

Allan R. Brewer-Carías

CRÓNICA CONSTITUCIONAL SOBRE EL MOMENTO CONSTITUYENTE PERDIDO DE 1998

(QUE EL LIDERAZGO DEMOCRÁTICO NO ENTENDIÓ NI
SUPO ASUMIR, Y QUE CHÁVEZ LE ARREBATÓ EN 1999
PARA ESTABLECER UN RÉGIMEN AUTORITARIO)
ENSEÑANZAS PARA EL PRESENTE

COLECCIÓN DE CRÓNICAS
CONSTITUCIONALES
PARA LA MEMORIA HISTÓRICA,
No. 8

Biblioteca Allan R. Brewer-Carías,
Universidad Católica Andrés Bello

Caracas, 2024



EDITORIAL
JURÍDICA
VENEZOLANA
INTERNACIONAL

CRÓNICA CONSTITUCIONAL SOBRE EL MOMENTO CONSTITUYENTE
PERDIDO DE 1998

*(Que el liderazgo democrático no entendió ni supo asumir, y que Chávez
le arrebató en 1999 para establecer un régimen autoritario)*

Enseñanzas para el presente

Colección de Crónicas constitucionales para la memoria histórica, Biblioteca
Allan R. Brewer-Carías, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas

1. Allan R. Brewer-Carías, *Mis aportes a la Constitución de 1999. Con las propuestas, observaciones y votos salvados negativos formulados durante los debates ante la Asamblea Nacional Constituyente en 1999*, 2023, 724 pp.
2. Allan R. Brewer-Carías, *Las vicisitudes del inútil y distractivo referendo consultivo y la defensa de los derechos de Venezuela sobre el Territorio Esequibo*, 2023, 332 pp.
3. Allan R. Brewer-Carías, *Sobre la militarización de la política en Venezuela. Un mal que nos acecha desde la Independencia. Algunos escritos*, 2023, 310 pp.
4. Allan R. Brewer-Carías, *El Juez Constitucional y la aniquilación del Estado democrático. Algunas claves “explicativas” encontradas en una Tesis “secreta” hallada en Zaragoza*. 2024, 546 pp.
5. Allan R. Brewer-Carías, *Crónica constitucional de un falso gobierno 2011-2013. Supuestamente comandado desde una cama de hospital en La Habana*, 2024, 270 pp.
6. Allan R. Brewer-Carías, *Crónica constitucional del sofocamiento del Poder Legislativo 2016-2020*, 2024, 834 pp.
7. Allan R. Brewer-Carías, *Crónica constitucional sobre el secuestro de la participación política y las elecciones en Venezuela, que dejaron de ser libres, justas, plurales y transparentes (1999-2024)*, 2024, 800 pp.
8. Allan R. Brewer-Carías, *Crónica constitucional sobre el momento constituyente perdido de 1998. (Que el liderazgo democrático no entendió ni supo asumir, y que Chávez le arrebató en 1999 para establecer un régimen autoritario), Enseñanzas para el presente*, 2024, 486 pp.
9. Allan R. Brewer-Carías, *Ruina de la democracia, elección presidencial y momento constituyente en 2024*, 196 pp.

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Profesor emérito de la Universidad Central de Venezuela

**CRÓNICA CONSTITUCIONAL
SOBRE EL MOMENTO
CONSTITUYENTE PERDIDO DE 1998**

*(Que el liderazgo democrático no entendió ni
supo asumir, y que Chávez le arrebató en 1999
para establecer un régimen autoritario)
Enseñanzas para el presente*

COLECCIÓN DE CRÓNICAS CONSTITUCIONALES
PARA LA MEMORIA HISTÓRICA, No. 8

Biblioteca Allan R. Brewer-Carías,
Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Universidad Católica Andrés Bello

 editorial jurídica venezolana
internacional

2024

© Allan R. Brewer-Carías
Email: allan@brewercarias.com

ISBN: 979-8-89480-633-4

Impreso por: Lightning Source, an INGRAM Content company
Para: Editorial Jurídica Venezolana International Inc.
Panamá, República de Panamá.
Email: editorialjuridicainternational@gmail.com

Portada: Alexander Cano. Fotografía del Salón Elíptico, Palacio Federal Legislativo

Diagramación, composición y montaje por Mirna Pinto conforme
a un formato inicial por: Francis Gil, en letra Times New Roman 12,
Interlineado Exacto 12,5, Mancha 19 x 12.5

CONTENIDO GENERAL

NOTA DEL AUTOR	11
I. EL MOMENTO CONSTITUYENTE DE 1998 CON MOTIVO DE LA CRISIS TERMINAL DEL SISTEMA DE ESTADO CENTRALIZADO DE PARTIDOS INICIADO EN 1945 Y CONSOLIDADO CON EL PACTO DE PUNTO FIJO DE 1958	13
II. LA PROPUESTA DE LA CONSTITUYENTE, LA CRISIS POLITICA DE 1992 Y EL INTERÉS DEL PRESIDENTE CARLOS ANDRÉS PÉREZ SOBRE EL TEMA	23
III. LA NUEVA NECESIDAD DE RECONSTITUIR EL SISTEMA POLÍTICO Y LA IDEA DE LA CONSTITUYENTE EN 1998 PARA ASEGURAR LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	47
IV. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA PARA AFIANZAR LA DEMOCRACIA, Y LAS POSICIONES DE LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES EN 1998.....	57
V. LAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES EN LA HISTORIA DE VENEZUELA Y LA CRISIS TERMINAL DEL SISTEMA POLÍTICO EN 1997.....	69
VI. PRECISIONES SOBRE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE EN 1998 Y LA NUEVA PROPUESTA PARA UN REFERENDUM CONSULTIVO SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA REGULARLA.....	87

VII.	EL NECESARIO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA CONSTITUYENTE Y LA INCONSTITUCIONAL PROPUESTA DE CHÁVEZ SOBRE UNA CONSTITUYENTE A PARTIR DE 1998.....	121
VIII.	LA AGENDA PARA LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL O PARA LA CONSTITUYENTE, Y LA INCOMPENSIÓN DEL LIDERAZGO SOBRE EL MOMENTO CONSTITUYENTE	147
IX.	ANTE LA INACCIÓN DEL NUEVO CONGRESO ELECTO EN 1998, LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA TUVO QUE BUSCAR RESOLVER EL DILEMA CONSTITUYENTE ENTRE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y SOBERANÍA POPULAR.....	165
X.	EL DILEMA NO RESUELTO, LA REMISIÓN JUDICIAL DEL ASUNTO A LA DECISIÓN DEL CONGRESO, Y LA AUSENCIA DE DECISIÓN EXPRESA SOBRE LO SOLICITADO.....	179
XI.	LA APERTURA DE LA “CAJA DE PANDORA” CONSTITUYENTE POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	193
XII.	LA CONVOCATORIA AL REFERÉNDUM SOBRE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y LOS INTENTOS DE SEQUESTRO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POPULAR.....	215
XIII.	APRECIACIÓN GENERAL SOBRE EL MOMENTO CONSTITUYENTE Y SU SIGNIFICADO EN MARZO DE 1999.....	235
XIV.	LA MODIFICACIÓN DE LAS BASES COMICIALES DEL REFERENDO CONSULTIVO COMO CONSECUENCIA DE LA ANULACIÓN PARCIAL POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA CONVOCATORIA AL REFERENDO CONSULTIVO	249

XV.	LOS INTENTOS POR RECOGER LOS “DEMONIOS CONSTITUYENTES” DESATADOS: LA NEGACIÓN JUDICIAL AL CARÁCTER DE “PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO” DE LA ASAMBLEA Y LOS INTENTOS TARDÍOS DE QUERER SOMETER EL PROCESO CONSTITUYENTE A LA CONSTITUCIÓN DE 1961	267
XVI.	MI POSTULACION POR INICIATIVA PROPIA COMO CANDIDATO INDEPENDIENTE PARA LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, EL MANIFIESTO FEDERAL QUE FORMulé PARA ELLO Y LOS TEMAS PARA EL DEBATE CONSTITUYENTE	289
XVII.	DE CÓMO LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE ASUMÍÓ EL PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO, HACIENDO CASO OMISO A LAS DOCTRINAS DE LA CORTE SUPREMA QUE HABÍAN FUNDAMENTADO SU PROPIA CREACIÓN, PARA ACABAR CON LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS.....	329
XVIII.	LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE COMO INSTRUMENTO POLÍTICO PARA EL ASALTO AL PODER, CON PARTICULAR REFERENCIA AL ASALTO AL PODER JUDICIAL	359
XIX.	EL FRACASO DEL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1999 PARA RESOLVER LA CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO	407
XX.	VEINTICINCO AÑOS PERDIDOS PARA ESTAR DE NUEVO, EN 2024, EN UN MOMENTO CONSTITUYENTE	481

NOTA DEL AUTOR

Este libro es la *Crónica Constitucional sobre el momento constituyente perdido de 1998*, que los partidos democráticos y sus líderes de entonces no supieron interpretar ni asumir democráticamente, al no entender la magnitud de la crisis terminal por la cual atravesaba el sistema político democrático establecido como consecuencia del Pacto de Puntofijo de 1958, y que tenía cuarenta años funcionando en el marco de la Constitución de 1961. Se trata de entender, *mutatis mutandis*, que “lo antiguo había terminado” y que “lo nuevo había comenzado.”

Con ello, siete años después de que Hugo Chávez Frías hubiera fracasado en su primer intento de asalto al poder por vía de un golpe militar en 1992, dejaron que procediera, apenas fue electo Presidente en diciembre de ese año 1998, a imponerle libremente al país entero su propuesta de Asamblea Constituyente, formulada al margen de la Constitución de 1961, permitiéndole así, entonces, que mal utilizando un instrumento democrático, igualmente asaltara el poder político con sus mismas huestes en 1999.

Dicho liderazgo democrático fue tan ciego que, incluso, creyó que, con la elección parlamentaria efectuada en noviembre de 1998, donde los partidos tradicionales obtuvieron más del 50% de los votos y escaños de Senadores y Diputados, contra solo algo más del 20 % que obtuvo el Movimiento que respaldaba a Chávez,¹ poco había cambiado políticamente en el país.

Y así, los líderes políticos de dichos partidos tradicionales, una vez electos en noviembre de 1998, se instalaron como flamantes Senadores y Diputados en el “nuevo” Congreso, pero esta vez, escondiéndose por su

¹ Véase Thais Maingon y Heinz R. Sonntag, “Los resultados de las elecciones de 1998 en Venezuela: ¿hacia un cambio político?” en *Revista de Ciencias Sociales*, FACES – LUZ, Vol. VI, No. 1, Abril 2000, pp. 35-63.

fracaso político y pensando irresponsablemente, y con toda ingenuidad o indiferencia política, que con no asumir la conducción de las Cámaras Legislativas directamente, ya habrían satisfecho las exigencias populares de cambio político.

Y así, eligieron para la presidencia del Senado a un ex militar electo en las listas del Movimiento de Chávez, Luis Alfonso Dávila, quién había participado activamente en su campaña electoral, y para presidir la Cámara de Diputados a un joven político electo en las listas de Copei pero que venía de una ONG, Henrique Capriles Radonski, quienes por supuesto, ignorando totalmente el momento constituyente que vivía el país, lo que en definitiva hicieron fue asegurar llevar al Congreso entero al cadalso, ya anunciado, habiendo sido todos barridos inmisericordemente unos meses después, precisamente por la Asamblea Constituyente cuya iniciativa ellos no asumieron, dejándosela enteramente a Chávez.

Y fue con dicha Asamblea, con la cual Chávez y sus seguidores, precisamente asaltaron el poder e iniciaron la destrucción institucional del país y el secuestro de la propia democracia.

El texto de esta *Crónica Constitucional* fue básicamente escrito contemporáneamente con los acontecimientos ocurridos durante los años 1998 y 1999, que para esta edición he completado, incluyendo las declaraciones de prensa y entrevistas sobre el proceso político de entonces, en las cuales participé durante esos años, y que quedaron en las páginas de los periódicos de la época. Mi agradecimiento a la asistente de investigación Teresa Raymond Lebrun, por toda su ayuda en el proceso de escaneo de los textos de los recortes de prensa, que siempre archivé y conservé en mi Biblioteca.

Concluyo esta *Crónica*, partiendo de la lección del momento constituyente de 1998, con la reflexión contemporánea sobre el nuevo momento constituyente por el cual, 26 años después, en 2024, el país está atravesando, coincidente con el colapso definitivo del régimen autoritario y con la elección presidencial fijada para el mes de julio, el cual, como igualmente ocurrió en 1998, el liderazgo democrático de la oposición tiene la obligación de identificar y asumir, para no caer en el mismo error de aquel año, de no entenderlo e ignorarlo, con consecuencias que ahora serían aún más catastróficas.

Nueva York, 11 de julio de 2024

I

EL MOMENTO CONSTITUYENTE DE 1998 CON MOTIVO DE LA CRISIS TERMINAL DEL SISTEMA DE ESTADO CENTRALIZADO DE PARTIDOS INICIADO EN 1945 Y CONSOLIDADO CON EL PACTO DE PUNTO FIJO DE 1958

En 1998, y ello quedó evidenciado durante todo el proceso electoral, Venezuela efectivamente estaba sumida en una crisis terminal de su sistema político que no se podía ignorar, como lo hizo materialmente todo el liderazgo político democrático.

Por mi parte, al contrario, dejé expresada mi percepción sobre dicha crisis del sistema político que entonces agobiaba al país, y sobre sus salidas democráticas, insistiendo en la necesidad de que el país democrático buscara la solución de la crisis mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente; lo que hice en textos escritos,² en infinidad de conferencias

² Buena parte de estas reflexiones las comencé a escribir en el período de la campaña electoral parlamentaria y presidencial de 1998, habiendo sidopublicado un texto parcial en las reflexiones que incluí, como Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en el libro publicado por la misma en 1998, con las exposiciones que todos los Candidatos Presidenciales (Luis Alfaro Ucero, Hugo Chávez Frías, Claudio Fermín, Irene Sáez Conde, Enrique Salas Römer, Radamés Muñoz León y Miguel Rodríguez), hicieron ante la Academia en agosto de 1998, sobre sus propuestas relativas al Estado y así contribuir a situar el debate electoral en aspectos fundamentales de la reforma política. Véase Allan R. Brewer-Carías (Coordinador y editor), *Los Candidatos Presidenciales ante la Academia*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Eventos, Caracas 1998.

que di particularmente en ámbitos académicos durante ese año,³ y en múltiples entrevistas y reportajes que salieron publicados ese mismo año en los principales diarios del país.⁴

Para ello argumenté sobre lo que en mi criterio constituían las líneas centrales de la situación política que vivía el país, configurada por una grave crisis por la cual transitábamos desde hacía 10 años y que no se lograba superar; más bien se agravaba, sin que se percibieran salidas viables para la futura gobernabilidad de la democracia. Era una crisis del sistema político en su conjunto, que no se lo dejó evolucionar, y el cual la mayoría, con razón, quería cambiar.

Se trataba, en definitiva, de la crisis terminal del sistema político que fue instaurado a partir de los años cuarenta, y que, montado sobre un esquema de Estado Centralizado de Partidos, sobre la base del Pacto de Punto Fijo de 1958, tuvo como proyecto político la implantación de la democracia en el país de América Latina que para entonces era el que menos tradición democrática tenía.

Entonces, en 1998, cuarenta años después de la Revolución democrática de 1958 y cincuenta años después del fin del primer ensayo democrático en 1948, en Venezuela teníamos una de las democracias más viejas de América Latina, pero ante el asombro de otros países latinoamericanos que la envidiaban, era de las que tenían menos prestigio en nuestro propio país.

Lamentablemente, la crisis del sistema político de partidos se la había querido confundir con una supuesta crisis de la democracia como régimen político, contribuyendo a su desprestigio. Pero esta no era la que estaba en crisis, pues un régimen político democrático no es lo mismo que sistema político de Estado de Partidos, que sí era el que estaba en crisis.

El proyecto político ideado por el liderazgo que asumió el poder a partir de los años cuarenta y, luego a partir de 1958, indudablemente que se desarrolló y el país se democratizó. El problema es que ese mismo liderazgo y los partidos políticos que contribuyeron a la consolidación y man-

³ Véase la lista de todas esas conferencias en mi página web: www.allanBrewer-Carias.com; en el siguiente link: https://allanbrewerCarias.com/?s=&categoriaconferenciaponencia=conferencias-exposiciones-y-ponencias&taxonomy_year=1998

⁴ Véase la lista de todas las entrevistas y reportajes de prensa de 1998 en mi página web: www.allanbrewerCarias.com, en el siguiente link: https://allanbrewerCarias.com/?s=&categoria_de_biblioteca=declaraciones-y-entrevistas-de-prensa&taxonomy_year=1998

tenimiento de la democracia, décadas después no llegaron a entender la obra que habían realizado y entonces en 1998 todavía muchos no la entendían.

Los venezolanos nos habíamos habituado a la democracia y la gran mayoría de los votantes en las elecciones de 1998 habrían nacido en democracia. Tan habituados estábamos a ella que nos parecía natural el disfrute de la libertad sin que el riesgo de perderla fuera motivo de particular preocupación. Pensamos que tenía que cambiar, pero no sabíamos cómo; y el liderazgo político encargado de orientar no comprendió que, para continuar y sobrevivir, la democracia tenía que perfeccionarse, y, al contrario, siguió tratando de conducir al país como si todavía estuviéramos en la etapa inicial de la democratización.

Esta incompreensión fue, precisamente, la que nos condujo a aquella crisis histórica, terminal, donde un cambio inevitable se avecinaba, lo quisiéramos o no; tal y como había ocurrido a mitades del siglo XIX en la víspera de la Revolución Federal, cuando finalizó la etapa del Estado independiente semi-centralizado; como sucedió a fines del mismo siglo XIX, en la víspera de la Revolución Liberal Restauradora, con el fin del período del Estado Federal liberal; y como también había ocurrido hacía 50 años en la víspera de la Revolución de Octubre, con el fin de la era del Estado Autocrático Centralizado.

En el fin de cada uno de esos períodos políticos se puede apreciar, históricamente, el mismo signo de agotamiento del proyecto político y del liderazgo que lo desarrolló. La incompreensión de lo hecho y, a pesar de todas las advertencias, de la necesidad de renovar y transformar el sistema, fue lo que contribuyó, en cada caso, a su deterioro final y a su colapso.

Lamentablemente, en el momento histórico de 1998 estábamos en una situación algo similar, con una crisis institucional global, pues la mayoría no sólo no creía ni confiaba en el Congreso, en el Poder Judicial, en la Administración Pública, ni en las fuerzas de seguridad ciudadana, sino que tampoco creía ni confiaba en los partidos políticos, ni en las sociedades intermedias que éstos penetraron y controlaron, como los sindicatos, los colegios profesionales y los gremios.

Y, además, en medio de una de las crisis económicas más agudas del Estado petrolero, en la cual, sin conciencia alguna de lo que significaba, la gente pedía más como si la riqueza petrolera fuera inagotable, y como si no se hubiera comprobado que el modelo de repartir esa riqueza dadivosa había sido no sólo una fuente de corrupción, sino una de las causas de la crisis por la que estábamos entonces atravesando.

Lo lamentable es que todo este desprestigio institucional del aparato del Estado y de las organizaciones políticas y sociales; en definitiva, de la forma de gobernar, estaba arrastrando a la propia democracia, a la cual se asociaba con la corrupción y con la ineficiencia. Y así comenzaron a surgir cantos de sirenas autoritarios que querían apoderarse hasta del nombre de Bolívar y de la Patria, opacando las propias virtudes de la democracia, sin que hubiera habido reacción alguna ni siquiera de los medios de comunicación, que debieron ser los primeros interesados en preservar la democracia para la sobrevivencia de la libertad de expresión.

La mayoría, sin embargo, quería cambios radicales, pero contrariamente a cualquier autoritarismo, en libertad; por ello, esa mayoría, que quería en fin que la gobernarán, no llegaba a tomar conciencia de que la libertad podía quedar perdida si la conducción de aquellos cambios totales caía en manos de un liderazgo antidemocrático. Por ello, el verdadero dilema que teníamos los venezolanos entonces era cómo lograr los cambios inevitables, indispensables y necesarios que venían, en libertad y, por tanto, sin perder la democracia que no era, precisamente, la culpable del deterioro, ni estaba en su destrucción el camino para la reconstrucción de la Nación. Lo que dijo el Presidente Yeltsin en julio de aquél mismo año 1998 al poner fin al tiempo de la que se creía la Revolución más definitiva que conoció la historia moderna, con ocasión del sepelio de los restos de Romanov, debía repicarle en el oído a toda la humanidad para siempre, como una de las más amargas lecciones, “Que los intentos de cambiar la vida mediante la violencia están condenados al fracaso”.

En todo caso, no era la primera vez en nuestra historia –ni era la última– que un sistema político estaba en una crisis terminal como esa; la última vez anterior había sido la que originó la Revolución de octubre de 1945.

En efecto, no debemos olvidar que, con motivo de la muerte de Gómez, a partir de 1936, puede decirse que indudablemente comenzó el surgimiento de una nueva Venezuela, no sólo desde el punto de vista político, sino también desde el punto de vista económico y social, precisamente en virtud de los efectos de la explotación petrolera.

En esos años la movilidad social se había acentuado; el antiguo campesino se había convertido en obrero petrolero y las ciudades comenzaron a ser progresivamente invadidas por todo tipo de buscadores de oportunidades que el campo no daba, iniciándose el proceso de marginalización, tan característico de las ciudades de la Venezuela contemporánea.

La riqueza fue más fácil y a veces gratuita, quedando desvinculada del trabajo productivo. El petróleo así enriqueció, pero también impidió que se llegara a implantar al trabajo como valor productivo de la socie-

dad, precisamente cuando el mundo vivía la más extraordinaria de las revoluciones industriales y se hubiera podido construir la etapa de despegue del desarrollo de nuestro país.

Ciertamente, a partir de 1936 resurgió paulatinamente el ejercicio de los derechos políticos y de las libertades públicas inexistentes cuando Gómez, y se inició la marcha del país en el campo demográfico, social y cultural que se había paralizado durante un cuarto de Siglo; pero ello ocurrió en un país que continuaba atrasado, ignorante de lo que sucedía en el mundo y abiertamente saqueado por inversionistas extranjeros con sus aliados criollos.

Con la reforma constitucional de 1936, promulgada por Eleazar López Contreras, se inició el lento proceso de transición de la autocracia a la democracia, siendo el período de López testigo del nacimiento de los movimientos obreros y de masas y de las organizaciones que desembocaron en los partidos políticos contemporáneos y cuyo inicio estuvo en los movimientos estudiantiles de 1928. En 1941, en plena II Guerra Mundial, a López lo sucedió Isaías Medina Angarita, su Ministro de Guerra y Marina como López antes lo había sido de Gómez, hecho que, si bien significó en cierta medida la repetición dinástica del gomecismo, no detuvo, sino más bien alentó la continuación de la apertura democrática.

Pero ya en la Venezuela de 1945 esa tímida apertura no era suficiente. A pesar de las importantísimas reformas legales que Medina realizó para ordenar la explotación petrolera y minera y hacer que las concesionarias pagasen impuestos; y a pesar de existir ya un país más abierto al mundo en la víspera del inicio de la democratización contemporánea provocada por el fin de la II Guerra Mundial, el liderazgo medinista no supo interpretar la necesidad de una sucesión presidencial mediante sufragio universal y directo. Lamentablemente, de nuevo, aquí también como tantas veces antes en la historia, la incompreensión del momento político engeueció al liderazgo perdido en tratar de imponer un candidato de origen andino para su elección por el Congreso, ante la sombra de López Contreras que amenazaba con su propia candidatura.

La Revolución de Octubre de 1945, provocada por la confusión candidatural generada por el liderazgo andino, de nuevo llevó a los militares al poder con una mediatización temporal, sin embargo, por el apoyo que le dio el partido Acción Democrática a la Revolución, que hizo gobierno a sus líderes.

No era el momento de juzgar a la Revolución de Octubre; en realidad entonces ya teníamos cincuenta años juzgándola y en todo caso, ya la misma ya había quedado en la historia. Lo importante a destacar era que

seguramente se habría evitado si no hubiese sido por la miopía política del liderazgo del lopecismo y del medinismo, es decir, de los sucesores del régimen de Gómez, en entender lo que habían hecho y logrado en sólo una década, entre 1935 y 1945.

Para esta fecha, fin de la II Guerra Mundial, ciertamente que ya estaban en otro país totalmente distinto al que había dejado el dictador a su muerte, tanto desde el punto de vista político como social y económico. Ellos lo habían cambiado todo al comenzar e impulsar la apertura democrática; pero a la hora en que esta podía conducirlos a perder el control del poder, se cegaron en cuanto a la senda que debían continuar. Fueron incapaces de comprender y reconocer, desde el punto de vista democrático, que la extraordinaria obra que habían realizado de abrir el país a la democracia requería de un paso más que permitiera la abierta participación electoral de los partidos de masas que bajo su ala se habían constituido, con el riesgo, por supuesto, de que estos pudieran ganar la elección.

Ese era quizás el precio que tenían que haber pagado por la continuación del proceso democrático. Reformaron la Constitución en abril de 1945, pero no fueron capaces de establecer la elección directa para la elección presidencial, ni el voto femenino salvo para las elecciones municipales, y seis meses después de la flameante reforma constitucional, les salió el lobo materializado en la Revolución de Octubre, con la bandera de establecer el sufragio universal y directo, enarbolada por el partido Acción Democrática.

La incompreensión del liderazgo de lo ocurrido en la década que siguió a la muerte de Gómez, puede decirse que hizo inevitable la Revolución para hacer lo que aquél no había entendido como indispensable: terminar de implantar la democracia mediante el sufragio universal, directo y secreto.

Ello, por supuesto, podía acabar democráticamente con la hegemonía del liderazgo andino, lo que en efecto ocurrió en el mediano plazo, pero mediante un golpe militar, con todas las arbitrariedades, injusticias y abusos que acompañarían a un gobierno originado en un hecho de fuerza.

Las generaciones y el liderazgo político tienen la obligación de entender, en momentos de crisis, cual es el precio que hay que pagar para el mantenimiento de la paz, y en nuestro caso en 1998, para el perfeccionamiento de la democracia. Ese fue el reto que tuvieron en 1945; y es el que entonces en 1998 todos teníamos.

En 1945 no quisimos identificarlo y se inició en Venezuela el cuarto de los grandes ciclos políticos de la época Republicana. El Estado Centralizado Autocrático de la primera mitad del Siglo XX comenzó a ser susti-

tuido por el Estado Centralizado Democrático que encontró su marco constitucional en la Asamblea Constituyente de 1946, una de nuestras grandes Constituyentes, que sancionó la Constitución de 1947.

Su texto fue, básicamente, el mismo que el de la Constitución de 1961 la cual, sin embargo, se dictó sobre una base política democrática que no existía en 1946: la del pluralismo. La diferencia abismal que existió entre una y otra, por tanto, no radicaba en el texto mismo de la Constitución que era casi igual, sino en su base política: en la Constituyente de 1946 no estaban presentes todos los actores políticos, pues el medinismo estuvo ausente; en el Congreso de 1961, en cambio, sí estaban todos los actores políticos de manera que la Constitución respondió a un consenso o pacto para la democracia, sin exclusiones.

Lamentablemente fue necesaria una década de dictadura militar, tras el golpe dado a Rómulo Gallegos en 1948, para que los venezolanos pudieran llegar a definir como proyecto político el implantar a juro la democracia en Venezuela, con Rómulo Betancourt a la cabeza, tuvieron que darse cuenta que la democracia no podía ni puede funcionar sobre la base de la hegemonía de un partido único o casi único sobre todos los otros, ni con exclusiones, sino que tiene que tener como soporte el pluralismo partidista y de ideas, donde el diálogo, la tolerancia, la negociación y la conciliación sean instrumentos de acción.

El Pacto de Punto Fijo de 1958, firmado por los líderes políticos de los tres partidos fundamentales que entonces existían, Acción Democrática, Copei y Unión Republicana Democrática, y que en una u otra forma habían contribuido desde la clandestinidad al derrocamiento del dictador, se formuló con el objetivo común de contribuir y participar en la realización de elecciones generales en ese mismo año de 1958, y con la voluntad igualmente común de conformar un gobierno unitario que contribuyera a consolidar la democracia como régimen político. Fue, así, sin duda, el producto más depurado de la dolorosa experiencia del militarismo de los años cincuenta, precisamente con el objeto de implantar la democracia, habiendo dado sus frutos plenos en las décadas posteriores.

Se trataba, sin duda, de una tarea compleja, que era la de establecer un compromiso para afianzar un régimen democrático en el país que en toda la historia política de América Latina, para entonces, era el que menos tradición democrática había tenido; y sus ideólogos lo lograron, no solo estableciendo entre ellos unas “reglas de juego” político-partidistas para guiar sus relaciones de respeto mutuo hacia el futuro, sino que fijaron las bases mínimas de un entendimiento entre ellos que garantizara el funcionamiento del régimen democrático que se estableció y desarrolló durante cuarenta años, hasta 1998.

En esa tarea los partidos políticos asumieron el papel protagónico; por eso el Estado que comenzó a desarrollarse en 1958 fue un Estado Democrático Centralizado de Partidos; y así, la democracia se estableció en Venezuela por obra de aquellos partidos y sus líderes, habiendo quedado plasmadas las bases del nuevo régimen democrático en el texto de la Constitución de 1961, producto de consensos y acuerdos políticos, que permitieron que fuera la de mayor vigencia (38 años) en todo el constitucionalismo venezolano, seguida solo en duración por la Constitución de 1830, producto de otro Pacto político, en su momento, el pacto centro-federal, cuando se restableció el Estado de Venezuela luego de la desaparición de la República de Colombia que había decretado el Libertador Simón Bolívar en el Congreso de Angostura en 1819, que luego se reguló en la Constitución de Cúcuta de 1821.

Pero, así como la historia nos enseña cómo aquellos líderes en 1958 tan exitosamente construyeron la democracia con espíritu unitario, habiendo democratizado al país, también nos enseña cómo, con el correr del tiempo, los mismos actores luego no entendieron la necesidad de renovarla y de aflojar el férreo control partidista que se había desarrollado en todos los ámbitos del país, con el propósito de asegurar la propia democracia. Sin duda, tuvieron un extraordinario éxito: la democracia se implantó en Venezuela; pero lamentablemente, se pasó de Estado de Partidos a Partidocracia, pues los partidos se olvidaron de que eran instrumentos para la democracia y no su finalidad.

Asumieron el monopolio de la participación y de la representatividad en todos los niveles del Estado y de las sociedades intermedias, lo que sin duda había sido necesario en el propio inicio del proceso. Pero con el transcurrir de los años se olvidaron abrir el cerco que tendieron para controlarlo y permitir que la democracia corriera más libremente. Y al final del último período constitucional de la década de los ochenta, la crisis del sistema se nos vino encima cuando el centro del poder político definitivamente se ubicó fuera del Gobierno y del aparato del Estado, en la cúpula del Partido que en ese momento dominaba el Ejecutivo Nacional, el Congreso y todos los cuerpos deliberantes representativos; que había nombrado como Gobernadores de Estado incluso a los Secretarios Generales regionales del partido, y que designaba hasta los Presidentes de cada uno de los Concejos Municipales del país. El gobierno del Partido Acción Democrática durante la presidencia de Jaime Lusinchi, sin duda, fue el peor de los gobiernos de la democracia, no porque todos los otros hayan sido mejores en sus ejecutorias, sino porque hizo todo lo contrario de lo que reclamaban las más de dos décadas de democracia que teníamos cuando se instaló, que era la apertura frente a la autocracia partidista que

se había desarrollado y la previsión de nuevos canales de participación y representatividad. Fue el Gobierno donde más se habló de reforma del Estado para precisamente no hacer nada en ese campo, sino todo lo contrario, pues en ese período de gobierno fue cuando apareció la Partidocracia con todo su espanto autocrático. Afortunadamente, al menos, de esa época quedaron los estudios de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

Pero la democracia había entrado en crisis, no por culpa del Pacto de Puntofijo, que ya bien había cumplido sus objetivos, sino por la incompreensión del liderazgo sobre los pasos que era necesario seguir para recomponer la democracia, provocando dicha crisis unas rupturas con las cuales se inició su progresiva extinción. Primero el *Caracazo* de febrero de 1989, a escasos quince días de la toma de posesión del nuevo Presidente electo por segunda vez, Carlos Andrés Pérez, fue el signo trágico del comienzo de la crisis del sistema de Estado de Partidos, seguido del intento de golpe de Estado militar, militarista y sangriento, que un grupo de oficiales subalternos intentaron en febrero de 1992 comandados por el Teniente Coronel del Ejército, Hugo Chávez Frías, entre otros, contra el gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez; al cual siguió otro intento de golpe en noviembre de ese año, los cuales, además de atentatorios contra la Constitución, costaron centenares de vidas.

Los golpistas entonces no lograron sus objetivos, pero con el golpe fallido hirieron en el corazón a la democracia, engeguenciendo a los partidos y a su liderazgo, lo que les impidió ver que un nuevo acuerdo o pacto político era evidentemente necesario e indispensable entre ellos, para asegurar su sobrevivencia y enfrentar el asalto al poder. En 1998, incluso, asombrosamente todavía el partido Movimiento al Socialismo calificaba la acción de los golpistas como una “conducta democrática” de los militares para expresar su descontento. Estos podían haber estado arrepentidos de la intentona golpista, pero de que no fue democrática no hay duda, sobre todo si se releen los proyectos de Decretos que planeaban dictar.

En la historia, todos los acontecimientos tienen sus raíces en un proceso que siempre viene germinando desde mucho antes y finalmente brotan, a veces en la forma violenta, trágica o dramática de una revolución o de una guerra. La crisis del sistema político establecido en 1958 para operar la democracia que entonces teníamos, y que desde hacía años nos angustiaba, precisamente tenía sus raíces en las décadas anteriores de democratización. Y si todavía en 1998 teníamos democracia, diez años después del afloramiento de la crisis, sólo se debía a los remedios inmediatos de terapia intensiva, pero incompletos, que se le suministraron al

sistema al inicio del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, con el comienzo del proceso de descentralización política, mediante la revisión constitucional que se hizo con la elección directa de Gobernadores y el inicio de la transferencia de competencias nacionales a los Estados, reformándose el viejo y dormido esquema federal, proceso que lamentablemente comenzó a revertirse en 1994.

Y en el futuro, decía en 1998, no tenía la menor duda, en el país solo podía seguir habiendo democracia en tanto y en cuanto fuéramos capaces de entender que una vez que pudiera quedar consolidada, tendría que efectivamente descentralizarse, es decir, se hacía necesario acercarla más al ciudadano, para que pudiera participar en ella; y esto sólo puede lograrse llevando el Poder cerca de las comunidades, organizaciones o regiones; es decir, descentralizando el Poder. Sin descentralización efectiva del Poder la democracia, en el futuro, decía entonces, no podrá sobrevivir.

La experiencia universal, por otra parte, nos enseña que no hay democracia occidental consolidada después de la Segunda Guerra Mundial, que no se haya descentralizado. Es un fenómeno universal producto de la democratización, que ha llegado a convertirse en condición para su sobrevivencia. Por ello es por lo que no existen autocracias descentralizadas.

Pero sin duda, aquí, a pesar de todas las advertencias, las reformas en tal sentido las iniciamos demasiado tarde, sin anticiparnos a la crisis como hay que hacerlo, y más bien en medio de ella. Por ello, en 1998, la crisis de la democracia, de su consolidación y afianzamiento, ya no se podía solucionar con una simple reforma constitucional, sino abriendo efectivamente nuevos canales de representatividad y participación democrática para llenar el vacío que nos había dejado el deterioro de los partidos políticos tradicionales y que de nuevo habían colocado al país en una orfandad política; participación que por supuesto, ya no podía ser la del pueblo armado en milicias que originó el caudillismo del siglo XIX, y sobre lo cual más de uno estaba entonces soñando.

Al contrario, el reto que teníamos los venezolanos era el de formular un nuevo proyecto político democrático que sustituyera el Estado Centralizado de Partidos por un Estado Descentralizado Participativo.

II

LA PROPUESTA DE LA CONSTITUYENTE, LA CRISIS POLÍTICA DE 1992 Y EL INTERÉS DEL PRESIDENTE CARLOS ANDRÉS PÉREZ SOBRE EL TEMA

Con toda la frecuencia imaginable en 1998 decíamos que, en nuestro país, simplemente, no teníamos Estado de Derecho; en verdad casi no lo teníamos, pero para reconstruirlo no bastaba con reformar unos artículos de la Constitución, ni con decretar la disolución del Congreso y la destitución de todos los jueces, ni con llenar de militares o exmilitares los cargos ejecutivos.

Así no se lograba crear el Estado que necesitábamos para entrar al Siglo XXI. En esa forma, ni de la noche a la mañana ni por Decreto se podía organizar un gobierno que efectivamente gobernara; una Administración Pública eficiente que prestase los servicios públicos necesarios a satisfacción de los usuarios convertidos en contribuyentes productivos; en esa forma no se establecía una efectiva Administración de Justicia que la impartiera rápida e independientemente, ni se creaba un Congreso que efectivamente legislase y controlase.

La tarea de hacer o rehacer el Estado es la tarea de al menos una generación, para lo cual en democracia no hay otra forma de lograrlo que no sea sino mediante un acuerdo político de largo alcance, que la verdad es que entonces, en 1989 ya no lo podían hacer como en otros tiempos, los líderes de unos cuantos partidos políticos cada vez más deteriorados, pues entonces había que incluir a muchos otros nuevos actores políticos.

Es decir, el asunto entonces era mucho más complejo, por lo que para resolver la crisis de aquella segunda transición democrática en la cual nos encontrábamos, en mi criterio, no teníamos otra salida en el futuro que realizar un proceso de reconstitución democrática del sistema polí-

tico, convocando democráticamente a una Asamblea Constituyente; y por supuesto, no porque en ese momento lo hubieran descubierto algunos, sino porque en la historia constitucional en un momento de crisis terminal de gobernabilidad y de pérdida de legitimación del Poder, no había ni hay otra forma de reconstituir al Estado y al sistema político que no fuera y sea mediante una convocatoria al pueblo. La idea de la Asamblea Constituyente, por tanto, no era ni puede ser una propuesta partidaria de uno u otro candidato presidencial, pues pertenece a todos.

En la Venezuela de los años noventa, esa idea de la convocatoria a una Constituyente se planteó por el denominado Frente Patriótico y por el Grupo de Estudios Constitucionales a las pocas semanas del intento de golpe militarista que motorizó el entonces Teniente Coronel Hugo Chávez Frías en 1992 contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez y, gústele o no a sus seguidores, contra la Constitución y la democracia.

El tema de la necesidad de la Asamblea Constituyente lo planteé en sucesivas declaraciones prensa,⁵ e igualmente, lo expuse en diversas conferencias y exposiciones que durante todo el año 1992 tuve ocasión de dictar en diversos actos públicos a los cuales fui invitado.⁶

⁵ Entre la cuales se destacan, en los días siguientes de 1992, las siguientes: Allan R. Brewer-Carías, “La revolución nos arrollará si no admitimos que está en marcha,” declaraciones a Antonio Grillet, *El Mundo*, Caracas, 04/03/92, p. 1; “Asamblea Constituyente es la salida más democrática,” declaraciones a Milagros Durán, *El Nacional*, Caracas, 08/03/92, p. D-2; “Venezuela debe reconstituir su legitimidad democrática,” entrevista con Teresa Delgado, *Diario Pueblo*, San Cristóbal, 29/04/92, p. A-8; “Inmediata convocatoria de la Asamblea Constituyente plantean grupos de la sociedad civil,” reseña de documento, *El Universal*, Caracas, 15/03/92; “Hay que forzar convocatoria o una Asamblea Constituyente...,” reportaje de Rosita Caldera, *El Nacional*, Caracas, 20/05/92, p. D-4.

⁶ Entre la cuales se destacan, durante el mismo mes de marzo de 1992 las siguientes: Allan R. Brewer-Carías, “Sobre *La Asamblea Constituyente*,” Asociación Venezolana de Asambleas Legislativas AVAL, Salón de Escudos del Congreso, Caracas, 13/03/92; “Sobre *El Referéndum y la Asamblea Constituyente*,” en el Foro sobre la situación constitucional organizado por el Colegio de Ingenieros, Puerto Ordaz, 19/03/92; “Sobre *Descentralización, Crisis Política y Reforma Constitucional*,” en el V Congreso Nacional de Estudiantes de Derecho, Maracaibo, 23/03/92; y Sobre *La Crisis Política y Asamblea Constituyente*, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas, 25/03/92.

⁵ Entre la cuales se destacan, las siguientes: Allan R. Brewer-Carías, “Sobre *La Reforma Constitucional*,” en la Asamblea Legislativa del Estado Trujillo, Trujillo, 03/04/92; “Sobre *La Asamblea Nacional Constituyente*,” en la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Público, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 20/04/92; “Sobre *La Asamblea Constituyente*,” Cámara Venezolano

El tema estaba en la opinión pública, habiendo respaldado la idea de regular la Asamblea Constituyente en una reforma constitucional, el Consejo Consultivo designado por el Presidente Pérez a raíz del intento de golpe de Estado;⁷ llegado a incluirse la figura en el Proyecto de Reforma General de la Constitución que motorizó el ex Presidente Rafael Caldera en el Congreso.⁸

La propuesta de proceder a la reforma puntual de la Constitución para regular la Asamblea Constituyente fue asumida, además, por el *Grupo de Estudios Constitucionales*, que organicé junto con Pedro Nikken, Carlos Ayala Corao, Gerardo Fernández, Gustavo Linares Benzo y Arnaldo Gabaldón, y otras personalidades como el Gobernador del Estado Zulia (Oswaldo Alvarez Paz), y el propio Fiscal General de la República (Ramón Escobar Salom), todos los cuales argumentaron sobre la necesidad de que se aprobara una reforma puntual de la Constitución para prevenir y regular la Asamblea Constituyente.⁹

En todo caso, el planteamiento lo formulé públicamente por primera vez un mes después del intento de golpe de Chávez, en un acto en el Aula Magna de la Universidad de Los Andes, en Mérida, en una Asamblea convocada precisamente para tratar el tema; y fue objeto de debate público durante los meses subsiguientes.

Americana, Caracas, 13/05/92; “Sobre la *Crisis del Estado de Partidos*” en el Ciclo sobre Instituciones Gubernamentales y Desarrollo, Comisión de Urbanismo, Concejo Municipal del Municipio Libertador, Metro de Caracas, Caracas, 14/05/92; “Sobre *La Constituyente. Una alternativa*,” CELARG, Caracas, 19/05/92; “Sobre *El Problema de la Reforma Constitucional*”, en el Ciclo Actualidad Constitucional en Venezuela, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 25/05/92; “Sobre la *Asamblea Constituyente*,” en el *Foro sobre la Asamblea Constituyente*, Congreso Extraordinario de la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal (AVECI), Mérida, 06/06/92; “Sobre la *Urgencia de convocar una Constituyente*,” Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas, 10/06/92; “Sobre la *Asamblea Constituyente*” en el Foro sobre el Poder Constituido y Constituyente, Celarg, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 15/07/92.

⁷ Véase Consejo Consultivo de la Presidencia de la República, *Recomendaciones del Consejo Consultivo al Presidente de la República*, Caracas 1992, p. 15.

⁸ Congreso de la República, Comisión Bicameral para la Revisión de la Constitución, *Proyecto de Reforma General de la Constitución de 1961 con Exposición de Motivos*, Caracas, Marzo 1992, pp. 49 y ss.

⁹ Véase sobre todas esas referencias en Allan R. Brewer-Carías “Reflexiones sobre la crisis del sistema político, sus salidas democráticas y la convocatoria a una Constituyente”, en Allan R. Brewer-Carías (Coord.), *Los Candidatos Presidenciales ante la Academia. Ciclo de Exposiciones 10-18 agosto 1998*, Serie Eventos N° 12, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1998, pp. 9-66.

En ese tiempo no sólo la sugirió el Consejo Consultivo designado por el Presidente Pérez a raíz del golpe militar fallido, sino que llegó a ser incluido en el Proyecto de Reforma General de la Constitución que motorizó el Presidente Caldera en el Congreso.

En concreto, el 1º de marzo de 1992, a menos de un mes del intento de golpe de estado militarista del 4 de febrero de ese año, señalé en el **diario *El Nacional***, al periodista Elías García Navas (“La constituyente es la única salida a la crisis política”, p. D-2), lo siguiente:

“La democracia en Venezuela ha perdido legitimidad. El sistema político ha degenerado en una democracia de partidos, y el Estado es un Estado de partidos, donde estos han sido los únicos electores, mediatizando la voluntad popular. Ello ha provocado, en 30 años, la crisis institucional actual que nos coloca ante una disyuntiva final corroborada por los acontecimientos del 4F: o reconstituimos la legitimidad democrática o simplemente la democracia desaparece.

