 325-368.

Soberanía popular y democracia representativa³⁹ por tanto, son principios consustanciales e indisolubles, razón por la cual es imposible consagrar el principio de la soberanía popular, en régimen democrático, sin el principio de la democracia representativa.⁴⁰

La representatividad, en sí misma, es de la esencia de la democracia, y los vicios de aquella lo que exigen es perfeccionarla, pero no eliminarla. Es decir, la crisis que pueda afectar en determinadas circunstancias la representatividad democrática no puede conducir a su eliminación, sino a su perfeccionamiento.⁴¹ Todo ello, para ampliar el radio de la representatividad, y permitir que el pueblo, sus lugares y comunidades encuentren representación directa en las Asambleas representativas.

En todo caso, en el ejemplo del artículo 5 de la Constitución venezolana, queda claro que la soberanía, que reside en el pueblo se ejerce “indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público,” regulando además el artículo 62 el derecho de los ciudadanos de participar libremente en los asuntos públicos “por medio de sus representantes elegidos”.

De ello deriva, por tanto, que la representatividad democrática siempre tiene que tener su fuente en elecciones populares (art. 70), y que éstas están destinadas a elegir los titulares de los órganos que ejercen el Poder Público mediante sufragio universal, directo y secreto (art. 63) que, por supuesto, son los que establece la Constitución conforme a los principios de distribución y separación del Poder Público (art. 136).

Por supuesto, la democracia representativa debe perfeccionarse haciendo posible la participación del ciudadano en los procesos políticos, lo que se logra además de con la descentralización política a los efectos de acercar el poder al ciudadano, mediante la consagración de diversos instrumentos para hacer realidad el derecho a la participa-

³⁹ Véase sobre la soberanía y la democracia representativa, Bracho Grand, Pedro L. y Álvarez de Bozo, Miriam, “Democracia representativa en la Constitución Nacional de 1999”, en *Estudios de Derecho Público: Libro Homenaje a Humberto J. La Roche Rincón*, Volumen I, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas 2001, pp. 235-254; Brewer-Carías, Allan R. *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, op. cit., pp. 17 ss., 55 ss.; Rivas Quintero, Alfonso. *Derecho Constitucional*, Paredes Editores, Valencia-Venezuela, 2002, pp. 190 ss.; y Combellas, Ricardo. “Representación vs. Participación en la Constitución Bolivariana. Análisis de un falso dilema”, en *Bases y principios del sistema constitucional venezolano (Ponencias del VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional realizado en San Cristóbal del 21 al 23 de Noviembre de 2001)*, Volumen II, pp. 383-402.

⁴⁰ Véase en Brewer-Carías, Allan R. *Debate Constituyente*, T. I, op. cit., pp. 184 ss.

⁴¹ Las críticas a la democracia representativa deben ser para perfeccionarla, no para eliminarla y menos para sustituirla por la llamada “democracia participativa.” Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, “Sobre los elementos de la democracia como régimen político: representación y control del poder,” en *Revista Jurídica Digital IUREced*, Edición 01, Trimestre I, 2010-2011, en <http://www.megaupload.com/?d=ZN9Y2W1R>; “La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario sobre una supuesta “democracia participativa” sin representación,” en *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Bogotá, 31 agosto-I septiembre 2011, Consejo Superior de la Judicatura, ISBN 978-958-8331-93-5, Bogotá 2013, pp. 457-482; “Participación y representatividad democrática en el gobierno municipal,” en la *Revista Ita Ius Esto, Revista de Estudiantes* (<http://www.itaiusesto.com/>), In *Memoriam Adolfo Céspedes Zavaleta*, Lima 2011, pp. 11-36; en <http://www.itaiusesto.com/participacion-y-representacion-democratica-en-el-gobierno-municipal/>

