

PROPUESTA PARA LA CONVOCATORIA DE UN REFERÉNDUM CONSULTIVO SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA CONVOCAR UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Allan R. Brewer-Carías

LA PROPUESTA

Con fecha **24 de agosto de 1998**, en plena campaña electoral de 1998, presenté a título personal y en ejercicio de mi derecho de petición, al Presidente y a la Vicepresidente del Congreso de la República, Dr. Pedro Pablo Aguilar y a la Dra. Ixora Rojas, una comunicación sobre una **PROPUESTA PARA LA CONVOCATORIA DE UN REFERÉNDUM CONSULTIVO SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**, con el siguiente texto:

"La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, cuya última reforma fue publicada en Gaceta Oficial N° 5233 de 28-5-98, le atribuye al Presidente de la República en Consejo de Ministros, así como al Congreso de la República por Acuerdo adoptado en sesión conjunta de las Cámaras, convocadas con 48 horas de anticipación a la fecha de su realización, por el voto favorable de las 2/3 partes de los miembros presentes, la iniciativa para convocar la celebración de un referendo con el objeto de consultar a los electores sobre decisiones de especial trascendencia nacional.

Estimo que no es necesario insistir sobre las características de la crisis política que actualmente vive el país y que se ha agudizado a partir de 1989. Si algunos tienen la experiencia política para captarlo son Uds. Tan es así que, precisamente, como consecuencia de dicha crisis, en 1992, se presentó al Congreso de la República un Proyecto General de Reforma Constitucional, para comenzar a transformar las bases institucionales del sistema. Dicho Proyecto, sin embargo, no sólo no fue considerado ni discutido por la anterior Legislatura, sino que tampoco lo fue por las Cámaras Legislativas electas al mismo tiempo de su elección como Presidente de la República en 1993.

En todo caso, durante los años transcurridos desde entonces, la crisis se ha agudizado por el deterioro progresivo de los partidos políticos, al punto de que en un momento dado, meses atrás, en un año electoral como el actual, teníamos lo que sin duda fue una situación única en la historia política reciente: candidatos sin partidos y partidos sin candidatos.

Por otra parte, las manifestaciones en favor de la necesidad de un cambio, incluso radical, del sistema político, puede decirse que son una constante en todas las encuestas de opinión, al igual que el deseo de la conservación de la libertad y de la democracia. En igual proporción está, sin embargo, la desilusión respecto de las instituciones del Estado y de las organizaciones políticas.

Además, en todos los niveles de liderazgo político se tiene conciencia de la necesidad de un nuevo acuerdo, pacto o consenso político que asegure la gobernabilidad democrática en el futuro; el cual, los partidos políticos solos, ya no lo

pueden lograr como lo hicieron hace cuarenta años en el Pacto de Punto Fijo, pues entre otros factores, ya no son los únicos actores del proceso democrático, como antes lo eran.

La democratización del país ha ampliado y diversificado el número de actores políticos, por lo que para un nuevo pacto constitucional que asegure la gobernabilidad democrática habría que hacer una convocatoria mucho más amplia. Precisamente por ello está el planteamiento que de nuevo hemos formulado, sobre la necesidad de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, -que no puede ser bandera ni de un candidato presidencial, ni de un partido, ni de individualidades aisladas, pues es de la democracia-, con el objeto de convocar a todos los nuevos y viejos actores políticos producto de la democratización del país, para reconstituir el sistema político.

Esta es, precisamente, una de esas decisiones de especial trascendencia nacional que conforme al citado artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, debería ser objeto de una consulta popular mediante un referendo. Por ello, en nombre personal como Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela, y como Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales; y conforme a lo establecido en el artículo 67 de la Constitución que garantiza el derecho de petición, formalmente les solicito consideren someter al Congreso la decisión de tomar la iniciativa para convocar la celebración de un referendo, con el objeto de consultar a los electores sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

Dicho referendo podría realizarse en la misma oportunidad prevista para la elección de los Cuerpos Legislativos nacionales, el próximo 8 de noviembre, de manera que los nuevos Senadores y Diputados electos, de resultar afirmativa la consulta popular, tendrían un ineludible e insoslayable mandato popular para proceder de inmediato a reformar la Constitución de 1961 y agregar un nuevo artículo consagrando la figura de la Asamblea Constituyente, para reformarla integralmente, de manera que la misma pueda convocarse durante el primer semestre del próximo año.