¿Cómo reconstituir la democracia?

Para reconstituir la democracia no hay otra salida que llamar al pueblo. El liderazgo político, para salvar la democracia, necesariamente debe apelar al pueblo y el pueblo -políticamente hablando- no es otro que el cuerpo de electores. La conformación inmediata del pueblo como constituyente es la única salida a la crisis de la democracia, para lo cual hay que convocar y designar una Asamblea Constituyente.

¿Cómo convocar una Asamblea Constituyente?

Una Asamblea Constituyente o se forma al margen de la Constitución o se constituye conforme a ella. No hay otra alternativa. Al margen de la Constitución sería producto de un golpe de estado, y estamos a tiempo de evitarlo y reconstituir la democracia, mediante un pacto político constituyente, conforme a la Constitución.

¿Podría pensarse en la experiencia de Colombia hace un año?

En Colombia, a pesar de que la Constitución no lo preveía, se aprovechó la elección presidencial de mayo de 1990 para proponer al pueblo elector una consulta sobre la necesidad de una Asamblea Constituyente, debido a la grave crisis de legitimidad democrática y de violencia del país. Se trató de una especie de referéndum no autorizado por la Constitución; una especie de “golpe de estado” electoralmente formulado que desembocó en la elección, siete meses después, de una Asamblea Constituyente, que luego sancionó una nueva Consti-

tución en julio del 91, acordando la cesación del Congreso. En ese proceso colombiano debe recordarse que el presidente Gaviria asumió el liderazgo de la reforma constitucional.

¿Y ambas situaciones son similares?

En Venezuela, la situación es distinta. La Constitución prevé la salida, y esa es la de la reforma constitucional. Pero hay que advertir que de lo que se trata es de hacer una sola y certera reforma para prever la Asamblea Constituyente, por lo que debemos olvidarnos de los aislados y acumulados proyectos de enmienda que la Comisión Bicameral Especial ha venido elaborando en conciliábulos parlamentarios y partidistas, sin consulta popular.

En mi opinión, lo que interesa es darle legitimidad al sistema y para ello, conforme al artículo 246 de la Constitución, debe proponerse la inmediata reforma de la Carta Magna que permita la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

¿Cuál es el procedimiento y el tiempo de demora de un proceso como este?

De acuerdo con la Constitución, la iniciativa de una reforma sólo puede partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, por tanto, incluso si insensatamente algún partido no estuviese de acuerdo, el resto del espectro político -que ya se ha manifestado- podría tomar la iniciativa. En mi criterio, como el Presidente de la República parece que si comienza a darse realmente cuenta de la grave situación que atravesamos y de la precariedad de la sustentación de la democracia, él debería asumir el liderazgo del proceso y proponer formalmente la reforma.

¿Además del Presidente Pérez, quien podría proponer en el camino?

También podría partir de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas, en acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea. Esta vía, por supuesto, es demasiado larga y complicada.

¿Cuál debe ser el papel del Congreso?

En todo caso, el papel del Congreso debe ser asumir la iniciativa de la reforma por todos los medios, porque conforme a la Constitución sólo el Congreso, que es la representatividad popular, puede salvar precisamente esa representatividad, es decir, la democracia misma.

Pasos para la Constituyente

Brewer explica: Los pasos para la Constituyente serían los siguientes: una vez que una tercera parte de los miembros del Congreso asuma la iniciativa de la reforma, corresponde al Presidente del Congreso convocar a las Cámaras a una sesión conjunta con tres días de anticipación -por lo menos- para que se pronuncie sobre la procedencia de la reforma, teniendo que ser admitida la iniciativa por el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros.

En este momento, en la realidad política venezolana y conforme al cuadro político actual, los partidos tendrán que manifestar por última vez si quieren o no salvar la democracia. En mi criterio, la única vía de salvación es con la convocatoria inmediata al pueblo de la Asamblea Constituyente.

Una vez admitida la iniciativa, el proyecto respectivo debe discutirse de acuerdo con el procedimiento ordinario de formación de las leyes, o sea, discusión en ambas Cámaras, y una vez que el proyecto sea aprobado debe someterse a referéndum en la oportunidad que fijen las Cámaras para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma.

Este procedimiento podría realizarse muy rápidamente, incluso en semanas. Lo único que se requiere es decisión política y liderazgo en la reforma, y que los partidos se den cuenta de que no es una enmienda más, sino un problema de sobrevivencia de la democracia. O se convoca al pueblo o desaparece la democracia.

El norte de la reforma

En el caso concreto que se llegase a aprobar la reforma propuesta, debe preverse que el voto que se formule en el referéndum, que apruebe la reforma, debería pronunciarse también sobre la convocatoria de la Asamblea Constituyente, de manera que con una sola consulta popular se apruebe la reforma de la Constitución y se convoque la Asamblea Constituyente. Así, podría ser electa este mismo año, en cuestión de meses, si los partidos políticos, se dan cuenta de que no queda mucho tiempo.

Esa Asamblea Constituyente tendría a su cargo en un tiempo perentorio no mayor de un año, sancionar una nueva Constitución. Debe concebirse como la depositaria de la soberanía popular y representar al pueblo en su conjunto.

Por ello tiene que establecerse que sus miembros deben actuar individualmente, según su conciencia y no estar ligados por mandatos expresos o instrucciones de ningún género. Por ello debe establecerse que no pueden ser candidatos a la Constituyente quienes al momento de la elección sean diputados o senadores.

Según el jurista, el número de miembros de una Asamblea Constituyente no debería ser excesivo. Podría, por ejemplo, pensarse en 80 miembros, de los cuales 50 podrían ser electos uninominalmente, dividiéndose al país en 50 circunscripciones electorales, lo que en líneas generales significan dos constituyentistas por cada Estado y en los más populosos un número mayor. 25 miembros, por ejemplo, podrían ser electos por listas nacionales candidateados por partidos y grupos de electores de constitución más flexible.

También podrían presentarse candidatos individuales con respaldo de un número determinado de electores. En un esquema como el mencionado, además de los 50 uninominalmente elegidos y de los 25 por listas, la Asamblea podría tener otros 5 miembros designados por ella misma, incluyendo personalidades que no hubiesen sido candidatos y sean considerados representativos de la vida nacional.

Al instalarse la Constituyente, la misma no suspende el funcionamiento de los órganos del Poder Público, pero en la nueva Constitución que se apruebe podría establecer todas las disposiciones transitorias que se juzgue conveniente, aunque afecte el funcionamiento de dichos órganos, pudiendo aprobar el cese del ejercicio de sus cargos e incluso podría convocar a unas elecciones anticipadas.”

Un mes después, en declaraciones al periodista Antonio Grillet publicadas en el **diario *El Mundo*** en 4 de marzo de 1992 (“La revolución nos arrollará si no admitimos que está en marcha”, p. 1), explicaba:

“La revolución está en marcha a pesar de todo, y admitimos este hecho desde el punto de vista democrático o la revolución nos arrolla, advirtió hoy el doctor Allan Brewer Carías, en el programa 24 Horas que se transmite por VV bajo la conducción de Carlos Fernández y Martha Rodríguez.

Agregó que los partidos todavía pensaban hasta ahora que esto podía tener solución dentro de los mismos mecanismos y parámetros de los conciliábulos en el Congreso.

Ese es el peligro por ejemplo del tema de la renuncia del Presidente de la República que se ha planteado, hecho que me parece un disparate, subrayó Brewer Carías.

En efecto es un disparate desde el punto de vista democrático porque si el problema es que no hay legitimidad democrática, nada se gana con que el Presidente renuncie y asuma por 30 días el Presidente del Congreso que viene siendo más de lo mismo hasta que el Congreso, después de su conciliábulo elija un presidente por el resto del período, que también es más de lo mismo sin legitimidad democrática, amplió.

Destacó que desde el punto de vista democrático el Presidente no debe renunciar, sino convocar la Constituyente.

Recalcó que “tenemos que salir de la crisis por la vía de la Constitución, porque de lo contrario vamos a salir por golpe de Estado y golpe de Estado no nos garantiza en ninguna forma que vamos a tener democracia”.

Explicó que la Constitución del año 61 no prevé la Asamblea Constituyente y he allí el primer escollo que hay que vencer.

De manera que para que se pueda reconstituir la legitimidad democrática, dictar nuevas normas que reorganicen el Estado, que establezcan nuevas relaciones entre la sociedad civil, sus derechos y libertades y el Estado y un nuevo régimen político democrático es necesario reformar la Constitución para con la reforma constitucional prever la figura de la Asamblea Constituyente y por allí es que debemos empezar, precisó Allan Brewer Carías.”

Cuatro días después, el 8 de marzo de 1992, expresé en declaraciones dadas a la periodista Milagros Durán, publicadas en el **diario El Nacional** (“Asamblea Constituyente es la salida más democrática”, p. D-2), lo siguiente:

“La asonada del cuatro de febrero, aparte de dar quizás el último campanazo a la dirigencia política, puso de relieve la falta de credibilidad en las autoridades del país y en los partidos políticos. La simpatía despertada por los protagonistas de los sucesos, principalmente por el Hugo Chávez Frías, evidencia la falta de legitimidad del sistema democrático.

La velocidad con que vienen ocurriendo los hechos, después del cuatro de febrero y con la que se han venido subiendo los ánimos, revela que no hay mucha paciencia ni mucho tiempo para actuar antes de que se produzcan nuevas explosiones sociales. De cualquier modo, las salidas a esta crisis deberán producirse cuanto antes.

Dos propuestas importantes dominan hoy el escenario político. Una es la solicitud de renuncia del Presidente, cuyo: abanderados son el expresidente Rafael Caldera y Arturo Uslar Pietri, quien lanzó la escéptica frase "ver para creer" luego de último discurso presidencial.

La manera con que vienen ocurriendo los hechos después del cuatro de febrero y con la que se han venido subiendo los ánimos, revela que no hay mucha paciencia ni mucho tiempo para actuar antes de que se produzcan nuevas explosiones sociales. De cualquier modo, las salidas a esta crisis deberán producirse cuanto antes.

Dos propuestas importantes dominan hoy el escenario político. Una es la solicitud de renuncia del Presidente, cuyos abanderados son el expresidente Rafael Caldera y Arturo Uslar Pietri, quien lanzó la escéptica frase "ver para creer" luego del último discurso presidencial.

La otra propuesta, liderizada por el secretario general de Copei, Eduardo Fernández, de formar una Asamblea Nacional Constituyente, propuesta no compartida por algunos sectores de su partido y respaldada por dirigentes de las distintas organizaciones políticas, incluso por el propio Presidente Carlos Andrés Pérez.

Renuncia del Presidente no sería saludable

Para el jurista Allan Brewer Carías, la renuncia del Presidente de la República no sería la mejor salida para el sistema democrático, y además crearía un grave precedente, por lo que ningún presidente podría concluir su mandato constitucional de cinco años "porque bastaría con el alzamiento de cuatro coroneles y que se escuchara el sonido de unos cuantos cacerolazos para que el Presidente renunciara".

Estima Brewer Carías que la propuesta idónea es la de nombrar una Asamblea Nacional Constituyente, que tendrá como propósito fundamental reconstituir el Estado y reformar la Constitución Nacional.

Para Brewer Carías lo más sensato, ante la crisis política y socioeconómica que vive el país, es iniciar todo lo concerniente a la formación de una Asamblea Nacional Constituyente, la cual tendría plenos poderes de actuación.

La Constituyente paso por paso

Allan Brewer Carías explicó con gran habilidad pedagógica cuáles serían los pasos que habría que dar para formar la Asamblea Nacional Constituyente, de la que todo el mundo habla y pocos tienen claro en qué consiste.

El primer paso es reformar la Constitución Nacional para introducir la figura de la Asamblea Nacional Constituyente. Esta reforma puede aprobarse por dos vías. Una, que la respalde un tercio de los senadores y de diputados, y otra que lo aprueben por mayoría a absoluta las Asambleas Legislativas.

Segundo paso. Una vez que hayan aprobado la iniciativa, el Presidente del Congreso debe convocar a una sesión conjunta, con al menos tres días de anticipación. La propuesta debe ser aprobada por las dos terceras partes del parlamento.

Tercer Paso. Luego se convocará a un referéndum, que no es más que una consulta popular para que se apruebe o no la constitución de la Asamblea Nacional Constituyente.

Cuarto Paso. Aprobada la propuesta por la mayoría popular.

Se procedería a organizar circuitos en todo el país para la elección de los constituyentes, como se les llamaría a los miembros de esta. Según dijo Brewer Carías, el número ideal de integrantes sería entre 80 y 100 personas. En caso de que sean 80 personas, al menos un tercio, debería ser electo uninominalmente, por lo cual habría que dividir el país en 50 circuitos electorales, para elegir a un representante en cada uno de ellos.

Los treinta constituyentes restantes deberán ser electos por listas nacionales, promoviendo así, la representación proporcional de las minorías.

Quienes pueden participar

De acuerdo con el esquema filosófico de una Asamblea Constituyente, no podrían ser candidatos a integrarla, diputados, senadores, alcaldes, concejales, ni ningún funcionario público o representante gremial. Si algún diputado o dirigente político quisiera pertenecer a ésta debería renunciar a su cargo y no podría participar en los procesos electorales siguientes, lo cual limitará las apetencias electorales de algunos, que siempre quieren pescar en río revuelto.

Los aspirantes deben ser representantes del pueblo sin compromisos partidistas ni gremiales de ningún tipo.

Plenos poderes

Una Asamblea Nacional Constituyente tendría plenos poderes para actuar en cualquier campo de la vida pública. Su función primordial sería la de reformar la Constitución parcial o totalmente, pero si así lo considera conveniente, de acuerdo con la situación del país, podría pedir reducir el mandato del Presidente de la República y convocar a elecciones; podría también disolver el Congreso, aunque ambos organismos no son incompatibles, el Congreso puede seguir con su actividad legislativa. En pocas palabras, podría disolver los poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo. Por ello cada circuito electoral deberá ser muy cuidadoso al escoger a su constituyente.

Advirtió Brewer Carías que la disolución de los Poderes Públicos por parte de esta Constituyente podría traer el peligro de una especie de Gobierno por Asamblea, que tampoco es la vía para salir de la crisis”.

Yo creo que una Asamblea Nacional Constituyente deberá actuar con mucha racionalidad.”

Posteriormente, en declaraciones dadas al periodista Fabricio Ojeda del **diario *El Siglo***, de Maracay publicadas el 1 de abril de 1992 (“La renuncia de CAP agravaría la crisis,” p. A-12), ante la pregunta “-La reforma de la Constitución Nacional ha sido presentada como una de las panaceas para solucionar la crisis ¿Es la Constitución la causante de los males del país y por eso hay que reformularla?”, expresé lo siguiente:

“-La reforma constitucional y la asamblea constituyente no son panaceas para resolver los problemas económicos y sociales del país. Esos problemas se resuelven con una política gubernamental. No es la Constitución la que los resuelve. Es el gobierno con la política de inversión y de desarrollo que aplique. Creo que se debe advertir que la reforma constitucional no va a dar de comer al que no tiene ni le va a aumentar los salarios a quienes tienen poco.

Después de atender una llamada telefónica, Brewer-Carías añade que evidentemente, nuestra Carta Magna no es la causante de la crisis política que tiene alborotados a muchísimos venezolanos.

Para él, lo que existe es una crisis del sistema político y de “legitimidad democrática de sus representantes”.

-No hay -explica- consenso alguno en la población sobre la representatividad que el Congreso, el Presidente de la República y los demás órganos electos puedan tener. Tampoco existe credibilidad en

el Poder Judicial. En fin, hay una crisis de legitimidad, derivada de una nula representatividad y participación. Desde el año 60 los partidos políticos han tenido el monopolio del poder. El pueblo no ha encontrado otros canales de participación civil y política y es el monopolio de los partidos el que ha originado la crisis. Esto lo he venido denunciando desde hace 15 años, pero nunca ha habido respuestas, quizás porque faltaban las advertencias ocurridas desde 1989 hasta ahora.

- ¿Qué se debe hacer para recuperar esa legitimidad perdida?

La única forma es convocando al pueblo para que decida y re-suelva, a través de la Asamblea Constituyente. Como esta figura no está prevista en la Constitución, para poder convocar al pueblo a una Asamblea Constituyente que contribuya a reformular el sistema político y darle una nueva legitimidad, es necesario reformar la Constitución, con el fin de establecer el mecanismo a seguir. En esto hay consenso.

- ¿Quién elige a los miembros de la Asamblea Constituyente?

Hay diversas propuestas: una que prevé la reforma que actualmente estudia el Congreso y otra que hemos formulado desde el Grupo de Estudios Constitucionales. Pensamos que una Asamblea Nacional Constituyente debe convocarse con mayor flexibilidad. En el proyecto que está en el Congreso sólo se establece que para convocar la Constituyente hay una sola vía, que es obtener las firmas del cinco por ciento de los inscritos en el Registro Electoral. Es decir, son necesarias 500 mil firmas para poder efectuar esa convocatoria. Nosotros, en cambio, creemos que si vamos al sistema de democracia directa se deben establecer mecanismos más flexibles. Por ejemplo, que en circunstancias graves el Congreso mismo pueda convocar la Constituyente, así como también el Presidente de la República, las asambleas legislativas o los gobernadores, además del pueblo, pero sin esa gran cantidad de firmas, sino un porcentaje bastante menor de los Inscritos en el Registro Electoral Permanente.

-Este sería el camino más largo para superar la crisis, pero ¿hay quienes se inclinan por la renuncia del Presidente Carlos Andrés Pérez?

-Esa es otra de las propuestas formuladas. Sin embargo, en mi criterio, si la crisis es de legitimidad democrática del sistema y de los órganos representativos, la renuncia del Presidente agravaría esa crisis y no contribuiría en nada a solucionarla, porque de acuerdo con la Constitución, si el Presidente llega a renunciar sería susti-

tuido por el Presidente del Congreso. De esta manera, ocuparía la presidencia una persona no electa, que forma parte de un órgano representativo que tampoco tiene legitimidad y está cuestionado, como es el Congreso. Luego, también de acuerdo con la Constitución, es el Congreso el que debe elegir al Presidente de la República por el resto del periodo.

Al menos, el Presidente Pérez fue elegido por el voto mayoritario de la población, aun cuando hoy nadie lo quiera. Pero lo que no tiene sentido es que el Congreso elija un presidente para el resto del periodo y quien sabe de dónde lo van a sacar. Ese presidente no tendría legitimidad alguna, porque lo elige un organismo cuestionado y porque no tiene su origen en votación popular. La renuncia de Pérez agravaría la situación, en vez de solucionarla.

Democracia o dictadura

- ¿En el tiempo que le queda a este gobierno se podrán hacer todas esas cosas como referéndum, asamblea constituyente, reforma de la Constitución...?

-Yo lo que pienso es que el tiempo es corto, en el sentido de que la crisis es grave. O se toman decisiones políticas para asumir y resolver la crisis por la vía democrática, o la crisis será asumida por otros, no precisamente democráticos. Ahí está el problema: no hay mucho tiempo, la revolución está en marcha y hay un sistema de cambio en el sistema político, a mi modo de ver irreversible. O se asume el cambio democráticamente, o ese camino nos será impuesto seguramente por militares, que Instaurarían una autocracia cuya duración será variable, pero que en todo caso terminará, tarde o temprano, en la convocatoria a una Constituyente. Esa es la alternativa.

- ¿Sería un golpe de derechas, de la oligarquía militar?

-No se sabe y si se supiera, estaría todo solucionado. Yo no diría que el peligro de golpe no ha pasado. Lo que no ha pasado es la crisis, que es irreversible y va a exigir un cambio radical en el sistema político. Esa es la angustia que existe frente a la insensibilidad que todavía demuestran algunos dirigentes dedicados a actividades diferentes a la búsqueda de soluciones para la crisis.

-Hay quienes piensan que es preferible una “dictadura honesta” a una “democracia corrupta” ¿Qué cree usted?

-Creo que la disyuntiva es falsa, un falso supuesto. No creo que esas sean las dos únicas vías y el que así lo planteo se está engañando. No toda democracia es deshonesto ni toda dictadura es honesta.

Eso es una falsa dicotomía. Lo que hay es que rehacer el sistema político, porque la libertad que existe en el sistema democrático, con todas las fallas que este pueda tener, no puede ser cambiable por ningún otro sistema que aniquile esas libertades.

- ¿La democracia venezolana es pura fachada?

-No es pura fachada. Tiene elementos de carácter político y no sólo la democracia es elegir, o que haya representatividad y participación. La democracia es una forma de vida en libertad.

Por más fallas que haya, incluso en el ejercicio de los derechos y garantías, no se puede negar que estamos en un sistema de libertades que hay que perfeccionar y mejorar, pero sin sustituirlo por otro que acabe con esas libertades.

- ¿De haber triunfado el golpe del 4-F, ¿qué habría pasado desde el punto de vista jurídico?

-Se hubiese instalado una autocracia, una junta-militar que con decretos hubiese derogado las normas contrarias a los actos que esa junta estableciera. También se hubiera dejado la Constitución vigente, salvo lo modificado por la junta de gobierno.

Eso hubiese durado un tiempo, no sabemos cuán largo, en el cual la junta hubiese asumido el Poder Legislativo, eliminando al Congreso, y el Poder Ejecutivo, gobernando mediante decretos.

También, seguramente hubiera tomado decisiones respecto a cambios en el Poder Judicial. Ese es el esquema clásico del golpe militar.”

Posteriormente, en declaraciones dadas a la periodista Teresa Delgado del **diario Pueblo**, de San Cristóbal (“Venezuela debe reconstituir su legitimidad democrática,” p. A-8), publicadas el día 29 de abril de 1992, insistí en el tema en la forma siguiente:

“La democracia ha perdido su legitimidad

Siendo el tema más relevante en nuestro país, en estos tiempos de crisis donde el pueblo espera un cambio y no sabe en qué condiciones buscarlo ni en manos de quien colocarlo, conversamos al respecto con Brewer Carías, quien señaló que el problema de considerar si la Constituyente es o no una salida a crisis política que vive el país, está en determinar en qué consiste la crisis.

Al respecto añadió que lamentablemente se habla de la Constituyente, de una renuncia del Presidente de la República o cambio de Gobierno, sin tener las bases suficientes para reflexionar sobre este asunto.

“No tengo la menor duda de que el problema político que tiene hoy el país y que constituye el centro de la crisis, es que el sistema político que se ha construido en los últimos treinta años ha perdido legitimidad democrática, aunque los miembros de Congreso, Senadores, Diputados y diferentes órganos electos han sido designados por votación popular y por tanto tienen una designación legítima, en su funcionamiento, el sistema político ha perdido “legitimidad democrática”, es decir, no hay consenso general en el país que respalde a estos órganos. Al contrario, los resultados que las encuestas arrojan son que la gente en general no se siente representada por nadie. La gente no cree en las instituciones, no cree en el Congreso, no cree en las noticias - ni creé que el liderazgo político va a solucionar los problemas del país”.

Afirma Brewer-Carías que en lo anterior centra la crisis de Legitimidad Democrática del Sistema que es una crisis de todo el sistema político, no un problema del Presidente de la República aisladamente ni de algún órgano del Estado, sino que afecta todo el sistema en su conjunto.

Este sistema, que se estructuró en 1945 se consolidó en 1958, lo que se ha denominado un esquema de estado de partidos, es de un Estado y un sistema político que se han montado sobre los pilares. Por una parte -Continúa Brewer-Carías- la democracia de partidos y por otra el Estado centralizado. La democracia de partidos ha implicado que en Venezuela hemos desarrollado una partidocracia, o sea, una democracia en la cual sólo los partidos tienen representación y donde sólo a través de los partidos se puede participar políticamente.

En los últimos treinta años, el pueblo no ha obtenido representación en el Congreso y los demás órganos “representativos”.

No se puede participar en la conducción de los intereses de Venezuela sino a través de los partidos. Las sociedades intermedias se encuentran aplastadas por el sistema e incluso cada vez están más penetradas y controladas por los partidos políticos.

Los sindicatos, gremios, asociaciones colegios profesionales etc., a raíz de esta penetración partidista, basan sus elecciones en la partidocracia antes que en grupos de las sociedades intermedias.

“El llamado centralismo democrático de los partidos políticos ha originado la consolidación de un Estado “Centralizado”, donde en el centro del país se concentra todo el poder político, económico, militar, administrativo y legislativo, siendo relegada la vida política en el interior del país. Todo se controla desde las cúpulas partidistas en el centro y sólo ha tenido alguna disidencia en las elecciones de Gobernadores y Alcaldes”.

Ratifica Allan Brewer-Cariás que ese esquema estatal del Estado de partido y el sistema político que se ha montado sobre la democracia de partidos es el que está en crisis, es el que ha perdido legitimidad democrática.

Y, si ese es el motivo de la crisis, el planteamiento que hay que formularse es el de cómo podemos restablecer la legitimidad democrática perdida. cómo podemos hacer que el sistema readquiera la legitimidad democrática.

Asamblea Constituyente como vía para salir de la crisis

La única forma de poder reconstruir la legitimidad democrática perdida, de las instituciones políticas, es a través de una consulta popular reconvocando al pueblo para que éste se pronuncie sobre el sistema político Y proponga sus cambios, lo que no es otra cosa que una Asamblea Constituyente. La Constitución venezolana del 61 no prevé ese mecanismo de democracia directa, salvo la figura del referéndum para aprobar una reforma constitucional.

Para poder convocar una Asamblea Nacional Constituyente, hay que empezar por reformar la Constitución Para éste se han formulado dos soluciones -manifestó- en primer lugar, fórmula “oficial” del estamento político (reformar la constitución y nada más) para lo cual el Congreso, hace la reformulación y va a someter a referéndum esa reforma elaborada sin consulta ni participación popular.

“No creo que esa vía solucione el problema y reconstituya la legitimidad, sino que la va a agravar”.

Frente a esa vía la alternativa que se ha venido planteando es Reforma Constitucional, pero no como se está discutiendo en el Congreso, no de setenta y siete artículos, sino una reforma de un sólo artículo, que es crear la figura de la Asamblea Constituyente como mecanismo de la Reforma Constitucional, y que en el referéndum que apruebe esa reforma constitucional, en sí mismo ya convoqué a la Asamblea, esta vía es la que podría solucionar esta crisis.

Para lograr esto, habría que empezar a propugnar el Voto Negativo al referéndum planteado, para que a través de este se dé una respuesta positiva del estamento político.

Hay poco tiempo para resolver este problema crítico que atraviesa el país, expresó Brewer-Carías, y si no se resuelve democráticamente la revolución que está en marcha, nos la va a solucionar otro, y podremos perder la libertad y la democracia, que no es lo que se persigue.

Sobre su participación en una posible Asamblea Constituyente, recalcó que no tiene ese interés y que los intelectuales del país deben aportar ideas para solucionar esta crisis, proponiendo debates, haciendo que la gente piense y reaccione, sin interés de participar.

Asimismo, añadió que actualmente el Congreso de la República ha perdido legitimidad, nadie cree en estos representantes ni se cree representado, producto de la ausencia de representatividad que tiene los órganos electos por el Estado.

En cuanto a la figura del Primer Ministro, destacó que es una cortina que se ha planteado como una gran reforma y que en realidad no conduce a ninguna solución, porque la idea del primer Ministro corresponde a los gobiernos parlamentarios y en Venezuela existe un gobierno presidencial. Si lo que se quiere es crear un ayudante al Presidente de la República, para eso no es necesario hacer ninguna reforma, basta con darle ese poder a uno de los ministros del gabinete. Este nombramiento no va a resolver la crisis. Las reformas que se han dado resultan de la misma forma tardías para este momento y no deben quedar allí. Para salir de esta crisis hay que restituir la voluntad popular.

Brewer Carías define como un error la renuncia del Presidente Pérez, ya que no resolvería nada y podría provocar una grave situación de falta de autoridad. Ante la falta de legitimidad democrática existente, la jefatura del Gobierno sería asumida por el Presidente del Congreso, que, aparte de estar igualmente cuestionado en su legitimidad, tampoco sería electo por votación popular. La realidad es que el Presidente Pérez sí fue electo por el pueblo.

El 4 de febrero es una manifestación entre otras

Pregunta obligada, los sucesos del 4 de febrero, a lo que Brewer Carías responde rápida y certeramente, como a todo lo preguntado en esta entrevista, que lo que pasó esa madrugada es un signo más de la crisis del sistema, que se evidenció el 27 de febrero de 1989,

con una manifestación popular generalizada en el centro del país, seguida por la abstención electoral para Gobernadores y Alcaldes en diciembre, luego el 4 de febrero al que siguieron las noches de las cacerolas.

De lo anterior se deduce, continuó, que el 4 de febrero no es “la manifestación”, sino una manifestación más que se inserta dentro de la crisis del sistema. Lo que allí se planteó fue la necesidad del cambio, o sea, el signo de esa exigencia del país que requiere una nueva organización política, y un nuevo mecanismo para gobernar. Pero, agregó, pensar que los militares vayan a poder solucionar los problemas del país es “una, locura y un disparate que no tiene nombre”.

El Bolivarianismo es la Doctrina Política (si es que se le puede llamar así) más primitiva que he encontrado en los anales políticos venezolanos, no aporta absolutamente nada a la solución de la crisis actual. Sacar de unas ideas de Bolívar una doctrina política para este momento, es de una conciencia naïf. Sólo nos traería una autocracia y la eliminación de la libertad.”

La propuesta sobre la Asamblea Constituyente siguió siendo recurrente en la opinión pública, y así en el reportaje de la periodista Rosita Caldera publicado en el **diario El Nacional** del 20 de mayo de 1992 (“Hay que forzar convocatoria de una Asamblea Constituyente...”, p. D-4), sobre el Foro realizado en la casa Rómulo Gallegos, con especialistas de la Copre y exconstituyentes colombianos, indicó:

“Brewer, que ha sido un defensor de la Constituyente en Venezuela, señaló que en nuestro país no hay otra salida que convocarla, ya que la reforma general que está haciendo el Congreso agravará los problemas y si se aprueba sin participación popular, sobrevendrá un voto negativo, de rechazo o la abstención ante quienes Intentan prolongar un liderazgo que colapsó.

‘Pero aquí hay una revolución en marcha por la constituyente, si no se hace en democracia, nos la van a convocar unos militares, pero a qué costo y cuándo.’”

Posteriormente en declaraciones dadas a la periodista María Isabel Párraga, del **Diario de Caracas** del 16 de julio de 1992 (“La reforma llegó tarde”), expresé que:

“El actual proyecto de Reforma Constitucional es el planteamiento “oficial” de salida a la crisis y representa una solución “tardía” porque se están evidenciando todos los síntomas del finde una etapa histórica, que a su juicio es irreversible.

“El liderazgo político está empeñado en prolongar este ciclo histórico. Este querer correr la arruga puede conducir al colapso,” expresó.

Brewer Carías prefiere creer que “la constituyente es una ilusión posible” y que su convocatoria podría hacerse rápidamente por medio de la reforma de un sólo artículo de la actual Constitución.”

En todo este contexto, en octubre de ese mismo año 1992, en medio de la acentuación de la crisis política, el Presidente Carlos Andrés Pérez, con quien debo precisar que no me unían vínculos políticos algunos, conociendo sin embargo mi opinión sobre el tema de la Asamblea Constituyente para la recomposición del proceso político del país, me invitó a reunirme con él en el Palacio de Miraflores para conversar sobre el tema.

Acudí a la entrevista, y luego de expresarle mi estupor por lo que significaban los daños todavía visibles en las paredes de la antesala de su Despacho en el Palacio originados por el asalto de las tropas de los golpistas de febrero de ese año, le expuse mi tesis, la cual ya había sido bien publicitada sobre la necesidad de convocar una Asamblea Constituyente, y le formulé la propuesta de que fuera él mismo, como medio incluso para buscar relegitimar su liderazgo y posición en el país, quien convocara una consulta popular para proceder luego a tomar la iniciativa para una reforma puntual de la Constitución, y así iniciar un proceso constituyente.

Como yo tenía mis ideas bien estudiadas, antes de la entrevista había preparado un borrador de proyecto de decreto convocando a la consulta popular con la iniciativa para comenzar el proceso constituyente previa reforma de la Constitución, que le comenté, entregué y dejé al Presidente, explicándole su alcance.¹⁰

Ese borrador, tengo el convencimiento de que no debió haber salido nunca de la gaveta de su escritorio en el Palacio de gobierno, sin perjuicio de que el Presidente Pérez lo pueda haber comentado con algunas personas, como fue el caso por ejemplo de su Ministro de la Defensa Fernando Ochoa Antich. Éste mismo me lo comentó días después en una reunión que sostuvimos en su casa con otros civiles, las cuales él solía organizar para intercambiar ideas sobre los acontecimientos en el país.

¹⁰ Véase las siguientes declaraciones de prensa que di sobre el tema: Allan R. Brewer-Carías, “Es legal exhortar a CAP que promueva consulta popular sobre su mandato,” declaraciones a Gustavo Oliveros, *El Nacional*, Caracas, 24/10 /92, p. D-1; “Ninguna consulta al pueblo puede ser inconstitucional...,” declaraciones a Edgar López, *El Diario de Caracas*, Caracas, 07/11/92, p. 6.

Recuerdo que de entrada me dijo: “Te nos adelantaste!!” Como no entendí su exclamación, ni en qué había podido haberme adelantado a los militares, me explicó que el Presidente Pérez les había informado que tenía un proyecto de convocatoria a una consulta popular sobre su mandato y para iniciar la reforma constitucional para convocar la Asamblea Constituyente; idea que deduzco, por el comentario del Ministro, que por lo visto también ellos tenían en mente.

Ese quizás era el borrador al cual Chávez, seis años después, se podía haber referido en su discurso, aun cuando sin conocer su contenido, pues como he señalado, tengo el convencimiento de que el documento no salió del escritorio del Presidente, como me lo confirmó el propio Presidente Pérez, a los pocos meses, en mayo de 1993, cuando atendiendo a una segunda invitación que me hizo, me reuní con él en su mismo Despacho en el Palacio de Miraflores. La situación política había cambiado dramáticamente en los meses transcurridos, y ya estaba en marcha el proceso de acusación en su contra ante el Congreso, que condujo a su remoción del cargo ese mismo mes de mayo, con los votos de su propio partido Acción Democrática. El Presidente Pérez quería entonces conocer mi opinión sobre la situación en la cual se encontraba, habiéndole expresado yo mi criterio, de que en ese momento, no tenía otra alternativa que no fuera defenderse ante el pueblo, es decir, apelar al pueblo que lo había elegido, recomendándole entonces que se separara temporalmente del ejercicio de la Presidencia nombrando un Ministro encargado, como lo permitía la Constitución, y saliera a la calle a defender a su gobierno y su actuación, frente a las acusaciones que se le hacían.¹¹

Nada ocurrió. Tiempo después, un dirigente del partido Acción Democrática, alto miembro de la Fracción parlamentaria del mismo, me comentó de la existencia de un proyecto de decreto que tenía el Presidente Pérez para convocar una consulta popular o referendo sobre su gobierno y para iniciar un proceso constituyente -sin duda el que yo le había dejado en 1992-, y cómo ante la propuesta -¿amenaza?- del Presidente de proceder a dicha convocatoria, lo que había logrado había sido -aun cuando en definitiva por varios meses- el apoyo de su partido a su gobierno.

¹¹ Véase mis declaraciones: Allan R. Brewer-Carías, “El Presidente debe separarse temporalmente del cargo...,” declaraciones a Rosita Caldera, *El Nacional*, Caracas 10/05/93, p. D-4.

Así, el Presidente Pérez, en definitiva, había utilizado el proyecto que tenía en su gaveta, pero no para convocar la consulta popular, sino como una de las tantas cartas políticas que debió haber sacado en su momento para lograr el apoyo de los militares y de su partido a su gobierno después de la crisis de 1992. Ello, sin embargo, no duró mucho tiempo, pues con los votos de su mismo partido fue removido de la presidencia en 1993, y sometido a un proceso penal. El Gobierno de transición del Dr. Ramón J. Velázquez, se constituyó con el apoyo de todos los partidos, habiendo Fernando Ochoa Antich pasado de ser Ministro de la Defensa a ser Ministro de Relaciones Exteriores en dicho gobierno de transición.

En todo caso, como se señaló, dicho documento no hubiera podido servir de “precedente” alguno para la propuesta de Chávez en 1998 que buscaba convocar la Constituyente obviando la reforma constitucional.

Además, en ese momento, si bien ya había aflorado la grave crisis del sistema político democrático de partidos, no había un gobierno enfrentando las secuelas de una insurrección militar, sino que lo que había era un proceso electoral con libre manifestación de criterios, en el cual, además, se iban a elegir los nuevos integrantes de las Cámaras Legislativas quienes, de tener clara la grave situación del sistema político, eran los llamados a tomar la iniciativa constituyente, como se les había propuesto.

Si estos senadores y diputados llegaban a entender bien, luego de su elección, la necesidad que existía de recomponer el sistema político para salvar la democracia, ellos eran quienes debían y debieron, como representantes del pueblo, iniciar el proceso constituyente, y adelantarse a cualquier intento de hacerlo al margen de la Constitución.

Por ello, como se indica detalladamente más adelante, el día 13 de noviembre de 1998, luego de que fueron electos los nuevos senadores y diputados al Congreso, declaré públicamente que entonces ya no era necesario ni siquiera pensar en la convocatoria de una Constituyente, pues el proceso constituyente lo tenía que asumir la representación plural de la Nación que había sido recién electa.

Los partidos políticos no entendieron o no quisieron entender el mensaje y sus diputados y senadores simplemente le dieron la espalda a la democracia,¹² con lo cual Chávez, una vez electo Presidente, encontró el

¹² Véase las siguientes declaraciones de prensa que dí al respecto: “Ya no hace falta convocar una Constituyente” ‘declaraciones a Rodolfo Baptista’ *El Universal*,

camino libre para convocar “su” Constituyente, a su manera, con la oposición sólo de algunos pocos que no estábamos vinculados a partidos políticos, para lo cual ya en diciembre de 1998 comenzó presionando públicamente a la Corte Suprema de Justicia para que mediante una interpretación, que se esperaba emitiera, se lo permitiera.

Esa Constituyente autocrática, antidemocrática, contraria a la Constitución era la que Chávez había estado vendiendo entonces; la Constituyente democrática en cambio era la que debíamos asumir los venezolanos todos. Por ello, siempre dije que no había que temerle a la Constituyente democrática, y que en cambio a la que debíamos temerle era a la antidemocrática, convocada al margen de la Constitución, que era exclusionista, y que fue la que en definitiva nos convocó Chávez en 1999.

Ello lo expresé, además, como ya he señalado, en declaraciones dadas a José Luis Olivares, publicadas en el diario *Últimas Noticias*, Caracas, el 20 de agosto de 1998 (“O convocamos a una Asamblea Constituyente en democracia o nos la convocan,” p. 9), así.

“Los venezolanos de este final del Siglo XX de ninguna manera merecemos tener que esperar una ruptura constitucional, para convocar al pueblo, a una constituyente, sostuvo ayer el Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, doctor R. Brewer Carías, en la rueda de prensa que ofreció en la sede de la ACPS.

Allan R. Brewer Carías afirmó que el planteamiento central de la Academia se resume en lo siguiente: “Convocamos a una asamblea constituyente en democracia, o nos las convocan.

Seguidamente aclaró que el concepto de asamblea constituyente que maneja la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, es de carácter democrático.

Mientras que el concepto de Asamblea Constituyente que defiende el candidato presidencial de la V República, Comandante (r) Hugo Rafael Chávez, es de carácter anticonstitucional.

Brewer Carías planteó a nombre de la Academia, que, en la situación de crisis política terminal actual, producida por el deterioro de los partidos políticos que a partir de 1958 asumieron el mo-

Caracas, 13/11/98, p. 1-20; “Referéndum no es necesario” ‘declaraciones a Ingrid Rojas’ *El Mundo*, Caracas, 11/12/98; “Con el nuevo Congreso electo ya no es necesaria la Constituyente” ‘declaraciones con Pedro Nikken a Máximo Peña’ *El Nacional*, Caracas, 13/11/98, p. D-4.

nopolio del Poder y de la representatividad y participación democrática, requiere de la convocatoria de una Asamblea Constituyente en democracia.

Prosiguió que la Asamblea Constituyente tendría como objetivo redactar una nueva constitución.

La explicación

El académico Alfredo Morales Hernández explicó al redactor que la Asamblea Constituyente que plantea la Academia, de ninguna manera es excluyente del Congreso, aun cuando tendría facultades para sustituir al Parlamento o al Presidente.

Morales Hernández recordó que Acción Democrática juntamente con un grupo de militares participó en un golpe militar en 1945 y convocaron a una Asamblea Constituyente con vigencia por algún tiempo.

La supervivencia

Allan R. Brewer Carías está convencido de que la supervivencia del Sistema Democrático depende de la descentralización. Es decir, que en la medida en que se descentralice, en la misma medida aumentará su carácter democrático. También dijo que el necesario acuerdo, a pacto de gobernabilidad futura que requiere el país, no se puede lograr mediante un acuerdo al estilo del Pacto de Punto Fijo, firmado por algunos líderes de los deteriorados partidos, argumento que los partidos dejaron de ser los únicos actores del sistema democrático.

A su juicio la identificación ahora es sólo posible mediante la convocatoria general al pueblo, para poder tener representatividad de todos los actores políticos del actual sistema democrático.”

III

LA NUEVA NECESIDAD DE RECONSTITUIR EL SISTEMA POLÍTICO Y LA IDEA DE LA CONSTITUYENTE EN 1998 PARA ASEGURAR LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Los venezolanos somos muy dados a olvidar la historia, incluso la reciente. Los mismos motivos que nos llevaron a proponer en 1992 la necesidad de una consulta popular sobre la Constituyente fueron los que en 1998, entonces agravados, nos llevaron a pensar que ésta era inevitable para reconstituir el sistema político y el Estado.

El reto que entonces teníamos los venezolanos era darnos cuenta definitivamente de cuál era la disyuntiva real que teníamos planteada: o convocábamos democráticamente la Constituyente para reconstituir el sistema político en ejercicio de nuestros propios derechos democráticos, o nos la iban a convocar quizás “después de conculcarnos por algún tiempo o ‘por ahora,’ que siempre es un tiempo impreciso por arbitrario.”

La fórmula legal para llegar a ella, de la cual carecíamos en 1992, estaba entonces, en 1998, en el referéndum consultivo que regulaba la recién promulgada Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, que atribuyó la decisión para convocarlo al Presidente de la República en Consejo de Ministros; a las Cámaras Legislativas en sesión conjunta o a un grupo equivalente al 10% de los electores.

De nuevo nos encontrábamos en la situación de que estaba en manos de los Poderes del Estado la decisión para que en las elecciones de diciembre de 1998 se incluyera o no una tercera tarjeta para efectuar la consulta sobre el tema de la convocatoria a una Constituyente y saliéramos de una vez del asunto en forma democrática; de manera que si el voto era afirmativo, como lo sería según lo que informaban las encuestas, el Congreso que se eligiera en noviembre de ese año tendría como tarea

inmediata prioritaria, por mandato popular, no por un acuerdo de partidos o por una propuesta política aislada, proceder a la reforma de la Constitución para regular la Asamblea Constituyente y así poder convocarla constitucionalmente.

En la situación de crisis terminal en la cual nos encontrábamos, insistí en expresar que no había que temerle a una Constituyente convocada democráticamente, es decir, no había que temerle a la democracia, siempre que tuviéramos claro que su sola convocatoria y funcionamiento no iba a acabar con los problemas del país. A lo que sí teníamos que temerle era a la incomprensión del liderazgo político sobre lo que estaba ocurriendo.

Por ello, las declaraciones dadas al periódico *Descifrado*, sobre “La Otra Constituyente,” publicadas en Caracas el 13 de agosto de 1998, así:

Allan Brewer Carías, presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, retomó su propuesta a la Constituyente, la misma que abrió el debate sobre el tema en marzo de 1992.

Ha pasado por debajo de la mesa la propuesta de convocatoria de la Constituyente presentada por Allan Brewer Carías. La ha lanzado como una necesidad de anticiparse a la ruptura institucional, ya que al país le quedan muy pocas salidas para conjugar la crisis actual. Si el status fuera inteligente y tuviera un proyecto de país, tal como lo ha dicho el mismo Brewer, no esperaría que se desencadenaran acontecimientos que conduzcan a medidas de fuerza y por ende a la ruptura institucional. Si el status fuera inteligente, decimos nosotros, le tomaría la palabra a Brewer y quitaría a la candidatura de Hugo Chávez la bandera de la Constituyente.

Pero, la otra candidatura, la que se cree polarizará con la de Chávez, la de AD y Luis Alfaro Ucero, insiste en su llamado a un Pacto Nacional, cuando ello no es posible porque no hay actores con suficiente peso que decidan e impongan la materia y naturaleza del acuerdo. Los pactos perdieron credibilidad porque no hay actores que se presten a ellos. El mismo Alfaro Ucero se ha quejado de que su propuesta no encontró eco. Y no encontró eco porque el país, para bien o para mal, está encauzado por la vía de la Constituyente. Es un sentimiento que se siente no sólo en las masas que acompañan a Chávez en sus marchas por Caracas y en los votantes invisibles que lo ubican en el primer lugar de las encuestas. Es un sentimiento que estuvo vivo en la asamblea de Fedecámaras, que se siente en un matrimonio celebrado en La Esmeralda, y en la boca de otros dirigentes como Oswaldo Álvarez Paz.