ción.⁴² Pero lo que no puede admitirse es que se pretenda sustituir la democracia representativa por una supuesta “democracia participativa” que en el discurso autoritario del cual hemos sido testigos durante las dos primeras décadas del siglo XXI, en realidad, de democracia sólo tiene el nombre, siendo hábilmente utilizado frente a los fracasos políticos que experimentó la democracia representativa por la incomprensión de los partidos políticos en permitir su evolución y perfeccionamiento. Es claro que muchas veces la expresión se utiliza sin que se sepa efectivamente de qué se trata y, generalmente, confundiendo indebidamente a la democracia participativa con elementos de democracia directa, como podría ser la iniciativa para convocar una Asamblea Constituyente o para proceder a la revocación de mandatos populares. Pero en la mayoría de los casos, como hemos observado, se utiliza como una engañosa y clara estrategia para acabar con la propia democracia representativa como régimen político, exacerbando la desconfianza en las propias instituciones del Estado constitucional democrático de derecho.⁴³

La confusión originada por el clamor que a veces se siente por la necesidad de la participación, la cual, además, por esencia, es contraria al autoritarismo y al centralismo, obliga a reflexionar sobre la propia democracia para poder situar el concepto de participación política donde le corresponde, que es, entre otros, en el ámbito local de la descentralización política.

⁴² Como lo ha señalado la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia N° 1037 de 1 de agosto de 2000 (*ob. cit.*: *Asociación de Propietarios y Residentes de la Urbanización Miranda (APRUM) vs. Alcaldía del Municipio Sucre del Estado Miranda*): “La democracia participativa no choca necesariamente con la democracia representativa, ni se excluyen, y dentro de un sistema Republicano necesariamente deben haber autoridades, Poderes Públicos que representen a los demás, y esa es la esencia misma de la República como tal; son estos entes representativos quienes van a establecer las normas para poder permitir la participación, porque toda participación debe estar sujeta a unas normas o a un principio de legalidad que establezca cuáles son los poderes de la Administración Pública y en qué manera los ciudadanos pueden hacerse parte de la actividad administrativa y la participación legítima a los órganos de representación republicanos, razón por la cual ambos tipos de democracia se complementan.” Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 83 (julio-septiembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 394.

⁴³ Véase Brewer-Carías, Allan R. “La democracia representativa y la falacia de la llamada “democracia participativa, sin representación,” en Fernández Ruiz, Jorge (Coordinador), *Estudios de Derecho Electoral. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Facultad de Derecho y Criminología, Universidad Autónoma de Nuevo León, México 2011, pp. 25 a 36. Llegué a presumir que había sido en relación con este trabajo, que el profesor Francisco Palacios, Director de la Tesis “secreta” de Zaragoza de la magistrada Gutiérrez, escribió sus comentarios en el trabajo: Palacios Romeo, Francisco. “Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina (en torno a un argumentario de Brewer Carías sobre el hecho social-participativo),” en *Actas Congreso Internacional América Latina: la autonomía de una región (XV Encuentro de latinoamericanistas españoles)*, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2012, pp. 615-622. Sin embargo, no fue así, y su reacción fue contra nuestras críticas expresadas, entre otros, en nuestro trabajo: “Introducción General al régimen del Poder Popular y del Estado Comunal. (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado),” en el libro: Brewer-Carías, Allan R., Nikken, Claudia, Herrera Orellana, Alvarado Andrade, Luis A., Hernández, Jesús María, Hernández, José Ignacio y Vigilanza, Adriana, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 9-183. Véase los comentarios más recientes en Sira Santana, Gabriel, *Poder Popular, descentralización y participación ciudadana*, Centro para la Integración y el Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2018, pp. 102 ss.