De acuerdo con el artículo 182 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, la pregunta que en este caso se podría formular, en forma clara y precisa, reflejando los términos exactos del objeto de la consulta, de manera que los votantes puedan contestar con un “sí” o un “no”, podría ser la siguiente:

“Por la democracia, ¿vota Ud. por la reforma constitucional para convocar una Asamblea Constituyente con representación de todas las fuerzas sociales y políticas de la República, integrada democrática y popularmente, para reformar integralmente la Constitución de la República?.”

Si se quisiera ser más preciso en la pregunta, a los efectos de que el mandato popular que resulte del referendo, establezca los principios conforme a los cuales debe procederse a reformar la Constitución en este aspecto de prever la Asamblea Constituyente, la pregunta podría formularse de la siguiente manera:

“Por la democracia, ¿vota Ud. por la reforma constitucional para convocar una Asamblea Constituyente con representación de todas las fuerzas sociales y políticas de la República, integrada democrática y popularmente, para reformar integralmente la Constitución de la República, conforme a los siguientes principios:

1. *La Asamblea Constituyente tendrá carácter unicameral, integrada por un número reducido de hasta 80 miembros.*

2. *Los miembros serán electos en tres formas: 48 electos en forma uninominal, dos en cada Estado y en el Distrito Federal; 22 electos nominalmente de una lista nacional y 10 electos por cooptación por los constituyentistas electos en la forma antes indicada.*

3. *Los miembros electos uninominalmente en cada Estado y en el Distrito Federal deberán obtener más del 50% de los votos válidos o, en su defecto, la mayoría de votos en una segunda vuelta.*

4. *Las postulaciones de los candidatos uninominales la podrán hacer, en cada Estado y el Distrito Federal, los partidos políticos nacionales o regionales y cualquier grupo de electores respaldados por al menos 1.000 firmas; las postulaciones de candidatos a integrar la lista nacional la podrán hacer los partidos nacionales o grupos de electores respaldados por al menos 10.000 firmas.*

5. *No podrán ser electos para formar parte de la Asamblea Constituyente quienes hubieran sido electos para los cuerpos representativos en las elecciones de noviembre de 1998 o desempeñen algún cargo en los órganos del Poder Público, salvo que renuncien a su investidura durante los 15 días siguientes de iniciado el período de postulación de los candidatos a la Asamblea Constituyente.*

6. *La Asamblea Constituyente tendrá como mandato elaborar una nueva Constitución en un lapso de 180 días, para lo cual deberán preverse mecanismos que aseguren la consulta a todos los sectores nacionales y regionales. En consecuencia, la Asamblea Constituyente no interrumpirá el funcionamiento de los Poderes Públicos, salvo en lo que resulte de la nueva Constitución, una vez promulgada.*

7. *La Asamblea Constituyente será depositaria de la soberanía popular y representará al pueblo en su conjunto. Sus miembros actuarán individualmente según su conciencia y no podrán estar ligados por mandatos expreso o instrucciones partidistas de ningún género.*

8. *Los miembros de la Asamblea Constituyente no podrán ser candidatos para integrar el primer órgano del Poder Legislativo Nacional que se elija después de la promulgación de la Nueva Constitución.?"*

En caso de que Uds. acojan favorablemente esta petición y pudiera llegarse a una decisión positiva, para que el referendo propuesto pueda realizarse el próximo 8 de noviembre, conforme al artículo 184 de la Ley Orgánica del Sufragio y de Participación Política, la decisión tendría que adoptarse al menos 60 días antes de la celebración del referendo, es decir, varios días antes del próximo 8 de septiembre; en otras palabras, casi de inmediato.

Estoy consciente de que la presente es una petición política de un ciudadano más, relativa a un asunto cuya decisión corresponde exclusivamente a las Cámaras Legislativas en sesión conjunta o al Presidente de la República en Consejo de Ministros. La hago, sin embargo, por el convencimiento que tengo de que la crisis política que vivimos requiere para su solución democrática, ensayar nuevas salidas políticas democráticas, como la que les he planteado, la cual por supuesto, no va a resolver todos los problemas del país, como no ocurre con reforma política alguna. Esa es una falsedad que hay que enfrentar abiertamente.

El país se democratizó, sin duda, gracias al liderazgo político que asumió su conducción a partir de 1958; por ello creo que una consulta popular como la propuesta, que sería la primera que se realizaría conforme a la nueva Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, sólo daría beneficios a nuestra democracia, y en nada la perjudicaría".

Una comunicación con texto similar le envié en la misma fecha al Presidente de la República, Dr. Rafael Caldera.