Brewer insiste en que éste es el momento. Y no hay que perderlo, tal como ocurrió antes, porque no hubo anticipación de la dirigencia, en 1858, en 1893 y en 1946. “En ninguna de esas ocasiones el liderazgo pudo inventar nada nuevo para cambiar lo que era indispensable e inevitable cambiar, y fue necesaria la Guerra Federal para llegar a la Constituyente de 1863; fue necesaria la otra guerra de Gómez contra los caudillos federales para llegar a la Constituyente de 1901; fue necesario el golpe de Estado del 18 de octubre para llegar a la Constituyente de 1946; y fue necesario el militarismo de los años cincuenta para llegar al Congreso Constituyente de 1958”.

Brewer propone que el presidente en Consejo de Ministros emita un decreto mediante el cual se convoque a la Constituyente para que en las próximas elecciones se agregue una tercera boleta electoral que servirá para que el pueblo, en referéndum, decida si va o no la Constituyente. Como la respuesta será afirmativa, pues el Congreso que resulte electo tendrá como prioridad la Constituyente.

El centro del problema, según Brewer, estriba en que, en Venezuela, “a pesar de todas las advertencias, las reformas las iniciamos demasiado tarde, sin anticiparnos a la crisis, y más bien en medio de ella. Hoy por hoy, por tanto, la crisis de la democracia, de su consolidación y afianzamiento, no se puede solucionar ya con una simple reforma constitucional, sino abriendo efectivamente nuevos canales de representatividad y participación para llenar el vacío que nos ha dejado el desprestigio de los partidos políticos tradicionales. Para ello, el reto que tenemos los venezolanos es el de formular un nuevo proyecto político democrático que sustituya el Estado Centralizado de Partidos por un Estado Centralizado Participativo”.

En todo caso, lo que sí debíamos evitar era que se procediera a su convocatoria sin previsión constitucional, como algunos particularmente Hugo Chávez habían anunciado; y que de golpe resucitaríamos otra Revolución Legalista como la de fines del siglo XIX que tuvo su origen, precisamente, en una reforma constitucional hecha irregularmente.

Una Asamblea Constituyente en esos tiempos, en momentos de crisis política generalizada, no era otra cosa que un mecanismo democrático para formular un proyecto de país, como lo fueron las grandes Constituyentes de 1811, 1830, 1864, 1901 y 1947, pero con la diferencia de que aquellas todas habían sido el resultado de una ruptura política y no el mecanismo para evitarla. En los tiempos de crisis de la democracia como los de 1998, una Constituyente era para que las fuerzas políticas pudieran llegar democráticamente a un consenso sobre ese proyecto de país. Por eso lo importante era que la democracia la asumiera como cosa propia,

por supuesto con el riesgo para el liderazgo de poder perder el control del poder que los partidos tradicionales habían tenido durante 40 años. Ese, quizás, era el precio que había que pagar para que la democracia continuase. Identificarlo era la tarea histórica que teníamos por delante.

La Constituyente así planteada, por supuesto, no era para destruir ni para excluir como también se había venido sugiriendo por algunos, como fue el caso de Chávez -que lamentablemente fue lo que luego ocurrió- pues para establecer cualquier forma de autocracia o de autoritarismo no era necesario Constituyente alguna, más bien era un mecanismo engorroso, un estorbo y un enredo.

La conclusión de la crisis terminal en la cual nos encontramos en 1998, por tanto, no era otra que reconstituir el sistema político para lo cual no sólo debía seguir siendo democrático, sino ser más democrático. Esto, en realidad, debieron haberlo asumido en su momento los partidos políticos; no lo hicieron antes ni lo hicieron en 1998; ignorando que si querían salvar la democracia debían hacerlo.

En cierta forma lo que en 1998 estaba reclamando el país a los partidos políticos, era lo que en su momento los líderes históricos de Acción Democrática le reclamaron al medinismo en los inicios de los años cuarenta del siglo pasado: más democracia. Pero lamentablemente medio siglo después, los partidos tradicionales tenían el mismo grado de incomprensión de lo que en el país había ocurrido, precisamente a causa de ellos, que es la democratización. Esta incomprensión fue la que llevó al deterioro de los partidos, y con ello al vacío de poder y de liderazgo que en 1998 teníamos.

Por ello, en 1998, realmente, ninguna de las opciones electorales presentadas podía considerarse como un salto al vacío, todas eran producto de la crisis que ciertamente nos había conducido a un vacío político, entre otros factores porque los partidos de gobierno y oposición, particularmente durante los largos años precedentes, no entendieron lo que en el país estaba ocurriendo, pues los reclamos de más democracia se venían planteando desde mucho atrás.

Pero el problema, como señalamos, en 1998 era más grave de lo que nos imaginábamos y quizás ya era tarde para muchas de las decisiones que se debieron haber adoptado 10 o más años antes. La crisis entonces llegó a su etapa terminal, y lo peor que podía pasar era que el sentimiento de culpa encegueciera al liderazgo y los deseos que teníamos los confundiéramos con realidades que no eran.

En tal sentido, y aparte de la legítima tarea de cada candidato y de cada partido de presentar en las elecciones de 1998 una cara o máscara propia y distinta para buscar votos, lo que si era necesario era que tuviéramos claro que en la situación de entonces, ninguno de los candidatos ni partidos aisladamente parecía estar en capacidad de asegurar la gobernabilidad democrática después de las elecciones, pues probablemente ningún partido llegaría a obtener la mayoría parlamentaria, y aunque así hubiera sido, ello no hubiera sido suficiente; precisamente en un año en el cual el nuevo gobierno tenía que enfrentarse a una de las más grandes crisis económicas que habíamos tenido en los años precedentes, que derivaba de la caída de los precios del petróleo. No era ya la crisis financiera interna la que podía agobiar al Estado, sino la crisis global del propio Estado petrolero.

Y ella, que iba aparejada a la crisis política como siempre ha sucedido en la historia, sólo podía enfrentarse con un acuerdo que garantizase la gobernabilidad.

De eso precisamente se trata la democracia: de acuerdos, de consenso, de disidencias, de discusiones y de soluciones concertadas o votadas. Me espantó entonces haber leído en los meses de 1998, por ejemplo, todos los epítetos inimaginables que salieron de las cuevas y trincheras políticas, cuando el profesor Luis Castro Leiva planteó en el Congreso este mismo problema de la gobernabilidad, y de la necesidad de un acuerdo político futuro para asegurar la gobernabilidad democrática. Lo insólito es que, si no lo había – y no lo hubo –, lo que íbamos a perder era la propia democracia y quizás a ello estaban apuntando unos cuantos, utilizando, por cierto, a muchos ingenuos.

Un acuerdo que asegurase la gobernabilidad, por supuesto, conllevaba el pago de un precio por la paz y la democracia por parte de cada uno de los que querían que éstas continuasen. No es que estábamos planteando la disyuntiva electoral en términos de democracia o guerra civil como algún candidato (Chávez) lo había hecho, pues en definitiva ni la democracia ni la Constituyente eran ni podían ser monopolio de algún candidato. Era de todos y la guerra civil con la que se nos amenazaba como una posibilidad que podía estar a la vuelta de la esquina, tenía que ser la aversión de todos.

La democracia venezolana se mantuvo por cuarenta años gracias a que Acción Democrática abandonó el exclusivismo sectario de los años cuarenta, y tuvo que comprender por la represión de la dictadura militar, que en estas tierras no podía pretender gobernar ni con exclusiones ni con un partido único mayoritario que impusiere su voluntad; y que había que

llegar a un acuerdo de gobernabilidad democrática con los partidos existentes, así fueran minoritarios. Ese fue el Pacto de Punto Fijo, y ese acuerdo hizo posible la sobrevivencia del sistema.

Pero esos Pactos por supuesto se habían agotado, porque cuarenta años después el país era otra cosa; la democracia centralizada de partidos conducida por partidos regidos por el principio del centralismo democrático entonces ya había quedado en la historia, es decir, se había acabado; y para que la democracia sobreviviera, por supuesto, en 1998 no podían revivirse ninguno de aquellos Pactos que también habían quedado en la historia. Esto estaba claro, pero no por ello resultaba que no se requiriera de otro acuerdo político de mucho mayor espectro para definir el Estado democrático que queríamos para las décadas futuras, que es lo que teníamos planteado por delante en 1998.

Por supuesto, en ese entonces ya no podía ser el Acuerdo Nacional que habían propuesto algunos partidos y líderes políticos, formulado tardíamente, por cierto, como tantas otras veces ha ocurrido en nuestra historia. No, como señalamos, entonces el asunto era más complejo, más democrático: el acuerdo no podía ser entonces lo que todavía pudo haber sido en décadas anteriores, es decir, un documento al estilo del de Puntofijo, firmado por tres, cinco o diez líderes políticos. En aquel entonces ellos representaban la democracia, eran los únicos que representaban la militancia democrática, pues el país no lo era. En 1998 la situación era otra, la mayoría de los venezolanos éramos demócratas y la democracia se había desparramado por todos los rincones de esta tierra, de manera tal que estaba seguro de que nadie se hubiera sentido representado si sólo tres, cinco o diez líderes, de los de siempre, llegaban a un pacto para gobernar.

La propia democracia había complicado las cosas, para bien ciertamente, y entonces tenía ya que haber muchos más convidados al acuerdo, no sólo partidos y organizaciones intermedias de la sociedad civil sino por, sobre todo, intereses regionales de los nuevos centros de poder que para bien democrático se habían desarrollado en las provincias. Treinta años antes bastaba que luego de hablar con el Alto Mando Militar se reunieran Betancourt, Caldera y Villalba con los Presidentes de la Confederación de Trabajadores de Venezuela y de Fedecámaras, y quizás el Arzobispo de Caracas y algún otro dirigente partidista -pocos-, para que cualquier situación político-económica encontrara solución. En 1998 ya eso no era así, ni podía serlo.

Ese necesario Acuerdo que se requería para asegurar la gobernabilidad futura, por tanto, era mucho más complejo que el de 1958, y requería de la participación de muchos nuevos actores y por, sobre todo, requería de un mecanismo que les garantizase su representatividad democrática.

Pero precisamente, la crisis de 1998, impedía la identificación precisa de todos los actores políticos de entonces; por eso la idea de la Asamblea Constituyente para convocarlos democráticamente, como un medio para garantizar la participación de todos los actores, sin exclusiones, con el objeto de reconstituir el sistema político para la gobernabilidad democrática en el futuro; donde por supuesto, debían quedar rechazadas todas las fantasmagóricas ideas de clara inspiración totalitaria como las de un Poder Moral o fórmulas por el estilo.

El Congreso cuyos diputados y senadores en 1998 estaba por elegirse claro que hubiera podido ser tal Constituyente, siempre que lo hubiéramos elegido como tal; pero también ya en ese entonces era tarde: los candidatos y sus partidos ya habían entrado en las talanqueras con criterio tradicional de elección como lo demostró el espectáculo de las alianzas de planchas, por lo que era seguro que el Congreso que resultaría electo en noviembre de 1998 sería más o menos del mismo género de la última Legislatura que teníamos, un desastre, como lamentablemente ocurrió.

Pero incluso, mientras la Constituyente se inventaba, si es que democráticamente se lograba, para enfrentar los problemas del fin de Siglo, en todo caso, era indispensable de inmediato tratar de llegar a establecer unas reglas mínimas de juego político que permitieran enfrentar súbitamente la crisis económica, que era de verdad, y que exigía comenzar a adoptar medidas de mediano y largo plazo. No había que olvidar que, en ese momento, el gobierno a instalarse en 1999 en principio estaría más atado que ningún otro por la situación de la economía petrolera, con reservas internacionales en descenso, medidas monetarias ineficaces que habían llegado al límite de amenazar otra crisis financiera, y servicios públicos deficientes que impedían pensar en restringir el gasto público. El próximo gobierno, por tanto, en principio no podía, por arte de magia, hacer del país, un país productivo en meses, y tendría que adoptar medidas de ajuste tan o más complicadas que las que el populismo impidió adoptar al Presidente Carlos Andrés Pérez y que a regañadientes adoptó, en parte, el Presidente Caldera.

Para todo esto, incluso, no podía esperarse hasta 1999, pues el mundo se nos podía venir encima; los candidatos presidenciales y los partidos que los apoyaban tenían entonces la obligación, por ello, de llegar a esas reglas de juego y tener la determinación democrática necesaria para plantearlo, aun cuando con ello no produjeran votos, de manera que no sólo dijeran lo que la gente quería oír, sino lo que el país necesitaba, rectificando si era necesario. Como en ese momento lo expresó el Provincial de los Jesuitas, Arturo Sosa, S.J.

“Pocas generaciones tienen la oportunidad de estar en un proceso de definición de su futuro como ahora. Hay que inventar, lo que no se puede es no hacer nada...”

Pero la historia también nos enseña que esa oportunidad creadora, muy lamentablemente, muchas veces se ha perdido. Sucedió con la crisis que comenzó a aflorar en los años que precedieron a la Revolución Federal, con dos reformas constitucionales y una Constituyente tardía, la de 1858; sucedió con la crisis de fin del Siglo pasado, también con dos reformas constitucionales y otra Constituyente tardía y mal convocada, la de 1891; y sucedió con la crisis de los cuarenta, con una reforma constitucional y una Constituyente exclusionista, la de 1946. En ninguna de esas ocasiones el liderazgo pudo inventar nada nuevo para cambiar lo que era indispensable e inevitable cambiar, y fue necesaria la Guerra Federal para llegar a la Constituyente de 1863; fue necesaria la otra guerra de Gómez contra los caudillos federales para llegar a la Constituyente de 1901; fue necesario el golpe de Estado del 18 de octubre para llegar a la Constituyente de 1946; y fue necesario el militarismo de los años cincuenta para llegar al Congreso reconstituyente de 1958.

Lo que no era tolerable, como lo expresamos en 1998, era que en ese fin de Siglo XX, en la época de las comunicaciones inmediatas, interactivas y virtuales, era que el liderazgo político no inventara, y nos tuviera a toda la población como espectadores de una función que ya había terminado, a la espera de que subiera el telón, pero sin que nadie supiera a ciencia cierta del espectáculo que íbamos a tener, y que en ese momento podía ser cualquier cosa. Por ello, lo que no había derecho era que en un país que entonces era democrático, tuviéramos que esperar, de nuevo, como tantas veces en la historia, una ruptura política para llegar a la Constituyente, o dejar de convocarla democráticamente y permitir que nos la convocaran por vías no democráticas e inconstitucionales.

El reto que entonces teníamos era el de asegurar que el cambio inevitable que se iba a producir, similar al que habíamos tenido en otros períodos de nuestra historia, fuera democrático, para lo cual se necesitaba de una estabilidad política que garantizase la gobernabilidad, de manera que si ésta no se aseguraba desde entonces, podía que el colapso definitivo de la democracia estuviese próximo, como en efecto lo estaba sin que el liderazgo se percatara.

En esa situación, había que tener claro que, al poder, en democracia, no se llega ni se puede pretender llegar por las buenas o por las malas; se llega con votos, gústele o no a quien quiera gobernar. Pero el problema real, no era ya llegar al poder, era qué hacer una vez que se llegase a

él y sobre esto los venezolanos entonces habíamos oído muy poco en la campaña electoral, salvo algunas frases cohete que servían para cualquier cosa.

Teníamos por delante, por tanto, un proceso de cambio inevitable, una revolución que estaba corriendo como río subterráneo bajo nuestros pies, y que aparte del cambio generacional que implicaba, conducía a que en el futuro teníamos que realizar la “revolución pendiente” de la cual nos hablaba entonces el Rector de la Universidad Católica Andrés Bello, Luis Ugalde, S.J., consistente, nada menos, que en:

“... la superación de la pobreza y del empobrecimiento de la mayoría de los venezolanos y la recuperación de la eficacia del Estado en sus tareas más específicas y propias”

Por ello, en aquel momento, desde el punto de vista político, lo más peligroso para la democracia no era que ganase un candidato u otro, pues todos tenían el derecho de competir y de ganar democráticamente, sino que no se transformase la propia democracia y se pretendiera edificar un nuevo régimen sin cambio alguno, que fuera más de lo mismo, o que se pretendiera suprimir la democracia y tuviera como sustento el uso arbitrario de la fuerza, como lamentablemente en definitiva ocurrió.

Lo que estaba en juego, por tanto, en definitiva, después de cuarenta años de su manejo centralista por los partidos, era la propia democracia. Para que sobreviviera, tenía que ser consolidada en todo el territorio nacional y no sólo en las cúpulas partidistas en Caracas; es decir, tenía que ser afianzada y arraigada en todos los pueblos, comunidades, organizaciones, regiones y Estados. Para ello, de nuevo, no había otra forma de garantizar su sobrevivencia que la descentralización política, y si bien la descentralización por sí sola no soluciona todos los males políticos, mediante ella es que se puede participar. Por ello, en mi criterio, si había un termómetro infalible para determinar el grado democrático de las propuestas electorales de cualquiera de los candidatos o partidos en aquellos momentos, en Venezuela, era su concepción sobre la descentralización política del país.

La descentralización, por último, no lo olvidemos, ha sido el signo de nuestra historia: por ser Provincias coloniales pobres durante los primeros tres Siglos de nuestra historia, fuimos altamente descentralizados, originándose un poderoso poder local que se arraigó en los Cabildos; el cuarto Siglo, el pasado, fue el del Federalismo ciertamente disgregante, que en un país que no había logrado consolidarse como Estado Nacional, nos llevó a la ruina; y el de entonces, que estaba terminado, había sido el Siglo del Centralismo, tanto para construir el Estado Nacional como para implantar la democracia.

Hecho esto, para reformular ese Estado Nacional y para precisamente preservar la propia democracia, entonces el péndulo necesariamente tenía que moverse de nuevo hacia la descentralización política y participativa. Entender esto, históricamente y con visión democrática, era lo que todos teníamos por delante, precisamente cuando celebrábamos los quinientos años de la llegada de Colón a las Costas de Venezuela.

Lo que teníamos que rogar era que ojalá la elección en puertas de 1998 no fuera otra muestra de incomprensión del liderazgo en producir los cambios políticos necesarios -como lamentablemente termino siendo-, renunciando a asegurar la sobrevivencia de la democracia; y por ello decía en 1998 que ojalá el nuevo fin de período histórico político que estábamos viviendo, que se había iniciado en 1945, no fuera colocado por los futuros historiadores en la misma constante que hemos tenido en nuestra historia, de necesaria ruptura político-constitucional para pasar al siguiente período. Los venezolanos de esos tiempos, no nos lo merecíamos, y lamentablemente así fue.

IV

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA PARA AFIANZAR LA DEMOCRACIA, Y LAS POSICIONES DE LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES EN 1998

En 1998 el reto que el país tenía por delante era por tanto el reto de la democracia para asegurar su sobrevivencia, mediante su perfeccionamiento; y este reto, en nuestro criterio, sólo mostraba, realmente, dos caminos paralelos a debían seguirse para que sobreviviera como lo queríamos todos: en primer lugar, cambiar el *Estado Centralizado de Partidos* que como sistema político para operar la democracia estaba concluyendo, es decir, se había acabado, porque ya había cumplido su papel; y en segundo lugar, sustituirlo por un Estado *Descentralizado Participativo* que condujera a una nueva democracia.

Descentralización y participación eran, por tanto, las dos vías para que la democracia perviviera y respondían a la necesidad del cambio en libertad que los venezolanos querían.

Más democracia desde el punto de vista del Estado, es decir, democratizar el Estado, sólo se lograba con la descentralización política. Sin embargo, no todos los candidatos presidenciales en 1998 lo tenían claro: algunos la defendían fervorosamente como Irene Sáez y Salas Römer; otros le encontraban virtudes con cautela como Alfaro y Fermín, y otros la rechazaban como Chávez cuando trataba del tema del federalismo. Lamentablemente éste no parecía entender, como nunca lo entendió que, sin descentralización acentuada, no se puede cambiar la democracia.

Sobre el tema me referí entonces en la entrevista dada a la periodista Elvia Gómez (“Ofertas en descentralización están vacías, p. 1-12), publicada en el **diario *El Universal***, de 23 de octubre de 1998:

“Para el jurista Allan Brewer Carías, decir descentralización es al mismo tiempo hablar de democracia, pues “no existen autocracias descentralizadas”

Por ello, para quien ejerciera por primera vez la titularidad del Ministerio para la Descentralización en el gobierno de transición de Ramón J. Velásquez, es inconcebible que cualquier oferta electoral no tenga como columna vertebral el proceso de transferencia de competencias y no deja de parecerle preocupante que los discursos de los aspirantes a la presidencia de la República apenas reflejan a la descentralización como un enunciado, sin mencionar el federalismo.

“La descentralización es, a mi criterio, el tema de mayor importancia política en este momento electoral. El carácter democrático de las propuestas puede medirse con la vara de la descentralización. Es más, si estamos hablando de la crisis del sistema político del Estado centralizado de partidos, la nueva base política para asegurar la democracia tiene que ser la de un Estado descentralizado participativo”.

Caso por caso

Brewer Carías autorizó la realización hace varias semanas de los foros con los candidatos presidenciales en la sede de la Academia Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, que preside, de modo que conoce de viva voz sus ofertas. En materia de descentralización, el especialista considera que existe “un relativo vacío”.

En los casos de Irene Sáez y de Henrique Salas Römer, ambos con experiencias de gobiernos regionales, Brewer advierte que “por supuesto que el discurso descentralizador está presente en sus planteamientos públicos, y en el caso de Irene hasta en su programa de gobierno, pero ambos plantean un discurso descentralizador sin precisiones (..) Me da la impresión de que les falta una base conceptual para poder darle soporte a la tesis descentralizadora de sus discursos”

Destacó que Sáez tiene una idea más acabada -que atribuye a la asesoría de Rafael De La Cruz-sobre la transferencia de competencias tributarias a los estados. “Pero lo que me preocupa es que a estos descentralizadores no los he oído decir la palabra federalismo ni federación, cuando el esquema constitucional venezolano es el de una federación”

Del candidato Luis Alfaro Uceró, Brewer cree que las referencias que hace a la descentralización son más por razones pragmáticas que conceptuales.

“AD no ha tenido un discurso descentralizador efectivo en los últimos tiempos. Sin embargo, desde el punto de vista de la práctica política la descentralización es algo que le es muy atractivo por el hecho de haber dominado en las elecciones pasadas un número importante de gobernaciones y esa es la estrategia política de esta campaña.

Pero conceptualmente, sobre la importancia de la descentralización como mecanismo de distribución del poder en democracia, no hay ningún discurso en este sentido”.

“En el caso de Claudio Fermín, a pesar de que tiene una experiencia como alcalde, no hemos observado fuerza en su planteamiento descentralizador. Ha planteado que es un proceso que hay que ver con atención, que puede contribuir a desquiciar la administración pública pero no hemos visto planteamientos entusiastas a favor de la descentralización”.

Sobre el discurso de Hugo Chávez, Allan Brewer opina que ha venido variando.

“Al inicio era anti descentralizador, propio del esquema militarista que no concibe autonomías territoriales, e incluso llegó a decir que la descentralización atenta contra la unidad nacional.

Pero el verbalismo ha cambiado al punto de que hemos oído más recientemente frases como un nuevo federalismo, al que no se le ha visto el contenido”.

Cree que el concepto de “desconcentración” presente en la más reciente oferta de Chávez hecha pública lo que hace es “confundir absolutamente todo”.

“Desconcentrar es conservar el poder en el centro, pero simplemente transferir ciertos niveles de decisión a la periferia. La desconcentración es hasta cierto punto la antítesis de la descentralización”. Preciso que la tesis chavista de los “polos de desarrollo” territoriales no es nada nueva y para nada tiene que ver con la reforma política. “Posiblemente es una forma de encubrir la inexistencia de un discurso descentralizador y por tanto de un discurso democrático”.

Sobre Miguel Rodríguez, Brewer cree que este aspirante ha tenido referencias al tema de descentralización con insistencia en la municipalización.

“En la necesidad de llevar y reforzar los municipios, pero no hay una clara alusión o referencia al nivel territorial intermedio que es el más importante es un proceso de democracia descentralizada. Creo que es importante atender al tema municipal, pero para reforzar a una institución que existe, que tiene poderes tributarios, y que lo que necesita es desarrollarlos”.

Situación actual: no hay visión de una política de Estado

Los venezolanos enfrentaron por primera vez la elección directa de sus gobernadores en diciembre de 1989, al final de un año convulso que se estrenó con un sacudón social que estremeció los cimientos de la institucionalidad democrática.

A casi diez años de iniciado el proceso de transferencia de competencias y en vísperas de una cuarta elección regional, muchos han sido los tropiezos, especialmente económicos. No obstante, la creación del Fides y la más reciente aprobación de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales han permitido a los estados adelantar ciertos proyectos de inversión que se han traducido en la mejora de la calidad de vida de los habitantes.

Para Allan Brewer Carías -primer y, prácticamente, único ministro para la Descentralización- a pesar de los traspiés, el proceso de transferencia de competencias es irreversible.

A su juicio, la principal falla ha sido que “perdió liderazgo y conducción a nivel nacional”. “Quien se descentraliza es el poder nacional, por lo tanto, la descentralización tiene que ser una política nacional que deben asumir el Gobierno y el Congreso. Justamente aquí ha estado la falla: se ha perdido el carácter de política nacional”, argumenta.

Para el experto, el punto culminante del proceso fue durante el gobierno de Ramón J. Velásquez.

“Entonces se le dio juridicidad y se tomaron el mayor número de decisiones para hacer el proceso irreversible, pero siguió a la deriva por culpa del poder central que abandonó a su sola suerte el proceso y dejó de considerarlo como una política nacional que requiere de una conducción”

Para Allan Brewer, el gobierno de Rafael Caldera es la “antítesis de una política nacional de descentralización”.

Antecedentes CAP: 1989-1993

Fortalecer política y administrativamente a los gobiernos estatales y municipales a través de una transferencia progresiva, desigual y heterogénea de competencias, dependiendo de las características de cada estado. El instrumento para ello será la Ley de Descentralización.

Aumentar los recursos y la autonomía financiera de los estados y municipios permitiendo así al gobernador del estado ejercer una verdadera ejecución y control de su gestión. Para hacer esto posible se tendrá que aumentar progresivamente el Situado Constitucional derogando la actual ley de coordinación de su inversión y crear los instrumentos legales que permitan la recaudación de los ingresos impositivos municipales.

Estimular la coordinación de las políticas públicas de la nación, los estados y los municipios bajo la autoridad de los gobernadores, lo cual será posible con la creación del sistema de coordinación estatal. De esta forma todos los entes públicos que se encuentren representados en el Estado estarían coordinados por una autoridad única en la figura del gobernador, lo que permitirá unir esfuerzos en un solo sentido.

Rafael Caldera: 1994-1999

El proceso de descentralización debe llevarse adelante con sentido de responsabilidad y con propósito de efectividad. No puede perderse de vista la suprema existencia de la nación venezolana y el legítimo interés de los ciudadanos de que se presten con eficiencia los servicios destinados a atender sus necesidades, sea cual fuere el encargado de prestarlos.

Puesta en práctica de un programa mínimo de transferencias de competencias y servicios que facilite el paso ordenado del actual sistema de funcionamiento centralizado del aparato público a otro descentralizado, y al mismo tiempo se profundizará este proceso hacia los municipios, mediante el diseño y ejecución de un programa nacional de transferencia de responsabilidades a estas instancias. Esta profundización del proceso de descentralización se acompañará con un programa nacional de fortalecimiento de las finanzas locales.

Elaboración de un programa nacional para elevar el esfuerzo fiscal de estados y municipios que complemente las acciones que en materia tributaria viene realizando la administración central. Esta actividad vigoriza la vigencia de la descentralización, dados sus costos económicos.”

En este aspecto, los planteamientos de los Candidatos Presidenciales ante la Academia no eran satisfactorios, como no lo fueron durante todo la campaña presidencial; Chávez, que no entendía la descentralización, planteó la convocatoria de una Asamblea Constituyente contra la Constitución y, por tanto, no democrática, la cual debíamos rechazar, siendo esa oferta, por lo demás, su oferta electoral única; los otros candidatos, o rechazaban la idea, como Alfaro, o fueron cautelosos como Fermín, Sáez y Salas, partiendo del falso supuesto de que la Constituyente era un patrimonio de Chávez, quien la había hecho su bandera electoral de campaña, cuando en realidad, era de la propia democracia.

Pero además de descentralizar el Estado, para afianzar la democracia, ésta tenía que despartidizarse para que aquél pasase de ser un Estado de Partidos a ser un Estado Participativo. Es decir, había que hacer a la democracia más democrática, y esto sólo se lograba con la participación del pueblo en el proceso político, y no solamente cada 5 años en las elecciones. Dada la agudeza de la crisis política de entonces, el país exigía cambios en democracia y con participación, y por ello habíamos formulado desde 1992, la propuesta de una Asamblea Constituyente, pero no para sustituir a todos los Poderes del Estado ni convocarla al margen de la Constitución y del Estado de Derecho como lo proponía Chávez entonces, sino “dentro de su marco.”

Desde 1992, como sea dicho, había venido planteando la idea de la Constituyente como fórmula para lograr un nuevo acuerdo o pacto político en democracia donde participasen todos los nuevos actores políticos, es decir, una Constituyente que no era para excluir ni para destruir, sino para conciliar, acordar y concertar que era lo propio de la democracia. La Constituyente que necesitábamos, por tanto, era una *Constituyente democrática*, convocada en democracia; no una Constituyente que fuera producto de alguna ruptura política ni de una autocracia; sino convocada conforme a la Constitución.

Sobre lo que los candidatos presidenciales expresaron sobre el tema de la Constituyente ante la Academia, en declaraciones dadas a Máximo Peña del **diario El Nacional** “Sobre las ideas de los candidatos sobre Constituyente, (p. D-4),” publicadas el 20 de agosto de 1998, expresé:

“Brewer Carías, presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, presentó ayer su apreciación general sobre la comparecencia ante esa instancia de los aspirantes a la Presidencia de la República, y una de sus observaciones es que no fueron satisfactorios los planteamientos que se hicieron en torno al tema de la Asamblea Constituyente.

Los planteamientos de los candidatos presidenciales no han sido, en mi criterio, satisfactorios. Chávez, quien no entiende la descentralización, plantea una Constituyente contra la Constitución y, por tanto, no democrática y que debemos rechazar; los otros candidatos, o rechazan la idea, como Alfaro, o son cautelosos, como Fermín, Salas y Sáez, porque parten del falso supuesto de que la Constituyente sería un patrimonio de Chávez, cuando en realidad lo sería de la propia democracia”, afirmó el académico.

En su opinión, los venezolanos no deben temerle a una Constituyente democrática, la cual serviría para lograr un nuevo acuerdo o pacto político que sustituya al de Punto Fijo; sino a la Constituyente “autocrática, antidemocrática y contraria a la Constitución, que es la que se ha estado vendiendo hasta ahora”.

Brewer Carías sostiene que la Constituyente que debe asumir el país es una en la cual participen todos los nuevos actores políticos, que no sea para excluir ni para destruir, sino para conciliar, acordar y concertar: La Constituyente que necesitamos es democrática, convocada conforme a la Constitución, y no producto de una ruptura política ni de una autocracia”.

En este sentido, reiteró sus críticas a la tesis de que sin reforma constitucional y con sólo un referéndum se puede convocar a la Constituyente.

“Toda decisión política dentro de un Estado de Derecho democrático tiene que ser adoptada de acuerdo con la Constitución. La Constitución de 1961 no prevé la posibilidad de convocatoria a una Asamblea Constituyente (...) por lo que resulta indispensable preverla en el propio texto de la Carta Magna, mediante una Enmienda, que es el mecanismo adecuado para reformar la Constitución en este respecto”, precisó.

En cuanto al tema de la descentralización, el otro elemento que Brewer Carías considera necesario “para asegurar la sobrevivencia de la democracia”, no todos los aspirantes a sustituir a Rafael Caldera pasaron “la prueba” de la Academia.

“No todos los candidatos presidenciales tienen claro este asunto. Algunos la defienden fervorosamente, como Sáez y Salas; otros, con cautela, le encuentran virtudes, como Alfaro y Fermín; y otros la rechazan, como Chávez, quien, lamentablemente no parece entender que sin descentralización acentuada no se puede cambiar la democracia”, expresó.”

Lo cierto de todas las exposiciones que hicieron los candidatos presidenciales ante la Academia en septiembre de 1998, sin duda, puede decirse que el único que tenía una idea clara de lo que quería como proceso constituyente y sobre la forma de convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente era Hugo Chávez, particularmente porque esa había sido, materialmente, su única bandera política en toda su muy rápida campaña electoral, respecto de la cual, en el espectro de sus contrincantes, no encontró materialmente respuesta ni contradicción alguna, particularmente sobre la forma de convocarla.

En esos meses, en realidad una de las voces disidentes sobre su propuesta -si no la única expresada públicamente-, en especial sobre la forma de convocar la Asamblea Constituyente, había sido la mía, no encontrando Chávez y sus seguidores contrincantes alguno entre los partidos políticos y los candidatos que participaban en la contienda electoral, con quién discutir, debatir o dialogar sobre el tema. Quizás, por ello, buscaron la forma de hablar conmigo.

Y ello lo hizo Luis Miquelena, quien era en ese momento el principal mentor político de Chávez, a través de un amigo mío de muchos años, Carlos Diez del Ciervo, quien sirvió de anfitrión en sendas reuniones en su casa, realizadas en los meses de agosto y septiembre de 1998 con tal fin. En esas dos reuniones, discutimos sobre un proyecto de decreto que ya Chávez tenía preparado, de convocatoria de la Asamblea sin reforma previa de la Constitución, respecto del cual, por supuesto, expliqué mi desacuerdo y objeciones no habiendo posibilidad alguna de acuerdo conmigo.

Otras dos reuniones tuvieron lugar por invitación de Reinaldo Cervini, quien nos reunió en su casa, a Miquelena y a mí, pero esta vez con otras personalidades del mundo político. En la misma, por supuesto, tampoco hubo acuerdo: mi posición siguió siendo la de que era indispensable reformar puntualmente la Constitución para regular la Asamblea Constituyente y poder convocarla, incluso argumentando que bien podía proponerse que se agregarse en las elecciones parlamentarias de noviembre una

pregunta que sirviera de consulta popular sobre la materia,¹³ con el compromiso del Congreso que resultare electo el 8 de noviembre de 1998, de proceder a desencadenar el proceso constituyente tomando la iniciativa de la reforma constitucional.

Pero, así como mi posición no cambió, tampoco cambió la de Chávez, que lo que quería era convocar “su” Constituyente, como él quería, como un medio, no para lograr consensos ni acuerdos, sino como un vehículo para asaltar el poder e imponer su proyecto autoritario.¹⁴

Como lo expresó Chávez ante la Academia, su propuesta era la de convocar por decisión presidencial, una vez electo, un referendo consultivo sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente, solamente con base en el artículo 4 de la Constitución de 1961 que establecía, como todas las Constituciones desde 1811, que “la soberanía reside en el pueblo” y el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política que regulaba los referendos consultivos, sin que el pueblo definiera previamente el estatuto de la misma mediante una reforma puntual a la Constitución

Mi criterio, en cambio, era que para convocar una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución debía previamente reformarse ésta, conforme al procedimiento en ella prevista, y la reforma someterse a referendo aprobatorio en el cual el pueblo definiera el estatuto de la Asamblea Constituyente a convocar, para luego proceder a elegirla.

Chávez consideró, y así lo dijo ante la Academia, que decir que para “llamar a referéndum y a Constituyente es necesario reformar la Constitución” era un “falseamiento constitucional” o un “fraude constitucional,” y para fundamentar esta apreciación puso el ejemplo de:

¹³ Véase lo que expuse en las entrevistas: Allan R. Brewer-Carías: “La tercera tarjeta” declaraciones a Luisana Colomine (LC), *El Universal*, Caracas, 11/08/98, p. 1-14; y “Propondrán incluir consulta sobre la Constituyente en las elecciones de noviembre, declaraciones a Alexander Duarte, *El Nacional*, Caracas, 24/08/98, p. D-3.

¹⁴ Al contrario, yo estimaba que la Constitución debía ser producto de un gran acuerdo entre las fuerzas del país. Véase Allan R. Brewer-Carías, “La nueva Constitución debe ser un tratado de paz,” reseña de Oscar Castro Leal, *El Impulso*, Barquisimeto, 16/06/99, pp. A-1 y D-3; “Ningún político va a resolver la crisis terminal venezolana,” declaraciones, *El Siglo*, Maracay 27/09/98; “Tenemos que identificar el precio a pagar por la paz ...,” entrevista con Oscar Perdomo Marín y María Beneyto Dáger, *Ultimas Noticias*, Caracas, 03/01/99, pp. 8-9.

“Hitler con algunas reformas legales marchando sobre la legalidad, obviaron la necesidad constituyente y se instaló lo que vino después, lo que ya conocemos. Pinochet también, para evitar el camino constituyente que parecía adecuado para buscar una transición democrática, éste acudió a la trampa legalista -ese término lo acuño yo-, es decir, vamos a navegar sobre las leyes, sobre la legalidad supuesta y obviemos la legitimidad.”

Con base en ello, Chávez hacía un llamado a discutir esto, pero *“convencido de que no es necesario quitarle ni agregarle ni una sola letra a la Constitución de 1961, para convocar un referéndum nacional que active la asamblea constituyente,”* basándose para hacer esa afirmación en el texto del artículo 4 de la Constitución.

A ello le respondí a Chávez en la Academia, que si bien él había *“dicho que no es necesario quitarle una letra a la Constitución para convocar un referéndum para activar la idea de la Constituyente y eso es correcto”*, sin embargo, *“luego de activada, y para convocar esa Asamblea, sí es necesario una reforma constitucional”*, agregando que

“así como no hay que temerle a la Constituyente tampoco hay que temerle a la reforma constitucional; lo que hay es que darle al Congreso un mandato popular para que cumpla ese mandato político del pueblo a través de un referéndum. La idea no es nueva; un proyecto de Reforma Constitucional para prever la Constituyente y convocarla se elaboró, incluso, en mayo de 1992 como una respuesta a la Reforma General de la Constitución que se sacó como bandera contra la idea de la Constituyente. El proyecto no hay que buscarlo mucho, se lo he traído hoy y ahí está para la discusión, justamente de las ideas.”

Chávez en realidad buscaba un proyecto de decreto distinto, que se identificara con su propuesta, el cual sin embargo no había existido. En su discurso ante la Academia, en efecto, Chávez mencionó que andaba buscando lo que consideró que podía ser un “precedente” respecto de su propuesta de convocatoria de una Constituyente sin reforma previa de la Constitución, indicando que tenía información de que:

“el expresidente Carlos Andrés Pérez después del 4 de febrero habló de la necesidad Constituyente. Creo que algunas personas y algunas del Consejo Consultivo recomendaron llamar a Constituyente y llegó a redactarse, según tengo informaciones muy serias, un Decreto para que el Presidente Carlos Andrés Pérez convocase a referéndum, amparándose en el mismo Artículo 4 de la Constitución Nacional, cosa que no se hizo al fin, aunque hay allí un precedente.”

Ahora bien, de entrada debe decirse que nada de lo que hubiera podido haberse planteado en 1992, como proyecto para salir de la crisis provocada por un sangriento intento de golpe de Estado como fue el que precisamente liderizó el propio Chávez contra el gobierno democrático del Presidente Pérez, podía ser considerado como “precedente” alguno para una propuesta que se formulaba en 1998, en pleno desarrollo de un proceso democrático electoral, competitivo y con garantías del Órgano Electoral, para renovar todos los órganos electos de los Poderes Públicos del país, y particularmente, para elegir los nuevos representantes del pueblo en el Senado y la Cámara de Diputados, quienes debieron ser los que tenían que iniciar el proceso constituyente.

En 1992, luego del fallido golpe de Estado, como ha he señalado anteriormente, el país y el régimen democrático se encontraba en una coyuntura política totalmente distinta, la cual, ante la ceguera del Congreso, requería de una urgente y comprehensiva recomposición, para cuyo efecto, en mi criterio, no había otra alternativa que no fuera la de convocar una consulta popular para iniciar el proceso constituyente mediando una reforma constitucional para definir el estatuto de la Asamblea Constituyente a elegir. Esa fue mi opinión, que era conocida, pues la había expresado públicamente,¹⁵ y la cual lamentablemente el liderazgo político del país no entendió.

¹⁵ Véase las siguientes declaraciones que di en la prensa sobre ello: “La Constituyente es la única salida a la crisis política...” ‘declaraciones a Elías García Navas’ *El Nacional*, Caracas, 01/03/92, p. D-2 (el texto está en las páginas 40 y siguientes de este libro); “La revolución nos arrollará si no admitimos que está en marcha” ‘declaraciones a Antonio Grillet’ *El Mundo*, Caracas, 04/03/92, p. 1; “Asamblea Constituyente es la salida más democrática” ‘declaraciones a Milagros Durán’ *El Nacional*, Caracas, 08/03/92, p. D-2; “Venezuela debe reconstituir su legitimidad democrática” ‘entrevista con Teresa Delgado’ *Diario Pueblo*, San Cristóbal, 29/04/92, p. A-8; “Inmediata convocatoria de la Asamblea Constituyente plantean grupos de la sociedad civil” ‘reseña de documento’ *El Universal*, Caracas, 15/03/92; “Hay que forzar convocatoria o una Asamblea Constituyente...” ‘reportaje de Rosita Caldera’ *El Nacional*, Caracas, 20/05/92, p. D-4

V

LAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES EN LA HISTORIA DE VENEZUELA Y LA CRISIS TERMINAL DEL SISTEMA POLÍTICO EN 1997

Una Asamblea Constituyente, como resulta del significado propio de las palabras, es un congreso de representantes convocado con el objeto de constituir un Estado, es decir, establecer la organización política de una sociedad dada, en un territorio determinado.

En este sentido estricto, en Venezuela, en realidad, hemos tenido sólo dos Asambleas Constituyentes: el *Congreso General* de 1811 reunido en Caracas con el objeto de constituir el Estado venezolano independiente de la Corona Española con la sanción de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela 21 de diciembre de 1811; y el *Congreso Constituyente* convocado en Valencia, en 1830, por el General Páez, para constituir el Estado venezolano separado de la Gran Colombia y la sanción de la Constitución del Estado venezolano el 22 de septiembre de 1830.

Con ello se inició el primer período de nuestra historia política: el del *Estado Semicentralizado* (1811-1864).

Una vez, constituido el Estado venezolano independiente y autónomo, a partir de 1830, ha habido Asambleas Constituyentes, pero no en el sentido estricto de “constituir” un Estado, sino de *reconstituir* el sistema político y reformar la Constitución, lo que en toda nuestra historia política siempre ha ocurrido después de una ruptura de hilo constitucional.

En efecto, la Constitución de 1830 fue reformada por el Congreso conforme al procedimiento previsto en la misma (art. 227) en 1857. Posteriormente, como consecuencia del golpe de Estado contra el gobierno del Presidente Monagas, con la denominada Revolución de Marzo de

1858 comandada por Julián Castro, se convocó a una *Gran Convención Nacional* reunida en Valencia que sancionó la Constitución de 31-12-1858.

Luego de la anulación de dicha Constitución de 1858 por José Antonio Páez en 1862, y de las Guerras Federales, la *Asamblea Constituyente* reunida en Caracas en 1864, sancionó la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela (13-4-64), con la cual se inició el segundo período constitucional de Venezuela, el del *Estado Federal* (1864-1901).

Después de múltiples vicisitudes políticas que afectaron la vigencia de la Constitución de 1864, como la Revolución Azul de 1868 comandada por José Tadeo Monagas y la Revolución de Abril de 1870 comandada por Antonio Guzmán Blanco; conforme a sus normas (art. 122) el Congreso modificó, en 1874, la Constitución de 1864. Igual sucedió después de la Revolución Reivindicadora comandada por Guzmán Blanco en 1879, correspondiendo al Congreso modificar de nuevo, en 1881, la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela (27-4-1881).

El Congreso volvió a reformar la Constitución de 1864 (conforme al artículo 118 de la reforma de 1881) en 1891, y luego de la Revolución Legalista de 1892 comandada por Joaquín Crespo, se convocó una *Asamblea Nacional Constituyente* que se reunió en Caracas en 1893, que sancionó la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1893 (21-6-93).

Luego de la Revolución Liberal Restauradora comandada por Cipriano Castro en 1899, en 1900 se convocó una *Asamblea Nacional Constituyente* que sancionó la Constitución de 1901 (29-3-01), con lo que se inició el tercer período constitucional de Venezuela, el del *Estado Centralizado Autocrático* (1901-1945).