Sin duda, los dos principios fundamentales de la democracia en el mundo contemporáneo son y seguirán siendo la representación y la participación, de manera que no puede haber democracia sin representación. Pero ante el discurso autoritario, deben tenerse claros los conceptos: Primero, la representación, si a algo se contrapone es a la democracia directa, por lo que la verdadera dicotomía que existe en este caso es entre “democracia representativa” o “democracia indirecta,” y “democracia directa.” Y segundo, la participación, a la vez, si a algo se contrapone no es a la representación, sino a la “exclusión” política, de manera que la verdadera dicotomía que en este plano surge es entre “democracia participativa” o de inclusión y “democracia de exclusión” o exclusionista.

Y esto es precisamente lo que se confunde deliberadamente cuando se habla de “democracia participativa” para supuestamente acabar con los vicios de la democracia representativa, cuando en ciertos casos, lo que se quiere es destacar la necesidad de introducir mecanismos de democracia directa; y en otros, confundiendo los conceptos para buscar la eliminación o minimización de la representatividad y establecer conforme a la receta populista una supuesta relación directa entre un líder mesiánico y el pueblo, a través de los mecanismos institucionales incluso paralelos a los propios órganos electos del Estado, dispuestos para hacerle creer al ciudadano que participa, cuando lo que se está es sometiéndolo al control del poder central, como ha ocurrido en Venezuela con todo el entramado del Estado del Poder Popular y los Consejos Comunales.⁴⁴

En cuanto a la democracia representativa o democracia indirecta, como indicamos, esta es y seguirá siendo de la esencia de la democracia, de manera que no hay democracia sin representación, y en particular, sin órganos representativos como son los Congresos o parlamentos electos mediante sufragio universal, secreto y directo. Su sustitución es esencialmente imposible si de democracia se trata, sin perjuicio de que la representatividad afortunadamente se haya venido enriqueciendo en muchos países en las últimas décadas, precisamente con la introducción de mecanismos de democracia directa que la complementan, pero que jamás podrán sustituirla.⁴⁵

En otras palabras, no puede existir en el mundo contemporáneo una democracia que sea sólo refrendaria, plebiscitaria o de cabildos abiertos permanentes; a pesar de que en casi todos los sistemas constitucionales contemporáneos se hayan incorporado mecanismos de consultas populares y de asambleas de ciudadanos con el objeto de complementar la representatividad, como son los diversos referendos (consultivos, aprobatorios, decisorios, abrogatorios, autorizatorios y revocatorios); al igual que las iniciativas populares. Ello, sin duda, ha contribuido, en algunos casos, a la movilización popular y a la relativa manifestación directa de voluntad o sentir del pueblo; pero es

⁴⁴ Véase Brewer-Carías, Allan R. “El populismo constitucional y el “nuevo constitucionalismo”.” O de cómo se destruye una democracia desde dentro,” en e libro de Cassagne, Juan Carlos y Brewer-Carías, Allan R. *Estado Populista y Populismo Constitucional*, Ediciones Olejnik, Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 121 ss.

⁴⁵ Véase Brewer-Carías, Allan R. “La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario sobre una supuesta “democracia participativa” sin representación,” en *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Bogotá, 31 agosto-1 septiembre 2011, Consejo Superior de la Judicatura, ISBN 978-958-8331-93-5, Bogotá 2013, pp. 457-482.

claro que esos mecanismos no pueden sustituir a la democracia conducida por representantes electos mediante sufragio, y mucho menos convertirse en instrumentos de gobierno.

El reto, en este punto, para contribuir a la consolidación del Estado democrático de derecho, es asegurar que dichos representantes sean realmente representativos de las sociedades y sus comunidades, y sean elegidos en sistemas de sufragio directo, universal y secreto donde impere el pluralismo político, y a través de procesos electorales transparentes que aseguren el acceso al poder con sujeción al Estado de derecho, en los cuales no puede prescindirse de los partidos políticos, aunque por supuesto, sea indispensablemente renovados.