La propuesta dio origen a un nuevo debate sobre el tema, readquiriendo actualidad planteamientos similares que se habían venido formulando por otras personas, en particular, por el Doctor Oswaldo Álvarez Paz y por el Diputado Enrique Ochoa Antich en la Cámara de Diputados el 30-07-98. Las Cámaras Legislativas, en sesión conjunta el día 27 de agosto de 1998, decidieron nombrar una Comisión Especial para estudiar el asunto, el cual sin embargo no se pudo discutir antes de que concluyeran las sesiones ordinarias el 03-09-1998.

ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA EN 1992: SOBRE EL NECESARIO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA CONSTITUYENTE

No estando la Asamblea Constituyente regulada en la Constitución de 1961, resulta indispensable establecer las reglas conforme a las cuales puede convocarse, y las referidas a quiénes la pueden integrar, la forma de elección de sus miembros y las funciones específicas que se le han de atribuir. La Asamblea Constituyente de la cual estamos hablando, en un régimen democrático regido por una Constitución como la de 1961, es un instrumento para recomponer el sistema político y plasmarlo en una nueva Constitución. No es una Constituyente producto de un golpe de Estado o de una revolución, en el cual el poder revolucionario es el que fija las reglas para la Constituyente. Estamos en un régimen democrático, regido por una Constitución que establece los principios del Estado de Derecho, y es conforme a los mismos que planteamos la necesidad de prever la Constituyente y convocarla para lograr un nuevo pacto político, sin exclusiones.

En este contexto, una Asamblea Constituyente tiene que elegirse conforme a unas reglas y para determinados cometidos, insertándose su funcionamiento, mediante normas precisas, dentro del funcionamiento democrático del Estado y de sus órganos que, por supuesto, no se detienen.

Ese régimen de la Constituyente, cualquiera que sea, dentro del régimen democrático, tiene que estar establecido formalmente por la representación de la voluntad popular, es decir, conforme al artículo 246 de la Constitución, por el Congreso mediante la inserción de dicho régimen en la Constitución a través de su reforma. No es admisible, bajo ningún punto de vista democrático, haya o no referéndum consultivo sobre la Constituyente, que luego las reglas para su convocatoria, integración, forma de elección de sus miembros y funciones las determine exclusivamente el gobierno; ello no sólo sería contrario a la Constitución sino un típico caso de usurpación de autoridad.

Precisamente para establecer el régimen de la Asamblea Constituyente, con rango constitucional, fue que en mayo de 1992, cuando el tema de la Constituyente dominó la discusión política, un grupo de organizaciones de la sociedad civil, entre ellas el Centro Educativo de Acción Popular al Servicio de las Organizaciones Comunitarias (CESAP), el grupo de Estudios Constitucionales que integraron, particularmente los Profesores Carlos

Ayala Corao, Gerardo Fernández, Armando Gabaldón, Gustavo Linares Benzo, Pedro Nikken y quien suscribe; la Revista Sic y particularmente quien fuera su Director, el Padre Arturo Sosa S.J. y la Fundación de Derecho Público; presentamos a consideración de la opinión pública y de todos los ciudadanos, como alternativa frente a la Reforma Constitucional que en ese momento estaba discutiendo el Congreso, un *Proyecto Alternativo de Reforma Constitucional relativo exclusivamente a la Asamblea Nacional Constituyente y su convocatoria inmediata*.

Dichas organizaciones tenían el convencimiento que una reforma constitucional como la que adelantaba el Congreso, sin convocatoria, consulta y participación del pueblo, no iba a resolver la grave crisis política que atravesaba el país, que era precisamente una crisis de representatividad y de participación, que ahora se ha agravado.

Ello había originado la pérdida de legitimidad democrática de las instituciones electas, la cual sólo podía recuperarse democráticamente mediante la convocatoria inmediata al pueblo de una Asamblea Constituyente que reformulase el sistema político en su conjunto, y permitiera el surgimiento del nuevo liderazgo que el país requiere; situación que seis años después aún persiste. Un referéndum sólo para aprobar una reforma constitucional como la que discutía el Congreso, al contrario, podía precipitar a un estruendoso fracaso de la democracia, por la abstención electoral que cualquiera podía vaticinar se producirá.