Después de la Revolución Reivindicadora comandada por Manuel Antonio Matos, y del triunfo militar de Gómez contra los caudillos liberales, en 1904 el Congreso asumió las funciones, facultades y derechos que corresponden al *Poder Constituyente*, y sancionó la Constitución de 1904.

Después de la definitiva asunción del poder por Gómez y el exilio de Castro, conforme lo preveía la Constitución de 1904 (art. 127), el Congreso enmendó la Constitución en 1909. La consolidación de Gómez en el poder originó la convocatoria de un *Congreso de Diputados Plenipotenciarios* que promulgó un Estatuto Constitucional Provisorio de 1914 y luego sancionó la Constitución de 1914 (19-6-14). Dicha Constitución, como lo establecía su texto, (art. 130), fue enmendada o reformada en varias ocasiones durante el régimen de Gómez, en 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931.

Luego de la muerte de Gómez, en diciembre de 1935, la Constitución fue objeto de otras reformas por el Congreso, en 1936 (20-7-36) durante el gobierno de López Contreras y en 1945, durante el gobierno de Medina Angarita (5-5-45).

El 18 de Octubre de 1945 estalló la Revolución de Octubre comandada por militares y el Partido Acción Democrática, iniciándose en esta forma el cuarto de los períodos políticos de nuestra historia el del *Estado Democrático Centralizado*. La Junta Revolucionaria de Gobierno convocó en 1946 la elección de una *Asamblea Constituyente* que se reunió en Caracas y sancionó la Constitución de 1947 (5-7-47).

El 24 de noviembre de 1948 se produjo un golpe de Estado contra el gobierno del Presidente Gallegos, disponiendo la Junta Militar en el Acta de Constitución del Gobierno Provisorio la aplicación de la Constitución de 1936, reformada en 1945. En 1953 se eligió una *Asamblea Constituyente* de los Estados Unidos de Venezuela, que sancionó la Constitución de 1953 (15-4-53).

Luego de un nuevo golpe de Estado, en 1958, la Junta Militar y la subsiguiente Junta de Gobierno asumieron el poder continuando en aplicación la Constitución de 1953, hasta que el Congreso electo en 1958, conforme a dicho texto (art. 140 y ss.), reformó totalmente la Constitución, sancionando la Constitución del 23-1-61, que tuvo como modelo la de 1947 y que estuvo en vigencia hasta que se dictó la Constitución de 1999 luego de que Chavez convocara “su” constituyente.

Del panorama histórico antes descrito, resulta que después de las dos iniciales *Asambleas constituyentes* del Estado venezolano independiente (1811) y autónomo (1830), que dieron inicio al primer período político de nuestra historia la del *Estado Semicentralizado* (1811-1864); todas las *Asambleas Constituyentes* posteriores fueron consecuencia de golpes de Estado o Revoluciones. Así sucedió con la *Asamblea Constituyente* de 1858, dentro de dicho primer período histórico, que concluyó con las Guerras Federales (1858-1863).

Como resultado de estas guerras, se celebró la *Asamblea Constituyente* de 1864 que dio inicio al segundo período de nuestra historia política que fue la del *Estado Federal* (1864-1901). En ese período, luego de la Revolución Legalista de 1892 se celebró la *Asamblea Constituyente* de 1893, concluyendo el período con la Revolución Liberal Restauradora (1899).

Como resultado de esa Revolución, se dio inicio al tercer período histórico de la vida política venezolana, la del *Estado Autocrático Centralizado*, con la *Asamblea Constituyente* de 1901. En ese período histórico,

en 1904 el Congreso asumió el Poder Constituyente reformando la Constitución, concluyendo dicho período con la Revolución de Octubre de 1945.

Como resultado de esta Revolución, se inició el cuarto período de nuestra historia política, el del actual *Estado Democrático Centralizado* con la Asamblea Constituyente de 1947, y la reconstitución del sistema político con la Revolución Democrática de 1958.

Cuarenta años después, en 1997, aquel sistema político estaba en situación de crisis terminal, como lo argumenté en artículo publicado en la Edición Aniversaria del **diario *El Globo***, Caracas, 24/11/1997 ("*La crisis terminal del sistema político,*" pp. 12-13), en los siguientes términos:

Ciertamente, la crisis que vive el país además debe ser de carácter económica y social, es ante todo política, y está afectando la propia gobernabilidad de la democracia e impide la toma de las decisiones necesarias, para enfrentar y resolver la crisis económica y la crisis social

1. La crisis del sistema

Venezuela, desde hace unos años, ha estado experimentando un proceso de cambio político, que ha venido conduciendo al desmoronamiento del sistema político propio de un Estado Democrático Centralizado de Partidos, que se agotó, el cual se inició en los años cuarenta, particularmente a raíz de la Revolución de Octubre de 1945; y luego se consolidó a partir de la Revolución Democrática 1958.

Los venezolanos, en los últimos años, hemos sido testigos de todos los signos posibles e imaginables de la crisis de ese sistema y del cambio que se ha estado operando. Ya es imposible, por tanto, que no tengamos clara conciencia de que ese sistema, que funcionó durante las últimas décadas, no es probable que se prolongue mucho más allá del presente periodo constitucional. En consecuencia, el Estado Democrático Centralizado de Partidos, que es el que caracterizó a la Venezuela democrática desde el año 1958, llamado también, pura y simplemente, el Estado de Partidos, terminó, estando nuestras instituciones en un proceso de transformación indecible e irreversible.

En efecto, la crisis que vive el país, además de ser de carácter económica y social, es ante todo una crisis política, que está afectando la propia gobernabilidad de la democracia y que impide la toma de las decisiones necesarias, precisamente, para enfrentar y resolver la crisis económica y la crisis social.

Lo que está en crisis, básicamente, por tanto, es el sistema político instaurado a partir de la Revolución de Octubre de 1945, que se fundamentó en un régimen de democracia de partidos organizados centralizadamente que durante las últimas décadas asumieron el monopolio de la representatividad y de la participación política en el país; y en una forma centralizada del Estado, en la cual los poderes regionales y locales quedaron minimizados.

Ese sistema político de Estado Democrático Centralizado de Partidos en sus inicios, particularmente al recomponerse el sistema democrático después de la Revolución de 1958, sin duda, contribuyó a la implantación y mantenimiento del régimen democrático en Venezuela, en ese entonces, el país de América Latina con menos tradición democrática. Pero cuarenta años después, y una vez Implantada y consolidada la democracia, ese sistema es el que más está conspirando contra el propio régimen democrático. Es decir, hoy por hoy, la partidocracia y el centralismo del Estado, son los elementos políticos que más están afectando el futuro de la propia democracia. El venezolano, después de cerca de cuarenta años de democracia, se acostumbró a la libertad y a pretender tener injerencia en el sistema político que lo rige, más allá de depositar votos por partidos de cuando en cuando. Por ello, en el momento actual, o el sistema político se abre para convertirlo en asunto de todos los ciudadanos, o corre el riesgo de desaparecer, y con él, el propio régimen democrático.

En este sentido, Venezuela vive hoy una crisis terminal sistema político que se agotó, porque el proyecto del liderazgo que lo guio fue imponer la democracia, y ésta se impuso; proyecto que aquél no ha sabido transformar y recomponer, precisamente para permitir que su realización más importante que fue la implantación y mantenimiento de la democracia se perfeccione.

No es la primera vez que un sistema político, después de realizarse, por la incomprensión de su liderazgo ha terminado derrumbándose, suplantándose por otro. Sucedió con el fin del primer ciclo histórico-político de nuestra historia, que fue el del estado Independiente (1811-1863) y que terminó con las Guerras Federales; con el fin del segundo ciclo, que fue el del Estado Federal caudillista (1863-1899) y que concluyó con la Revolución Liberal Restauradora; y con el tercer ciclo, que fue el del Estado autocrítico centralizado (1901-1945), que precisamente terminó con la Revolución de Octubre.

El reto actual, por tanto, es que agotado el sistema de Estado Democrático Centralizado de Partidos que corre el riesgo de terminar abruptamente, y con él la democracia, se pueda democrática-

mente realizar la transición hacia el nuevo ciclo histórico que inevitablemente se abrirá en el corto plazo, con su nuevo liderazgo y un nuevo proyecto político, y que debería ser del Estado democrático descentralizado y participativo.

Para ello, debe producirse una muy radical reforma del sistema político, que al menos, debe girar en torno a tres procesos básicos: la despartidización del régimen democrático; la descentralización política del Estado; y el descongestionamiento del sector público para fortalecer el propio Estado.

2. La despartidización del sistema político

La despartidización del sistema no significa, ni debe ni puede significar, la desaparición de los partidos políticos, que son esenciales para la democracia. Lo que exige es que se disminuya el férreo control monopólico de la participación y representatividad política democrática que han desarrollado, aun cuando en los comienzos del sistema, ello haya sido consecuencia de la ausencia inicial de otras sociedades intermedias. Estas, en realidad, surgieron y se consolidaron después de los años cuarenta -las que lograron hacerlo y ello después de los partidos; por lo que éstos se apoderaron de ellas, penetrándolas en todos los niveles. Despartidizar implica permitir que otras agrupaciones y comunidades puedan participar en el proceso y en la conducción de los asuntos públicos, y puedan tener representación en las instancias locales y regionales, donde no es esencial la presencia de los partidos nacionales. La despartidización implica, además, que los partidos políticos dejen el control férreo de algunas sociedades y agrupaciones intermedias como los sindicatos y gremios, que han pasado a ser un apéndice de los partidos y en algunas ocasiones, con gran influencia en éstos, retroalimentándose el control partidario de la participación.

Por último, la despartidización implica que los partidos políticos renuncien al control y a la influencia en los órganos no representativos del Estado, particularmente en la función pública y en la Administración de Justicia. La función pública debe estructurarse como un servicio civil fuera del ámbito partidario, para el manejo permanente del Estado, que es asunto, de todos los venezolanos. Ya es insostenible que, por cambios de partidos en el apoyo al gobierno, e incluso, de grupos dentro de un que cambiar los niveles gerenciales cada pocos años. Un Estado no puede conducirse seriamente, sin tener un servicio civil permanente, de alto nivel de excelencia, fuera del alcance partidario

Lo mismo se plantea respecto de la composición y dominio del Poder Judicial, inicialmente asumido por los partidos políticos que se repartieron desde comienzos de los setenta los cargos de jueces entre sus militantes y amigos; y luego, por la penetración de grupos de intereses que, en combinación con los partidos, han degradado a la judicatura. Sin justicia confiable o con Justicia lenta no se sostiene República alguna. Necesitamos, al contrario, estructurar un Poder Judicial autónomo e Independiente también fuera del alcance partidario, con recursos suficientes porcentualmente calculados en relación con el total del gasto público. La justicia es un asunto de todos, no de unos pocos, a la cual todos deben tener acceso y en la cual se pueda confiar. La situación actual de la justicia es la antítesis de lo que debe ser y ella, sola, está acabando con la República.

Por otra parte, en los órganos representativos de la República, en los cuales, en una democracia, los partidos tienen derecho de participar, es necesario abrir campo para que otras agrupaciones y comunidades tengan representación. Para ello, particularmente a nivel de Juntas Parroquiales y de Concejos Municipales, debe eliminarse del sistema electoral el método de la representación proporcional de las minorías, establecido para que haya control partidario de la elección, y sustituirse por un sistema auténticamente uninominal que escape a la manipulación partidista. Para ello, por tanto, los órganos electorales deben dejar de ser organismos exclusivamente gerenciados por los partidos, y hay que volver a la función electoral como carga ciudadana fuera del alcance de los partidos. A éstos no corresponde gerenciar y administrar los procesos electorales, sólo poder controlarlos. Para ello son precisamente, los testigos electorales.

3. La descentralización política

La descentralización política, por otra parte, es, ante todo, la forma de poder facilitar la participación más amplia del ciudadano en la conducción de la sociedad. No es posible desarrollar una democracia participativa si el poder no está cerca del ciudadano. No hay posibilidad de participación en una forma de Estado centralizado, salvo que se trate de la participación exclusiva de partidos, a la vez organizados, en sí mismos, bajo esquemas centralistas.

Sólo descentralizando el Estado federal que tenemos, mediante la devolución o transferencia efectiva de competencias y poderes a los Estados y Municipios, es que la democracia podrá ser participativa, y podrá sobrevivir en nuestro país. Esta es, por otra parte, la enseñanza universal, al punto de que todas las democracias occidentales consolidadas después de la Segunda Guerra Mundial, para so-

brevivir per Accionándose, se han descentralizado, y los Estados otrora unitarios ahora o son Estados federales o regionales, o con un alto contenido de gobierno local.

La descentralización, por tanto, es un proceso que además de administrativo tiene que ser político. Descentralizar territorialmente el poder es transferirlo a entidades políticas con órganos electos propios no sometidos a tutela de los niveles centrales. Sólo así pueden afianzarse nuevos centros de poder en todo lo ancho y largo del país, para el autogobierno en los asuntos que, precisamente, a nivel regional y local deban y puedan gobernarse. Sólo así la democracia se extenderá en el país, como asunto propio de cada región y localidad, y no como asunto controlado desde Caracas por cúpulas partidistas. Por supuesto, una efectiva descentralización política tiene que provocar la ruptura del centralismo democrático como forma oligárquica de conducción de los partidos políticos e, Incluso, de los sindicatos, que es la que han desarrollado bajo la sombra del Estado centralizado. la descentralización política efectiva es el mejor de los Instrumentos para descentralizar los partidos y te sindicatos, y hacerlos realmente democráticos en su composición Interna.

Pero la necesidad de la descentralización, además de política es administrativa, a los efectos de que pueda lograrse el más eficiente cumplimiento, por parte del Estado, de sus cometidos más esenciales y elementales: la salud pública; la educación, ciencia y cultura, y la seguridad ciudadana. Nada es más contrario a una sana: gerencia que pretender que, en un país, estos servicios se presten centralizadamente. El gigantismo de estos, estructurados a nivel del gobierno central, ya los ha hecho colapsar, envueltos en los más altos niveles de ineficiencia, corrupción y penetración partidaria y sindical.

Sólo descentralizando los servicios públicos esenciales, transfiriendo a los Estados y Municipios su prestación, con los recursos, bienes y personal necesario, y con participación de la sociedad civil, es que por otra parte se podrá fortalecer el Estado Nacional, para que pueda cumplir, efectivamente, lo que, en un Estado con gran extensión territorial como el venezolano, es de carácter nacional. Hemos llegado a tener un Estado Nacional que no conduce políticamente a la sociedad, y que no es capaz de definir políticas económicas y sociales globales coherentes, precisamente porque se agola en actividades que podrían ser cumplidas en otros niveles territoriales. Por ello, la descentralización política, lejos de ser un instrumento para debilitar el Estado Nacional, es el más certero medio para fortalecerlo y deslastrarlo de actividades y servicios que pueden prestarse

eficientemente a nivel de Estados y Municipios donde, además, puede haber mayores posibilidades de control y participación ciudadana. además, puede haber mayores posibilidades de control y participación ciudadana.

4. El descongestionamiento del Estado

Por último, en la necesaria reformulación y reforma del sistema político para perfeccionar ya democracia y recomponer los niveles de gobierno, la crisis del Estado petrolero que generó el gigantismo administrativo e intervencionista, también tiene que conducir a hacer esfuerzos porque se fortalezca el Estado Nacional, la intervención del Estado en la vida económica venezolana, producto del ingreso petrolero, distorsionó totalmente el papel del Estado. En Venezuela éste no llegó a ser nunca un redistribuidor de la riqueza a través de la recaudación Impositiva y tributaria, sino que se consolidó desde la década de los cuarenta, es decir, desde los inicios del ciclo histórico-político que ahora está concluyendo, en un Estado distribuidor de una riqueza que sólo él percibía. El Estado fue, así, progresivamente, el primer inversor, el primer empleador, el primer financista, quien todo lo daba y controlaba y a quien todo se pedía. Ello fortaleció a los propios partidos políticos y sindicales que lo controlaban, y el ciudadano en Venezuela nunca legó a ser contribuyente, sino un ente subsidiado en todos los asuntos de su vida.

Este esquema diabólico, en el cual nadie ocupaba el lugar que debía en una sociedad medianamente organizada poicamente, se está derrumbando ante nuestros ojos, y el propio Estado y el sistema político, enredado en la maraña del gigantismo e Intervencionismo, está desorientado. La crisis lo que puso en evidencia es que la posición del Estado planificador, empresario, regulador y de control que se desarrolló sobre el ingreso petrolero, lejos de configurarlo como un Estado poderoso y fuerte, lo convirtieron en un Estado tremendamente débil, agobiado y agolado en sus regulaciones y controles, diluido en el manejo de las empresas improductivas, y penetrado y apoderado por grupos de intereses económicos, partidarios y sindicales.

El descongestionamiento del Estado es un imperativo de sobrevivencia de nuestra propia democracia, para que como país ingresemos en el nuevo mundo globalizante, competitivo y productivo. Para ello hay que convertir al ciudadano en contribuyente, pero no sólo a algunos de segunda en beneficio de otros de primera, sino todos, conforme a su capacidad contributiva. Para eso, entre otras cosas, es que debe ser el Estado, es decir, para recaudar los impuestos ne-

cesarios para la prestación de los servicios y tareas esenciales que le corresponde en beneficio de todos. Pero mientras el Estado se dedique a producir madera o aluminio, prestar servicios hoteleros, distribuir electricidad, gas y agua, tener bancos comerciales y toda suerte de actividades económicas, nunca podrá ser efectivamente un Estado recaudador de impuestos y definidor de las políticas esenciales de productividad y trabajo. En este contexto, la privatización es otra política esencial de fortalecimiento del Estado, antes que de su debilitamiento. El Estado es débil por el gasto ineficiente de tantas empresas que podrán estar en manos del sector privado, generando inversión y aumentando la productividad y el empleo. la privatización, por otra parte, es la única forma en el corto plazo que tiene la Nación venezolana para el pago de la deuda externa e interna que está haciendo retroceder cualquier posibilidad de progreso económico y social. Un Estado fuerte es que el deslastrado de tanto agobio burocrático, empresarial y regulador, pueda dedicarse a atender las políticas nacionales esenciales.

5. La reconstitución del sistema político

Por supuesto, la transformación de un Estado Centralizado de Partidos, burocratizado, hipertrofiado y débil en un Estado descentralizado, participativo, desburocratizado, reducido y fuerte sólo es posible mediante un cambio radical que conmocione a la sociedad venezolana. Sólo una revolución puede lograr esa transformación. El reto del país democrático, en este momento, por tanto, es hacer que ese cambio y revolución, se hagan democráticamente. Para eso hay que partir del supuesto de que la única forma para lograrlo es que esas metas y políticas lleguen a ser las de todo el país. Esos cambios no pueden ser tarea de un partido o grupo de partidos ni de un gobierno o de la oposición.

Sólo un consenso o pacto entre todos los componentes políticos y sociales del país, puede conducir a que efectivamente se acometan esos cambios. De lo contrario, porque son inevitables e indetenibles, alguien va a pretender imponérselo a los otros, con costos políticos incalculables. De allí el planteamiento democrático que se ha venido formulando de la necesidad de un proceso constituyente que redefina el sistema político para el próximo ciclo histórico que se avecina. En definitiva, tenemos que lograr que el régimen democrático continúe, pero bajo un nuevo sistema político, que debe ser, en sustitución del Estado Democrático Centralizado de Partidos, el de un Estado, también, democrático, pero descentralizado y participativo.”

En consecuencia, ya para 1998, en medio de esa crisis del sistema político, resultaba inevitable una nueva reconstitución del sistema político y del Estado. Por primera vez en nuestra historia se planteaba claramente la posibilidad de convocar una *Asamblea Constituyente*, pero en democracia, precisamente para evitar la ruptura del hilo constitucional y reconstituir el sistema político en libertad. Los venezolanos de esos tiempos, en un país democratizado como el nuestro, no merecíamos tener que soportar una ruptura del hilo constitucional, para que luego se tuviera que convocar la *Asamblea Constituyente*, y de allí nuestra propuesta.

A ello me referí en el discurso que en agosto de 1998 me correspondió dictar en la sesión solemne de todas las Academias Nacionales con motivo del Quinto Centenario del Descubrimiento de Venezuela por Cristóbal Colón en 1498,¹⁶ como lo reseñó la prensa en estos reportajes, cada uno con su particular visión:

Primero, el reportaje de Luis Mendoza Rincones “No hay que temerle a la Constituyente, p. 4)” en el **diario *El Globo***, Caracas, 8 de agosto de 1998:

“La transformación del sistema democrático es una de las exigencias históricas de Venezuela, ya que el modelo actual ha debilitado a la democracia, que en los últimos años se ha edificado sobre un centralismo partidista que debe ser sustituido por la descentralización, en conjunto con una reforma constitucional que le de sustento legal a una Asamblea Constituyente.”

Cinco Siglos de Historia y un País en Crisis” fue el estudio preparado por Allan Brewer Carías para el discurso de orden en la sesión solemne de las Academias Nacionales en el marco de la celebración del V Centenario del descubrimiento de Venezuela. Cuando se conmemora tal evento histórico, el país atraviesa por una aguda crisis no sólo económica sino política y social, que tiene sus orígenes en un pasado no muy remoto, en los que se constituye la esencia misma de Venezuela, al volver la vista sobre cinco siglos de historia.

¹⁶ Véase lo expuesto en el Discurso de Orden que me correspondió leer en la Sesión Solemne de todas las Academias Nacionales, organizada por la Comisión Presidencial del V Centenario de Venezuela que dirige el Presidente Ramón J. Velázquez, el 7 de agosto de 1998, que titulé “Cinco Siglos de Historia y un País en Crisis.” Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cinco Siglos de Historia y un País en Crisis*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales y Comisión Presidencial del V Centenario de Venezuela, Caracas 1998, 120 pp.

El Palacio de la Academias fue el lugar que sirvió de escenario para la reflexión, la revisión y el cambio, donde el presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales hizo un llamado hacia la transformación y renovación del sistema democrático, el cual atraviesa por un proceso difícil, haciendo peligrar su propia existencia.

El recorrido por la historia venezolana es quizás la pieza fundamental que permite conocer lo que somos como ciudadanos y nación, intentando “entender lo que está ocurriendo” comentó Brewer Carías citando a Uslar Pietri; y reflexionando sobre un cambio que queremos, aunque “no sabemos cómo hacerlo”.

La historia nacional está signada por cambios constitucionales en medio de la emergencia o los esquemas políticos obsoletos como ocurrió en 1811, 1830, 1864, 1901 y 1947; así la idea de un Asamblea Constituyente cobra vida dentro de su propuesta para impulsar la existencia de la democracia.

La crisis terminal

El amplio análisis de Allan Brewer Carías, no dejó de lado las condiciones de la crisis actual que calificó como “terminal”, con una crisis “institucional global pues la mayoría no sólo no cree ni confía en el Congreso, ni en el Poder Judicial, ni en la Administración Pública, ni en las fuerzas de seguridad ciudadana, sino que tampoco cree ni confía en los partidos políticos, ni en las sociedades intermedias que estos penetraron y controlaron, como los sindicatos, los colegios profesionales y los gremios”. Todo ello para sentar la reflexión vital para emprender la transformación hacia el país que todos queremos.

Sin ruptura política

La idea de una Constituyente surge -no por la iniciativa de algún candidato- ya que aparece en el tapete, luego que un grupo de constitucionalistas creyó en su pertinencia, ante la intentona golpista comandada por Hugo Chávez Frías durante el gobierno de CAP. Brewer Carías recordó su propuesta ante la Universidad de los Andes y el rechazo del propio CAP a una necesidad nacional, aunque éste “lo que hizo fue negociar el apoyo de su propio partido, a su ya débil gobierno, con lo que no hizo otra cosa que prolongar la crisis que luego lo sacaría de la presidencia”, puntualizó.

La pertinencia de una Asamblea Constituyente surge ante la necesidad de cambio y la consulta directa al pueblo venezolano, ya que una democracia no puede construirse sobre las bases de las cúpulas partidistas o de la partidocracia que se consolidó en el país en los últimos 40 años.

Así mismo exhortó a los venezolanos a darse cuenta de la disyuntiva que se plantea “o convocamos la Constituyente para reconstruir el sistema político democrático en ejercicio de nuestros propios derechos democráticos, o nos la van a convocar después de inculcarnos por algún tiempo o por ahora, que siempre es un tiempo impreciso”, señaló el profesor universitario.

No habría que esperar a una ruptura política para llegar a la Constituyente; ni debe existir temor hacia ella, por lo cual deben buscarse las vías para una reforma constitucional que le de piso político a tal transformación. Un nuevo proyecto nacional, sin exclusiones, que debieron asumir en su momento los partidos no termina de calar, desembocando en el actual vacío político y de liderazgo, ya que ninguna de las opciones electorales se presenta como una alternativa.

Asimismo, apuntaló: “el próximo Congreso claro que hubiera podido ser tal Constituyente, siempre que lo eligiéramos como tal; pero ya es tarde; los candidatos y sus partidos ya entraron en las talanqueras con criterio tradicional de elección y el Congreso que resultará electo en diciembre será más o menos del mismo género que la última legislatura; un desastre”

No a las alianzas

Durante el desarrollo de su intervención el jurista recalcó la necesaria búsqueda del respaldo de todos los estores para deslastrarnos de los antiguos pactos que ya sólo forman parte de la historia como lo fue el denominado Pacto de Punto Fijo. En su momento, representó un aporte, aunque en la actualidad es solo un viejo modelo que no se adecua a la nueva realidad donde deben orientarse los esfuerzos hacia una verdadera gobernabilidad.

El nuevo acuerdo nacional debe estar inmerso en el criterio de la participación de todos los sectores, y no bajo el acuerdo de unos pocos.

En su discurso, el especialista en historia rechazó la postura cambiante y contradictoria de los partidos políticos durante el proceso de conformación de planchas, lo que evidencia su debilidad

actual, pues a su juicio, poco han hecho los partidos en enmendar los respectivos errores de la historia democrática; en lugar de acabar con la partidocracia.

Fin del federalismo

Brewer Carías quien fuera ministro para la descentralización hizo especial énfasis en la transformación emprendida en Venezuela con el sistema de descentralización, resaltando su importancia para el fortalecimiento de la democracia, hecho proyectado en todas aquellas naciones exitosas apegadas a este sistema de igualdad de derecho y participación.

En nuestro pasado histórico, el federalismo del siglo XIX dejó graves daños a la nación, demostrando su efecto perverso. Ya en pleno siglo XX, la descentralización se presenta como la alternativa más viable y acorde para el país, gracias al respaldo e impulso que en su breve período le diera Ramón J. Velásquez.

La descentralización fue considerada como el más infalible termómetro para medir “el grado democrático de las propuestas electorales de cualquier candidato”

Liderazgo de un país

Durante el encuentro en el Palacio de las Academias se dieron cita los presidentes de las 6 Academias Nacionales, con la presencia de destacadas personalidades de la vida política, económica y social de Venezuela.

El acto contó con la notable asistencia del expresidente de la República, Ramón J. Velásquez presidente de la Comisión Presidencial para el V centenario de Venezuela; la presidenta de la CSJ, Cecilia Sosa Gómez; la presidenta del Consejo de la Judicatura, Gisela Parra. También asistió al acto el editor del Diario El Globo, Nelson Mezerhane.”

Segundo, el reportaje de Ernesto Rodríguez, “A cinco siglos de historia no tenemos proyecto político nacional,” p. 7) publicado en el **diario Últimas Noticias**, Caracas, 8 de agosto de 1998:

- “Si realmente los candidatos presidenciales tuvieran una visión de estadistas, de largo plazo, de la sociedad venezolana para los próximos 20 años, a estas alturas cada uno tendría que estar buscando a los otros para construir una plataforma común mínima política, económica y social para gobernar.

Lo afirmó ayer en el Palacio de las Academias el doctor Allan Randolph Brewer Carías, al hablar sobre “Cinco Siglos de Historia y un País en Crisis “en sesión solemne de las academias nacionales con motivo de la celebración del V Centenario de Venezuela. El presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales pronunció su discurso de orden ayer al mediodía, en presencia de todos los académicos e invitados de honor. En el presidium de la sesión solemne estaban la presidenta de la Corte Suprema de Justicia, magistrada Cecilia Sosa Gómez, el doctor José Luis Salcedo Bastardo, quien preside la Academia Nacional de la Historia y Ramón J. Velásquez, quien encabeza la Comisión Presidencial para la Conmemoración del V Centenario de Venezuela.

-No hay derecho que en este fin de siglo XX, en la época de las comunicaciones inmediatas, interactivas y virtuales, es que el liderazgo político no invente y nos tenga a toda la población como espectadores de una función que ha terminado, a la espera de que suba el telón, pero sin que nadie sepa a ciencia cierta del espectáculo que vamos a tener, y que en la actualidad puede ser cualquier cosa, un concierto, una comedia o un circo y, en todo caso, sin saber quiénes van a ser los actores, los productores y el director.

Sostiene Brewer Carías que los espectadores, que somos la mayoría del país, debemos tratar de levantar el telón y organizar la nueva función, que en todo caso será nueva. En ningún caso será más de lo mismo, pues estamos en la misma posición de cambio inevitable que hemos tenido en otros periodos de nuestra historia.

Señala que “tenemos el reto de asegurar que dicho cambio sea democrático, para lo cual se necesita de una estabilidad política que garantice la gobernabilidad, de manera que, si ésta no se asegura desde ahora, pueda que el colapso definitivo de la democracia esté próximo.

Indica que es necesario tener claro que, al poder, en democracia, no se llega ni se puede pretender llegar por las buenas o por las malas; se llega con votos, gustarle o no a quien quiera gobernar. Pero el problema real hoy, no es ya llegar al poder. Es qué hacer una vez que se llegue a él y sobre esto los venezolanos hemos oído muy poco en esta campaña electoral.

Observar que los candidatos no se han ocupado de procurar esa plataforma mínima de gobierno necesaria para Venezuela, lleva al convencimiento de que quizás ninguno cree en su propio triunfo, lo

cual es otro signo más de la crisis, expresa Brewer Carías. Tampoco se vislumbra un Proyecto Nacional en boca de los candidatos y partidos. Finalmente advierte que la sobrevivencia de la democracia estriba en su consolidación en todo el país y no sólo en las cúpulas partidistas en Caracas.”

Tercero, el reportaje de Luisana Colomine, publicado en el **diario *El Universal***, Caracas, el 8 de agosto de 1998 (“...La Constituyente es inevitable para reconstituir el Estado,” p. 1-18):

“Para el abogado constitucionalista Allan Brewer Carías, en Venezuela las condiciones están dadas para la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

Brewer la defiende como la única vía “para reconstituir el sistema político y el Estado” y por esta razón “no es ni puede ser una propuesta partidista, de uno u otro candidato presidencial, pues pertenece a todos”.

En su discurso de orden ante las Academias Nacionales, con motivo de celebrarse el V Centenario de Venezuela, Allan Brewer, por si acaso, marcó debida distancia con el candidato presidencial Hugo Chávez Frías, quien ha hecho de la Constituyente una bandera. Dice Brewer que “o convocamos democráticamente la Constituyente (...), o nos la van a convocar quizás después de conculcarnos nuestros derechos por algún tiempo o por ahora, que siempre es un tiempo impreciso por arbitrario”.

“Los mismos motivos que nos llevaron a proponer en 1992, son los que ahora, agravados, nos llevan a pensar que la Constituyente es inevitable para reconstituir el sistema político y el Estado. La fórmula legal, según explica, y de la cual se carecía en 1992, está ahora en el referéndum consultivo que regula la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, la cual da atribuciones al Presidente de la República para convocar en Consejo de Ministros; a las Cámaras Legislativas en sesión conjunta, o al 10% de los electores.

Mencionó la posibilidad de que se incluya una tercera tarjeta en el boletín presidencial, para que el pueblo se pronuncie sobre la conveniencia o no de la Constituyente, y si los resultados son favorables, como es previsible según las encuestas, el nuevo Congreso tendría que proceder, aunque observó que por las alianzas recientes, el próximo parlamento tiene todas las características de ser, al igual que el actual, “un desastre” Con todo, afirma que “no hay que temerle a una constituyente convocada democráticamente, siempre que tengamos claro que su sola convocatoria y funciona-

miento no acabará con los problemas del país”, “A lo que debemos temerle es a la incomprensión del liderazgo político sobre lo que está ocurriendo.

Rechaza que se la convoque sin previsión constitucional, “como algunos han anunciado, y que de golpe resucitemos otra Revolución Legalista como las de fines del siglo pasado, que tuvo su origen, precisamente, en una reforma constitucional hecha irregularmente”.

La define como alternativa para formular un proyecto de país, como ocurrió con las constituyentes de 1811, 1830, 1864, 1901 y 1947, “pero con la diferencia que aquellas fueron el resultado de una ruptura política y no la vía para evitarla”.

Pero una constituyente exigirá a los partidos políticos el mayor de los sacrificios: arriesgar el poder que han ostentado durante 40 años “y ése es el precio que habrá que pagar para que la democracia continúe”.

La incomprensión de los partidos tradicionales ha creado los liderazgos que hoy tenemos, y por eso “ninguna de las opciones electorales presentadas podría considerarse un salto al vacío, porque todas son producto de la crisis”.

Brewer Carías secundó al sacerdote Arturo Sosa, en su propuesta de lograr reglas de juego claras para asegurar la gobernabilidad futura.”

VI

PRECISIONES SOBRE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE EN 1998 Y LA NUEVA PROPUESTA PARA UN REFERÉNDUM CONSULTIVO SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA REGULARLA

Del panorama histórico antes señalado resultaba que las Asambleas Constituyentes de 1864, después de la Guerra Federal; de 1901, después de la Revolución Liberal Restauradora, y de 1946, después de la Revolución de Octubre, tuvieron su origen en que las crisis del sistema político que existía no pudieron resolverse antes de su ruptura, mediante la evolución del sistema mismo; y ello, básicamente, por la incomprensión del liderazgo actuante sobre la gravedad de las respectivas crisis, y fueron necesarias guerras o revoluciones para que se convocase al pueblo para reconstituirlo. En todos esos casos, la Asamblea Constituyente después de una ruptura, de acuerdo con las épocas y con los sistemas electorales que existían, implicaron la convocatoria de representantes del pueblo y de los actores políticos que existían, para que formularan un nuevo proyecto político que siempre dio origen a la emergencia de un nuevo liderazgo para ejecutarlo.

Como hemos dicho, los venezolanos de finales del Siglo XX no nos merecíamos tener que esperar una ruptura constitucional para convocar al pueblo. En la situación entonces de crisis política terminal, producida por el deterioro de los partidos políticos que a partir de 1958 asumieron el monopolio del Poder y de la representatividad y participación democráticas, y por el deterioro del Estado centralizado por su ineficiencia, la posibilidad de convocatoria de una Asamblea Constituyente, en democracia, era la vía más adecuada para evitar la ruptura del proceso democrático, resolver la crisis, formular un nuevo pacto social-constitucional y un nuevo proyecto político, que garantizando la democracia, abriera nuevos canales de participación y descentralice territorialmente al país.

Como hemos señalado, el necesario acuerdo o pacto de gobernabilidad que para el futuro requería el país ya no se podía lograr mediante un Acuerdo que firmasen algunos líderes de los deteriorados partidos; ya estos habían dejado de ser los únicos actores políticos del sistema democrático, cuya identificación en ese momento era sólo posible mediante la convocatoria general al pueblo, para que pudieran tener representatividad todos los actores políticos del entonces deteriorado sistema democrático.

Por tanto, a finales del siglo XX, para reconstituir el sistema político y el Estado no tenía sentido alguno que tuviera que producirse una ruptura constitucional que sin duda conduciría a conculcar derechos y libertades y a la propia democracia, para después de un interregno autoritario se terminase convocando a un Constituyente para, precisamente, reconstituir el sistema político y permitir la emergencia de un nuevo liderazgo. Ello lo debíamos hacer en democracia y ese era el reto que entonces tenía el liderazgo, pues una convocatoria al pueblo no era ni podía ser patrimonio de un candidato. Era de la propia democracia y debía ser de todos los partidos y candidatos.

Precisamente por ello, en esos tiempos, con el objeto de que la democracia se democratizase a sí misma no había que temerle a una convocatoria popular para buscar los medios para llegar a acuerdos políticos que la situación del liderazgo de entonces impedía, pues nadie creía en lo que unos cuantos líderes pudieran firmar. Veinte años antes los problemas de la democracia y del sistema político podían resolverse con la sola reunión y decisión de los líderes fundamentales de los principales partidos políticos y de las agrupaciones sindicales y empresariales. En 1998 en cambio, la democracia ya había complicado el propio proceso democrático, para bien de la democracia, y por ello había más actores en el proceso político, no sólo a nivel central sino además a nivel regional, de manera que un nuevo consenso, acuerdo, pacto o como quisiera llamárselo tendiente a reconstituir el sistema, sólo podía lograrse con la participación de todos esos nuevos actores.

Por eso es por lo que entonces, más que nunca, debía convocarse una Asamblea Constituyente para que asumiera el rol que, en otros tiempos, cuando todavía la democracia estaba en proceso de consolidación, tenían unos cuantos líderes políticos y gremiales.

El reto de la democracia venezolana, por tanto, para sobrevivir, era buscar ese nuevo pacto social constitucional en democracia; pues si ello no se lograba, se corría el riesgo de que fuera la democracia la que desapareciera, como en efecto ocurrió.

Era evidente que toda decisión política dentro de un Estado de Derecho democrático tenía que ser adoptada de acuerdo con la Constitución. La Constitución de 1961 no preveía la posibilidad de convocatoria a una Asamblea Constituyente con esa misión de reconstituir el sistema político y reformar la Constitución, por lo que resultaba indispensable preverla en el propio texto de la Constitución mediante una Reforma, que era el mecanismo adecuado para la revisión de la Constitución en este aspecto.

Pero para ello era necesario forzar al liderazgo de entonces, para que efectivamente se reformase la Constitución. Con tal fin, el primer paso que debía darse debía ser que se procediera, por ejemplo, a realizar un referéndum mediante la inclusión de una “tercera tarjeta” en las elecciones legislativas de noviembre de 1998, para que el pueblo se pronunciase sobre la necesidad o no de la Constituyente y de la Reforma Constitucional que la regulase.

En esta forma, si se obtenía un voto afirmativo mayoritario, como seguramente así hubiera ocurrido, la primera actividad que tendría el Congreso que resultase electo en noviembre, hubiera sido proceder a reformar la Constitución para prever la Asamblea Constituyente y convocarla.

La iniciativa para ese referéndum de noviembre de 1998, con fundamento en el artículo 4 de la Constitución y conforme a la entonces vigente Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, sólo la tenían el Presidente de la República en Consejo de Ministros, las Cámaras Legislativas en sesión conjunta o el 10% del electorado.

Si los órganos del Estado realmente hubieran tenido conciencia de la crisis terminal en la cual nos encontramos, el Gobierno o las Cámaras Legislativas tendrían que haber convocado a esa consulta de la voluntad popular para que el pueblo se pronunciase sobre el tema de la Constituyente en las elecciones de noviembre de 1998 y así establecerle al Congreso que resultase electo un mandato de cumplimiento obligatorio como programa prioritario para 1999. El mandato popular que se le hubiese impuesto al Congreso que habría derivado de la realización del referéndum, por su naturaleza, en un proceso democrático hubiese sido de ejecución ineludible.

En 1998, en todo caso, el tema de la Asamblea Constituyente volvía a estar en el tapete político, como lo expresé en unas “Conversaciones con Alfredo Peña,” publicadas en el **diario *El Nacional*** de 17 de mayo de 1998:

“La Asamblea Constituyente es un recurso absolutamente democrático que nadie puede tildar de subversivo. En Venezuela se convocó, en 1811, para crear el Estado; o para reconstituir el sis-

tema político en momentos de crisis como sucedió en 1864, después de la Guerra Federal; en 1901 luego de la Revolución Liberal Restauradora y en 1946 en tiempos de la junta cívico-militar que derrocó a Isaías Medina Angarita. Allan Brewer Carías, presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, advierte que “vivimos el fin de un régimen monopolizado por los partidos y la Constituyente es la vía más adecuada para enfrentar la situación y formular un nuevo pacto social-constitucional que garantice la existencia de la democracia”. Si no lo hacemos -sentencia el jurista- se producirá una ruptura que dará al traste con las libertades públicas. Pasado el interregno autoritario -continúa- se convocará a la Constituyente que hoy rechazan las roscas político-sindicales en las que nadie cree.

Todos los actores en el ámbito central y regional deberían ponerse de acuerdo para concretar cambios radicales a través de mecanismos de participación como la consulta popular. Puede convocarse un referéndum en el marco de la actual Constitución con el propósito de hacer una reforma que permita a los ciudadanos pronunciarse en torno de si conviene o no una Constituyente, preguntamos. “Claro que sí. La iniciativa, con fundamento en el artículo 4 de la Carta Magna y en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, puede tomarla el Presidente en Consejo de Ministros, las cámaras legislativas en sesión conjunta o el diez por ciento del electorado. Si los órganos del Estado tuvieran conciencia de la crisis terminal en la cual nos encontramos, deberían consultar al pueblo para que se pronuncie el 6 de diciembre mediante la inclusión de una tercera tarjeta”. Un hecho que hasta hoy no había sido revelado a la opinión pública: en julio de 1992, Brewer redactó y le entregó al presidente Carlos Andrés Pérez un proyecto de decreto de convocatoria a una Constituyente, como fórmula para resolver la crítica situación planteada a raíz del 4-F. Me cuentan que, cuando las relaciones partido-gobierno se ponían al rojo vivo, Pérez, decreto en mano, amenazaba a los jefes del cogollito con aplicarlo. Lo engavetó. No se atrevió a “ponerle el ejecútese”. Una copia conserva el abogado y otra el expresidente. Lo cierto es que la idea de la Constituyente ha sido planteada o apoyada por la Cámara de Comercio de Caracas, Caldera, Andueza, Petkoff, Álvarez Paz, Escovar y otras instituciones y personalidades. Pero, inexplicablemente, ahora es una bandera cuya exclusividad le atribuyen a Hugo Chávez Frías, candidato del MVR. Yo no entiendo este fenómeno.

“En un país donde los líderes prometen y no cumplen, nadie creía en la Constituyente como algo realmente posible. Y ahora parece que la cosa va en serio. Ahí está la diferencia”, me comentó uno de los jefes del Polo Patriótico. Ver para creer, decía Santo Tomás.”

Con fundamento en lo antes dicho, en ejercicio del derecho de petición, el 24 de agosto de 1998 presenté al Presidente y a la Vicepresidente del Congreso de la República, Pedro Pablo Aguilar e Ixora Rojas, una comunicación 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 los 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, cuyo texto fue incluso publicado íntegramente en el **Diario EL Globo** del 26 de agosto de 1998 (p. 3).

Sobre esta propuesta en reportaje del periodista Alexander Duarte del **diario El Nacional**, (“Propondrán incluir consulta sobre la Constituyente en las elecciones de noviembre,” p. D-3), publicadas el mismo día 24 de agosto de 1998, el dirigente político Oswaldo Álvarez Paz expresó lo siguiente:

“El ex gobernador del estado Zulia, Oswaldo Álvarez Paz, anunció que en los próximos días solicitará ante el Congreso de la República que las cámaras legislativas, en sesión conjunta, aprueben realizar un referéndum en las elecciones del 8 de noviembre, con el propósito de que los venezolanos se pronuncian sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

Durante la acostumbrada tertulia dominical que organiza Copei, Álvarez Paz explicó que el artículo 181 de la Ley del Sufragio permite al Presidente de la República, en Consejo de Ministros; al Congreso, o a no menos 10% de los electores inscritos en el Consejo Nacional Electoral, convocar la celebración de un referéndum. Si yo fuera Caldera me tirara esa parada’.

La iniciativa del dirigente socialcristiano es respaldada por “un grupo de compatriotas” cuyos nombres “por lo momentos” no quiso mencionar. Sin embargo, no ocultó que la idea comenzó a madurar a raíz del planteamiento hecho por el presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Allan Brewer Carías, en un discurso que, con motivo de los 500 años de Venezuela, pronunció recientemente en el Palacio de las Academias.

Aclaró que quienes impulsan esta propuesta han sido llamados “tontos útiles” y acusados de hacerle el juego al candidato del Polo Patriótico, Hugo Chávez Frías. “Se piensa que, si ese candidato hace o dice cualquier cosa, nosotros -por regla de juego- debemos hacer o decir todo lo contrario. Se olvidan de que el sentimiento constituyente tiene una aceptación en el pueblo muy superior a la intención de voto que, de acuerdo con los estudios de opinión, tiene Chávez”.

Álvarez Paz apuntó que el tema de la Constituyente trasciende el hecho electoral y debe ser acogido por todos los candidatos a la Presidencia de la República. “Sería criminal que se convierta en una bandera electoral para conseguir votos”.