De todo lo anterior resulta, por otra parte, que, en el mundo contemporáneo, como esencia del Estado de derecho, además del derecho a la Constitución y su supremacía, también se puede identificar el derecho ciudadano a la democracia,⁴⁶ es decir, a que en el Estado Constitucional el pueblo y los ciudadanos gobiernen a través de sus representantes, sometidos a control. La consecuencia de esta aproximación, por supuesto, es que los derechos políticos han comenzado a dejar de estar reducidos a los que generalmente se habían enumerado expresa y aisladamente en las Constituciones, como ha sido el caso de los derechos al sufragio, al desempeño de cargos públicos, a asociarse en partidos políticos, y más recientemente, a la participación política en forma directa; pudiéndose identificar, además, un derecho a la democracia que los comprende a todos.

Este derecho a la democracia, exige el funcionamiento de un régimen político en el cual se garanticen los *elementos esenciales* de la misma, que son, tal como por ejemplo fueron enumerados por la *Carta Democrática Interamericana* de la Organización de Estados Americanos en 2001, además del respeto al conjunto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, los siguientes: 1) el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; 2) la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; 3) el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y 4) la separación e independencia de los poderes públicos (Art. 3).

En cualquier democracia, por tanto, puede decirse que el ciudadano tiene derecho a que se garanticen todos esos elementos esenciales, los cuales incluso, en muchas Constituciones se han configurado como alguno de los mencionados derechos políticos individualizados, como es el caso del derecho a ejercer funciones públicas, del derecho al sufragio, o del derecho de asociación en partidos políticos. Sin embargo, considerados en su conjunto, y destacándose en particular entre ellos el relativo a la separación de

⁴⁶ Véase Brewer-Carías, Allan R. "Prólogo: Sobre el derecho a la democracia y el control del poder", al libro de Aguiar, Asdrúbal, *El derecho a la democracia. La democracia en el derecho y la jurisprudencia interamericanos. La libertad de expresión, piedra angular de la democracia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, 19 ss.; "Sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: del reconocimiento del derecho a la Constitución y del derecho a la democracia", en *VNIVERSITAS, Revista de Ciencias Jurídicas (Homenaje a Luis Carlos Galán Sarmiento)*, Pontificia Universidad Javeriana, facultad de Ciencias Jurídicas, N° 119, Bogotá 2009, pp. 93-111; "Algo sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: el reconocimiento del derecho a la constitución y del derecho a la democracia," en Sergio J. Cuarezma Terán y Rafael Luciano Pichardo (Directores), *Nuevas tendencias del derecho constitucional y el derecho procesal constitucional*, Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ), Managua 2011, pp. 73-94.

poderes, se pueden configurar, globalmente, como integrando un “derecho a la democracia” que está destinado a garantizar el control efectivo del ejercicio del poder por parte de los gobernantes, y a través de ellos, del Estado.

Este derecho a la democracia, por supuesto, sólo puede configurarse en un Estado de derecho, no siendo concebible en los Estados con regímenes autoritarios donde, precisamente, los anteriormente mencionados elementos esenciales no pueden ser garantizados por la ausencia de controles respecto del ejercicio del poder, aun cuando pueda tratarse de Estados en los cuales, en fraude a la Constitución y a la propia democracia, los gobiernos puedan haber tenido su origen en algún ejercicio electoral.

La democracia, por tanto, está indisolublemente ligada al control del poder, derivado de la separación de los diversos poderes del Estado que se estableció en todas las Constituciones que se formularon después de las revoluciones norteamericana y francesa, convirtiéndose además en otro de los pilares fundamentales del constitucionalismo moderno. Así, la propia democracia como régimen político está montada sobre el derecho ciudadano a controlar el poder para asegurar que quienes sean electos para gobernar y ejercer el poder estatal en representación del pueblo, no abusen del mismo. Por ello, desde la misma Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se estableció, con razón, que “toda sociedad en la cual no esté determinada la separación de los poderes carece de Constitución” (Art. 16).