De allí el *Proyecto alternativo de Reforma Constitucional relativo a la Asamblea Constituyente y su inmediata convocatoria, que presentamos el 7 de mayo de 1992* y que bien podría servir de base para lo que es necesario hacer, en 1998-1999, para convocar la Constituyente y que tiene el siguiente texto:

**PROYECTO ALTERNATIVO DE REFORMA CONSTITUCIONAL
RELATIVO A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y SU INMEDIATA
CONVOCATORIA, EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA**

En aplicación del artículo 246 de la Constitución,

Considerando que para emprender una reforma general de la Constitución del 23 de enero de 1.961 se hace imperativo que el Poder Constituyente, radicado como está en el pueblo, disponga de un mecanismo apropiado para que éste exprese libremente la determinación de su condición política y provea a su desarrollo económico, social y cultural;

decreta la siguiente:

REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

ARTICULO 1°

Se agrega un nuevo artículo a la Constitución, que será el 250, en los siguientes términos:

ARTICULO 250:

1° El Presidente de la República, la tercera parte de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la República, la tercera parte de los Gobernadores de Estado o de las Asambleas Legislativas, o el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral debidamente identificados ante los organismos

electorales, podrán solicitar la celebración de un referéndum para la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, para la reforma integral de la Constitución.

2° La solicitud se formalizará ante el Consejo Supremo Electoral y el referéndum se convocará dentro de los sesenta días siguientes a dicha formalización.

3° Para la validez del referéndum se requerirá la concurrencia de más de la mitad de los electores inscritos. La aprobación de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyentes requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes. Aprobada la Convocatoria, se procederá a elegir a los miembros de la Asamblea, en el lapso comprendido dentro de los sesenta y noventa días siguientes. Las postulaciones de candidatos se deberán efectuar dentro de los treinta días siguientes de aprobada la convocatoria.

4° La Asamblea Constituyente tendrá carácter unicameral, y se instalará dentro de los quince días siguientes a la elección de sus miembros, en la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral.

5° Los miembros de la Asamblea deberán llenar los requisitos que establece la Constitución para los diputados al Congreso de la República y gozarán de iguales inmunidades y demás prerrogativas.

6° La Asamblea Nacional Constituyente estará compuesta por miembros electos uninominalmente en circuitos electorales y por miembros electos nominalmente de una lista nacional. La Asamblea, así constituida podrá incorporar a la misma miembros designados por los anteriores electos.

A. Miembros electos uninominalmente

Se elegirá, en forma uninominal y en circuitos electorales de base poblacional análoga que preservará la división territorial entre los Estados, un número de representantes igual al que resulte de dividir los habitantes que tenga cada entidad federal por la base de población, la cual será igual al uno por ciento (1%) de la población total del país.

Si hecha esta división resulta un residuo superior al cincuenta por ciento (50%) de la base de población se elegirá un Representante más. Aquellos Estados que no tengan un número de habitantes suficientes para elegir dos Representantes a la Asamblea elegirán, en todo caso, este número. Cada Territorio Federal elegirá un Representante.

Para ser electo en cada circuito electoral se requerirá haber obtenido el cincuenta por ciento (50%) de los votos válidos; si ninguno de los candidatos obtuviere dicho porcentaje, se procederá dentro de los treinta días (30) días siguientes y en la oportunidad que fije el Consejo Supremo Electoral, a una segunda vuelta de votación en la que participarán los dos candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos en la primera vuelta.

B. Miembros electos nominalmente de una lista nacional

Igualmente se elegirán en forma nominal, veinticinco Representantes adicionales de acuerdo al siguiente procedimiento:

Una vez concluido el lapso previsto para la postulación de listas de candidatos a nivel nacional, el Consejo Supremo Electoral procederá a la elaboración de un listado único, organizado en estricto orden alfabético, de todos los candidatos que hayan sido postulados a nivel nacional. En dicho listado, se colocará un número para cada uno de

los candidatos, el cual corresponderá a su puesto de colocación, determinado por orden alfabético, en el mencionado listado nacional de candidatos.

El listado nacional de candidatos deberá ser publicado al menos tres veces en la Prensa Nacional, durante los quince días anteriores a aquel en que se realizará el proceso de votaciones.

En el momento de sufragar le será entregado a cada elector el listado nacional de candidatos y el elector expresará su voto mediante una boleta o planilla que contendrá veinticinco casillas en cada una las cuales colocará el número que corresponde, en el listado nacional, a los candidatos de su preferencia. Toda boleta o planilla en la que el elector haya colocado uno o más números contenidos en el listado nacional de candidatos, hasta un máximo de veinticinco, será considerado como expresión válida del voto.