- ¿Qué diferencia hay entre la Constituyente que usted propone y la de Hugo Chávez?

-Nosotros estamos elaborando una propuesta de mecanismo y él no sabe qué es lo que quiere o cómo piensa llegar a una Constituyente ajustándose a derecho.

Manifestó que su propuesta busca desterrar de la mente de los venezolanos “el que Chávez pueda convocar una Constituyente y, en el ejercicio de una eventual mayoría, suspender el orden jurídico, cerrar el Congreso, liquidar a los jueces, arrasarse con las instituciones y establecer una suerte de dictadura o régimen autocrático y totalitario, pues para eso no se necesita convocar una Asamblea Constituyente”.

Informó que está conformando un Movimiento Nacional Constituyente, el cual tendrá una función pedagógica y de formación del pueblo sobre la necesidad, la naturaleza, los alcances y objetivos finales del proceso constituyente.

El futuro Congreso

Oswaldo Álvarez Paz recordó que en la campaña electoral de 1993 planteó ante el CSE la posibilidad de convocar un referéndum sobre este mecanismo constitucional. “Lo hice, porque veía venir un Congreso peor que el anterior, y no tengo la menor duda de que el Congreso que viene va a ser bastante peorcito que el que tenemos en este momento.”

Considera que a partir de la Constituyente uno de los objetos que debe sufrir mayores cambios en Venezuela es el propio Congreso: “Su composición, su estructura, sus mecanismos operativos, que son los mismos que Venezuela definió en 1864 después de la Guerra Federal”.

Añadió que está comprobado que en el Congreso de la República no existe capacidad de respuesta para articular las soluciones que requiere el país.

Como ejemplo citó que en 1989 el Congreso inició la reforma constitucional y en 1992 Rafael Caldera, quien para entonces presidía la Comisión Bicameral para la reforma, consignó un informe sobre la materia, “y allí está (el informe), durmiendo el sueño de los justos”.

Por mi parte, sobre la petición que formulé en el sentido señalado al Presidente Caldera, en la reseña del texto de la propuesta que publicó la periodista Luisana Colomine (“Sobre la Constituyente: Brewer solicita a Caldera convocar a referendo,” p. 1-16), en el **diario *El Universal***, del día 25 de agosto de 1998, indicó:

“El presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Allan Brewer Carías, oficializó ayer ante el Presidente de la República y las máximas autoridades parlamentarias, su propuesta de convocar un referendo, con el objeto de pulsar la opinión del pueblo acerca de si está de acuerdo o no con la Asamblea Constituyente.

Brewer envió comunicaciones a Rafael Caldera, Pedro Pablo Aguilar e Ixora Rojas, para que consideren el planteamiento, ya que las instituciones que representan están facultadas por la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, en su artículo 181, para convocar el referendo.

La consulta popular se realizaría el próximo 8 de noviembre, junto a la elección de Gobernadores y miembros de los cuerpos deliberantes. Por tal razón la decisión de alguno de los dos poderes debe adoptarse al menos 60 días antes de la celebración del referendo, es decir, casi de inmediato.

De resultar favorecida la Asamblea Constituyente, el nuevo Congreso tendría como primera tarea la enmienda constitucional. El parlamento continuaría en sus funciones mientras la Constituyente acometiera la reforma general de la Constitución de 1961, en un lapso de 180 días.

De acuerdo con la propuesta de Brewer, la Asamblea Constituyente tendrá carácter unicameral, integrada por un número reducido de hasta 80 miembros, que serán electos de tres formas: 48 uninominalmente, dos en cada entidad y el Distrito Federal; 22 nominalmente de una lista nacional y 10 designados por los constituyentistas electos.

Brewer ha advertido sobre la crisis política “terminal” y la desilusión generalizada frente a las instituciones del Estado. También ha destacado las manifestaciones públicas acerca de la necesidad de un cambio “incluso radical”, recogido en todos los sondeos de opinión.

Su propuesta se ha reforzado más en la posición del candidato presidencial Hugo Chávez Frías, quien ha hecho de ese mecanismo una bandera electoral, obviando para su convocatoria, la reforma constitucional previa, lo cual, según el académico, es “antidemocrático”.

El referendo, el primero que se haría mediante la nueva ley electoral, “sólo daría beneficios a nuestra democracia, y en nada la perjudica”, estima Brewer.

“Por ello -expone Brewer a Caldera- en nombre personal como Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela- donde fui su alumno- y como Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Corporación a la cual usted pertenece para honra de la misma, y conforme al artículo 67 de la Constitución, que garantiza el derecho de petición, formalmente le solicito considere someter al Consejo de Ministros la decisión de tomar la iniciativa para convocar la celebración de un referendo, con el objeto de consultar a los electores sobre la Asamblea Constituyente”. El artículo 182 de la Ley electoral contempla que la pregunta para el referendo debe ser clara y precisa, reflejando los términos exactos de la consulta, de manera que los votantes puedan responder con un “sí” o un “no”.

La pregunta que propone Brewer en la tercera tarjeta es: “Por la democracia, ¿votó usted 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?”

En la misma pregunta se pueden establecer los principios conforme a los cuales debe procederse a reformar la Constitución y que pudieran ser los siguientes, según Brewer Carías:

-Los miembros electos uninominalmente deberán obtener más del 50% de los votos válidos o, en su defecto, la mayoría de los votos en una segunda vuelta.

-Los partidos políticos nacionales o regionales y cualquier grupo de electores puede postular candidatos uninominales y nominales respaldados al menos por 1.000 firmas.

-No podrán formar parte de la Asamblea Constituyente quienes hayan sido electos para los cuerpos deliberantes en noviembre de 1998, ni quienes ejerzan algún cargo público salvo que renuncien durante los 15 días siguientes al período de postulaciones.

-La Asamblea Constituyente no interrumpirá el funcionamiento de los poderes públicos, salvo en lo que resulte la nueva Constitución Nacional una vez promulgada.

-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 expresos o instrucciones partidistas.

-Sus miembros no podrán ser candidatos para integrar el primer órgano del Poder Legislativo que se elija después de promulgada la nueva Constitución. LC”

En relación con la misma propuesta, la periodista Milena Vera publicó el reportaje “Sobre la Constituyente: Brewer pidió a Caldera referéndum para una Constituyente,” en el **Diario de Caracas**, del día 26 de agosto d 1998, señalando:

“El académico Allan Brewer Carías, presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, solicitó formalmente ayer al Presidente de la República, Rafael Caldera y a las autoridades del Congreso de la República, que convoque para el próximo 8 de noviembre un referéndum previsto en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, para consultar a la población si desea una Asamblea Nacional Constituyente que inicie la reforma de la Constitución Nacional el próximo año.

A través de una misiva enviada al Primer Mandatario, el constitucionalista planteó que en virtud de que la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política le atribuye al Jefe del Estado así como al Congreso de la República en sesión conjunta, la iniciativa para convocar la celebración de un referéndum con el objeto de consultar a los electores materias de trascendencia nacional, “le solicito considere someter a Consejo de Ministros la decisión de un referéndum sobre la convocatoria de una Constituyente”. En su misiva, Brewer Carías alertó al Presidente Caldera que ante la grave crisis política que vive el país la cual se ha agudizado a partir de 1989, por el “deterioro progresivo de los partidos políticos y ante la necesidad de un cambio incluso radical del sistema político” considera conveniente la convocatoria de un referéndum el 8 de noviembre.

En juego la gobernabilidad

Además de mencionar la crisis de los partidos, Brewer expresó que en la misma proporción amenaza al país, “la desilusión respecto de las instituciones del Estado y de las organizaciones políticas” que pone en juego la “gobernabilidad democrática en el futuro”. Señaló que esa “gobernabilidad democrática los partidos políticos solos, ya no lo pueden lograr como lo hicieron hace cuarenta años

con su participación personal destacada en el Pacto de Punto Fijo, pues entre otros factores, ya no son los únicos actores del proceso democrático, como antes les eran”. Apuntó que la democratización del país ha ampliado y diversificado el número de actores políticos, por lo que para lograr “un nuevo pacto lo consenso político que asegure la gobernabilidad democrática habría que hacer una consulta mucho más amplia, e insistió en que la convocatoria de una Asamblea Constituyente no puede ser bandera de un candidato presidencial, ni de un partido”.

La pregunta que se hará al pueblo

Ante este planteamiento, Brewer Carías le sugirió al Presidente Caldera que la pregunta que podría formularse al electorado en el referéndum popular el próximo 8 de noviembre sería la siguiente: “Por la democracia y vota usted 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.

El académico explicó que si se quisiera ampliar la pregunta al elector se le añadiría los siguientes principios: - La Asamblea Constituyente tendrá carácter unicameral, integrada por un número reducido de hasta 80 miembros. 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 los constituyentistas electos en la forma antes indicada.”

Sobre la propuesta al Congreso, en reportaje del periodista Luis Mendoza Rincones, del **diario *El Globo*** titulado “El Congreso estudiará consulta sobre la Constituyente,” publicadas el 28 de agosto de 1998, se informó que:

“El diputado y presidente de la Comisión de Finanzas, Gustavo Tarre Briceño propuso durante el desarrollo de la sesión bicameral del Congreso el análisis sobre la propuesta del jurista y presidente de la Academia de Ciencias Políticas, Allan Brewer Carías y del diputado Enrique Ochoa Antich, para la introducción de una consulta sobre la Constituyente en la tarjeta electoral del mes de noviembre, cuando son elegidos los gobernadores y miembros del Poder Legislativo. El estudio de carácter urgente podría ofrecer sus resultados para la semana entrante, de observarse la viabilidad de un referendo.

La propuesta fue respaldada por todos los presentes. A juicio del senador Pedro Pablo Aguilar sería pertinente introducir la consulta en las elecciones de noviembre, aunque no se descarta la posibilidad del mes de diciembre.

En la Comisión designada tendrán la máxima responsabilidad recaerá sobre los presidentes de ambas cámaras, además de los presidentes de las distintas fracciones parlamentarias o en su defecto, los suplentes de estos. El presidente resaltó la importancia de tal consideración ya que evidencia la preocupación por transformar el sistema político por el “voto unánime”.

De acordarse un referendo, bien sea acordado por el Congreso según lo establece la Ley del Sufragio y Participación Política o bien por exigencia del presidente de la República.

Deben realizarse algunas consultas y deliberaciones, de no concluirse no quedaría a cargo de la Comisión Delegada, pues de no alcanzarlo el Congreso; podría hacerlo el presidente en Consejo de Ministros. Otra alternativa es por petición ciudadana. Aguilar considera que de respaldarse la idea en el Congreso podría ejecutarse en voz del presidente.

Cambio Público

Durante la sesión matutina del senado fue aprobada la Ley Orgánica del Ministerio Público, lo que contribuye a mejorar la estructura legal que le da piso al Código Orgánico Procesal Penal. Pedro Pablo Aguilar aseguró que este se constituye en un paso de avance para la transformación de la seguridad en el país.

También recibieron el visto bueno del parlamento las reformas parciales de la Ley de Policía Judicial, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial.”

Nada, sin embargo, avanzó en el Congreso, pero la propuesta formulada ante el mismo, en todo caso, dio origen a un nuevo debate sobre el tema, readquiriendo actualidad planteamientos similares que se habían venido formulando por otras personas, en particular, como se mencionó, por Oswaldo Álvarez Paz y por el diputado Enrique Ochoa Antich en la Cámara de Diputados el 30 de julio de 1998. 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 3 de septiembre de 1998.

Los periodistas Marianella Palacios y Gregorio Salazar informaron sobre la “Propuesta de la Constituyente (p. 4),” en reseñas publicadas en el **diario *El Nacional*** del día 29 de agosto de 1998, y el **diario *Economía Hoy***, del día 31 de agosto de 1998 indicando:

“-Por la democracia. ¿votará usted por la reforma constitucional para convocar a 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?”

El mismo texto que antecede, u otro muy semejante, puede estar ante sus ojos en muy breve tiempo, emplazando a que, como ciudadano, se pronuncie sobre lo que sería uno de los hitos más importantes -para bien o para mal- del período democrático venezolano.

Constituyentes ha habido en nuestro país en grandes -pero también en pequeños- momentos de la historia. La hubo al inicio de la lucha independentista. Y la tuvo también la Gran Colombia en 1828. A su disolución, se realizó en 1830 el primer Congreso de Venezuela como país autónomo, que le dio una Constitución que estuvo vigente hasta 1858. El triunfo de la Revolución Federal nos llevó a la Constituyente de 1864, donde se adoptó el sistema federal que se ha mantenido hasta nuestros días. Alrededor de la figura de Antonio Guzmán Blanco se dieron las Constituyentes de 1874 y de 1879.

Con Gómez fue convocada una Diputación de Plenipotenciarios para la Constitución de 1914. Luego del derrocamiento de Medina Angarita tuvimos la Constituyente de 1947. La Constitución que nos rige, la del año 61, no fue producto de una Constituyente, sino de la derogación de la anterior por el Congreso de la República.

El país, cuando distan escasos dos meses de las elecciones regionales y tres de las presidenciales, parece casi inevitablemente emplazado hacia una nueva convocatoria de una Asamblea Constituyente, con la particularidad de que ha sido convertida en oferta electoral y monopolizada por el candidato del Movimiento V República (MVR), Hugo Chávez Frías, comandante del fallido golpe militar del 4 de febrero de 1992.

Un largo preámbulo

Más lo cierto es que tal propuesta no nació en medio del debate electoral. Si bien algunos críticos del sistema asomaban de vez en cuando la necesidad de “comenzar desde el principio” a reorgani-

zar el país, es en medio de la convulsionada Venezuela del año 92, luego de la intentona golpista del 4F, cuando se la empieza a considerar como la vía idónea para darle salida a la tremenda crisis institucional del momento y se libra en torno de esta figura un ardoroso debate.

Que hoy más de 50% o 60% de la población esté de acuerdo con la convocatoria a una Constituyente, y que de su necesidad estén convencidos disímiles e importantes actores, como los presidentes del Congreso de la República, la Copre, de la Academia de las Ciencias Políticas y Sociales, el ex candidato presidencial Oswaldo Álvarez Paz, entre muchos otros no parciales del candidato Hugo Chávez, no es producto únicamente de que la esté ofreciendo el candidato líder en las encuestas, ni tampoco exclusivamente de la propia expectativa que sobre sus bondades se creó en la población en aquel año tumultuoso de 1992, sino también de que la crisis efectivamente se ha profundizado en todos los órdenes.

El terreno, pues, es fértil y está abonado. Y hasta ahora sólo Chávez parece sembrado y hoy está cosechando en él. El análisis que sobre este particular hace el general Alberto Müller Rojas (PPT) parece bien certero. Müller recuerda que los partidos se pusieron a trabajar a todo vapor en 1992, con el presidente Caldera al frente de la Comisión Bicameral para la Reforma de la Constitución Nacional, y después de dos aprobaciones en Diputados y una en el Senado, todo murió a raíz de la campaña de los medios de comunicación en contra de los Artículos que consagran el derecho a réplica e intentaba establecer alguna forma de regulación sobre las formas de propiedad de los medios. El Congreso dobló la cerviz y allí murió todo.

Pero hubo otra oportunidad cierta de introducir reformas importantes en nuestra Carta Magna, una vez Caldera hubo llegado a Miraflores en hombros de su discurso antisistema.

Persistían ciertos brotes de agitación y hasta hubo un conato de enfrentamiento con el Congreso, las fracciones políticas volvieron a arremolinarse y parecía que iban a entrarle de frente a la reforma de nuestra carta fundamental.

Müller Rojas tiene una tesis: “Todo feneció, cuando Caldera, mediante el pacto con Luis Alfaro Ucero, se alió con las fuerzas más tradicionales del país y logró recuperar la gobernabilidad. La reforma constitucional quedó archivada para el resto del quinquenio”, el Consejo Nacional Electoral (CNE) ya ha dicho que puede realizar perfectamente el referéndum a la par de una de las dos elecciones previstas para 1998.

Pero ahora el debate vuelve a darse en el campo de lo político. ¿Quién debe proceder a convocar el referéndum? ¿Estas autoridades nacionales o las que resulten electas este año? En la propia Academia de las Ciencias Políticas y Sociales, cuyo presidente, Allan Brewer Carías, se ha dirigido al Jefe del Estado y al Congreso para solicitar una decisión en positivo, otros académicos, por ejemplo, Tomás Enrique Carrillo Batalla también se dirigió al primer mandatario opinando en sentido contrario.

El Congreso ha dado un paso al frente al designar la semana pasada una Comisión Bicameral que analice la propuesta de Brewer Carías, que también ha sido avalada por el diputado Enrique Ochoa Antich. Esta semana entrante se conocerá la decisión. La manera como se ha introducido el debate en el Congreso y el rápido acuerdo conseguido pareciera anticipar que habrá humo blanco. De ser así, la Constituyente dejará de ser tema de campaña de un solo candidato.

Así la propone Brewer Carías:

A medida que pasan los días y más cierta se hace la posibilidad de que las elecciones presidenciales las gane quien tiene como oferta electoral la convocatoria a una Asamblea Constituyente, crece paulatinamente el caudal de tinta que se le dedica al tema y que, seguramente, alcanzará dimensiones de torrente en los próximos meses.

Viejas y nuevas voces se incorporarán con el paso de los días a este debate, en el cual ha venido insistiendo, incluso antes de que el candidato Hugo Chávez Frías, el hoy presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Allan Brewer Carías, quien recientemente, el 24 de agosto, se dirigió al presidente Caldera y al Congreso de la República para plantearle la necesidad de comenzar a dar los pasos que conduzcan a la convocatoria de la Constituyente, dada la especial trascendencia nacional que tiene para el país esa decisión.

Brewer, quien es partidario de que el referéndum para esa convocatoria se realice el 8 noviembre, día de las elecciones regionales, ha elaborado también un modelo de Constituyente que está puesto en el tapete de la discusión.

A su criterio, la Constituyente del 99 tendría un carácter unicameral, integrada por un número reducido, hasta unos 80 miembros. Cuarenta y ocho de ellos serían electos en forma uninominal, dos

en cada estado y en el Distrito Federal; 22 electos nominalmente de una lista nacional y 10 por cooptación de los constituyentistas electos en la forma antes indicada.

Los miembros electos uninominalmente, deberán obtener más del 50% de los votos válidos o, en su defecto, la mayoría de los votos en una segunda vuelta. Los partidos políticos nacionales y regionales y cualquier grupo de electores pueden postular sus candidatos tanto para la elección uninominal, como para la lista. Para el primer caso se necesitan 1.000 firmas y en el segundo 10.000 firmas.

No podrían ser electos para formar parte de la Asamblea Constituyente quienes lo hubieran sido para los cuerpos representativos en noviembre del 98 o desempeñen un cargo en los órganos del Poder Público, a menos que renuncien a su investidura.

El mandato de la Constituyente sería elaborar una nueva Constitución en un lapso de 180 días, pero sin interrumpir el funcionamiento de los Poderes Públicos. Los miembros de la Constituyente actuarán individualmente, según su conciencia, y no podrán estar ligados por mandato expreso o instrucciones partidistas de ningún género.”

Lo cierto, después de la propuesta formulada, y del poco interés que en definitiva generó en la dirigencia de los partidos políticos tradicionales en el país, fue que la propuesta constituyente tuvo un gran respaldo en la opinión pública, tomando en cuenta, en todo caso, que el candidato Chávez había convertido a “La Constituyente en su única bandera electoral.

Por ello, lo que expresé en una conferencia dictada en El Ateneo de Caracas el 15 de septiembre de 1998, como lo reseñó el periodista Antonio Núñez Aldazoro en el reportaje: “Tema Constituyente es emotivo y electoral, (p. 4):” en el **diario *El Globo***, del 16 de septiembre de 1998:

“Para evaluar la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente hay que partir de una realidad concreta: la propuesta tiene un gran apoyo popular. Las encuestas demuestran que el 74% de la población la respalda. No obstante, también un 89% de los venezolanos apoya la eliminación del IVA, un 87% el aumento de salarios y cerca del 85% un control de precios. Para el experto constitucionalista Allan Brewer Carías, ello evidencia el contenido “emotivo-electoral” que rodea dicho patrocinio colectivo.

Así lo afirmó el presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales durante la ponencia inaugural de las jornadas “Todo lo que debemos saber sobre la Constituyente”, evento organizado por el Ateneo de Caracas y el diario El Nacional, que comenzó ayer, continúa hoy y culmina el próximo miércoles 23.

Tal fue el interés de los caraqueños en conocer más sobre la polémica desatada en esta campaña electoral, que la sala 1 del Ateneo quedó pequeña para las 500 personas que acudieron a las seis de la tarde a ese recinto cultural.

Fue necesario habilitar dos salas más con sistemas audiovisuales para satisfacer las demandas de los asistentes. Brewer Carías disertó en torno a su propuesta de realizar un referéndum previo en las próximas elecciones, con el objeto de consultar a los electores sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente, iniciativa que cuenta con el apoyo del Congreso de la República.

“Como declaró Manuel Quijada recientemente -explicó Brewer Carías- el 62% de las personas admite esta forma de cambio sin saber de qué se trata”.

En el marco de esa distorsionada percepción colectiva, el presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales planteó el reconocimiento de la Constituyente “no como un fin, sino como un instrumento político para establecer un nuevo pacto, acuerdo o consenso de gobernabilidad democrática que, en definitiva, nos ayudará a superar la crisis política que vivimos” Dado el título de las jornadas, el también profesor universitario de Derecho Público dividió su exposición en cinco preguntas básicas para entender la naturaleza de la convocatoria a una Asamblea Constituyente (AC): ¿Por qué la AC?; ¿Qué experiencias tenemos los venezolanos en materia de AC's; ¿Cómo convocar e integrar?; ¿Cuáles son sus límites?; y, por último, ¿Para qué se realiza?

En cuanto al porqué, Brewer Carías insistió en la necesidad de percibir la Constituyente como un tipo de acuerdo nacional para resolver la crisis política venezolana, a su juicio, producto del agotamiento del puntofijismo y de la partidocracia, acentuada por el monopolio de representatividad ejercido por las cúpulas tradicionales.

Reiteró que la AC resolvería el agotamiento del actual sistema político y no de la democracia venezolana, pues esta última no está en crisis como se ha pretendido divulgar.

“Sólo en democracia, a través de un acuerdo, se pueden sentar las bases para un nuevo sistema de gobernabilidad”, manifestó.

Alertó sobre el asomo de fórmulas erróneas de constituyentes autocráticos y exclusionistas. “Es un instrumento para integrar y no para excluir. Eso sería despotismo y una vuelta a la tiranía de las mayorías”.

Respecto a las formas de convocar una Asamblea Constituyente, explicó que hacerlo fuera de los parámetros que establece la Constitución Nacional de 1961, “constituye un peligroso detonante, tal como se ha manifestado en diversos editoriales de la prensa nacional”.

Apostó por la propuesta de realizar previamente una consulta popular, como establece la recién promulgada Ley del Sufragio.

En respuesta a la pregunta de cuáles son los límites de una Constituyente, el ponente calificó de falsa la aseveración de que “sólo por encima de la Asamblea está Dios” Explicó que no basta la realización de una convocatoria para eliminar el régimen democrático, establecer una autocracia, castigar la irresponsabilidad de los gobernantes, destruir la alternabilidad del poder y sepultar el pluralismo político “Eso sería antihistórico”, recalcó.

Por último y en respuesta al “para qué”, Brewer Carías indicó que una Asamblea Constituyente serviría para establecer las bases de una nueva gobernabilidad, pero siguiendo una agenda de trabajo, la cual incluiría los siguientes puntos: 1) Forma del Estado; 2) Sistema político; 3) Sistema de Gobierno; 4) Poder Judicial; 5) Sistema Económico; 6) Derechos, libertades y garantías; y 7) El Estado venezolano en el ámbito internacional.

La exposición fue posteriormente comentada por Manuel Quijada, integrante del denominado Polo Patriótico; y por Carmelo Lauría, representante de Acción Democrática en la Cámara de Diputados.”

Por su parte sobre el mismo evento desarrollado en El Ateneo de Caracas, la periodista María José Mairena, en reseña titulada: “Pretenden dividir al país entre nosotros y los otros,” publicada en el **diario El Nacional**, del 17 de septiembre de 1998 (p. D-1), expresó lo siguiente:

“Tres ponentes exponen su visión sobre el tema fundamental del periodismo político de nuestros días: La necesidad o no de convocar a un proceso constituyente y la tentación de llevar al país a situaciones indeseadas de conflicto. Las coincidencias se dieron en el terreno de la paz.

Desde el inicio de la campaña presidencial de Hugo Chávez Frías, el tema de la Asamblea Constituyente se convirtió en una de las ideas fundamentales a discutir en la campaña electoral venezolana y uno de los temas principales del periodismo político.

Uno de los espacios donde se debatió más intensamente el tema fue en el foro organizado por el Ateneo de Caracas y el diario El Nacional: “Todo lo que debemos saber sobre la Constituyente: Una confrontación de perspectivas”.

El ponente central fue Alan Brewer Carías, presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Económicas. Los comentaristas invitados fueron Manuel Quijada, abogado e integrante del Polo Patriótico, y Carmelo Lauria, ex presidente de la comisión de Finanzas del Congreso de la República, abogado y diputado por Acción Democrática.

Ante la concurrencia masiva, que obligó a habilitar una sala más, el ponente procedió a explicar su punto de vista, el cual, posteriormente fue rebatido por los comentaristas.

Pretenden dividir al país en nosotros y los otros

“No es la democracia lo que está en crisis, sino el sistema político imperante desde hace 30 años. La crisis del sistema político es real y quizás terminal. El reto es salir de la crisis conservando la democracia y la libertad”

A juicio de Brewer Carías, nuestro actual sistema político, todavía centralista y partidocrático tras 30 años de democracia, está ya caduco y necesita un cambio radical pues impide la inclusión de nuevos actores que han venido surgiendo en la vida política del país, creando así un problema de ingobernabilidad.

“El país -afirma Brewer Carías- necesita un cambio y en democracia sólo es posible a través de un nuevo acuerdo que incluya a todos los centros de poder regionales, nacionales, a las sociedades intermedias y a los propios partidos políticos”.

“¿Cómo reunirlos para poder establecer un nuevo pacto de gobernabilidad para que pueda recomponerse la democracia? La respuesta no es otra que una asamblea. Una Asamblea Constituyente, por tanto, no es para excluir sino para incluir a todos los nuevos actores, Sin embargo, los comentarios que han salido en el último mes pretenden dividir al país en dos: Nosotros y los otros, y barrer de la faz de la tierra a los que no son de nosotros. Eso es un grito contra el pluralismo, eso es un grito inaceptable en democracia.”

Brewer Carías expuso, su visión de lo que debería ser una Asamblea Constituyente dentro de un régimen democrático, pues hasta ahora las experiencias venezolanas de constituyentes no han sido para evitar la ruptura del sistema. Por ello, es necesario que la Constituyente se apegue a la Constitución Nacional.

“No es cierto, en mi criterio, que baste recurrir al Artículo 4 para convocar la Constituyente, sino que debe modificarse la Constitución para que regule el propio régimen de la asamblea: ¿Cuál es el carácter de la asamblea? ¿Cuántos miembros tendrá? ¿Cómo los elegiremos? ¿Cuál será su duración? ¿Cuál será su misión? No nos merecemos los venezolanos de este fin de siglo tener que esperar una ruptura para que se repita la historia y luego una Constituyente. He dicho que en democracia los actores políticos tienen que pagar un precio por la paz y la democracia.

La responsabilidad es identificar esos precios que, entre otras cosas, ¿implica pérdidas de áreas de poder?

El catedrático también fue enfático al afirmar que en democracia una Constituyente no tiene poder ilimitado. “Tiene límites y muchos límites en democracia. El poder de la Constituyente es del pueblo y no de la asamblea. No es una forma de gobierno sino un medio para transformar instituciones. Negar eso sería como regresar a 1.789, sería antihistórico y antirrepublicano. Esa unicidad de poder quedó en la historia: Primero con la Revolución Francesa y luego con la caída del Muro de Berlín.”

Por último, Allan Brewer Carías indicó que la agenda de la Constituyente debería constar de 7 grandes puntos: 1. La forma del Estado: unitario o descentralizado; 2. Sistema político: Apertura a nuevas formas de participación; 3. Sistema de gobierno: Presidencial o parlamentario, figura del primer ministro y del defensor del pueblo; 4. Poder Judicial: El más débil, cómo elegir los jueces, papel de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de la Judicatura; 5. Sistema económico: Hasta ahora paternalista, crear conciencia en ciudadanos de sus obligaciones, sentido de solidaridad social; 6. Derechos, libertades y garantías: Incorporar o no el derecho a la paz, al medio ambiente, a la calidad de vida, derechos de la tercera edad; 7. Estado venezolano en el contexto internacional: pactos regionales, regulación de órganos supranacionales que limitan los poderes locales.

Quien propicia la Asamblea no piensa en violencia

Haciendo clara alusión al candidato presidencial de V República, Hugo Chávez Frías, el abogado Manuel Quijada, comentarista invitado al foro por el Polo Patriótico, argumentó que la Constituyente es un “recurso para la paz, la concordia, la modernización del Estado y para garantizar la gobernabilidad”.

Quijada, difirió de Allan Brewer Carías en cuanto a la forma de convocar una Asamblea Constituyente y añadió que todos los filósofos antiguos y modernos convienen en que el pueblo es el titular del poder constituyente primario y, en ejercicio de ese poder, puede darse un nuevo estatuto constitucional sin que prive sobre ello el estamento jurídico existente.

“Políticamente no se le puede poner a la Constituyente alguna condición porque estaríamos en contra de la doctrina. Sin embargo, sí es recomendable ponerle fecha al inicio de sus funciones y para su fin, pues por razones pragmáticas sabemos que, si en nuestros países nombramos una Constituyente y no tiene límites, indiscutiblemente se extiende hasta el infinito.” Por otra parte, Manuel Quijada considera que mientras trabaja la Asamblea Constituyente no es necesario clausurar el Congreso, aunque el mismo pudiera ser un “factor perturbador como en el caso de Ecuador”.

A juicio de Quijada, el nombramiento de una Constituyente es de gran urgencia, pues se necesita cambiar las instituciones del país por la vía más expedita, para enfrentar los graves problemas que atraviesa la nación.

Y hablando de conflictos, pudo desaprovechar la ocasión para referirse al tema de las privatizaciones, asunto que calificó como una colonización pues Venezuela está vendiendo sus materias primas al mejor postor.

Finalmente, el miembro del Polo Patriótico aseveró que la Constituyente solicitada por Hugo Chávez Frías no tendría una salida antidemocrática y agregó que algo de malo debía tener la propuesta de Allan Brewer Carías, pues hasta los mismos políticos la consideran aceptable.

El conflicto en Venezuela es inevitable

El tercer comentarista invitado fue Carmelo Lauría, abogado y conocido diputado del partido Acción Democrática.

Para Lauría ya Venezuela inició un proceso constituyente y el conflicto es indetenible. El problema - afirma- está en cómo se desarrollará, si violento o en paz. La raíz de la confrontación está en que se agotó la Venezuela de 1936 que se repartió, mal o bien, culpables o no culpables, la riqueza petrolera. Y a mi juicio, riqueza que se reparte se destruye.”

Lauría dijo estar convencido de que la posibilidad de pacto vía reforma constitucional se agotó, pues la población ya no cree en esta salida, sobre todo para una agenda de reformas como la que propone Allan Brewer Carías.

“Por eso indefectiblemente tenemos que ir a la Asamblea Constituyente para ordenar el proceso constitucional, a los fines de que se haga el nuevo pacto social, cultural y económico del país, quitando la palabra político, que puede confundir el esquema.”

Lauría agregó que el problema no estaría en cómo convocar la Constituyente sino en quién decide, por ejemplo, que el Congreso es perturbador.

“Si algo ha triunfado en estos últimos 40 años, es que Venezuela es democrática y no va a aceptar la violencia. En segundo lugar, en Venezuela hay muchísima gente que no está dispuesta a aceptar ningún tipo de totalitarismo basado en la bandera que sea....”

El diputado de Acción Democrática concluyó pidiendo a la audiencia tres cosas: No sembrar el odio, no excluir a nadie del acuerdo al que se llegue y no confundir el calendario personal con el del país.”

El debate sobre la Asamblea Constituyente puede decirse que fue el tema central en el resto de la campaña electoral para la elección presidencial de 1998, y en el mismo, ante el activismo de Chávez planteándolo en su campaña y en contraste con la ausencia de argumentación alguna de parte de la dirigencia política de los partidos, asumí la tarea de seguir argumentando sobre la situación constituyente en la cual se encontraba el país, que requería un nuevo acuerdo político nacional para salir de la crisis terminal en la cual se encontraba.

Así quedó expresado por ejemplo en la entrevista dada al periodista Máximo Peña, que tituló “Hay que renovar las bases del sistema o la democracia se derrumba,” publicada en el **diario *El Nacional***, el día 20 de septiembre de 1998 (p. D-1):

“Para Allan Brewer Carías, presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, el debate sobre la Asamblea Nacional Constituyente no es un asunto de simple especulación intelectual o de proselitismo electoral, sino que tiene que ver con algo que debería llamar la atención de todos los venezolanos: la supervivencia misma del régimen democrático.

Su explicación comienza cuarenta años atrás, con el nacimiento de la democracia, la firma del Pacto de Punto de Fijo y la forma como se plasmó ese acuerdo en la Constitución de 1961.

“Ninguna sociedad democrática puede sobrevivir sin pactos políticos, los cuales normalmente se reflejan en una Constitución. Precisamente, la más elemental definición de la Constitución la señala como el acuerdo político de una sociedad, adoptado en un momento determinado por unos actores sociales, quienes se ponen de acuerdo en unas determinadas reglas. En el caso venezolano, ese acuerdo se firmó en 1958 con el Pacto de Punto Fijo, el cual quedó luego reflejado en la Constitución vigente. Con todas sus fallas y desperfectos, la sociedad funcionó desde entonces, atendiendo a un proyecto político: democratizar el país.

Cuarenta años después, ese objetivo se cumplió, ya todos somos demócratas, pero los partidos ya no representan a la sociedad en su conjunto y son ellos los que están conspirando contra el desarrollo de la democracia”, sostuvo Brewer Carías, durante un foro en el que participaron Lucy Gómez, jefe de información política; Chefi Borzacchini, jefe de información cultural; los reporteros Milagros Durán, Yeneiza Delgado, Alexander Duarte y quien suscribe.

Para el especialista, las fuerzas que han surgido luego del desarrollo de la democracia tienen el derecho a constituir un nuevo pacto político que renueve unas instituciones colapsadas, y de allí la necesidad de la Constituyente.

“El reto es que esta democracia continúe bajo otros parámetros que no sean los del exclusivismo de los partidos políticos, los cuales monopolizaron la representatividad y la participación. Hoy, ese sistema centralizado de partidos está en crisis, y la única manera de asegurarle un futuro a la democracia es que se establezcan unas nuevas reglas sociales que aseguren la gobernabilidad. Si no se renuevan las bases del sistema, la democracia se derrumba”, advierte.

Sostiene que hace cuarenta años era posible que varios líderes de los partidos se sentarán a una mesa y negociarán las bases del régimen, pero hoy los actores políticos son muchos más que los par

tidos. Ya ningún venezolano creería en un pacto que firmaron los secretarios generales de las organizaciones políticas, y por eso la necesidad de la Constituyente”.

Brewer da una definición de la Constituyente, pues desde que se reavivó la discusión sobre el tema a casi todos los participantes en el debate se les había olvidado ese detalle:

“Una Asamblea Constituyente no es otra cosa que una reunión de todos los nuevos y viejos actores políticos de una sociedad para establecer un nuevo acuerdo de gobernabilidad en un país y asegurar la permanencia de la democracia hacia el futuro”.

Sin Reforma, Gracias a Dios.

Por eso, Brewer Carías defiende la tesis de que con una reforma constitucional no es suficiente. Es más, “gracias a Dios, no tuvimos reforma constitucional durante los últimos diez años”.

“Una crisis de gobernabilidad no se resuelve con una reforma constitucional. Las reformas han demostrado siempre en Venezuela su ineficiencia para resolver los problemas del país y lo que provocan es frustración, y la frustración termina en guerra, revolución o golpe de Estado; y es después de eso que se llega a la Constituyente.

Esa ha sido la constante de nuestra historia política”, explica, para luego relatar las veces que, en Venezuela, desde la Guerra Federal, crisis políticas que se han querido resolver por la vía reformista han terminado en violencia, como paso previo a la convocatoria de constituyentes.

Ahora, sin embargo, existe la posibilidad de llegar a la Constituyente antes de que ocurra una ruptura, pero para eso, afirma Brewer Carías, es necesario tomar todas las previsiones a fin de que no sea un proceso excluyente.

“Para evitar la ruptura tenemos que convocar a todos actores políticos, los cuales tienen que entender el precio que deben pagar para evitar la guerra: renunciar al monopolio del poder, que en democracia debe ser compartido. Pero las fuerzas emergentes deben entender también que no se debe sustituir un sistema exclusivista por otro”.

-Sin embargo, Chávez ha dado señales de excursionismo al negarse a que otros que no sean él convoque el referéndum sobre la Constituyente. ¿No teme usted estarle haciendo el juego a Chávez?

-El país tiene que superar ese criterio de no hablar para no hacerle el juego a alguien que ha hablado lo mismo. El hecho de que el candidato Chávez haya planteado la Constituyente no implica que esa idea es monopolio suyo, o que no sea necesario convocar una Asamblea.

-Si la Constituyente es una necesidad, entonces hay que discutir sobre ella. Ahora, en cuanto al exclusivismo de Chávez, algunas de sus reacciones permiten pensar en eso. Él se niega a una consulta popular ahora, pero en febrero sí. ¿Y es que acaso los 11 millones de electores de hoy son diferentes a los de mañana? Pareciera que Chávez no busca una Constituyente para establecer nuevas bases de gobernabilidad, sino que la quiere como instrumento de gobierno. Personas que lo apoyan dejan ver que la Constituyente sustituirá a todos los poderes del Estado, y volveríamos al asambleísmo de los inicios de la Revolución Francesa, todo un anacronismo histórico.

-Chávez ha rechazado el referéndum propuesto por usted porque su planteamiento implica la reforma previa de la Constitución, y él no cree que eso sea necesario.

-No admito que se diga que recurrir a lo que dice la ley sea una trampa legal. Es muy fácil que cuando alguien se quiere saltar la ley acuse a quien quiere aplicarla de leguleyismo. Ninguna sociedad existe sin estar sometida a normas, y en una sociedad política moderna esas normas están en la Constitución. Y en la Constitución no se dice nada de la Constituyente. Por eso es por lo que hay que hacer una reforma previa. El Artículo 4 de la Constitución no sólo dice que la soberanía reside en el pueblo; dice también que el pueblo ejerce esa soberanía mediante el sufragio, a través de los órganos del Poder Público. Es decir, tiene que estar previsto un mecanismo de sufragio para elegir la Constituyente y la Constituyente misma tiene que estar prevista como un órgano del Poder Público. En ninguna parte está escrito cuál sería el carácter de la Asamblea, cómo se elegiría a sus integrantes, cuánto tiempo estaría funcionando.

-Chávez ha dicho que todos esos aspectos pueden ser consultados a la población.

-Ajá, y quién va a redactar esos términos, quien va a decidir la fórmula de pelea de postulación un acuerdo previo entre los diferentes sectores. Quién debería determinar esos puntos es el Congreso que se instalará en 1999, y que será tan legítimo como Chávez, si gana las elecciones.

-Pero Chávez ha planteado disolver ese Congreso.

-Eso sería absurdo y un signo de autoritarismo. Aparte de la crisis política, hay una crisis económica y social que requiere ser atendida con medidas urgentes.

El nuevo Congreso tiene que comenzar a trabajar inmediatamente en las reformas legales que sean necesarias. ¿Se va a eliminar el Congreso para que una Constituyente, además de ocuparse de la recomposición del sistema político, se ponga a legislar? Eso no tiene ninguna base racional.

-A usted lo han criticado por proponer que la modificación a la Carta Magna, para incluir la Constituyente, se haga por vía de enmienda la cual debe ser aprobada por todas las asambleas legislativas del país) y no de reforma.

-Yo había dicho enmienda, pero en el sentido de la revisión que hay que hacer. Pero lo mejor es la reforma, porque la enmienda tardaría mucho tiempo.

-Usted le solicitó al Congreso y al presidente Caldera que convocará la consulta popular, ¿ha recibido alguna respuesta?

-No, nada. Bueno, el Congreso por lo menos nombró una comisión, pero al final dijeron que no había tiempo.

-Pero el presidente Caldera todavía podría tomar esa iniciativa.

-Los venezolanos estamos pidiendo que, en el caso del Presidente, demuestre que el astrólogo no tenía razón, que políticamente no está muerto, y convoque el referéndum.”

En la misma línea, en entrevista con ocasión de la exposición que hice sobre el tema en la sede de Fedecámaras titulada “Sobre la Constituyente: Debe nacer de un amplio acuerdo nacional, publicada en el **diario El Nacional**, del día 22 de septiembre de 1998 (p. 1), expuse:

“Para el abogado constitucionalista Allan Brewer-Carías es positivo el debate sobre la conveniencia o no de una Constituyente, ya que ésta debe surgir de un acuerdo nacional.

Brewer-Carías -invitado ayer al directorio ejecutivo de Fedecámaras- expuso ante los representantes empresariales el proceso de debates que se ha generado en torno a la Constituyente.

“En este proceso de diálogo se han ido abandonando las posiciones extremas de hace algunas semanas, cuando incluso se veía a la Constituyente como una forma de gobernar en la que se asumen todos los poderes. Se legisla, se resolvía todo, se juzgaba todo. Eso ha cambiado, y ahora vemos a la Constituyente como un instrumento político para momentos de crisis política como la que vive el país, para de este modo lograr un nuevo acuerdo o pacto de bases para asegurar la gobernabilidad de la democracia en el futuro”

“La Constituyente que estamos planteando es para ser electa en democracia, en libertad, para evitar la ruptura y la pérdida tanto de la democracia como de la libertad.

No es un esquema de constituyente como lo refleja la historia de Venezuela, que fue normalmente producto de rupturas constitucionales, de guerras o revoluciones”.

En cuanto a la disyuntiva de si los actuales promotores de la Constituyente tendrían que ser electos de nuevo, Brewer-Cariás expresó que una vez que se apruebe la consulta popular, la Constitución que surja de la reforma del sistema político podría establecer la cesación de las autoridades electas y la recomposición del sistema con nuevas elecciones.”

Igualmente, en declaraciones dadas sobre “Ningún político va a resolver la crisis terminal venezolana, al **diario *El Siglo*** de Maracay el 27 de septiembre de 1998, expuse:

“Aseguró el profesor universitario que los partidos políticos, luego de montado el proyecto democrático que arrancó en 1958, no comprendieron su función, lo que derivó en el desprestigio.

Reiteró que en la historia de Venezuela ninguna Asamblea Constituyente ha sido convocada en democracia y libertad, sino como consecuencia de revoluciones, rupturas o guerras. “El reto es concebir un mecanismo que componga el sistema y establezca nuevas bases de gobernabilidad sin perder las libertades y a través de un pacto entre todos los actores sociales”, aseveró.

Allan Brewer Cariás, constitucionalista, profesor de la Universidad Central de Venezuela, aseguró que toda idea de Asamblea Constituyente exclusionista debe ser rechazada por antidemocrática y ha de evitarse la ruptura mientras se transforma el sistema político que conduzca hacia una nueva democracia.

Estas consideraciones se produjeron en La Victoria, donde asistió a un acto donde se hizo pública la creación de la Fundación Josefina de Ladera. Según Brewer el tema de la Constituyente no es ya de los políticos” y que son ellos los llamados a resolver la “crisis terminal” que padece el país, porque los partidos políticos están desprestigiados. Muchos “empiezan a tomar conciencia de que el asunto no es sólo de los políticos, sino de todos nosotros y cada uno debe estar en su lugar”.

Los partidos no comprendieron su obra

En una apretada síntesis histórica, el catedrático mostró cómo las convocatorias a Asamblea Constituyente en Venezuela han sido producto siempre de revoluciones o guerras. De allí que, desde su punto de vista, el “reto es concebir un mecanismo que componga el sistema y establezca nuevas bases de gobernabilidad sin que se pierda la libertad”. Explicó que el sistema político actual se fundó sobre la base del centralismo y de los partidos políticos. No obstante, observó Brewer que los partidos políticos, una vez que contribuyeron con el proyecto de democratización del país, “no comprendieron su obra”.