Por ello, más doscientos años después, pero con su origen en aquellos postulados, en el orden constitucional interno de los Estados democráticos de derecho, es posible entonces identificar un derecho a la democracia conformado por los antes mencionados *elementos esenciales* que se complementan con sus *componentes fundamentales*, enumerados también en la misma *Carta Democrática Interamericana*, y que son los siguientes: 1) la transparencia de las actividades gubernamentales; 2) la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; 3) el respeto de los derechos sociales; 4) el respeto de la libertad de expresión y de prensa; 5) la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y 6) el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad (Art. 4).

Al igual que algunos de los antes mencionados elementos esenciales de la democracia, muchos de estos componentes fundamentales también se han configurado en las Constituciones como derechos ciudadanos individualizados, como es el caso, por ejemplo, el conjunto de derechos sociales y la libertad de expresión del pensamiento. Sin embargo, también considerados en su conjunto, junto con los elementos esenciales, estos componentes fundamentales de la democracia son los que permiten reafirmar la existencia del derecho ciudadano a la democracia, como derecho fundamental en sí mismo, lo que implica por sobre todo, la posibilidad ciudadana de controlar el ejercicio del poder.

Por ello es precisamente que en el mundo contemporáneo, la democracia no sólo se define como el gobierno del pueblo mediante representantes elegidos, es decir, donde se garantice el acceso al poder de acuerdo con sujeción al Estado de derecho, sino además y por sobre todo, como un gobierno sometido a controles, y no solo por parte del Poder mismo conforme al principio de la separación de los poderes del Estado, específicamente del Poder Judicial y del Juez Constitucional, sino por parte del pueblo mismo, es decir, de los ciudadanos, individual y colectivamente considerados, y precisamente a ello es que tienen derecho los ciudadanos cuando hablamos del derecho a la democracia.

Entre los componentes del derecho a la democracia, por tanto, está no sólo el derecho a la representación política, lo que implica que los gobernantes sean electos como resultado del ejercicio del derecho al sufragio, sino que el acceso al poder en cualquier caso se haga con arreglo a la Constitución y a las leyes, es decir, a los principios del Estado de derecho.

Esos derechos, en un Estado de derecho, deben ser garantizados por el Juez Constitucional quien es el llamado a asegurar no sólo que el ejercicio del poder por los gobernantes se realice de acuerdo con el texto de la Constitución y las leyes, sino que el acceso al poder se realice conforme a las previsiones establecidas en las mismas.

En particular, en el sistema democrático establecido en la Constitución, el Juez Constitucional es el que tiene que tener a su cargo el controlar que el acceso al poder se realice sólo mediante métodos democráticos, de manera que pueda tener competencia, por ejemplo, para controlar la constitucionalidad no sólo de la elección sino de la designación de gobernantes, e incluso del comportamiento de los partidos políticos, pudiendo proscribir, por ejemplo, aquellos partidos con fines no democráticos cuyo objetivo es precisamente destruir la democracia.

Por tanto, frente a violaciones constitucionales que signifiquen ruptura del hilo constitucional en el acceso y ejercicio del poder, por ejemplo, cuando mediante un golpe de Estado o un golpe a la Constitución se deponga al Presidente de la República, o cuando se asume un cargo de elección popular sin tener la legitimidad democrática derivada del sufragio para ello, el Juez Constitucional tiene que asumir el reto de restablecer el orden constitucional violado.

La garantía del derecho a la democracia, por tanto, significa que el Juez Constitucional es el que en última instancia debe velar porque el acceso al poder se realice por métodos democráticos, conforme a lo dispuesto en las constituciones en materia de representación y sufragio. En cambio, resultaría totalmente inconcebible que en un Estado democrático de derecho, sea el propio Juez Constitucional el que viole el principio democrático, y sea dicho Juez el que designe para ocupar un cargo de elección popular, a quien no ha sido electo por el pueblo. Ello sería un contrasentido y un atentado al Estado de derecho, particularmente porque el Juez Constitucional no es controlable por ningún otro órgano.