Resultarán electos los veinticinco (25) candidatos que hubieren obtenido el mayor número de votos.

C. Miembros designados

La Asamblea elegida en la forma indicada anteriormente podrá decidir, dentro de los quince (15) días siguientes a su instalación, por una mayoría de dos terceras partes de sus integrantes, por lo menos, la incorporación a su seno, de hasta quince miembros plenos, que ella considere conveniente integrar a la misma.

7° Las postulaciones para la elección uninominal de Representantes o para la elección nominal del listado nacional, serán presentadas en la siguiente forma:

a. Para la elección de candidatos en los circuitos electorales, las postulaciones podrán formularse por los partidos políticos nacionales o por partidos políticos regionales constituidos en la entidad federal en la cual se encuentre el circuito, o por grupos de electores respaldados por al menos un mil firmas;

b. Para la postulación de candidatos a ser electos nominalmente del listado nacional, las postulaciones podrán formularse por los partidos políticos nacionales o por grupos de electores respaldados por al menos veinte mil firmas.

8° La Asamblea será depositaria de la soberanía popular y representará al pueblo en su conjunto. Sus miembros actuarán individualmente según su conciencia y no podrán estar ligados por mandatos expresos o instrucciones de ningún género.

9° La Asamblea Nacional Constituyente dictará su propio Reglamento Interior y de Debates, así como los otros Reglamentos que sean necesarios para su organización y funcionamiento.

10° Un número no menor de cincuenta mil electores podrá ejercer el derecho de iniciativa popular mediante la introducción, para la discusión y consideración por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, de proyectos de reforma total o parcial de la Constitución.

11° El procedimiento para la discusión y elaboración de la nueva Constitución comprenderá, en todo caso, mecanismos que aseguren la participación de todos los sectores nacionales del país, particularmente mediante la consulta a los sectores sociales, económicos, políticos, culturales, religiosos y militares del país.

12° La Asamblea Nacional Constituyente no interrumpirá el funcionamiento de los Poderes Públicos, salvo lo que resulte de la nueva Constitución una vez

promulgada. Sin embargo, las Cámaras Legislativas no podrán, durante el funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, enmendar o reformar la Constitución, ni legislar sobre materia electoral, de partidos políticos, de descentralización y transferencia de competencias del Poder Público, sobre la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas Nacionales, ni sobre las referidas al Poder Judicial y a la Corte Suprema de Justicia, hasta tanto sea promulgada la nueva Constitución.

13° La Asamblea aprobará la nueva Constitución en el plazo máximo de ciento ochenta (180) días continuos a partir de su instalación. La Asamblea podrá prorrogar este plazo hasta por sesenta (60) días continuos adicionales, con el voto favorable de la mayoría de sus miembros.

14° La nueva Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente entrará en vigencia el día de su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

ARTICULO 2°

Sométase a referéndum la presente Reforma Constitucional de conformidad con el artículo 246 de la Constitución.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera:

La aprobación por referéndum de la presente Reforma implica la aprobación de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente prevista en esta Reforma.

Segunda:

No podrán formar parte como miembros electos de la Asamblea Nacional Constituyente quienes a los quince días de iniciado el período de postulación de candidatos, se encuentren investidos de los cargos de Ministros, Presidentes de Institutos Autónomos o Empresas del Estado, Jefes de misiones diplomáticas, Gobernadores de Estado, miembros electos principales o suplentes del Congreso de la República, de las Asambleas Legislativas o de los Concejos Municipales, Contralor, Fiscal o Procurador General de la República, Alcalde, o Juez en cualquier instancia del Poder Judicial.

Tercera:

El Proyecto de Reforma General a la Constitución de 1.961, elaborado por la Comisión Bicameral designada al efecto, y el cual ha sido objeto de discusión por el Congreso de la República, será presentado a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente, adjuntándole el conjunto de modificaciones que haya sufrido hasta el momento de la aprobación por el Congreso o alguna de sus Cámaras, del presente Proyecto de Reforma Parcial de la Constitución de 1.961.

07-05-92

De lo anterior resulta que una Asamblea Constituyente para ser convocada democráticamente en el marco de una Constitución que está vigente, como es el caso actualmente, en todo caso, debe tener un régimen relativo a su integración y funcionamiento que ha de tener rango constitucional. De lo contrario, quedaría en los órganos del Estado el establecimiento de ese régimen, no teniendo ni el Ejecutivo ni el Legislador *status* de poder constituyente o carácter de representante del mismo.