Explicó que los partidos al no haber entendido su función, asumiendo el monopolio del poder, si bien lograron su objetivo de democratizar el país, también cayeron en el desprestigio por no haber dejado que la democracia continuará, aferrándose a controlar la representatividad y la participación y “eso es, en parte, lo que ha originado esta orfandad política en que se encuentra Venezuela”

A favor de un pacto de gobernabilidad

Indicó Brewer Carías que mientras esto ocurría estaban apareciendo nuevos actores sociales que se estaban desarrollando en las regiones y en la propia capital, quienes no logran poder participar en la representatividad de los órganos electorales. Esa incompreensión, de dar posibilidades de evolución al sistema político, es lo que ha conducido a esta crisis terminal” del mismo. De manera que Brewer cree que la única posibilidad de salir de ella es un pacto de gobernabilidad entre los actores sociales, sin exclusiones. “Hace 30 años lo hacían tres o cuatro líderes políticos; se reunían Caldera, Betancourt, Villalba, el presidente de la CTV el de Fedecámaras, tres o cuatro personas más y resolvían todo lo que era posible”. Esto, observa, debe hacerse sin conculcar los derechos de los venezolanos. Además, dijo que “quedó enterrada en la historia con la Revolución Francesa, con el Muro de Berlín la idea de que la

Constituyente se convierta en una Asamblea de poder único que asuma todos los poderes, que gobierne e igualmente se convierta en juez”. Insistió en que debe “ser concebida como un instrumento político para establecer un pacto de gobernabilidad”. (Ro)

En el mismo sentido en declaraciones dadas a la periodista Bárbara Mora (“La Constituyente no es un asunto de proselitismo electoral,” publicadas en el **diario La Victoria**, La Victoria, el 27 de septiembre de 1998, quedó expreso que:

“La Victoria recibió ayer a Allan Brewer Carías, presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, quien arribó a esta ciudad como invitado especial para la inauguración de la Fundación Ladera.

Brewer Carías llegó a la cita con los periodistas aproximadamente a las 10:00 de la mañana, inmediatamente fue abordado por los medios de comunicación impreso, radial y televisivo, cuyo interrogatorio inicial giró en torno al tema de la Constituyente. Desde un principio manifestó no querer hablar de ningún político en especial ni mucho menos de las medidas políticas aplicadas actualmente en Venezuela, sin embargo, esta decisión fue decayendo a medida que se planteó el debate entre los periodistas.

Respecto al debate sobre la Asamblea Nacional Constituyente, dijo que no se debe tomar como un asunto de simple especulación intelectual o de proselitismo electoral, sino que, por el contrario, primero debe hacerse una consulta popular que involucre a todos los sectores del país, pues está en juego la supervivencia misma del régimen democrático. Dejó bien claro que ninguna nación puede sobrevivir sin pactos políticos, los cuales normalmente se reflejan en una Constitución.

Aseguró que el planteamiento de la Constituyente no es nuevo, ya que él lo propuso en el año 92, sin embargo, su idea fue rechazada de antemano por el Presidente Rafael Caldera.

Explicó además que su aplicación comienza cuarenta años atrás con el nacimiento de la democracia, la firma del Pacto de Punto Fijo en 1958 y la manera cómo se plasmó ese acuerdo en la Constitución de 1961.

Para finalizar Brewer Carías defiende la tesis de que una crisis gubernamental no se combate con una reforma constitucional, por el contrario, expresó que esto serviría para ante los ojos del mundo Venezuela quedará como un país insuficiente para resolver los problemas socioeconómicos, dando pie para que se genere una revolución o un golpe de Estado. «La mayoría de los venezolanos desconoce el verdadero significado de la Constituyente, aseguró, mientras, prosiguió diciendo que el país tiene que superar el criterio de no seguir el juego a alguien que ha hablado lo mismo», y de manera enfática afirmó que de marchar las cosas como van, no se garantiza la estabilidad del país.»

VII

EL NECESARIO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA CONSTITUYENTE Y LA INCONSTITUCIONAL PROPUESTA DE CHÁVEZ SOBRE UNA CONSTITUYENTE A PARTIR DE 1998

Ahora bien, independientemente de que se efectuase o no el referéndum propuesto para consultar la voluntad popular para regular y convocar a una Asamblea Constituyente, no estando regulada la misma en la Constitución de 1961, como uno de los mecanismos para su reforma, resultaba indispensable establecer las reglas conforme a las cuales debía convocarse, quiénes la podían integrar, la forma de elección de sus miembros y las funciones específicas que se le debían atribuir, todo lo cual necesariamente tenía que incluirse en el propio texto constitucional, mediante una reforma puntual de la misma.

Por eso, en la propuesta que yo había venido formulando públicamente desde marzo de 1992 -y en la que le dejé al Presidente Pérez en borrador de decreto-, se contemplaba la necesidad de una reforma puntual de la Constitución previa a la convocatoria de dicha Asamblea, para establecer las reglas conforme a las cuales debía convocarse, quiénes la podían integrar, la forma de elección de sus miembros y las funciones específicas que se le debían atribuir.

La Asamblea Constituyente de la cual estábamos hablando, en un régimen democrático regido por una Constitución como la de 1961, era un instrumento para recomponer el sistema político y plasmarlo en una nueva Constitución.

No era una Constituyente producto de un golpe de Estado o de una revolución, en el cual el poder revolucionario era el que fijaba las reglas para la Constituyente. Estábamos en un régimen democrático, regido por una Constitución que establecía los principios del Estado de Derecho, y

por eso es que era conforme a esos principios que planteamos, la necesidad de prever la Constituyente y convocarla para lograr un nuevo pacto político, sin exclusiones.

En este contexto, una Asamblea Constituyente tenía 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 detenían.

Ese régimen de la Constituyente, cualquiera que fuera, dentro del régimen democrático, tenía que estar establecido formalmente por la representación de la voluntad popular, es decir, conforme al artículo 246 de la Constitución entonces vigente, por el Congreso mediante la inserción de dicho régimen en la Constitución a través de su reforma. No era admisible, bajo ningún punto de vista democrático, hubiera o no referéndum consultivo sobre la Constituyente, que las reglas para su convocatoria, integración, forma de elección de sus miembros y funciones las determinase exclusivamente el gobierno; ello no sólo era contrario a la Constitución sino un típico caso de usurpación de autoridad, que fue lo que en definitiva ocurrió en 1999.

Es decir, como lo había declarado a la periodista Elaine Alvarado Hernández del **diario *El Mundo***, el 13 de agosto de 1998, en reportaje titulado “Convocar a una Asamblea Constituyente sin reformar la Constitución es un salto al vacío,” (p. 2):

“El director de la Academia de Ciencias Políticas, Allan Brewer Carías considera necesario para el país que se convoque a una asamblea constituyente pues en la actualidad el pueblo no confía que los partidos tradicionales busquen a través de un acuerdo nacional solucionar los problemas.

“Hay un grave problema de gobernabilidad, este sistema no puede seguir operando de la forma como ha operado desde los años 60-70”, dijo.

Brewer Carías explicó que el ciudadano necesita dar respuesta no sólo a lo que desea económica o socialmente, sino también en lo político.

“Cuando se habla de gobernabilidad se habla de la conducción de una sociedad y una sociedad democratizada requiere de mecanismos de participación que no tenemos”. Destacó que los partidos políticos no han entendido la obra que hicieron de democratizar al país y no han intentado abrir otros canales de participación y representatividad del cerco que abrieron.

El presidente de la Academia de Ciencias Políticas considera que en Venezuela se deben establecer nuevas bases de gobernabilidad pues la que existían que son las del Pacto de Punto Fijo ya no sirven, se agotaron.

“El país tiene muchos actores políticos por ello no es posible un acuerdo nacional que lo firmen los mismos políticos de siempre”, señaló.

Aseguró que dada a la crisis que vive el país se hace necesario un nuevo pacto social en democracia y esto solo se logrará convocando al pueblo a una Asamblea Constituyente.

“Se debe convocar al pueblo a través de un referéndum y si más del 50% de la población decide que sí, entonces el nuevo Congreso tendrá un mandato popular que tiene que cumplir, pero para ello debe reformar la Constitución Nacional, prevé la asamblea constituyente y convocar” expresó.

Aseguró que convocar una asamblea constituyente sin que ésta esté prevista en la Constitución es un salto al vacío y eso es lo que se debe evitar. “No todo recurso a la Constitución debe despreciarse y ese es un signo de autocracia y eso sí es peligroso”.

Y es que precisamente por ello, para establecer el régimen de la Asamblea Constituyente, con rango constitucional, fue que desde mayo de 1992, cuando el tema de la Constituyente ya había dominado 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 escribe estas líneas; 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*.

Ello, en virtud de estar convencidos de que una reforma constitucional como la que adelantaba el Congreso en ese momento, sin convocatoria, consulta y participación del pueblo, no iba a resolver la grave crisis política que atravesaba el país, por ser precisamente una crisis de representatividad y de participación, que luego se agravó.

En efecto, la crisis política imperante 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 requería. 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 produciría.

De allí el Proyecto alternativo de Reforma Constitucional relativo a la Asamblea Constituyente y su inmediata convocatoria que, como se ha dicho, presentamos el 7 de mayo de 1992. Paradójicamente, como la situación de crisis política persistía 6 años más tarde, en 1998 consideramos que ese mismo Proyecto podría servir de base para lo que seguía siendo necesario hacer: convocar la Constituyente.

En todo caso, dicha propuesta tenía 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 con el 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 unas 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 Na-*

cional 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 vigor 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 1961.

De lo anterior resulta que una Asamblea Constituyente para ser convocada democráticamente en el marco de una Constitución que estaba vigente, como era el caso en ese entonces, en todo caso, debía tener un régimen relativo a su integración y funcionamiento que debía 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.

Y sobre ello insistí a lo largo del debate durante la campaña electoral presidencial de 1998. Así, por ejemplo, retomé el planteamiento en que formulé en entrevista dada a la periodista María Yolanda García titulada “Los miembros de la Asamblea deben ser elegidos uninominalmente” publicada en el **diario *El Universal*** de 22 de septiembre de 1998 (p. 1-12):

“Una antigua mesa de madera funge como escritorio. El mueble está rodeado de módulos (también de madera) que conforman parte de una biblioteca que continua en un segundo piso al que se llega a través de una pequeña escalera de caracol, estratégicamente colocada dentro de la oficina.

Toma algunos de los documentos que reposan sobre el mueble y, acomodándose los lentes, comienza un discurso coherente y directo que tiene como objeto crear conciencia acerca de la necesidad de que haya un régimen que norme la convocatoria a una Asamblea Constituyente porque, Allan Brewer Carías, presidente de la Academia de Ciencias Sociales y Políticas, está convencido de que, de no cumplirse con este requerimiento, podríamos caer en una autocracia, en la pérdida de la democracia y la libertad.

“El punto central de la discusión es quién tiene el derecho o el poder, en una democracia, de establecer el régimen de una Asamblea Constituyente. A quién le vamos a aceptar los venezolanos que se arroge la potestad de decir cuál es el carácter y estructura de una Asamblea Constituyente. Hay que determinar cómo y quién establece ese régimen, quien nos va a decir ¿cuál es el número de sus miembros?; ¿cuál es la forma de elección, uninominal o si es corporativa como algunos trasnochados han planteado?; ¿cuál va a ser la forma de postulación para que haya mayor participación?; ¿cuáles son las condiciones de postulación y de la duración de esa Asamblea?; ¿cuál es el mandato pendiente?; ¿qué relación tiene el funcionamiento de la Asamblea con la operación de los poderes públicos?

Creo que de acuerdo con la constitución actual y dentro del régimen democrático y de libertad, ese poder no lo tiene ningún régimen constituido. El Congreso no podría dictar una Ley, ni hoy ni después de las elecciones, donde se establezca ese régimen. Mucho menos podría un presidente, ni en Consejo de Ministros ni a través de un decreto que siempre es de rango sublegal, ir a establecer el ordenamiento de la Constituyente para imponerlo a todos los venezolanos”.

El abogado considera que la elección de los constituyentistas debería ser uninominal, que se hiciera una segunda vuelta; que estuviera integrada por unas 80 o 100 personas y que el congreso continuará vigente, teniendo limitaciones en sus funciones legislativas mientras dure la Asamblea, entre otros puntos.

No es una forma de gobierno

El experto constitucionalista hace énfasis en la necesidad de llegar a un acuerdo en torno a qué va a contener la Asamblea Constituyente, para él en este momento es indispensable para llegar a un consenso dentro de bases políticas muy diferentes a las que había en 1958, cuando se hizo el Pacto de Punto Fijo.

“Una constituyente convocada en democracia, no es ni puede ser una forma de gobierno, no es un instrumento para gobernar mediante una asamblea popular que concentre todos los poderes públicos. Ese sistema de gobierno por asambleas quedó en la historia, se enterró después de la Revolución francesa y después del derrumbamiento del Muro de Berlín. Por eso una asamblea constituyente es un instrumento político para un nuevo país. Ahora, el problema no es en mi criterio si necesitamos o no un instrumento constituyente, sino cómo convocar y hacerlo en democracia” Brewer Carías estima que no hay forma de convocar la Constituyente de una forma democrática pluralista, sin llegar a un acuerdo entre todas las partes que hoy conforman el escenario político integrado por miembros de una generación joven y distinta a la que hasta ahora ha ejercido el monopolio de los partidos.

“En el país se hace indispensable establecer una nueva base de gobernabilidad, un nuevo acuerdo, un nuevo pacto entre todas las fuerzas y actores políticos, para lograr asegurar la gobernabilidad futura de la democracia. Esto ya no lo pueden lograr los partidos políticos como lo hacían hace 20 o 30 años, cuando eran los únicos actores en un sistema político que estaba en proceso de implantación como era la democracia. Hoy por hoy, implantada y desarrollada, han surgido muchos nuevos actores a nivel nacional, regional, comunitario, en todos los estratos de la sociedad que tienen derecho a participar, que

tienen derecho a tener una representación en el proceso político y que hasta ahora no han logrado tener por el monopolio que han ejercido los partidos”.

Si el ciego no quiere ver...

Brewer no dio importancia al criterio del también abogado Tulio Álvarez, en relación con que la propuesta de convocar la Asamblea Constituyente a través de la reforma constitucional es una propuesta bobalicona, una actitud de inocencia extrema.

“Creo que Tulio Álvarez no entendió o no quiso entender la propuesta que hemos formulado, los miembros del grupo del cual hablamos. Es propio de los ignorantes tratar de rebatir, cuando no tienen argumentos, a través de descalificativos. Él fue mi alumno, alumno de mis alumnos y siempre lo he tenido como persona inteligente. Me llama la atención que entre en descalificaciones cuando tendría que ir al fondo”.

Sobre la misma necesidad de regular constitucionalmente el estatuto de una Asamblea Constituyente para elegirla insistí en una rueda de prensa dada junto con Oswaldo Álvarez Paz, reseñada por la periodista Milena Vera Romero (“Acuerdo Nacional para la Constituyente...,” p. 6), publicada en *El Diario de Caracas* de 23 de septiembre de 1998, en la forma siguiente:

“Un gran Acuerdo Político Nacional para convocar a una Asamblea Constituyente que sea “unicameral” y se constituya mediante sufragio como depositaria de la soberanía popular, representando al pueblo en su conjunto y que tenga un número de miembros que se ubique entre 80 y 100 constituyentistas, propusieron ayer los doctores Allan Brewer Carías y Oswaldo Álvarez Paz.

Álvarez Paz y Brewer Carías presentaron un dossier de aspectos en los que debe haber un “acuerdo político” para poder consultar al pueblo mediante un referéndum si desea la Constituyente.

En primer lugar, dijo Álvarez Paz, todos los sectores políticos del país deben ponerse de acuerdo si la Constituyente debe ser “unicameral” En segundo lugar, si debe tener entre 80 o 100 miembros que “actúen individualmente según su conciencia y que no estén ligados a partidos o grupos políticos. Y en tercer lugar debe haber consenso político en la “forma de elección de los constituyentistas” que según dijeron. debe ser lo “más representativa posible de todo el país”.

Forma de elección de constituyentistas

Para ello proponen una fórmula mixta para la elección que puede ser: el 60 por ciento de los miembros electos uninominalmente por circunscripciones electorales que pueden coincidir con los estados de la república y el Distrito Federal, o pueden ser dos o tres circunscripciones por cada entidad, según la población. Los constituyentistas que sean electos uninominalmente deberán obtener más del 50 por ciento de los votos válidos o en su defecto, la mayoría en una segunda vuelta desarrollada entre los dos que hubiesen sacado mayor número en la primera vuelta.

La postulación de los candidatos constituyentistas en las circunscripciones uninominales o para integrar la lista nacional debe ser lo más amplia posible. con el respaldo de firmas de electores que podrían ser de mil firmas para las elecciones uninominales y diez mil firmas para la elección nominal en la lista nacional. Igualmente. no podrían ser postulados para ser miembros de la Asamblea Constituyente quienes hubieran sido electos en los cuerpos representativos en las elecciones del 8 de noviembre de 1998 o desempeñen algún cargo en los órganos del Poder Público, salvo que renuncien a su investidura.

En 6 meses puede reformarse la Constitución

Álvarez Paz manifestó que en el entendimiento nacional es indispensable para que la constituyente se haga en paz en democracia". De esta manera no se correrá el peligro de que una "mayoría" nos imponga una constituyente a una "minoría" mientras acotó que la consulta popular se podría realizar el próximo año.

El dirigente copeyano comentó que "ojalá" que el Presidente Caldera "esté ganado a la idea de la constituyente" y proceda a convocar."

En la **Revista Dictamen**, No 1, Año 1, publicada en Caracas precisamente en el año 1998, apareció un trabajo mío muy explicativo sobre el tema de la Asamblea Constituyente, con el título: "El necesario régimen constitucional de la Constituyente. Todo lo que usted siempre quiso saber de la Asamblea Constituyente y no se atrevió a preguntar" (pp. 18-24), cuyo texto es el siguiente:

“Brewer Carías

¿Por qué está Ud. de acuerdo con la Asamblea Constituyente?

Yo he planteado el tema de la Asamblea Constituyente desde hace siete años y la razón para ello es que tengo conciencia de la crisis política que vive el país, yo creo que no se puede hablar de la Asamblea Constituyente sin constatar y tener conciencia de la crisis. El que piense que aquí no pasa nada, que el sistema político funciona a la maravilla y que esto puede continuar como está, por supuesto para esa persona el tema de la Asamblea Constituyente presenta el menor interés. En el caso concreto mío y de muchos otros constitucionalistas que hemos venido tratando el tema desde el año 92, el planteamiento surge como producto de la crisis del sistema político y como un instrumento para superar la crisis política.

¿Por qué hay que cambiar la Constitución que mas años de vigencia ha tenido en el país?

El sistema de Estado centralizado de partidos que se estableció en el país desde el año 45 y se reconstituyó en el Congreso Constituyente del año 58, se agotó porque su proyecto político fue implantar la democracia en el país menos democrático de América en el año 58. Ese proyecto se realizó, este país se democratizó, pero el sistema político de Estado centralizado de partido no supo evolucionar ni supo perfeccionar la propia democracia que había creado. Esto ha provocado una crisis del sistema, por lo que es necesario transformar ese esquema para adaptarlo a la nueva democracia, en un Estado descentralizado participativo. Los partidos políticos al no entender la obra realizada y las necesidades de perfeccionamiento de la democracia fueron progresivamente deteriorándose, perdiendo liderazgo y eso ha ocasionado el vacío de poder, que desde hace unos 10 años venimos observando en el país. El problema entonces es ¿Cómo reconstituir el sistema?, ¿Con qué liderazgo se puede hacer esto? Hace 30, 40 años cualquier problema político en el país se resolvía con un acuerdo entre los líderes de los partidos políticos tradicionales, Bethancourt, Caldera, Villalba, el presidente de la CTV y de Fedecámaras y unos cuantos más se reunían y todo quedaba resuelto porque ellos eran los que representaban la legitimidad democrática. Eso se acabó los partidos políticos ya no representan la legitimidad democrática, es más, son las instituciones más desprestigiadas del sistema político actual, aparte de que con el proceso de descentralización han venido surgiendo nuevos actores políticos, nuevos centros de poder en las regiones, en el interior nuevas sociedades intermedias que han estado marginadas del proceso político. Para buscar

esa gobernabilidad futura, democrática y que transforme el sistema político, es necesario por tanto como en toda democracia un nuevo pacto. Ninguna democracia existe o subsiste sin un acuerdo entre los actores políticos, para precisamente asegurar unas bases de gobernabilidad, no puede tratarse de decisiones impuestas porque si no sería autocracia y hemos conocido de autocracia no solo de personas sino también de instituciones o de partidos. De manera que para asegurar la gobernabilidad futura de nuestra democracia es necesario un nuevo acuerdo político, un nuevo pacto social constitucional que restablezca el sistema político sobre otras bases distintas a las que hemos tenido, para justamente asegurar la democracia hacia el futuro. Hemos oído siempre hablar de que hay que buscar transformar la democracia representativa en participativa, precisamente de eso se trata.

¿Cómo lograr ese nuevo acuerdo político?

La respuesta no es otra que La Constituyente, o sea, La Constituyente bajo este esquema es un instrumento político, no es un fin en sí mismo, no es un instrumento de gobierno, es un instrumento político para establecer un nuevo pacto político, constitucional, social para asegurar la gobernabilidad de la democracia en el futuro.

¿Por que no es suficiente una Reforma a la Constitución actual?

¿Una reforma constitucional? ¿Para qué? El problema no es de reforma constitucional, el problema es de recomponer el sistema político, si el problema fuera reforma constitucional ya estaría resuelta una constituyente no es solo para reformar una Constitución, eso es un producto, es una añadidura de un proceso político constituyente, que es establecer nuevas bases de un sistema político con la participación de todos los sectores. La reforma es producto, pero no es el fin. El fin es la reconstitución de un sistema político democrático. Con la reforma de la Constitución solamente, no se logra absolutamente nada. Lamentablemente, el tema de la constituyente ha caído en el debate electoral, se ha usado como una bandera electoral, ofreciéndose como la solución de todos los problemas del país y por tanto la candidatura de Chávez concretamente plantea La Constituyente primero como una forma de gobierno en que asume todos los poderes del Estado, asume el poder constituyente originario y por tanto va a recomponer todos los poderes constituidos, es decir, una forma de gobierno y eso no es posible, eso quedó enterrado en la historia de la Revolución Francesa y en la historia después de la caída del

muro de Berlín. Aparte de eso La Constituyente no es ni puede ser la solución a todos los problemas sociales o económicos del país, es un instrumento político para el tema político exclusivamente, pero esa forma de plantear La Constituyente por un candidato presidencial lamentablemente ha originado también respuestas electorales en contra de La Constituyente, en ambos casos no se sabe qué es, sino simplemente ha sido un slogan electoral y un contra slogan electoral y lamentablemente se ha electoralizado el tema y ha perdido sentido.

Después de las elecciones, mas tarde o más temprano, nosotros vamos a tener en este país una Asamblea Constituyente, el gran reto que tenemos es que no sea como siempre la hemos tenido en la historia producto de guerra, de revoluciones o de crisis para recomponer un sistema político después de su ruptura si no que podamos asumirlo en democracia precisamente para evitar que se rompa la democracia, para evitar que se rompa el hilo constitucional.

¿Como interpretaría usted el antecedente Colombiano y que diferencias existen con el panorama venezolano?

El caso colombiano es un caso interesante desde el punto de vista político porque en Colombia no existía la figura de la Asamblea Constituyente en la Constitución vigente. La Constitución solo se podía reformar por actos constitucionales, actos institucionales como los llamaban en Colombia. Entonces la Asamblea Constituyente del año 91 consistió en lo siguiente: El Presidente Barco estableció un decreto previendo la inclusión de una nueva papeleta, una séptima papeleta en las elecciones de ese año 91 para consultar sobre La Constituyente. Luego de que hubo una manifestación popular en esa consulta o referéndum a favor de La Constituyente, el presidente electo ya Gaviria convocó a La Constituyente, el asunto fue a La Corte Suprema, La Corte suprema en una sentencia muy importante, en un voto muy cerrado, con una diferencia de un voto, aprobó, es decir consiguió lo que la convocatoria a La Constituyente como se había hecho, estaba acorde con la constitución y con los principios constitucionales y luego ésta realizó su labor y dictó una nueva constitución, nueva constitución que sin embargo no se sometió a referéndum y fue aprobada por La Constituyente y así se consideró como suficiente.

¿Por qué todo esto pudo pasar en Colombia?, por una sencilla razón, hubo un pacto político de todos los sectores que existían en el momento antes de que el presidente Barco inclusive dictase su decreto.

Posteriormente cuando salió electo Gaviria como presidente electo de nuevo renovó el pacto político con todos los excandidatos presidenciales, todos los partidos y el M-19, y posteriormente ya como presidente en ejercicio para dictar el decreto de La Constituyente de nuevo renovó el pacto político firmado por todos los líderes políticos.

De manera que en un país donde todo el liderazgo llega a un pacto político para ir a un instrumento como La Constituyente, es muy fácil entender como La Corte Suprema de Justicia, que bien sabemos que en Colombia ha obtenido una distribución paritaria, asume una posición en la composición política de ese país desde los años 50, entre liberales y conservadores si había ya un pacto político, no es de extrañar, que la Corte haya dado, así sea con voto cerrado, su bendición a un proceso constituyente que por lo demás era necesario.

Siete años después ¿Cree Ud. que ha tenido un efecto positivo La Asamblea Constituyente en Colombia?

Evidentemente, yo creo que el mayor efecto y el principal de los efectos de La Asamblea Constituyente Colombiana fue no solo rebozar una constitución que tenía más de 100 años, que por tanto no respondía a las características de un estado contemporáneo, a pesar de todas sus reformas parciales que había tenido, si no que contribuyó fundamentalmente a la incorporación al proceso político de áreas de la sociedad colombiana que estaban marginadas, entre ellos las guerrillas desmovilizadas e inclusive comunidades indígenas que en Colombia son mucho más importantes que las que pueden existir en Venezuela y además contribuyó, y es el más grande efecto a el cambio en la clase política.

El gobierno en Colombia está en manos de jóvenes, y eso nosotros no lo hemos logrado, ese efecto para mi es el más importante. Yo creo que ese efecto de la renovación de la clase política es lo más importante en una sociedad, mientras una sociedad no sea capaz de renovar su clase política, cae en una crisis más profunda, que lo digamos nosotros con el presidente que está terminando y con algunos de los candidatos que tenemos, que no es precisamente ejemplo de cambio en la clase política, ni de nuevo liderazgo de juventud.

Tomando en cuenta que en Colombia la misma Corte estuvo a favor cuando La Asamblea desconoció o alteró la agenda que se le propuso en aquel entonces, ¿Cuáles serían los verdaderos límites de una Asamblea Constituyente?

Ponerle una agenda a una constituyente, decirle Ud. solo puede reformar el sistema presidencial previendo elección a doble vuelta y no puede tocar más el sistema presidencial. Decir Ud. puede descentralizar, pero no puede crear una federación, tu no le puedes poner esos límites, de eso se trató en el caso colombiano, pero de allí a sacar que entonces no puede tener nunca límites, es en mi criterio un contra sentido por que las constituyentes, si se trata de constituir un estado, quedaron en la historia, todas las constituyentes quedaron en la historia hace doscientos años. En Venezuela se constituyó el Estado en 1811, el Congreso General de las Provincias de Venezuela de 1811 no tenía ningún límite para establecer este estado, podía establecer lo que le daba la gana, políticamente hablando, y así lo hizo. Y luego tuvimos otra constituyente, que fue la de 1830, separados de La Gran Colombia, en este país La Constituyente de Valencia en 1830 podía haber establecido cualquier forma de estado y cualquier régimen político, y así lo hizo. Pero ya el estado venezolano se constituyó, el estado en cualquier parte del mundo, ya no hay ningún territorio en este mundo que no tenga un estado encima, sería inconcebible pensar que alguien va a constituir un estado en La Antártida, por que simplemente no hay forma de vida allí, de manera que no hay ya posibilidad real efectiva de pensar que en la historia constitucional va a haber una constituyente, ya todas pasaron por que todos los estados están constituidos, de manera que desde hace ya mas de 100 años de lo que se trata son de asambleas para reconstituir un sistema político, para reconstituir las bases políticas de un estado pero no para reconstituir un estado. Ya con eso tiene límites, el primer límite que he dicho por ejemplo es la independencia, alguien concibe que pueda haber una constituyente que se instale en Venezuela y diga este estado ya no es independiente y vamos a ser estado de Estados Unidos, claro que tiene límite, el otro límite es el límite del republicanismo, me parece necio pensar que una constituyente en Venezuela puede entonces comenzar a discutir que aquí va a haber una monarquía, para mi es inconcebible, ni siquiera teóricamente. Entonces, por Dios, cómo no va a tener límites, tiene todos los límites posibles, lo que pasa es que hay toda una especie de intoxicación con las ideas prerrevolucionarias francesas de 1789, como que si la única constituyente que hubiera habido en la historia, fue la constituyente de la Asamblea Nacional en la Revolución Francesa con las ideas de Sieyès, me da pena que todavía a estas alturas constitucionalistas para hablar de La Constituyente pongan el ejemplo de las doctrinas de Sieyès y el ejemplo de la Asamblea Nacional Francesa. Antes de eso hubo constituyentes, no solo Cromwell en Inglaterra,

sino las constituyentes de las provincias americanas y una de las primeras constituyentes unos buenos años antes de la Revolución Francesa y después de eso en Francia ha habido constituyentes, inclusive contemporáneas, lo que pasa es que parecen ignorarlas, en el año 46 hubo una constituyente en Francia, en el año 58 hubo una constituyente en Francia, y se reformé totalmente el estado. Y tenía límites o era ilimitada, Dios solo encima de la constituyente, por Dios, los principios de igualdad, de fraternidad y de los derechos fundamentales de Francia han sido siempre inamovibles, de manera que aquí también, si se convoca una constituyente, tiene límite, los límites derivados de la integridad del territorio, los límites derivados de la independencia, los límites derivados del republicanismo, los límites derivados de la responsabilidad de los gobiernos, sería insólito pensar que una constituyente puede establecer una autocracia, y que un gobierno no va a ser responsable, de manera que a mí lo que me da es realmente una reacción de cierta furia oír discursos teóricos sobre lo ilimitado de una constituyente porque Sieyès en 1789 lo dijo, cuando estamos 200 y tantos años después en una situación totalmente distinta a la que pudo ser hace 210 años. Evidentemente que una asamblea constituyente tiene límites y tiene los límites de la razón política del hombre contemporáneo.

¿En su opinión, La Constituyente tiene el poder para desconocer o ampliar su agenda, como pasó en Colombia?

Cuando se le fije una agenda, pero quién ha dicho que a una asamblea constituyente hay que fijarle agenda, Ud. puede reformar la ley del sufragio solo para establecer la elección uninominal de concejales, quien ha dicho que eso se puede hacer.

¿Entonces, la Asamblea Constituyente que Ud. propone no prevé una agenda?

No, y cómo le vas a fijar una agenda, la agenda es recomponer el sistema político, pero de que tiene límite para hacerlo sin la menor duda, no me puede eliminar el Estado, no me puede declarar que el estado no es independiente, no me puede declarar una monarquía. Entonces yo creo que es una falsa discusión y disyuntiva la que se está planteando, porque creo que hay más coincidencias que disidencias, lo que pasa es que de las disidencias pequeñas se extrapolan, entonces se dice: Ud. tiene una constituyente conservadora porque dice que no es ilimitada, eso lo dice Combellas y resulta que yo le pregunté a Combellas: ¿Tiene o no límites? No, si tiene, pero no se puede decir porque Sieyès decía que no había límites.

¿Cuál es la garantía de que la asamblea respete los tratados internacionales, los derechos del hombre y la razón del hombre contemporáneo?

La garantía es el origen de la Asamblea Constituyente, por eso hemos planteado la necesidad de convocarla en democracia. Yo no creo en la irracionalidad del hombre democrático como principio, todo lo contrario, creo en su racionalidad, una elección democrática, una constituyente es la mejor garantía para que esta pueda actuar en democracia. Ahora, si es producto de una guerra o de un golpe de estado, cualquier cosa puede ser.

¿Se conservan los poderes públicos durante el proceso constituyente?

Pero evidentemente, porque una Asamblea Constituyente no es una forma de gobierno, y éste es el otro elemento central. Sieyès en 1789 y la Revolución Francesa, la Asamblea asumió la totalidad del poder, la asamblea era todo y la asamblea resolvió cómo luego gobernar y adopté la declaración de derechos y adopté mecanismos para restablecer una monarquía constitucional, si se quiere, pero durante el tiempo en que la asamblea asumió revolucionariamente el poder, asumió todos los poderes. En un esquema de Asamblea Constituyente convocada en democracia, es también desde el punto de vista constitucional irracional pensar que ésta pueda asumir todos los poderes, por que no hará ni una, ni la otra cosa, no puede concebirse una asamblea constituyente como forma de gobierno, la única reminiscencia histórica que queda de esto es la asamblea popular cubana, por que ya todas las otras socialistas orientales de los estados europeos desaparecieron, donde el sistema de poder único era un sistema que regia constitucionalmente, es decir, una asamblea que tiene la totalidad del poder, y esa asamblea es la que nombra al presidente, al Consejo de Estado, al Consejo de Ministros, esa asamblea es la que legisla, es la que nombra a las autoridades judiciales, en definitiva es la que asume y resume todo el poder, es un sistema constitucional de poder único, pero eso desapareció con la propia Revolución Francesa y la propia Revolución Americana, el constitucionalismo moderno esta montado sobre la separación de poderes, basta con volver a los principios, que ustedes tienen que haber visto en algún momento de Montesquieu que decía ¡el poder detiene al poder! Y eso sigue siendo así, la separación de poderes es uno de los pilares fundamentales del sistema constitucional contemporáneo desde hace 200 años, una Asamblea Constituyente que pretenda asumir la unicidad del poder y organizar el Estado sobre las base del

poder único, de nuevo sería ahistórica, eso desapareció hace 200 años y la única reminiscencia es, insisto, la cubana, donde la asamblea popular tiene la totalidad del poder, y por supuesto no hay derechos, porque además del poder, frenando el poder, es para garantizar la libertad, la única forma de garantizar la libertad es frenar el poder, si el poder no tiene frenos, es único e ilimitado, no hay libertad, de manera que, pensar en la posibilidad de que una asamblea constituyente asuma la totalidad del poder, es de nuevo, pensar en una constituyente que definitivamente no es democrática, no para garantizar la libertad, sino para establecer una autocracia, que es ese el único ejemplo que existe en América y en el mundo, que es el caso cubano.

¿Cuál cree Ud. que serían las consecuencias de que se materialice una Asamblea Constituyente como la propone Chávez?

Es que nadie sabe como la propone Chávez, esto es un slogan político, hay hasta deportistas constituyentes, militares constituyentes y pescadores constituyentes. ¿Qué es lo que propone Chávez? Cuando a mi me digan concretamente qué es lo que propone Chávez, yo podría señalar si eso es conveniente o no, pero es que nadie tiene la menor idea de cuál es la asamblea constituyente que propone Chávez, el único argumento que he visto recientemente es la crítica que le ha formulado Douglas Bravo a Chávez en la prensa, en el sentido de que ha suavizado su idea de constituyente, porque la que plantea Douglas Bravo en la prensa hace 2 o 3 días es una asamblea que asume el poder total, que asume el poder judicial para juzgar a media humanidad, con criterio político por supuesto, que asuma el poder legislativo, que asuma el poder de gobernar y esa asamblea aparentemente si Douglas Bravo la esta criticando porque Chávez no la sigue, ya no es la de Chávez, entonces ya realmente no se cuál es la que Chávez plantea, quizás el único dato que tenemos de la gente que ha hablado por Chávez, es que esa asamblea constituyente la puede convocar Chávez si llega a la presidencia por decreto, y yo creo que eso no está en la Constitución y sería un golpe de estado.

¿Los militares o cualquier otra persona están legitimados para atentar contra un gobierno así?

La historia política venezolana ha demostrado que toda reforma constitucional realizada sin adaptarse a la Constitución ha originado una revolución. 1857, no duró si no un año, por la revolución de Marzo, 1891, reforma mal hecha, salió la revolución legalista y ese sería el nombre que tendría cualquier revolución que pretenda irrumpir contra una reforma constitucional mal hecha,

habrá mucho legalista que se alzarán diciendo eso está mal hecho y sacará la bandera del legalismo por que inclusive el propio artículo 250 de la Constitución lo legitima, faculta a toda persona a irrumpir contra cualquier cambio de la Constitución hecha en una forma no prevista.

El Polo Patriótico justifica su negativa de llamar a una reforma para modificar la Constitución, entre otros argumentos, en el tiempo que esta pueda durar, razón por la cual algunas personas han catalogado su propuesta como un fraude constitucional.

¿Qué es lo que es un fraude constitucional? ¿Acudir a la constitución? Acudir a la Constitución es un fraude constitucional, bueno eso es como acudir al Código Civil para demandar a alguien en un fraude civil o es como aplicar la Ley de Procedimientos Administrativos es un fraude administrativo, entonces por Dios, quién es el que va a determinar cuál es el fraude, a que es muy lento, entonces como la Ley de Procedimientos Administrativos dice que hay que cumplir determinados lapsos para buscar el silencio administrativo, es muy lento, entonces voy en contra de la ley por que es muy lento. ¿Quién va a juzgar eso? Cada uno entonces es libre de juzgar el tiempo de aplicación de normas, y si a mi me parece muy lento yo juzgo contra ellas, yo creo que eso es anarquía, lo que se está enseñando la anarquía.

¿A que se debe el hecho de que el Presidente actual y el Congreso de la República no han atendido a su propuesta de formular un referéndum?

Eso quedó en la historia, y se debe a que no entienden qué está ocurriendo, el liderazgo tradicional en Venezuela no entiende la magnitud de la crisis del sistema político.

¿Pero el mismo Dr. Caldera no planteó años atrás algo parecido?

Nunca ha planteado La Constituyente, su reacción frente a la propuesta nuestra de asamblea constituyente en el 92 fue, asamblea constituyente no, reforma general de la Constitución, y ese fue el debate en el año 92 y en el debate resultó el triunfante, hizo su proyecto de reforma de la Constitución, pero no se reformó la constitución o sea triunfó desde el punto de vista de la elaboración del proyecto y en derrotar la tesis nuestra que era la asamblea constituyente, pero no pasó ni una cosa, ni la otra, ni se convoca la constituyente, ni se perdió la constituyente, ni se reformó la Constitución

y lo que se hizo fue lamentablemente prolongar los efectos de la crisis al momento actual en que estamos, a mi criterio, lo que yo llamo una crisis terminal, así que esto simplemente se acabó, y si no lo recomponemos en democracia, vendrá lamentablemente una ruptura y luego tendremos quizás cuántos años, cuántos sacrificios de libertad terminar convocando una constituyente, eso pasó en Centro América. Nos merecemos los venezolanos de estos tiempos pasar por una guerra civil, o pasar por una ruptura, quién sabe con cuales consecuencias, para después de varios años tener que ir a un proceso de paz, a unos mediadores, a que vengan las Naciones Unidas, a poner de acuerdo a fuerzas confrontadas para entonces establecer unas bases para un acuerdo político, en Centro América han utilizado hasta como modelo el Pacto de Punto Fijo, como modelo de un acuerdo político entre fuerzas para establecer un estado. ¿Nos merecemos los venezolanos de fin de siglo tener que pasar por eso? Yo creo que no, por eso el intento de que el problema de la crisis política se resuelva en democracia, ahora, el gran problema es que el nuevo liderazgo no tiene como emerger y el viejo liderazgo no entiende lo que está pasando y todo nos conduce a que esto pueda terminar en una situación no querida, desde el punto de vista de la libertad y la democracia.

¿Qué opina Ud. sobre el 70% de aceptación que los medios de comunicación han dicho que tiene la constituyente?

Igual que la aceptación sobre la necesidad de eliminar el IVA, el mismo porcentaje, 80% dice que hay que quitar el IVA, absolutamente irracional, por que un estado absolutamente paupérrimo y una sociedad que no contribuye como la nuestra, no puede sobrevivir sin el IVA, por que el estado funciona por el IVA, entonces decir que quiten el IVA es irracional, no tiene ninguna base de racionalidad, es igualmente el voto sobre la constituyente, el 80% está a favor pero no tiene la menor idea, para qué sirve ni qué es, es simplemente producto de la idea de cambio, hay que cambiar y se ha dicho que la constituyente cambia todo, entonces están de acuerdo con la constituyente.”

Frente a la tesis constitucional para la convocatoria de la Constituyente, tomó cuerpo en el país la propuesta formulada por Hugo Chávez Frías, como candidato presidencial, durante toda la campaña electoral de 1998, de convocar a la Asamblea Nacional Constituyente mediante un referendo consultivo apelando solamente a la voluntad popular conforme al artículo 4 de la Constitución que disponía que “la soberanía reside en el pueblo,” como medio para refundar la República.

Esa propuesta respondió a la tesis del mal llamado “nuevo constitucionalismo” latinoamericano¹⁷ que comenzó a difundirse en ese mismo año, y que no fue más que puro “populismo constitucional”,¹⁸ que sostenía la tesis de que convocando al pueblo directamente mediante una consulta popular, sin atender a lo que dijera la Constitución, conformando por esa vía supuestas Asamblea Constituyentes “creadoras” se podía proceder a efectuar una reforma total de la Constitución.

Se trataba de dos posiciones claras, una que respondía a los más clásicos principios del constitucionalismo democrático moderno, y otra que -en mi criterio- era un salto hacia fórmulas populistas autoritarias, y que fue precisamente la que impulsaron en Venezuela un grupo de “asesores” españoles, sobre los cuales la periodista Maye Primera, expresó en 2016, en el *diario El País*, entre otras cosas que:

“Los juristas y politólogos españoles que desde hace casi tres lustros han asesorado a las Asambleas Constituyentes y a los Gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia son ahora el músculo intelectual de Podemos [...] “en Venezuela, la idea original de llamar a una constituyente para refundar el Estado es de Chávez. Y Viciano [Pastor] y

¹⁷ Véase un resumen de sus planteamientos en Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, “Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional,” en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, IUS*, N° 25, Verano 2010, Puebla, pp. 8-29, y la bibliografía allí citada; Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano,” en la publicación de la Corte Constitucional de Ecuador para el Período de Transición, *El Nuevo Constitucionalismo en América Latina*, Memorias del encuentro internacional El nuevo constitucionalismo: desafíos y retos para el siglo XXI, Quito 2010, pp. 9-44; y Francisco Palacios B., *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica. Una propuesta frente a la crisis del Behemoth Occidental*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Navarra 2012, 255 pp. Roberto Viciano Pastor estuvo en Venezuela en 1998 y fue asesor “secreto” de la Asamblea Constituyente en 1999, a requerimiento de la cual, según informó, dirigió a la misma un “Dictamen sobre el Anteproyecto de Constitución” del cual que muchos Constituyentes nunca supimos. Véase lo que indicó en Roberto Viciano Pastor, “Presentación,” en Asdrúbal Aguiar, *Revisión Crítica de la Constitución Bolivariana*, Libros El Nacional, Caracas 2000, p. 5.

¹⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, Nota del Editor sobre “Democracia, Populismo y Constitución,” al libro *Elecciones y democracia en América latina: El desafío autoritario populista (Coloquio Iberoamericano, Heidelberg, septiembre 2019, homenaje a Dieter Nohlen)*, (Editor: Allan R. Brewer-Carías), Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello, Editorial Jurídica Venezolana International, Caracas 2020, pp. 13-25.

Martínez Dalmau dieron cierto apoyo y mucha asesoría. Llegaron a Caracas en 1999, en pleno debate constituyente y no fueron los ideólogos del proceso, pero sí aportaron muchas ideas que fueron incluidas en la Constitución,” afirma a El País un abogado venezolano que trabajó con ambos durante la Asamblea Nacional Constituyente.

Una vez vencido el mandato constituyente, los catedráticos de la Universidad de Valencia se convirtieron en asesores de la banca-dada chavista que aún domina el poder legislativo venezolano y en 2007, aconsejaron a Hugo Chávez cuando intentó llevar adelante un primer intento de reforma constitucional, que fue negada en un referéndum.”¹⁹

Frente a ellos, sin la menor duda yo me encontré ubicado en la posición del “constitucionalismo clásico,” que enseña que, en un Estado constitucional, la supremacía de la Constitución impone que todo se haga conforme a la Constitución y nada en contra de la misma; y quizás por ello, los mismos Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, me ubicaron en lo que consideraron como el “sector más conservador de la doctrina,” que entendía, como sigo entendiendo, en efecto, que:

“las asambleas constituyentes no están legitimadas para actuar contra la Constitución dada, con la que conviven. Se trata de la negación explícita de concepto de poder constituyente como poder primario, hasta el límite de definir la actuación constituyente como golpe de Estado.”

Y así era, destacando Viciano y Martínez que:

“Las críticas más conocidas en este sentido son las de Brewer-Carías en referencia a la asamblea constituyente venezolana de 1999, pero cuyo argumento bien podría aplicarse al caso colombiano de 1991 y al caso ecuatoriano de 2007. El autor plantea

¹⁹ Véase en el reportaje de Mayte Primera, “Asesores constituyentes. Juristas y politólogos españoles colaboraron con el Ejecutivo bolivariano de Venezuela,” *El País*, el 17 de junio de 2014, en https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722_556213.html. Véase además, el reportaje: “Profesores españoles diseñan en la sombra la Venezuela de Chávez,” en *PeriodistaLatino*, 25 de noviembre de 2007, en <http://blogs.periodistadigital.com/periodistalatinophp/2007/11/25/profesores-espanoles-disenan-en-la-sombra>; y el reportaje de Javier Chicote: “Chávez pagaba 7.000 euros al mes por cada asesor de la fundación CEPS. La ONG de Iglesias, Errejón, Monedero, Bescansa y Alegre gastaba en Caracas el 25 por ciento de los fondos,” en *ABC.España*, actualizado 17 de febrero de 2015, disponible en <https://www.abc.es/espana/20150217/abci-chavez-dinero-asesor-podemos-201502162145.html>

que las dos únicas opciones en América Latina son la democracia y el autoritarismo; avisa sobre el hecho de que “la crisis de la democracia que nos está afectando en muchos países latinoamericanos, muchas veces ha tenido su origen en la incomprensión del liderazgo partidista, que todo lo ha controlado, en introducir a tiempo las reformas necesarias para permitir la evolución de la misma sin traumas, rupturas o quiebras del régimen constitucional”.

*Al respecto, advierte que “no hay que llegar a la incomprensión que tuvieron los partidos políticos en Venezuela en reformar a tiempo el sistema político, lo que condujo, en definitiva, a la producción de un golpe de Estado por una Asamblea Nacional Constituyente, que si bien fue electa, no tenía poder legítimo alguno para violar la Constitución, como lo hizo” [Brewer-Carías, Allan, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América Latina (con una Biblio verbi grafía del autor)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001, p. 47].”²⁰*

Y así fue y ha sido: antes y después de la experiencia venezolana de una Asamblea Constituyente convocada al margen de la Constitución. Siempre he considerado que la opción sigue siendo entre democracia y autoritarismo, y la práctica, lamentablemente por la destrucción provocada, me ha dado la razón: una Asamblea Constituyente en contra de la Constitución, como fue el caso de Venezuela, Ecuador y Bolivia condujo a la destrucción de la democracia en manos de regímenes autoritarios.

²⁰ Véase Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, “Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional,” en *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México 2010, pp. 8-29.

VIII

LA AGENDA PARA LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL O PARA LA CONSTITUYENTE, Y LA INCOMPRESIÓN DEL LIDERAZGO SOBRE EL MOMENTO CONSTITUYENTE

Pero el tema del régimen constitucional de la Asamblea Constituyente no agotaba el proceso constituyente; era el marco regulatorio del mismo, que tenía que concluir en un proceso de reforma integral de la Constitución en aspectos centrales relativos al Estado. Los poderes de una Asamblea Constituyente, en ningún caso, podían considerarse como ilimitados ni siquiera cuando se refieren a la reforma constitucional. En nuestro régimen constitucional puede decirse que hay principios “pétreos” que no podían ni pueden modificarse. Uno de ellos es por ejemplo la independencia de Venezuela, por lo que el artículo 1º de la Constitución de 1961 disponía que

“La República de Venezuela *es para siempre e irrevocablemente* libre e independiente de toda dominación o protección de potencia extranjera”.

Pensar que una Constituyente, cualquiera que fuera, podía cambiar este principio era algo ahistórico e irracional.

Lo mismo cabe respecto del régimen republicano democrático, un principio “pétrico” también inmodificable, como lo declaraba el artículo 3º de la Constitución de 1961 que disponía que:

“El gobierno de la República de Venezuela *es y será siempre* democrático, representativo, responsable y alternativo”

Por ello igualmente era y sería ahistórico e irracional pretender cambiar la República por una monarquía o la democracia por una autocracia.

En similares términos, el artículo 8 de la Constitución de 1961, preveía la integridad del territorio nacional, al disponer

“El territorio nacional *no podrá jamás* ser cedido, traspasado, arrendado ni en forma alguna enajenado, ni aún temporal o parcialmente, a potencia extranjera”.

Sería por tanto inconcebible que una Constituyente pudiera cambiar este principio y pretender ceder parte del territorio nacional a una potencia extranjera.

Dentro de los principios “pétreos” del constitucionalismo venezolano y por tanto inmodificables, están también los relativos a los derechos fundamentales: “El derecho a la vida *es inviolable*” decía el artículo 58 de la Constitución de 1961 (hoy artículo 43 de la Constitución de 1999), por lo que “*Ninguna Ley podrá* establecer la pena de muerte ni autoridad alguna aplicarla”; “*Nadie podrá* ser incomunicado ni sometido a tortura o a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral” señalaba el ordinal 3º del artículo 60 de la Constitución de 1961 (hoy artículo 43); y “*Nadie podrá* ser condenado a penas perpetuas o infamantes” señalaba el mismo artículo 60, ordinal 7 de esa Constitución (hoy artículo 44, ordinal 3). Estos principios, de la esencia de la naturaleza humana y de la dignidad del hombre tampoco podrían ser modificada por Constituyente alguna.

Una Asamblea Constituyente, por tanto, tenía y tiene límites en cuanto a su función y su campo de acción y reforma constitucional.

En 1998, en todo caso, luego de 38 años de vigencia de la Constitución de 1961, indudablemente que podía diseñarse una agenda para la Constituyente o para la revisión constitucional con o sin Constituyente, que necesariamente tenía que referirse al menos, a los siguientes aspectos:

1. *La forma de Estado:*

La profundización y perfeccionamiento de la democracia tenía que conllevar a una efectiva distribución vertical o territorial del Poder Público, es decir, a un proceso de descentralización política del Estado. El proceso de reforma política, iniciado a partir de 1989 con la revisión constitucional derivada de la aplicación de los artículos 21 y 137 de la Constitución de 1961, sobre elección de los Gobernadores y transferencia a los Estados de competencias atribuidas constitucionalmente al Poder Nacional; tenía que ser completado y reforzado. Ello exigía una completa reforma de la forma federal del Estado, para plantear un nuevo federalismo adaptado a la democracia contemporánea, con el desarrollo no solo del Poder estatal sino del Poder municipal.

2. *El sistema político:*

El sistema político ideado en la Constitución de 1961 para operar la democracia como régimen político, fue el de un Estado Centralizado de Partidos. En 1998, cuatro décadas después, para reforzar la democracia, no sólo el Centralismo tenía que desmontarse mediante la descentralización política, sino que el Estado de Partidos establecido mediante el Pacto de Punto Fijo de 1958, tenía que convertirse en un Estado participativo, donde no fueran los partidos políticos los únicos vehículos de participación popular ni fueran las únicas sociedades que podían tener representación política.

La reforma del sistema político, por tanto, tenía que abrir paso a nuevas formas de participación política; a la reforma de los partidos políticos, su distribución territorial y la superación del centralismo democrático que los había regido, y a la reforma del sistema electoral de manera que los partidos políticos cesasen de tener el monopolio de la representatividad, y que la elección pudiera conducir a un sistema de gobierno que permitiera la constitución de mayorías. De allí, por ejemplo, la propuesta de la segunda vuelta tanto para la elección presidencial como para la elección uninominal de los congresantes.

3. *El sistema de gobierno:*

La Constitución de 1961, como reacción al autoritarismo que caracterizó la vida política de las décadas precedentes, reguló un sistema de gobierno presidencial con sujeción parlamentaria, que debilitó al Ejecutivo en su relación con el Congreso. En el esquema de gobierno que teníamos, muy lejos en realidad había quedado el presidencialismo tan característico de América, habiendo devenido nuestro sistema de gobierno en un semi presidencialismo que no era ni parlamentario ni presidencial, sino un híbrido impreciso y obstruccionista. Un sistema como el que entonces estaba vigente sólo podía funcionar cuando el gobierno tuviera una clara mayoría parlamentaria: de no tenerla, carecía de base institucional para la gobernabilidad, como había quedado claro en los dos lustros anteriores.

La reforma constitucional tenía, por tanto, que caer en la disyuntiva de siempre: establecer un sistema de gobierno parlamentario o presidencial. Ello, por supuesto, implicaba establecer nuevos mecanismos de relación entre los órganos del Poder Público, definir el sistema electoral de los órganos representativos, precisar la función legislativa y contralora del Parlamento y regular un nuevo régimen financiero (presupuestario, de crédito público) que permitiera gerenciar las finanzas públicas.

La reforma del sistema de gobierno incidía, también, en la redefinición de los órganos constitucionales de control con autonomía funcional, como la Contraloría General, el Ministerio Público y el Defensor de los derechos del pueblo.

4. *El Poder Judicial:*

Además de la reforma del sistema de gobierno en cuanto a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la revisión constitucional tenía que incidir en el Poder Judicial, su organización y funcionamiento.

El más débil de los Poderes del Estado había llegado a niveles de desprestigio e ineficacia que exigían una reforma radical que incidiera en la elección y remoción de los jueces; en el sistema de Administración de Justicia fundado en la efectiva autonomía e independencia; en el papel de la Corte Suprema de Justicia en la conducción del Poder Judicial y la redefinición del rol del Consejo de la Judicatura; y en el perfeccionamiento de los sistemas de control de la constitucionalidad.

5. *El sistema económico:*

Toda Constitución, además de una Constitución Política, contiene una Constitución Económica que establece las bases del sistema económico en el cual el Estado y los particulares participan. La Constitución de 1961, en tal sentido, concibió las reglas de la Constitución Económica con bastante flexibilidad, lo que le permitió al Estado petrolero no sólo establecer barreras para promover la sustitución de importaciones sino para intervenir e invertir en toda suerte de actividades. Cuarenta años después, a fin del Siglo XX y en medio de la globalización, el régimen constitucional tenía que propender a la reducción del Estado empresario, mediante la privatización de industrias, servicios y actividades; a la promoción del comercio internacional y a aumentar la capacidad de inversión de los particulares.

El sistema tributario también tenía que redefinirse, para que dejase de ser petrolero orientado, buscando crear la conciencia de contribuyente de la cual carecía el venezolano, por la distribución por el Estado de su propia riqueza petrolera.

Había que revalorizar el principio de la solidaridad social para la colaboración de los particulares en la prestación de servicios que en principio son obligación del Estado, con el objeto de superar el paternalismo de Estado que tanto nos pesaba.

6. *El sistema de derechos, libertades y garantías:*

Además de la organización del Poder Público y de su distribución vertical y horizontal, y del sistema económico-social, una Constitución se caracteriza por el sistema de derechos, libertades y garantías. Ese sistema, en la Constitución de 1961, vía su artículo 50, había permitido la internacionalización progresista de los derechos y garantías constitucionales, al haber adquirido rango constitucional los consagrados en las Convenciones y Acuerdos Internacionales sobre la materia. Una reforma constitucional en este aspecto sólo podía tener por objeto ampliar el radio de los derechos, libertades y garantías, en la progresividad que caracteriza el régimen mundial en este campo, con la incorporación, por ejemplo, al texto expreso de la Constitución de los llamados derechos de la tercera generación. Por supuesto, esa revisión nunca podía significar una regresión en este campo, como, por ejemplo, el establecimiento de la pena de muerte o la limitación indebida de la libertad de información.

7. *La integración económica regional:*

El proceso de integración económica de la Comunidad Andina y, en general, de América Latina, en el cual Venezuela tenía que participar y que había que reforzar en esos tiempos más que nunca, por la globalización y transnacionalización de las políticas públicas, exigía la revisión de la Constitución para prever la posibilidad de transferencia de poderes y competencias de los órganos constitucionales del Estado a entidades supranacionales o comunitarias.

En la Comunidad Andina sólo Colombia había resuelto la cuestión constitucional de la integración regional, y en Europa, todos los países de la Comunidad y Unión Europeas habían reformado sus Constituciones para permitir la integración de los Estados en un proceso de integración económica regional. Si Venezuela decidía con seriedad continuar el proceso de integración en la Comunidad Andina, ineludiblemente tenía que reformar la Constitución para regular la aplicabilidad directa e inmediata del derecho comunitario en el orden interno, incluso con prevalencia y poder derogatorio en relación con las leyes dictadas por las Cámaras Legislativas.

En nuestro criterio, estos siete aspectos eran los puntos mínimos que debían configurar la agenda para la Constituyente o, en general, para la revisión constitucional.

Ahora bien, todos los esfuerzos por convencer al liderazgo de los partidos políticos de asumir el proceso constituyente en 1998, reformando puntualmente la Constitución de 1961 para regular su estatuto y convo-

carla constitucionalmente, y no como Chávez insistía que se convocara sin reformar la Constitución y solo acudiendo a un referendo consultivo – lo que sucedió finalmente en febrero de 1999 -, fueron infructuosos.

Los líderes políticos siguieron sin entender lo que realmente estaba ocurriendo en el país, incluso con el resultado que tuvieron las elecciones parlamentarias el 8 de noviembre de 1998, donde los partidos tradicionales tenían una representación superior al 50% de los escaños, no habiendo llegado los partidos que apoyaban a Chávez al 30 % de los escaños.

Consideré que, por ello, el Congreso electo en noviembre de 1998 debía asumir su cuota parte de rol constituyente, participando en la reforma específica de la Constitución de 1961 para prever y establecer el régimen de la Asamblea Constituyente, de manera de proceder a su convocatoria. Consideramos, en consecuencia, que cualquier intento de proceder a convocar una Asamblea Constituyente sin que su régimen, como órgano del Poder Público, hubiera sido establecido constitucionalmente, era violatorio de la Constitución y constituía una vía de hecho para derogarla.

La elección parlamentaria de noviembre de 1998, en todo caso, no podía verse como una elección más a la usanza tradicional, pues con la misma y la representación que tuvo, que reflejó el cambio político que se había comenzado a operar en el país, podía considerarse que se había iniciado en Venezuela un proceso constituyente.

Esos hechos políticos, tenían que interpretarse como lo que eran: manifestaciones de voluntad popular que tenían que ser actualizadas constitucionalmente. Los Senadores y Diputados electos en noviembre de 1998, por tanto, no podían ni debían tener otra alternativa ni actuación inmediata que no fuera la de iniciar el proceso constituyente, planteando la iniciativa de reforma constitucional para la previsión y regulación de la Asamblea Constituyente, de manera que si resultaba electo Chávez, tenía y debía actuar conforme a la Constitución, en el sentido de que para convocar la Asamblea Constituyente que había prometido tendría que hacerlo de acuerdo con lo que el Congreso regulara previamente.

Por ello, apenas se eligieron los nuevos senadores y diputados al Congreso Nacional, expresé públicamente en declaraciones al periodista Rodolfo Baptista (“Ya no hace falta convocar una Constituyente,” p. 1-20) publicadas en el **diario *El Universal***, Caracas, 13 de noviembre de 1998, lo siguiente:

“- El Congreso electo el pasado domingo 8 de noviembre posee carácter Constituyente, por lo que no sólo resulta innecesario sino anticipa que el próximo presidente de la República convoque, de nuevo, otra asamblea reformista paralela que signifique el desconocimiento de la voluntad popular expresada a través del voto.

Así lo indicó Allan Brewer Carías, presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, quien agregó que la distribución de fuerzas políticas en las recién escogidas cámaras legislativas posee el requisito esencial de una Asamblea Constituyente: la completa representación de las distintas tendencias y organizaciones que coexisten en el país.

“Se produjo una elección de senadores y diputados en la cual han participado más de 500 organizaciones políticas, es decir, todos los actores políticos, sociales y comunitarios que tenían algo que decir en el país con toda libertad. La elección se ha producido con significativa concurrencia del electorado.

Hemos elegido un Congreso con gran sentido democrático donde la emergencia de nuevas fuerzas políticas es una realidad incontestable”

Queda así satisfecha la exigencia hecha por el propio Brewer Carías desde hace más de 6 años acerca de la necesidad de iniciar un proceso constituyente. Sin embargo, advirtió que si el próximo presidente de la República convocó otra asamblea estaría actuando contra la constitución.

“Menos sentido tiene pretender ignorar las reglas del juego que la Constitución del año 61' ha establecido para poder invocar legítimamente. Como hemos venido insistiendo, habría que reformar primero la Constitución vigente, para que el nuevo Congreso sancione su aprobación”

Alertó sobre la posibilidad de que una actuación inscrita al margen de la Constitución podría abrir la puerta a la violencia.

“No estamos dando por sentado que ningún candidato ha triunfado. Aquí estamos hablando del triunfo de la democracia y la necesidad de que el órgano representativo asuma su rol”.

Pedro Nikken, presidente de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, señaló que el pronunciamiento no tenía carácter electoral, ni se estaba anticipando a ningún resultado de las elecciones presidenciales.

“Sólo estamos viendo el resultado de las elecciones del Congreso, que se traducen en la posibilidad de un entendimiento entre los representantes de todos los venezolanos”. Agregó que, si el Congreso incumplía su nueva responsabilidad, podría producirse una crisis de legitimidad de consecuencias graves para el proceso social del país.

Brewer Carías advirtió que la idea se elevaría a todos los sectores de la vida nacional con la finalidad de que sea debatida y comprendida.

“Para convocar una Constituyente, es necesario preverla en la constitución. Y esa ha sido una diferencia marcada que los que han apoyado la tesis de Hugo Chávez han establecido con nuestra idea. Resulta absolutamente inconstitucional, si sólo se hace un referéndum y luego se convoca una Asamblea Constituyente.

Pero no sólo sería inconstitucional sino profundamente antidemocrático si se realiza en este momento, pues no se puede dudar de la legitimidad del Congreso que acabamos de elegir”, señaló Brewer Carías.

Congreso de Angostura: otro error

Sobre los riesgos inmersos en el proceso Constituyente, Pedro Nikken agregó que una nueva Carta Magna no podía ser el resultado “de la imposición de media Venezuela contra otra media Venezuela”, ya que en ese caso no cumpliría con la función de ser un instrumento de convivencia. “Cualquier intento de imponer una dirección a otra, tarde o temprano terminará en alguna forma de violencia, y es por ello por lo que debemos alzar nuestra protesta”, indicó Nikken.

Brewer Carías agregó que otro grave error sería convocar un segundo Congreso de Angostura.

“Dios nos libre, porque el primero y único, –el de 1819– no hizo otra cosa efectiva que extinguir el Estado venezolano y ubicar el Gobierno de estas provincias en Santa Fe de Bogotá. Por eso el raro caso de nuestro país de haber tenido en su historia política, dos constituyentes originarias: el Congreso de 1811, que creó el Estado venezolano y el Congreso de 1830, que lo volvió a crear, después que el Congreso de Angostura lo extinguió”, explicó.”

Igualmente, en declaraciones dadas junto con el profesor Pedro Nikken, mi amigo y socio, al periodista Máximo Peña “Con el nuevo Congreso electo ya no es necesaria la Constituyente,” p. D-4) publicadas en el **diario *El Nacional***, Caracas, el mismo día 13 de noviembre de 1998, expresamos:

“la pérdida de legitimidad de las instituciones venezolanas es uno de los argumentos centrales que justifica la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Para Allan Brewer Carías y Pedro Nikken esta condición ha dejado de ser cierta: luego de las elecciones del 8 de noviembre se conformó un nuevo Congreso en el que están representadas todas las fuerzas políticas del país, en la proporción en que los electores lo decidieron. Se trata, aseguran, de un Parlamento legítimo, democrático y plural, que está en capacidad de asumir la tarea de establecer las nuevas bases del sistema político de la República, y, en consecuencia, “carece de sentido la convocatoria y elección inmediata de una Asamblea Constituyente paralela”.

Brewer Carías, presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, y Nikken, presidente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, no desdicen ninguna de sus palabras anteriores, cuando hablaban de la imperiosa necesidad para Venezuela de ir a una salida política radical como la Constituyente.

Todo lo contrario, insisten en que el proceso constituyente es inevitable, sólo que ahora, luego de los comicios parlamentarios, el panorama político ha cambiado, y deben ser los nuevos congresistas electos, como ocurrió con el Congreso de 1958, quienes asuman la tarea de refundar las bases políticas y jurídicas del sistema.

“Hemos elegido un Congreso con gran sentido democrático, absolutamente representativo, donde la emergencia de nuevas fuerzas políticas es una realidad incontestable, así como lo es la disminución de la representatividad de los viejos partidos políticos (...) Podríamos decir, por ello, que el 8 de noviembre realmente hemos elegido una Constituyente, en el sentido de Congreso constituyente”, afirman.

Una vez instalado el Congreso, el 23 de enero de 1999, “los venezolanos tenemos que exigirle que asuma ese rol constituyente que la historia le asigna, para transformar radicalmente el sistema político y lograr un Estado democrático, descentralizado y participativo”, sostienen.

El nuevo Parlamento, explican, podría asumir el camino constituyente o bien emprendiendo la elaboración de un nuevo texto constitucional o bien reformando la Constitución y permitiendo que un órgano distinto, como una Asamblea, se encargue de la materia “pero ninguna decisión se puede tomar en este sentido que desconozca la legitimidad del Congreso electo”.

Pero, advierten, si los congresistas no abordan con determinación y urgencia el camino constituyente, la crisis política nacional podría tener “un desenlace catastrófico de conflictos insalvables y de violencia”.

¡Angostura No, por favor!

Ante este escenario, Brewer Carías y Nikken subrayan que no tendría sentido convocar una Constituyente paralela al Congreso, “más aún si esa convocatoria pretende hacerse ignorando las reglas del juego de la Constitución de 1961, puesto que para convocar legítimamente tal Asamblea habría que reformar primero la Carta Magna. El otro procedimiento, de convocar una Constituyente sin previsión constitucional, en esta coyuntura es políticamente disparatado, además de innecesario, antidemocrático y anti representativo”.

Ambos juristas advierten que el Congreso electo representa a todo el país, y cualquier intento de desconocerlo sería un atentado a la democracia, “a menos que, con la convocatoria unilateral de una Asamblea Constituyente paralela, lo que se quiera sea precisamente eso: eliminar la representatividad plural de la sociedad venezolana para uniformizar mediante la imposición de supuestas mayorías sobrevenidas que nos conducirán al autoritarismo, al despotismo y al consiguiente desconocimiento de la vigencia de los derechos humanos”.

También tuvieron palabras para el anuncio de Hugo Chávez Frías, candidato del MVR, MAS, PPT y otras organizaciones políticas, en el sentido de que reeditará el Congreso de Angostura, de 1819.

“¡Dios nos libre!, porque el primero y único Congreso de Angostura no hizo otra cosa efectiva sino extinguir el Estado venezolano y ubicar el gobierno de estas provincias en Santa Fe de Bogotá”, comentó Brewer Carías.

Hugo Chávez tiene mañana una rueda de prensa. Falta saber qué pensará de este planteamiento.”

Unas semanas después, en declaraciones dadas a la periodista Ingrid Rojas “Referéndum no es necesario,” publicadas en el **diario El Mundo**, el 11 de diciembre de 1998, expresé:

“El voto masivo del pueblo en favor del Comandante Hugo Chávez, manifiesta claramente que el soberano está de acuerdo con la Asamblea Constituyente, por lo cual lo más conveniente es que el Congreso, una vez instalado el 23 de enero, reforme la Constitución de la República, que sería la forma más idónea de hacer la convocatoria, según la opinión del presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales Allan Brewer Carías.- El presidente de la Copre, Ricardo Combellas pide que se defina qué número de miembros tendrá la asamblea y su duración, entre otros elementos.- La Constituyente profundizará la institucionalidad y la democracia, como régimen político de Venezuela.-

Especialistas coinciden en que el Presidente Electo, Hugo Chávez Frías, no tiene necesidad de convocar un referéndum consultivo para conocer si el pueblo está de acuerdo con que se llame a un proceso constituyente.

Allan Brewer Carías, presidente de la Academia de Ciencias Económicas y Sociales, aseguró esta mañana en un programa de opinión del Canal 2 que el 6 de diciembre el pueblo manifestó claramente estar de acuerdo con la Constituyente al votar masivamente por un candidato cuya bandera fue precisamente la convocatoria a ese proceso.

De acuerdo con Brewer Carías la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política señala que el referéndum consultivo debe hacerse 60 días después que el Presidente de la República emita el decreto respectivo, es decir el 15 de abril.

Sin embargo, considerando que no tiene sentido hacer la consulta porque existe un mandato del pueblo, sólo bastará aprobar la reforma de la Constitución que acuerde el Congreso electo el 8 de noviembre para convocar la Constituyente, y regular establecer la normativa que la regula. “No se deben tomar posiciones extremas sino acuerdos para buscar las mejores soluciones para el país”, expresó el especialista.

Lo que falta por determinar en el debate que se ha generado alrededor de la Constituyente es si el Congreso de la República continuará en funciones asumiendo el proceso constituyente, si su papel sólo se circunscribe a reglamentar o si habrá una asamblea paralela.

Tanto el presidente de la Academia de Ciencias Económicas y Sociales como su homólogo en la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre), Ricardo Combellas, coincide en que también debe definirse qué número de miembros tendrá la asamblea, el método de elección de estos y la duración de la asamblea, entre otros elementos.

Combellas, quien también participó en el programa de entrevistas, estima que la Constituyente debe designar unos miembros honorarios para enriquecer el debate y enaltecer.

El especialista estima que la reforma a la Constitución puede estar lista en las tres semanas siguientes a la instalación del próximo Congreso.

Combellas asegura que el beneficio principal que deriva de la Constituyente es que profundiza la institucionalidad y la democracia como régimen político de Venezuela.”

Si los senadores y diputados electos en noviembre de 1998 hubieran llegado a entender bien, luego de su elección, la crisis en la cual nos encontrábamos los venezolanos, y sobre la necesidad que existía de recomponer el sistema político para salvar la democracia, debieron haber iniciado, como representantes del pueblo, el proceso constituyente, y adelantarse a cualquier intento de que se hiciese al margen de la Constitución.

Por ello, mis declaraciones del día 13 de noviembre de 1998, luego de que habían sido electos, antes transcritas, expresando que con ello ya no era necesario ni siquiera pensar en la convocatoria de una Constituyente, pues el proceso constituyente lo tenía que asumir la representación plural de la Nación que había sido recién electa.

Recuérdese que en esa elección se reflejó con bastante exactitud el espectro político existente en el país, de manera que en la Cámara de Diputados, que quedó integrada por 207 diputados, los curules quedaron repartidos así: Acción Democrática: 61; Movimiento V República: 35; Copei: 26; Proyecto Venezuela: 20; Movimiento al Socialismo: 24; Otros partidos minoritarios: 41.²¹ Si hubiera habido voluntad política de llegar a un pacto democrático para recomponer la democracia, el pluralismo de la Cámara garantizaba dicha posibilidad.

²¹ Véase los resultados de la elección en: https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_parlamentarias_de_Venezuela_de_1998

Como lo ha recordado Asdrúbal Aguiar A en 2024:

“En las elecciones de 1998, cuando Chávez Frías resulta electo con 56% de los votos sufragados por 63% del electorado concurrente, en la configuración del Congreso de la República los partidos que se alternaron en el poder desde 1959 –Acción Democrática y el Partido Social Cristiano Copei– obtienen 36,80% de los votos. El MVR de Chávez alcanza 19,67%. Eran entonces poderes partidarios en equilibrio y era ese el mensaje que enviaba la propia nación a los actores políticos en su alcanzada madurez y al agotarse la experiencia de la república civil en 1998. Pero eso se diluyó. [y] Así, sucesivamente nos llegó el primer fraude, el de la constituyente, a la que sigue un silencio proverbial por parte del liderazgo democrático, que debió entenderse y oponerse frontalmente y con el que se cerrase nuestro siglo XX.”²²

Pero los partidos políticos no entendieron o no quisieron entender el mensaje y sus diputados y senadores simplemente le dieron la espalda a la democracia, con lo cual Chávez, después que Miquelena reaccionó contra mi propuesta de que el nuevo Congreso asumiera el proceso constituyente, como una “traición” de mi parte a la idea de la Asamblea Constituyente, una vez electo Presidente al mes siguiente, en diciembre de 1998, encontró el camino libre para convocar “su” Constituyente, a su manera, con la oposición sólo de algunos pocos que no estábamos vinculados a partidos políticos, de modo que en dicho mes de diciembre de 1998 sus seguidores comenzaron a presionar públicamente a la Corte Suprema de Justicia para que ésta mediante una interpretación, que se esperaba emitiera, se lo permitiera, y así quedara decretada la muerte de la Constitución de 1961.²³

²² Véase Asdrúbal Aguiar A. “Maduro ya fue derrotado,” en *Diario Las Américas*, 21 de junio de 2024, disponible en: <https://www.diariolasamericas.com/opinion/maduro-ya-fue-derrotado-n5358655>

²³ Véase Allan R. Brewer-Carías (editor), *La muerte de una Constitución. El proceso constituyente de 1999 desencadenado por dos sentencias de la Corte Suprema* (Con trabajos de: Eduardo Jorge Prats, Alessandro Pace, Georges Liet-Vaux y de Juan Manuel Raffalli, Ramón Guillermo Avelado, Víctor Hernández Mendible, Carlos Luis Carrillo Artiles, Ricardo Antela Garrido, Lolymar Hernández Camargo, Michael Núñez Torres y Rafael Estrada Michel, Jaime Grimaldo Lorent, Ricardo Combellas, Jesús María Casal, Tulio A. Álvarez, Eduardo Piacenza, Carlos García Soto, Gustavo Grau Fortoul, José Ignacio Hernández G. y Miguel J. Mónaco), Colección *Biblioteca Allan R. Brewer-Carías*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Católica Andrés Bello, N° 9, Caracas 2022.

No puedo olvidar, entre esas presiones, la manifestación callejera que organizaron los seguidores del Presidente Chávez ante la sede de la Corte Suprema de Justicia en diciembre de 1998, a favor de la convocatoria de la Asamblea Constituyente sin reformar la Constitución, comandados por varios conocidos dirigentes quienes al presionar a la Corte, sin embargo, dirigieron sus ataques, entre otros, contra mi persona, con arengas en las cuales me identificaron como el “enemigo” de la propuesta de Chávez.

En todo caso, como último llamado a que se convocara una Asamblea Nacional Constituyente conforme a la Constitución y no al margen de esta, en artículo titulado “Necesaria e Inevitable,” publicado en el **diario *El Universal*** el 19 de enero de 1999, expresé lo siguiente:

“Desde que el sistema político de Estado Centralizado de partido entró en crisis hace 10 años hemos venido planteando la necesidad de que se recomponga el sistema político y se establezcan nuevas bases para asegurar la gobernabilidad de la democracia hacia el futuro. El único mecanismo o instrumento para lograr ese nuevo pacto social constitucional es una Asamblea Constituyente; así lo sostuvimos en 1992, después del intento de golpe militar del entonces teniente coronel Hugo Chávez Frías y así lo sostuvimos durante el año pasado, en la campaña electoral en la cual el presidente electo Hugo Chávez Frías planteó el tema de la Constituyente como parte del debate electoral.

La Asamblea Constituyente es el único instrumento del cual disponemos para establecer el nuevo acuerdo de gobernabilidad democrática, sencillamente porque es la única manera de convocar a todos los nuevos y viejos actores políticos nacionales y regionales a la tarea de reconstruir el sistema político, luego del colapso del Estado, de partidos y del deterioro de éstos, los cuales perdieron el monopolio de la participación y representatividad política que mantuvieron durante décadas.

Durante una década hemos señalado que, por la incompreensión de los partidos políticos ante la crisis terminal del sistema de Estado Centralizado de Partidos, tendríamos Asamblea Constituyente, y el reto era y es, o que la convocamos democráticamente o la vamos a tener tarde o temprano convocada, quién sabe cómo, después de haber perdido las libertades y habérsenos conculcado los derechos constitucionales.

En nuestra historia no ha habido asambleas constituyentes convocadas en democracia. Todas han sido el resultado de una ruptura del marco constitucional y la secuela de una revolución, de una guerra civil o de un golpe de Estado, entre otros factores, debido a la incomprensión del liderazgo de realizar los cambios políticos que reclamaba la sociedad en cada uno de los momentos finales de cada período histórico.

En 1998, en cambio, por primera vez en nuestra historia, se han iniciado esos cambios políticos propios del fin de un período histórico por el agotamiento de un sistema, mediante una elección democrática; es decir, hemos dado inicio al necesario e inevitable proceso constituyente, en democracia, eligiendo, además, como Presidente, a quien levantó como bandera electoral la Asamblea Constituyente.

El reto que tenemos los venezolanos hacia el futuro, incluyendo el presidente electo Hugo Chávez Frías y su futuro gobierno, por tanto, no es resolver si vamos o no a tener una Asamblea Constituyente en el futuro próximo, sino cómo la vamos a realizar.

Las elecciones de noviembre y diciembre de 1998 iniciaron el proceso, pero el dilema es el mismo de siempre: la vamos a convocar violando la Constitución o la vamos a convocar respetando la Constitución.

En el pasado, por la fuerza, siempre hemos optado por la primera vía; en el momento presente, con la globalización democrática que caracteriza al mundo contemporáneo y con el desarrollo político de nuestro propio pueblo, no habría derecho a que el nuevo gobierno y los partidos tradicionales, por su incomprensión, también nos lleven a tomar la vía del desprecio a la Constitución, precisamente, la “fulana Constitución”, como se la ha calificado recientemente.

Las fuerzas políticas tradicionales representadas en el Congreso tienen que aceptar que el sistema político iniciado en los años cuarenta, sencillamente terminó, y tienen que entender que el precio que tienen que pagar por mantener la democracia, consecuencia de su incomprensión pasada, es reformar de inmediato la Constitución para establecer el régimen de la Asamblea Constituyente, en la cual, sin duda, nuevamente perderán cuotas de poder.

Pero las nuevas fuerzas políticas también representadas en el Congreso, y el presidente electo Hugo Chávez Frías, también tienen que entender que la Constitución no está muerta, que es el único conjunto normativo que rige a todos los venezolanos y que su violación por la cúpula del poder lo único que lograría sería abrir el camino a la anarquía.

Los venezolanos de comienzos del siglo XXI no nos merecemos una ruptura constitucional y tenemos que exigir que la inevitable y necesaria Asamblea Constituyente se convoque y elija lo más pronto posible, pero mediante un régimen establecido constitucionalmente, pues no hay otra forma que no sea mediante una reforma de la Constitución para establecer la forma de la Asamblea (unicameral o no), el número de sus integrantes, las condiciones y forma de su elección y postulación (uninominal o no) su rol democrático y su relación con los principios republicanos y de la democracia representativa, incluyendo, la separación de los Poderes Públicos.

Ninguna otra autoridad o poder del Estado puede establecer ese régimen y menos aún puede ser el resultado de una consulta popular o referéndum consultivo.

Este, para lo único que sirve es para obtener un mandato popular que habría que actualizar constitucionalmente, mediante una reforma del Texto Fundamental. De lo contrario sería como si se pretendiera establecer la pena de muerte, prohibida en el artículo 51 de la Constitución, mediante un simple referéndum consultivo. Si éste se realizase, lo único que significaría sería la expresión de una voluntad popular que habría de plasmarse en la reforma constitucional del artículo 51 de la Constitución, pero no podría nunca considerarse, en sí mismo, como una reforma a la Constitución.

Lo mismo sucede con el tema de la Constituyente: la elección de Hugo Chávez Frías puede considerarse como la expresión de una voluntad popular preconstituyente que debe plasmarse en la Constitución mediante su reforma específica. Por ello, si el 23 de enero próximo el Congreso inicia la reforma específica de la Constitución para establecer el régimen de la Constituyente, para cuando se realice el referéndum consultivo prometido por el Presidente electo (60 días después del 15 de febrero, es decir, el 15 de abril) podría en realidad realizarse el referéndum aprobatorio de la reforma constitucional que regule la Constituyente y procederse a su convocatoria.

Esta es una fórmula para resolver el tema de la constitucionalización de la Asamblea Constituyente, la cual es indispensable para poder convocarla democráticamente, es decir, en el marco de la Constitución, conforme a la cual fue electo presidente Hugo Chávez Frías y se juramentará próximamente en su cargo.”

IX

ANTE LA INACCIÓN DEL NUEVO CONGRESO ELECTO EN 1998, LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA TUVO QUE BUSCAR RESOLVER EL DILEMA CONSTITUYENTE ENTRE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y SOBERANÍA POPULAR

Ante la inacción de las nuevas Cámaras Legislativas en asumir el proceso constituyente después de la elección parlamentaria de noviembre de 1998, el país estaba colocado en el medio de un grave conflicto político-constitucional que debía resolverse entre, por una parte, la necesidad de que la soberanía popular se manifestase para propiciar los inevitables y necesarios cambios político-constitucionales que el momento constituyente exigía y, por la otra, la supremacía constitucional que exigía someterse a los procedimientos de reforma y enmienda prescritos en la Constitución aún vigente de 1961.²⁴

Dicha Constitución de 1961, sin embargo, y ese era el problema frente a la propuesta de Chávez, no autorizaba convocar una Asamblea Constituyente mediante un referendo consultivo que la misma no regulaba y que solamente estaba previsto en una ley.

²⁴. Véase en Allan R. Brewer-Carías, “El desequilibrio entre soberanía popular y supremacía constitucional y la salida constituyente en Venezuela en 1999,” en la *Revista Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, N° 3, 1999, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2000, pp. 31-56. Sobre el Poder constituyente y la soberanía popular, véase Ricardo Combellas, *Derecho Constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Mc Graw Hill, Caracas, 2001, pp. 6 y ss.

Sobre ello, en declaraciones dadas a Luisana Colomine (“Artículo 4 no autoriza convocar la Asamblea. El Referendo Consultivo no puede servir para reformar la Constitución, como lo plantea Ricardo Combellas. Eso sustituye el artículo 245 por una consulta popular, y sería violar la Carta Magna”, p. 1/15), publicadas en el **diario *El Universal***, de 12 de enero de 1999 expresé lo siguiente:

“Brewer Carías, insistió en la necesidad de reformar la Carta Magna para crear y convocar el proceso, el cual, en su opinión, se inició en las elecciones de noviembre y diciembre pasado, con un cambio político en el país “que exige tanto el respeto a la voluntad popular, como al propio texto constitucional que nos rige”

La voluntad popular

Brewer Carías recordó que la Constitución de 1961, inspirada en el texto adoptado por la Asamblea Constituyente de 1946-47, es lo que nos rige “y debe seguir rigiéndose como expresión de la soberanía popular, hasta que sea modificado o cambiado conforme está expresado en texto, que es la voluntad popular”.

Se refiere el académico a que la Carta Magna prevé dos mecanismos para su revisión o modificación:

1- Reforma General: requiere de la iniciativa de un tercio de los miembros del Congreso, o de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas; de la admisión de su iniciativa por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes; su sanción mediante discusión bicameral; la aprobación por referendo aprobatorio de la mayoría de los electores (art. 246).

2- Enmienda: requiere de una iniciativa de la cuarta parte de los miembros de alguna de las Cámaras Legislativas, o de la cuarta parte de las Asambleas Legislativas; sanción por discusión bicameral, y ratificación por las dos terceras partes de las legislaturas, a través de acuerdos aprobados por la mayoría absoluta de sus miembros (art. 245).

Para Brewer, queda expresada así la voluntad popular, de modo que la Constitución “sólo puede ser modificada acorde con dicha voluntad, salvo que se trate de una situación de hecho, ajena al derecho y al respeto debido a la Constitución”

La soberanía

El artículo 4 de la Constitución, ha sido esgrimido por quienes apelan a la soberanía del pueblo para convocar la Asamblea

Constituyente. No obstante, Allan Brewer Carías estima que hay un problema de interpretación de la norma e, incluso, aconseja que sea leída “íntegramente, con sus tres componentes”, es decir: que la soberanía reside en el pueblo; que el pueblo ejerce esa soberanía mediante el sufragio, en el sentido de elegir los representantes que integran los órganos del Poder Público, especificados en la propia Constitución”.

“Esa es la norma esencial del sistema democrático representativo que consagra la Constitución y que exige que el pueblo actúe a través de los órganos del Poder Público, es decir, los poderes constituidos, previstos y regulados en la Constitución, y cuyos titulares son los representantes del pueblo soberano, electos mediante el sufragio”.

La interpretación de Brewer es que a la Asamblea Constituyente hay que regular como un órgano del Poder Público, “y eso sólo la Constitución puede hacerlo”.

“La soberanía popular sólo puede manifestarse en la forma prescrita en la Constitución”, explica Brewer, pues al final ella es producto de su voluntad. Del mismo modo, si se escoge la elección uninominal de sus miembros, prescindiendo del principio de representación de las minorías, habría que modificar el artículo 113, que consagra ese derecho.

El referendo

Sorprendido por el cambio de posición que han experimentado algunos expertos en Derecho Constitucional, como el caso del ex presidente de la Copre, Ricardo Combellas (hoy secretario de la Comisión Presidencial Constituyente, designada por Chávez Frías), quien ha propuesto que en el mismo acto del referendo consultivo, el pueblo autorice la elección de los miembros de la Constituyente, Brewer expresa que ese mecanismo, previsto en el artículo 181 de la Ley Electoral, es sólo de carácter consultivo “y no de orden decisorio”.

“Nunca una consulta al pueblo puede considerarse inconstitucional, pues una manifestación de la democracia, pero pretender que mediante ésta puede crearse un órgano constitucional como la Asamblea Constituyente, y establecer su régimen, eso sí sería inconstitucional, pues implicaría reformar la Constitución, y para ello hay que seguir ineludiblemente el procedimiento del artículo 245”. Para Brewer, lo que plantea Combellas es sustituir el artículo 245 por una consulta popular “y eso viola la Constitu-

ción”. Pero, además del razonamiento teórico, expone un argumento político para rechazar la tesis de Combellas, sin desconocer la importancia de la consulta popular:” abriría el camino de la anarquía”.

El Congreso debe participar

Allan Brewer Carías sigue reconociendo en el Congreso electo el pasado 8 de noviembre la mejor alternativa para iniciar el proceso constituyente, pues lo contrario sería violatorio de la Constitución y una vía de hecho para derogar.

“Deben conciliarse las posiciones políticas”, dice, y sugiere que el 23 de enero de 1999 se inicie el debate sobre la reforma constitucional, exclusivamente dirigida a regular la Asamblea Constituyente, antes del 15 de febrero.

En esa fecha, el Presidente de la República puede decretar la convocatoria a referendo consultivo (artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio), el cual se celebraría 60 días después, es decir, el 15 de abril.

Si los lapsos no fallan, según la teoría de Brewer Carías, ya para entonces el Parlamento debería haber sancionado la reforma pudiendo realizarse un referendo, que sería a la vez consultivo y aprobatorio, con el cual se resolvería el tema constitucional de la Constituyente Legítima.

La Constitución de 1961 se inspira en el texto aprobado por la Constituyente de 1946-47, siendo sancionada por un Congreso que asumió ese rol entre 1958 y 1961. Que no se diga que es una Constitución ilegítima, por haber sido sancionada por un cuerpo electo después de la revolución de 1958, en forma ordinaria, pues, entonces ninguna de las 25 constituciones que hemos tenido a lo largo de nuestra historia lo sería.

Con pedigrí

El antecedente más remoto del artículo 4 de la Carta Magna está en la de 1811, con la cual se inicia el Estado venezolano y la organización republicana de la sociedad. En ella se establece el principio de la democracia representativa, disponiendo que la soberanía reside en la masa general de los habitantes, en el pueblo, pero esa masa general o pueblo sólo puede actuar a través de sus representantes, nombrados y establecidos con base en la Constitución.

Precisión

En todos los textos constitucionales de la primera mitad del siglo pasado, y en los del presente, se encuentra la misma precisión. En el artículo 2 de la Constitución de Angostura, de 1819, se lee: “El pueblo de Venezuela no puede ejercer por sí otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones ni puede depositarla toda en unas solas manos. El poder soberano estará dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial”.

Teniendo como marco la Constitución vigente, el conflicto planteado, por tanto, como nadie quería que fuera resuelto por la fuerza, solo debía ser resuelto por las vías institucionales. En tal sentido, al no asumir esa tarea el Congreso, el asunto cayó al conocimiento de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la cual como juez constitucional, decidió los procesos judiciales que se habían iniciado en diciembre de 1998 mediante sendos recursos de interpretación del artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política que regulaba los referendos consultivos. En los recursos se solicitaba pronunciamiento judicial sobre si era constitucionalmente posible convocar y elegir una Asamblea Nacional Constituyente, como consecuencia de un referendo consultivo que se efectuara a tal fin, sin la previa reforma de la Constitución que regulara dicha Asamblea, como poder constituyente instituido.

Así, la Corte Suprema de Justicia dictó sendas sentencias 19 de enero de 1999 (Caso *Referendo Consultivo I* y Caso *Referendo Consultivo II*),²⁵ admitiendo la posibilidad de que, mediante *referéndum consultivo*, el pueblo pudiera “crear” una Asamblea Constituyente no prevista ni regulada en la Constitución de 1961, para revisar la Constitución. Con estas sentencias, que fueron por demás ambiguas, se inició entonces formalmente el proceso constituyente en Venezuela de 1999, el cual, a pesar de los esfuerzos que haría posteriormente la propia Corte Suprema, desbordó los límites que intentó ponerle, asumió un carácter originario que el pueblo no le había dado, dio un golpe de Estado interviniendo los poderes constituidos del Estado, terminando no sólo con la propia Corte Suprema que le había dado nacimiento, sino con el Congreso.

²⁵ Véase el texto de la sentencia y los comentarios a la misma en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas, 1999, pp. 15 a 114; y en la *Revista de Derecho Público*, N° 77-78/79-80, 1999, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 453-514..

Si bien desde el punto de vista jurídico la Corte Suprema de Justicia no resolvió abierta y claramente el conflicto en las sentencias dictadas el 19-1-1999,²⁶ desde el punto de vista político dejó establecidos diversos argumentos que desatarían fuerzas constituyentes que por más esfuerzos posteriores que la Corte hizo por controlarlas, no sólo no lo lograría, sino que pagaría con su propia existencia la ambigüedad inicial.²⁷

En efecto, la posición voluntarista de Hugo Chávez, ya como Presidente de la República electo en diciembre de 1998, de convocar la Asamblea Nacional Constituyente como había sido su bandera electoral, ineludiblemente, como lo habíamos advertido, presentaba un escollo constitucional que lucía como insalvable: la institución de una Asamblea Nacional Constituyente como mecanismo de revisión constitucional no estaba prevista ni regulada en el texto de la Constitución de 1961, la cual establecía expresamente sólo dos mecanismos para su revisión, que eran la enmienda y la reforma general. Una Asamblea Constituyente cuando no es producto de una guerra ni en general de una ruptura fáctica del orden constitucional, para poder ser convocada tiene que estar regulada constitucionalmente, como se hizo luego en la Constitución de 1999.

Por tanto, a comienzos de 1999, aún bajo la vigencia de la Constitución de 1961, la única forma que quedaba de poder convocar una Asamblea Constituyente era una interpretación constitucional de la Corte Suprema de Justicia, como juez constitucional, para, precisamente, evitar una confrontación entre la soberanía popular y la supremacía constitucional. Y ello ocurrió mediante las antes mencionadas ambiguas sentencias de 19 de enero de ese año, con las cuales finalmente se permitió la elección y constitución de una Asamblea Constituyente²⁸ en democracia y sin ruptura constitucional. El golpe de Estado, en realidad, lo daría la propia Asamblea Nacional Constituyente electa el 25 de julio de 1999, al

²⁶ Véase en sentido coincidente, Lolymer Hernández Camargo, *La Teoría del Poder Constituyente. Un caso de estudio: el proceso constituyente venezolano de 1999*, UCAT, San Cristóbal, 2000, pp. 54, 56, 59.

²⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, "La configuración judicial del proceso constituyente o de cómo el guardián de la Constitución abrió el camino para su violación y para su propia extinción," en *Revista de Derecho Público*, N° 77-78/79-80, 1999, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 453-514.

²⁸ Véase sobre la Asamblea Nacional Constituyente convocada bajo la vigencia de una Constitución y, por tanto, sin rompimiento del hilo constitucional en Alfonso Rivas Quintero, *Derecho Constitucional*, Paredes Editores, Valencia-Venezuela, 2002, pp. 90 y ss.

irrupir contra la Constitución vigente en ese momento, que era la de 1961²⁹, y al intervenir los poderes constituidos sin autoridad alguna para ello, incluyendo la propia Corte Suprema que le había dado nacimiento, la cual terminó siendo eliminada.

Lo cierto era que, a comienzos de 1999, en todo caso, y después del triunfo electoral del Presidente Chávez, por la falta de disposición del liderazgo político mayoritario del Congreso que también había sido electo en noviembre de 1998 en asumir el proceso de cambio constitucional,³⁰ la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente había quedado en manos y bajo el exclusivo liderazgo del Presidente electo.

Y fue entonces con motivo de su toma de posesión de la Presidencia el 2 de enero de 1999, cuando se inició la batalla legal por encauzar el proceso constituyente dentro del marco de la constitucionalidad, de manera que la necesaria convocatoria de la Asamblea se hiciese sin la ruptura constitucional que había caracterizado las Asambleas Constituyentes en toda nuestra historia.

La Constitución venezolana de 1961, como se dijo, no preveía la posibilidad de convocar una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución y recomponer el sistema político democrático. Por ello, como se ha argumentado, en diciembre de 1998 y en enero de 1999, después de la elección del Presidente Chávez, el debate político no fue realmente sobre si se convocaba o no la Asamblea Constituyente, sino sobre la forma de hacerlo: o se reformaba previamente la Constitución, para regularla y luego elegirla, o se convocaba sin regularla previamente en la Constitución, apelando a la soberanía popular.³¹

Y en ese contexto, el Presidente electo ya había optado públicamente por la segunda vía, al haber manifestado su decisión de convocar la Asamblea Constituyente apenas asumiera la Presidencia de la República, el 2 de febrero de 1999, sin necesidad de reformar previamente la Constitución de 1961 para regularla.

²⁹ Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, UNAM, México 2002.

³⁰ Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y Ordenamiento... cit.*, pp. 78 y ss.

³¹ Sobre los problemas jurídicos que precedieron a la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, véase Hildegard Rondón de Sansó, *Análisis de la Constitución venezolana de 1999*, Editorial Ex Libris, Caracas, 2001, pp. 3-23.

En el ínterin, además, y apoyado por la popularidad que en ese momento tenía, formulaba amenazas y ejercía públicamente presiones indebidas ante la Corte Suprema de Justicia en apoyo de su propuesta.

El resultado de la presión política que originó Chávez, fue precisamente la emisión de las dos sentencias indicadas por la Corte Suprema, el 19 de enero de 1999, dos semanas antes de la toma de posesión de su cargo como Presidente de la República, en las cuales, como se dijo, si bien la Corte no resolvió expresamente lo que se le había solicitado interpretar, glosó ampliamente en forma teórica la doctrina constitucional sobre el poder constituyente, desencadenando así el proceso que luego no pudo ni contener ni limitar, costándole su propia existencia, como se dijo; deduciéndose de las mismas que se podía convocar un *referéndum consultivo* sobre la Constituyente, la cual en definitiva se podía crear mediante la sola voluntad popular al margen de la Constitución de 1961.

El dilema que enfrentó la Corte Suprema consistió entonces en dilucidar cuál principio de los dos que constituyen los dos pilares fundamentales que rigen al Estado Constitucional, debía prevalecer: o el principio democrático representativo o el principio de la supremacía constitucional, lo que en todo caso exigía que se mantuviera el equilibrio entre ambos³².

En ese dilema, si la Corte se atenía al sólo principio democrático de democracia representativa que está a la base del Estado constitucional, el pueblo soberano sólo podía manifestarse como poder constituyente instituido mediante los mecanismos de modificación constitucional previstos en la Constitución (art. 246). Sin embargo, de acuerdo con el criterio expresado por la Corte Suprema de Justicia en su mencionada sentencia *Caso Referendo Consultivo I*:

“Si la Constitución, como norma suprema y fundamental puede prever y organizar sus propios procesos de transformación y cambio..., *el principio democrático quedaría convertido en una mera declaración retórica...*”

³² Véase los comentarios sobre el dilema en Lolymar Hernández Camargo, *La Teoría del Poder Constituyente. Un caso de estudio: el proceso constituyente venezolano de 1999*, UCAT, San Cristóbal, 2000, pp. 53 y ss; Claudia Nikken, *La Cour Suprême de Justice et la Constitution vénézuélienne du 23 Janvier 1961*. Thèse Docteur de l'Université Panthéon Assas, (Paris II), Paris 2001, pp. 366 y ss.

Es decir, para que el principio democrático no fuera una mera declaración retórica, los procesos de cambio o transformación constitucional no debían quedar reducidos a los que se preveían en la Constitución como norma suprema y fundamental.

Pero si la Corte se atenía al otro principio del constitucionalismo moderno, el de la supremacía constitucional, es decir, el necesario respeto de la Constitución adoptada por el pueblo soberano que obliga y se impone por igual, como lo dijo la Corte, tanto a los gobernantes (poderes constituidos) como a los gobernados (poder constituyente), toda modificación de la voluntad popular plasmada en la Constitución sólo podía realizarse a través de los mecanismos de reforma o enmienda que establecía la misma Constitución que era, precisamente, obra de la soberanía popular.

Sin embargo, también de acuerdo con el criterio expresado por la Corte Suprema de Justicia, en la referida sentencia *Caso Referendo Consultivo I*,

“Si se estima que, para preservar la soberanía popular, es al pueblo a quien corresponderá siempre, como titular del poder constituyente, realizar y aprobar cualquier modificación de la Constitución... *la que se verá corrosivamente afectada será la idea de supremacía.*”

Es decir, para que el principio de la supremacía constitucional no se viera corrosivamente afectado, las modificaciones a la Constitución sólo las podían realizar el pueblo a través de los mecanismos previstos en la propia Constitución.

Era claro, por tanto, cuál era el dilema abierto desde el punto de vista constitucional en ese momento histórico de Venezuela: o la soberanía popular era pura retórica si no podía manifestarse directamente fuera del marco de la Constitución; o la supremacía constitucional se veía corrosivamente afectada si se permitía que el pueblo soberano, como titular del poder constituyente, pudiera modificar la Constitución fuera de sus normas.

La solución del dilema podía ser relativamente fácil en una situación de hecho o de ruptura constitucional, en cuyos casos el pueblo, como poder constituyente puede manifestarse siempre, particularmente porque no existe el principio de la supremacía constitucional al haber sido roto el hilo constitucional.

Ello, sin embargo, no ocurría así en un proceso constituyente de derecho sometido a una Constitución, el cual, frente a un proceso de cambio político incontenible como el que se estaba produciendo en el país, no

podía tener una solución que derivase de la sola discusión jurídica, sino que necesaria y básicamente tenía que tener una solución de carácter político, pero guiada por el órgano del Estado constitucional, al que correspondía entonces la Jurisdicción constitucional, es decir, a la Corte Suprema de Justicia.

En todo caso, en la discusión jurídica que se había abierto en el país, para enfrentar el mismo dilema, habían quedado claras dos posiciones:

Por una parte, la de quienes sostenían y sostuvimos que derivado del principio de la supremacía constitucional, en el Estado constitucional democrático de derecho representativo la Constitución establece los mecanismos para su revisión (reforma y enmienda); y al no regular a la Asamblea Constituyente como medio para la reforma, para que ésta pudiera convocarse debía previamente crearse y establecerse su régimen en el texto constitucional, mediante una reforma constitucional que le diese *status* constitucional; y

Por otra parte, la de quienes sostenían, encabezados por el Presidente de la República, que derivado del principio de que la soberanía reside en el pueblo, la consulta popular sobre la convocatoria y régimen de la Asamblea Constituyente, como manifestación de dicha soberanía popular declarada por el pueblo como poder constituyente originario mediante referendo, era suficiente para convocarla y elegirla, y que acometiera la reforma integral que requeríamos sin necesidad de que previamente se efectuase una reforma constitucional para regularla. Se trataba, en definitiva, del debate sobre el poder constituyente en el Estado constitucional democrático representativo que intermitentemente ha dominado la discusión al respecto en todos los Estados modernos, y que siempre ha estado en la precisa frontera que existe entre los hechos y el derecho.

Como se ha dicho, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en las dos sentencias dictadas el 19 de enero de 1999 (*Referéndum Consultivo I*, Ponente: Humberto J. La Roche y *Referéndum Consultivo II*, Ponente: Héctor Paradisi) interpretó el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política en concordancia con el artículo 4º de la Constitución, en relación con la posibilidad de una consulta popular (referendo consultivo) sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente. El petitorio final de ambos recursos solicitaba a la Sala que:

“Determine qué sentido debe atribuirse a las referidas normas, en cuanto a la posibilidad real o no de llevar a cabo dicha convocatoria a una Asamblea Constituyente.”

Con relación al fondo del asunto objeto del recurso de interpretación, conforme lo resumió la sentencia *Referéndum Consultivo I*, los directivos de la Fundación recurrente plantearon lo siguiente:

“Existen *dos posiciones* en cuanto a la forma como deba convocarse la Asamblea Constituyente: Una Primera, propuesta por el Presidente Electo (la cual ha sido señalada ya anteriormente), quien considera que basta la convocatoria del referendo previsto en el artículo 181 de la LOSPP, para convocar la Asamblea Constituyente, en base al principio de soberanía contenido en el artículo 4 de la Constitución de la República que reconoce al pueblo como constituyente primario, y; una segunda que considera que el soberano también tiene a su vez una normativa prevista en la Constitución Nacional, que debe respetar para producir un referendo, en razón de que el artículo 4 de la Constitución de la República refiere su soberanía a los poderes constituidos, y que por lo tanto hace falta una reforma puntual de la Constitución de la República que cree la figura de la Asamblea Constituyente para llevar a cabo dicha convocatoria”.

Concluyeron los solicitantes señalando que:

“Sin pronunciarnos por ninguna de las dos posiciones antes enunciadas, consideramos que la propuesta del Presidente Electo se basa tanto en el artículo 181 de la LOSPP, como en el artículo 4 de la Constitución (...) por lo que no sería lógico pronunciarse en relación a la viabilidad constitucional de esta propuesta interpretando sólo el primero de estos artículos (...) sino que debe incluirse forzosamente la interpretación también del artículo 4 de la Constitución de la República tal y como lo estamos solicitando.”

La Sala Político Administrativa, al decidir sobre su competencia para conocer del recurso de interpretación que le fue interpuesto, en la sentencia *Caso Referendo Consultivo I* precisó el alcance del recurso, conforme a su propio criterio, en los términos siguientes:

“Se ha interpuesto recurso de interpretación en relación con los artículos 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y de Partición Política y 4 de la Constitución de la República, a los fines de que la Sala emita pronunciamiento acerca del alcance de la primera de las normas invocadas, en el sentido de precisar si, a través de un referendo consultivo, se puede determinar *la existencia de voluntad popular para una futura reforma constitucional* y, en caso afirmativo, si ese mecanismo legal de participación puede servir de fundamento a los efectos de convocar a una Asamblea Constituyente, de manera tal que se respete el ordenamiento constitucional vigente.”

Luego, en la misma sentencia, la Corte precisó la doble cuestión que ya hemos señalado y que estaba planteada en el recurso de interpretación:

“Si la Constitución, como norma suprema y fundamental puede prever y organizar sus propios procesos de transformación y cambio, en cuyo caso, el principio democrático quedaría convertido en una mera declaración retórica, o si se estima que, para preservar la soberanía popular, es al pueblo a quien corresponderá siempre, como titular del Poder Constituyente, realizar y aprobar cualquier modificación de la Constitución, en cuyo supuesto la que se verá corrosivamente afectada será la idea de supremacía.”

Precisamente por ello, a pesar de que el recurso de interpretación se interpuso conforme al artículo 234 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política respecto del artículo 181 de la misma Ley Orgánica, en virtud de que los recurrentes exigieron que la interpretación solicitada debía implicar su adecuación al artículo 4 de la Constitución, la Corte precisó que en todo caso de interpretación de una ley, como acto de “ejecución directa de la Constitución”, debía atenderse “en un todo a los principios fundamentales del orden jurídico vigente”, debiendo tenerse en cuenta y conciliando la decisión “con el orden constitucional”.

Es decir, la Corte consideró que “en nuestro Estado constitucional de derecho, fundado en la supremacía del estatuto constitucional” la interpretación de la ley y de la Constitución:

“Conducen a una interpretación constitucional -que no interpretación de la Constitución- en virtud de la cual se determina el alcance de la norma jurídica a partir de los principios y valores constitucionales, incluso más allá del texto positivo de ésta.”

La Corte Suprema, en consecuencia, en este caso fijó la técnica interpretativa que utilizaría para resolver la cuestión planteada: interpretar el ordenamiento jurídico, más que interpretar la Ley Orgánica aisladamente, “combinando principios, valores y métodos en orden a integrar los textos en el proceso de aplicación del derecho”.

En todo caso, en la sentencia *Referéndum Consultivo I*, después de realizar algunas citas doctrinales genéricas, la Corte precisó el dilema que tenía que resolver, así:

“El asunto planteado es el dilema de si la propia Constitución, le es dado regular sus propios procesos de modificación y de reforma o si se considera que la soberanía corresponde directamente al pueblo, como titular del poder constituyente, reordenando al Estado. En el primer caso estaríamos en presencia del poder constituido. En el segundo, el poder constituyente tendría carácter absoluto e ilimitado.”

De este dilema concluyó la Corte señalando que:

“Pareciera ocioso indicar que la idea de supremacía deja de tener sentido cuando se considera que poder constituyente y poder constituido se identifican y que el poder constituyente es creado por la Constitución, en lugar de considerarse a la Constitución como obra del poder constituyente.”

La verdad es que de estos párrafos no se entiende constitucionalmente la conclusión del dilema entre soberanía popular y supremacía constitucional que planteó la Corte, pues la Constitución siempre es la obra del poder constituyente que la ha sancionado; y fue ese poder constituyente el que organizó políticamente a la sociedad prescribiendo un régimen democrático representativo, en el cual el pueblo sólo podría actuar mediante sus representantes conforme a la Constitución que es obra del poder constituyente.

Este, el poder constituyente, al dictar la Constitución, era el que había resuelto subsumirse en el marco de una Constitución otorgándole supremacía y prescribiendo la forma de su modificación, la cual no se verificaba en forma alguna, por los poderes constituidos, sino por el poder constituyente instituido en la propia Constitución de 1961, que se manifestaba finalmente mediante un referendo aprobatorio de la reforma constitucional (art. 246 de la Constitución), que implicaba la manifestación directa y final del pueblo soberano. No era acertado, por tanto, como lo hizo la Corte en la sentencia, confundir el poder constituyente instituido de reforma de la Constitución con los poderes constituidos, los cuales no podían reformarla en ningún caso.

Pero al final, en la decisión *Caso Referendo Consultivo I*, que la Corte Suprema adoptó “de conformidad con el orden constitucional vigente (Preámbulo, artículo 4 y artículo 50), artículos 234 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política y 42 ordinal 24 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”, lo que la Corte hizo fue formular esta declaración:

“La interpretación que debe atribuirse al artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, respecto del alcance del referendo consultivo que consagra, en cuanto se refiere al caso concreto objeto del recurso que encabeza las presentes actuaciones es que: a través del mismo puede ser consultado el parecer del cuerpo electoral sobre cualquier decisión de especial trascendencia nacional distinto a los expresamente excluidos por la propia Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política en su artículo 185, incluyendo la relativa a la convocatoria de una Asamblea Constituyente.”

X

EL DILEMA NO RESUELTO, LA REMISIÓN JUDICIAL DEL ASUNTO A LA DECISIÓN DEL CONGRESO, Y LA AUSENCIA DE DECISIÓN EXPRESA SOBRE LO SOLICITADO

Es decir, la Corte Suprema de Justicia en esta sentencia, muy lamentablemente, no sólo no resolvió de manera expresa el dilema constitucional que se le había planteado y que ella misma había identificado, sino que se limitó sólo a decidir que conforme al artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, en efecto, sí se podía realizar un referendo consultivo, para consultar el parecer del cuerpo electoral sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

La verdad es que para decidir eso no era necesario producir tan extensa decisión, ni argumentar demasiado jurídicamente, integrando el ordenamiento jurídico, incluso la Constitución, pues era evidente que la convocatoria de una Asamblea Constituyente era y es una materia de especial trascendencia nacional conforme a lo indicado en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. En consecuencia, nada nuevo dijo la Corte y menos aún resolvió y decidió en forma precisa y clara sobre el asunto que le había sido planteado, es decir, en definitiva, si para convocar la Asamblea Constituyente bastaba el referendo consultivo o era necesario, además, reformar previamente la Constitución.

En realidad, sobre este asunto, tanto en la sentencia Caso *Referendo Consultivo I* como en la Caso *Referendo Consultivo II*, la Sala llegó a la conclusión de que una vez efectuado un referendo consultivo conforme al artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

“Aún cuando el resultado de la decisión popular adquiriera vigencia inmediata, *su eficacia sólo procedería* cuando, mediante los *mecanismos legales establecidos se de cumplimiento a la modifica-*

ción jurídica aprobada. Todo ello siguiendo procedimientos ordinarios previstos en el orden jurídico vigente, a través de los órganos del Poder Público *competentes* en cada caso. Dichos órganos estarán en la *obligación de proceder* en ese sentido.”

De este párrafo, sin duda, surgía una perplejidad en el sentido de que lo que derivaba de la afirmación de la Corte Suprema, era que una consulta popular sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente no bastaba para efectivamente convocarla y reunirla. La consulta popular sólo sería un mandato político obligatorio, conforme al criterio de la Corte, para que los órganos del Poder Público *competentes* pudieran proceder a efectuar las modificaciones jurídicas derivadas de la consulta popular, siguiendo los procedimientos ordinarios previstos en el orden jurídico vigente, tanto constitucional como legal. Sólo después de que estas modificaciones se efectuasen, conforme al criterio de la Corte, que no podían ser otras que no fueran las de una revisión constitucional (reforma o enmienda), era que la consulta popular sería efectiva.

El tema de los órganos del Poder Público *competentes* para implementar los resultados de la consulta popular, por supuesto, entonces se convertía en crucial, pues de acuerdo con la Constitución, que es parte del “orden jurídico vigente”, el único órgano del Poder Público competente para efectuar las modificaciones necesarias al ordenamiento jurídico para establecer el régimen jurídico de la Asamblea Constituyente, era el poder constituyente instituido (Reforma constitucional), que combinaba la participación de los diputados y senadores y de las Cámaras Legislativas, con la participación del pueblo vía referendo aprobatorio conforme a los artículos 245 y 246 de la Constitución de 1961.

Es decir, lejos de decidir con precisión la cuestión constitucional planteada respecto de la posibilidad constitucional de la convocatoria de una Asamblea Constituyente y de la necesidad o no de reformar previamente la Constitución, tanto la sentencia Caso *Referendo Consultivo I* como la Caso *Referendo Consultivo II*, dejaron abierta la discusión.

Sobre las sentencias, y todo el proceso constituyente, en entrevista con Carlos Blanco “Esto es un fraude, publicadas en la *Revista Primicia*, N° 57, de 1999 y *El Nacional*, 02/03/99 (pp. 5-10), expresé lo siguiente:

-” *¿Cuál es su opinión jurídica sobre la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que establece que, sin modificar la Constitución, se puede convocar al referéndum consultivo y establecer la Asamblea Constituyente?*

— *“La sentencia de la Corte resuelve el conflicto entre soberanía popular y supremacía constitucional haciendo ver el principio de la supremacía constitucional a favor del primero, es decir, a favor de la soberanía popular. El Estado Constitucional moderno, establecido después de las revoluciones norteamericana, francesa e hispanoamericana, está montado sobre esos dos principios: la soberanía reside en el pueblo y esa soberanía se manifiesta a través de los mecanismos que establece la Constitución. Conforme a esos dos pilares, el poder constituyente originario, una vez que se constitucionaliza, actúa como lo dice la constitución y eso sucede así en los países estables. En esas naciones no aparece de nuevo el poder constituyente originario, sino que se subsume en la Constitución, desaparece. Forma parte de la constitucionalización del Estado y se manifiesta como lo dice la Constitución. ¿Por qué aparece en Venezuela? Por razones fácticas: en nuestra historia el poder constituyente originario, a pesar de que las constituciones han previsto cómo deben reformarse, ha aparecido siempre como consecuencia de una ruptura constitucional.*

- *¿Y por qué ahora, en este caso?*

—*En este caso, tenemos una situación inédita, totalmente. Un proceso de cambio radical e inevitable pero iniciado democráticamente. Esto es una disidencia histórica.*

—*Nunca, en los períodos anteriores, el cambio se ha producido iniciado por vía democrática. Quizás si hubiese habido elecciones que hubieran originado un cambio nos habiéramos borrado unas cuantas guerras y revoluciones. Hasta podríamos hacer un ejercicio histórico: si Antonio Leocadio Guzmán hubiese ganado las elecciones en 1845, posiblemente nos habiéramos ahorrado la Guerra Federal. Si el Mocho Hernández hubiese ganado las elecciones en 1897, posiblemente nos hubiésemos llamado la Revolución Liberal Restauradora y el régimen gomecista. Y si en el año 40 se hubiera abierto el sufragio universal y directo y hubiera habido elecciones (y hubiera posiblemente ganado Acción Democrática), nos habiéramos ahorrado la revolución de octubre. Este proceso de cambio, como en todas las anteriores oportunidades, requiere, sin la menor duda, de un proceso constituyente porque es el fin de un período histórico, el fin de un sistema político, que se agotó, que se derrumbó como pasó con la revolución Federal, con la revolución Liberal restauradora o la revolución de octubre, donde cada uno de estos regímenes se desmoronaron y hubo necesidad de reconstruirlos con una Asamblea Constituyente. El tema estaba, como lo re-*

solvió la Corte, en ese conflicto entre soberanía popular (que requería manifestarse y necesitábamos una Constituyente) y supremacía constitucional, que no prevé la figura de la Constituyente y había que buscarle una solución a este conflicto.

-Y esa solución se dio por la vía de la soberanía popular.

—Es decir, la Corte hizo ceder el principio de la supremacía constitucional a favor de la soberanía popular.

-Y estableció una nueva manera de reforma de la constitución.

—Y estableció una nueva manera de reforma de la Constitución, que fue lo único que dijo la Corte. Quiero decir además ¿por qué la Corte? Porque, en los estados constitucionales, un órgano es el llamado a resolver el conflicto. Y por eso es un Estado Constitucional. Antes del Estado Constitucional, los conflictos entre el pueblo y el poder constituido los resolvía el derecho a la rebelión, el derecho a la revolución o el derecho a la resistencia. La solución del conflicto era rebelarse. El Estado Constitucional inventó un órgano que es una Corte Constitucional. Aquí fue la corte suprema de justicia, que es el sustituto de la revolución y así serán considerados históricamente los tribunales constitucionales: resuelven los conflictos entre los poderes constituidos y el poder constituyente, sustituyendo la revolución. Esto fue lo que hizo la Corte: permitir que, a través de la manifestación de la soberanía popular, se construyera una tercera vía de reforma constitucional, no prevista en la Constitución, que es la Asamblea Nacional Constituyente.

-Ahora, ¿qué es el pueblo? ¿Y qué es la soberanía del pueblo? ¿Cómo se expresa el pueblo? Porque el presidente Chávez...se arroga... se arroga la representación del pueblo muy frecuentemente. ¿Él es el pueblo?

-Este es un concepto que tiene su origen de nuevo en las grandes revoluciones de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX.

Es decir, la revolución norteamericana, en 1776, la revolución Francesa, en 1789, y la Revolución Hispanoamericana, en 1811. Y obedece a un hecho político: el trasladar la soberanía del monarca, a quien se le quita la soberanía, a otra parte. Esa otra parte fue el pueblo, en el caso de los Estados Unidos, y por eso su Constitución comienza: “Nosotros, el pueblo...”; o la nación, en el caso francés. O en el caso hispanoamericano, que es la expresión que se usa en la Revolución de 1811.

Es decir, se traslada la soberanía de alguien que la tenía por derecho divino al pueblo. Pero el pueblo no puede expresarse sino a través de representantes. Este es el principio que va unido al de la soberanía popular, que es el de la democracia representativa.

- ¿Y qué problema hay en que el presidente asume como representante del pueblo?

-Que el pueblo no lo ha designado representante absoluto. El pueblo lo ha elegido como presidente de la República para las funciones ejecutivas. Pero el pueblo ha elegido también representantes que forman el cuerpo legislativo, que son los verdaderos representantes populares porque son los representantes de la pluralidad. Allí está la representación popular no en el presidente. De manera que el presidente no puede arrogarse la representación del pueblo, como el congreso tampoco. Son representantes que actúan por representación de la soberanía, pero no son soberanos. Ellos no son el pueblo ni son soberanos. Incluso cuando se eligen asamblea constituyente, la asamblea no es soberana que también se ha confundido. Soberano es el pueblo. y el pueblo tiene que decir que es lo que su representante va a ser. Yeso es justamente uno de los graves defectos del decreto No. 3: que se le ha quitado al pueblo su derecho a participar, su derecho a decidir quien y qué es su representante.

Aquí estamos con un decreto que lo que persigue es: primero, convocar a una Asamblea Constituyente. No es un referéndum consultivo, no se trata de “¿Está usted de acuerdo en que se convoque a una Constituyente?”. No. Si uno lee la pregunta número uno del decreto, que es mucho más peligrosa e inconstitucional que la segunda, ésta dice: “convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente”. Esa sola forma de la pregunta evidencia una violación del artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

- ¿Por qué?

-Porque el artículo 181, como lo ha interpretado la Corte Suprema en su sentencia, que ha sido sólo interpretación del artículo 181, regula exclusivamente un referéndum consultivo, que es una consulta popular; es decir, es una pregunta al pueblo que va a manifestarse a través de una votación, un Sí o un No, sobre una decisión que ha de tomar el consultante. Una consulta, como sucede en cualquier actividad humana, es consultar a alguien para yo tomar una decisión. Si usted consulta al consultor jurídico, el le dará una opinión y usted decide como gerente, como gobernante o como Pre-

sidente. De manera que la esencia del referéndum consultivo es una consulta popular que es la única que regula la ley Orgánica del Sufragio. Tan es la única que la Ley no establece mayoría. En la consulta puede manifestar su opinión mucha o poca gente.

-No importa, es una medición de la voluntad popular.

-La fórmula sería: “¿estaría usted de acuerdo en convocar una Constituyente?”

-Si. Y entonces diría: si se trata del ejercicio del derecho de la participación, cuáles son las bases de esa Constituyente, que son las que deben estar en la pregunta.

—Pero sobre la pregunta número uno...

-Que es: “convoca usted...”. Se le está pidiendo que, a cada uno de los venezolanos, cuando votemos en esa oportunidad, estemos convocando. Entonces se trata de un referéndum decisorio. Se le está pidiendo al pueblo que decida algo. Ahora, esa decisión que se le está pidiendo es totalmente ineficaz porque se nos está pidiendo a nosotros, y sólo simplemente imaginémonos qué vamos a hacer cuando votemos: el que vote por el Sí está diciendo: convoco a una Constituyente ¿A cuál Constituyente, si eso no existe? No está regulado, no tiene régimen, no tiene ningún carácter.

—No tiene forma.

—No tiene forma. De manera que por lógica elemental es absolutamente ineficaz la pregunta. Porque convoca a una Asamblea Constituyente y nadie sabe qué es ni cómo está conformada, ni cuál es su régimen. En sí es ineficaz, aparte de que es un referéndum decisorio, y eso no existe en el Artículo.

Y ni siquiera al Presidente de la República ni a sus asesores jurídicos se les ocurrió fundamentar su decreto en el Artículo 4 de la Constitución, que es el que habla que la soberanía popular está en el pueblo y que se interpretó concatenadamente por la CSJ. Hasta se les olvidó esto y han fundamentado el Decreto en el Artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio, que no prevé sino un referéndum consultivo.

-Pero en ese artículo primero del decreto se establece además un propósito. ¿Qué pasa con ese propósito?

-El primer error del artículo es regular y prever por la pregunta número uno un referéndum decisorio, que es un plebiscito.

- *¿Qué diferencia un referéndum de un plebiscito?*

—*Yo creo que allí no hay diferencia. Referéndum es un nombre genérico de pedir la de cisión o manifestación del pueblo. Ahora, el contenido del referéndum es el que puede ser consultivo, revocatorio, decisorio, autorizatorio, aprobatorio. En este caso tenemos un referéndum decisorio: convocar una asamblea. Allí está el primer error, pues se viola el Artículo 181 de la Ley del Sufragio, que no prevé el referéndum decisorio sino sólo el consultivo. Y lo que quería era confirmar eso, al punto de que la ley no regula mayorías porque es consultivo. En cambio, cuando regula la Constitución un referéndum aprobatorio (como el caso del Artículo 246: aprobación de la reforma Constitucional), requiere que haya la mayoría de los sufragantes que voten. ¿Por qué no se regula aquí? Porque simplemente es consultivo, no decisorio. Entonces, convocar en un referéndum donde se le pide al pueblo que convoque una Constituyente, la primera pregunta que nos tenemos que hacer es: ¿convocar qué? Segundo, ¿cuál es la mayoría? ¿Cuándo podemos decir que está convocada la Constituyente?*

— *¿Con un 10 por ciento, un 20 por ciento?*

— *Aquí tenemos un decreto que no establece mayoría, de manera que se pide que la gente convoque y vote por un Sí, y cuando vayamos a hacer un escrutinio nadie va a saber si realmente hay voluntad popular con la mayoría que resulta.*

— *Salvo que fuese la mitad más uno del cuerpo electoral.*

— *Sí, pero debería estar regulado en alguna parte. Ahora estamos viendo que el Consejo Nacional Electoral, como tiene una competencia residual para las materias no previstas, va a decir que al menos deben concurrir la mitad de los electores. Pero para un referéndum decisorio no basta, en mi criterio, que concurra la mitad de los electores: tendría que votar afirmativamente más de la mitad de los electores para que pueda haber una voluntad popular. Eso no está regulado en el decreto, lo que lo hace ineficaz. Tercer elemento de vicios del Artículo 3, pregunta número uno, qué es el propósito: “Convoca usted una Constituyente con el propósito de transformar el Estado y de crear un nuevo ordenamiento jurídico...”*

¿Qué significa transformar el Estado? Significa transformar la organización del poder público. El poder se organiza según su distribución vertical y su distribución horizontal. Más nada. No hay nada más que inventar en el constitucionalismo. O aquí estamos en un Estado, como el que tenemos ahora, con una forma semi descentrali-

zada, Federal, donde hay una distribución territorial del poder, donde el poder se divide en nacional, estatal y municipal, o estamos en un estado centralizado. Darle el poder a una Asamblea para transformar el Estado, significa darle la potestad, no de preparar un proyecto de Constitución para que luego que se apruebe el Estado se transforme, sino transformar el Estado directamente. O sea, que esa Asamblea podría eliminar la federación, podría eliminar los estados, no sólo las asambleas legislativas sino los 23 estados, crear entonces nueve estados u ocho lo ustedes como representantes populares. Siendo el Congreso el representante popular, asuma el rol, comience a reformar la Constitución, prevea la Constituyente si es necesario, pero asuma el rol constituyente. Después que la Corte decidió en enero, pues uno se adapta a las interpretaciones jurisprudenciales, pero hasta la sentencia de la Corte mi tesis siempre fue para convocar una Constituyente no prevista en la Constitución. La corte nos ha dicho ahora: "puede haber un tercer mecanismo en la sola manifestación popular". Magnífico, pero esto es sólo después del 19 de enero.

Pero lo que sí es claro es que eso no le eliminaba su responsabilidad histórica y el Congreso no lo supo hacer. De manera que hoy por hoy no diría lo mismo que dije en noviembre, porque el Congreso ha demostrado que no tiene la calidad política para asumir el rol que hoy tiene.

- ¿Qué opinión tiene sobre la participación de Oswaldo Alvarez Paz en la Comisión Constituyente?

—Oswaldo (Álvarez Paz) siempre mantuvo la tesis de la Asamblea Constituyente. El apoyó nuestra propuesta en el 92 y luego, el año pasado, hicimos algunos planteamientos juntos sobre el tema de la Asamblea Constituyente.

Ha sido una voz disidente en Copei, que no ha creído nunca en la necesidad de establecer un nuevo sistema político porque pienso que los líderes, tanto de AD como de Copei, ni entendieron ni siguen entendiendo lo que está ocurriendo realmente en el país y de la necesidad de cambio.

Álvarez Paz tomó la decisión política de participar en la comisión, cosa que no es criticable, per se. Ahora, sí me extraña que después de las manifestaciones del Presidente de la República de desprecio total a la propia comisión, de desprecio total al orden jurídico y al derecho y el texto mismo del decreto número 3, que realmente contraría todos los principios elementales de orden jurí-

dico, me extraña mucho que él todavía continúe en la comisión. Pero cada quien tiene, por supuesto, la libertad de decidir qué hacer o no en política.

- ¿Usted les ha hecho seguimiento a las opiniones de Ricardo Combellas sobre el tema de la Constituyente?

—Sí, a Ricardo (Combellas) lo conozco desde hace muchos años. Inclusive le prologué un libro sobre el Estado Democrático y Social de Derecho. Pienso que allí sí ha habido un viraje más que significativo: ha habido una renuncia al pensar jurídicamente, se ha plegado incondicionalmente al Presidente de la República, a sus posiciones ajurídicas. Incluso ha llegado a afirmar en la prensa que el presidente es infalible y por lo tanto no se equivoca, con lo cual me demuestra una pobreza de razonamiento jurídico constitucional que realmente lamento. Pensaba que tenía una solidez constitucional mucho mayor.

- ¿Cuál es su apreciación de este proceso político que está viendo Venezuela y de las actitudes que ha adoptado el presidente en relación con el Congreso, con la CSJ, con los adversarios?

-Está en marcha un proceso de cambio radical inevitable y que podría calificarse de revolucionario.

Pero está en marcha desde hace ya un tiempo, no porque Chávez haya sido electo. El proceso de cambio es consecuencia de una crisis terminal de un sistema que no pudo evolucionar en sí mismo. Esto pasa en todos los países. Aquí los partidos políticos no supieron identificar el precio, que era por supuesto ceder cuotas de poder, pero no supieron identificarlo para poder preservar la paz y eso nos ha llevado a este conflicto terminal, entre una sociedad que está desapareciendo y un nuevo régimen que es necesario instaurar. Tenemos esta disidencia que se ha iniciado electoralmente, pero sin embargo parecería que el Presidente desprecia ese mismo hecho, que está desperdiciando la oportunidad de liderizar también un cambio que es indispensable en democracia. Está despreciando la democracia, está yendo, a paso se guro, hacia un régimen cada vez más autoritario, con bases militaristas: estamos viendo el apoderamiento de los órganos del Estado por sectores militares. Un régimen bajo ese esquema es un régimen basado en la orden vertical, en que lo que diga el jefe es bueno y no se discute y la obediencia de vida es la regla. Y es difícil que en un régimen de ese tipo se disienta del jefe. Lo que va a originar en definitiva es la conculcación de los derechos fundamentales, quiérase o no, por ahora (y el

por ahora es un término de tiempo arbitrario), porque es hasta que le dé la gana a quien controla el asunto. Conculcar los derechos humanos y terminar después en un conflicto y después en una Asamblea Constituyente para reconstituir un proceso de paz. Yo creo que el país no se merece ese trauma y al Presidente de la República también tenemos que reclamarle todos que entienda que este es un país que se democratizó durante estos últimos 40 años, que ha sentido el sabor de la libertad y del ejercicio de los derechos aún cuando a nivel social y económico no hayan sido satisfechos todos. Pero no es un país que necesaria mente va a actuar como la soldadesca, bajo órdenes de algún sargento, y va a respetar lo que diga el sargento, sea lo que sea, por que sabe que viene el castigo. Eso puede durar un tiempo, eso puede ser por ahora pero no es eterno.”

En todo caso, lo que resultó de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, dado su contenido nada preciso y más bien su ambigua decisión, fue la apertura de la vía jurídico-judicial para la convocatoria de un referendo consultivo para que el pueblo se pronunciara sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, sin que esta institución estuviese prevista en la Constitución de 1961.³³ Las sentencias, en realidad, en medio de su ambigüedad, y a pesar de estar plagadas de citas de todo tipo, de libros viejos y nuevos, sin mucho concierto, de consideraciones generales sobre el significado del poder constituyente originario y derivado, totalmente innecesarias, salvo para originar confusión e interpretaciones variadas; y de precisiones sobre el derecho ciudadano a la participación política como inherente a la persona humana; no llegaron a resolver lo esencial de la interpretación que le había sido requerida.

Se insiste, lo que se le había consultado a la sala mediante los recursos de interpretación en relación con las normas sobre referendos de la Ley Orgánica del Sufragio y de Participación Política, era sobre *si para convocar una Asamblea Constituyente era o no necesario reformar previamente la Constitución de 1961, para regularla en su texto*. La Corte Suprema, sin embargo, sólo dijo que se podía consultar al pueblo, mediante referendo, sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente, pero *nada dijo sobre si para convocarla debía o no previamente reformarse la Constitución de 1961 para regular dicha institución en la misma*.

³³ Véase Jesús María Casal, “La apertura de la Constitución al proceso político”, en *Constitución y Constitucionalismo Hoy*, Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas 2000, pp. 127 y ss.

La ausencia de decisión de la Corte, sin embargo, en la práctica fue suplida por los titulares de primera página de los diarios nacionales de los días 20 de enero de 1999 y siguientes, los cuales fueron los que abrieron efectiva e insólitamente dicha vía hacia el proceso constituyente, al “informar” en grandes letras que supuestamente, la Corte Suprema de Justicia había decidido que se podía proceder a convocar una Asamblea Nacional Constituyente para revisar la Constitución, sin necesidad de reformar previamente la Constitución de 1961, que la regulara.³⁴

En ese momento, la euforia de los que de ello derivaron un “triumfo” jurídico,³⁵ y la incredulidad y duda de otros, que no encontraban la “decisión” que anunciaba la prensa en el texto de la sentencia, impidieron precisar con exactitud el contenido de esta. La verdad es que, como lo advertimos en su momento³⁶, eso no había sido lo que había decidido la Corte

³⁴ *El Nacional*, Caracas 21-01-99, p. A-4 y D-1; *El Universal*, Caracas 21-01-99, p. 1-2 y 1-3; *El Universal*, Caracas 20-01-99, p. 1-15. El titular de primera página del diario *El Nacional* del 20-01-99 rezó así: “CSJ, considera procedente realizar un referéndum para convocar la Constituyente”; el titular del cuerpo de *Política* del mismo diario, del 21-01-99, rezó así: “No es necesario reformar la Constitución para convocar el referéndum” y el del día 22-01-99 rezó así: “La Corte Suprema no alberga dudas sobre la viabilidad de la Constituyente”. Véase los comentarios coincidentes de Lolymer Hernández Camargo, *La Teoría del Poder Constituyente*, cit., p. 63.

³⁵ Ello se deducía de la propia Exposición de Motivos del Decreto N° 3 del 02-02-99 del Presidente de la República convocando al referendo consultivo sobre la Asamblea Nacional Constituyente en la se dijo que:

“b) La Corte Suprema de Justicia, en sus decisiones del 19 de enero de 1999, ha establecido que para realizar el cambio que el país exige, es el Poder Constituyente, como poder soberano previo y total, el que puede, en todo momento, modificar y transformar el ordenamiento constitucional, de acuerdo con el principio de la soberanía popular consagrado en el artículo 4 de la Carta Fundamental;

c) El referendo previsto en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, es un mecanismo democrático a través del cual se manifiesta el poder originario del pueblo para convocar una Asamblea Nacional Constituyente y un derecho inherente a la persona humana no enumerado, cuyo ejercicio se fundamenta en el artículo 50 del Texto Fundamental y que, ese derecho de participación, se aplica no sólo durante elecciones periódicas y de manera permanente a través del funcionamiento de las instituciones representativas, sino también en momentos de transformación institucional que marcan la vida de la Nación y la historia de la sociedad”. (*Gaceta Oficial* N° 36.634 de 02-02-99).

³⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, cit., pp. 66 y ss. Véase además, lo expuesto en Allan R.

Suprema de Justicia en las sentencias de su Sala Político Administrativa del 19 de enero de 1999. En efecto, a la Corte lo que se le habían formulado habían sido *dos preguntas* muy precisas: *primera*, si se podía convocar un referendo relativo a una consulta popular sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente; y *segunda*, si se podía convocar dicha Asamblea para dictar una nueva Constitución, sin que se reformase previamente la Constitución de 1961, la cual no preveía la existencia de dicha Asamblea.

La Corte, como hemos analizado antes, resolvió claramente la primera pregunta, pero simplemente, *no se pronunció sobre la segunda*.

Esto lo confirmó *ex post facto* con claridad, la magistrada Hildegard Rondón de Sansó en su voto salvado a la sentencia de la Corte Plena de 14 de octubre de 1999 (Caso *Impugnación del Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de Regulación de las Funciones del Poder Legislativo*) al afirmar que en aquella sentencia de 19-01-1999, la Sala:

“Únicamente se limitó a establecer la posibilidad de consulta al cuerpo electoral sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente sin reformar la Constitución.”

Es decir, la sentencia se limitó a señalar que para realizar un referendo sobre el tema no era necesario reformar previamente la Constitución; pero *la Sala no se pronunció sobre si luego de realizada la consulta refrendaria, para poder convocar efectivamente la Asamblea Nacional Constituyente, que no estaba regulada en norma alguna, como mecanismo para la revisión constitucional, debía o no reformarse la Constitución de 1961 precisamente para regularla en ella como uno de dichos mecanismos*.

Esta carencia, como se dijo, la suplió la “opinión pública” manifestada en los mencionados titulares de prensa antes mencionados, que seguramente se redactaron con el ánimo de querer expresar lo que en criterio de los periodistas debió haber sido lo que debía haber decidido la sentencia, pero que había sido.

En todo caso, la prensa interpretó así lo que podía considerarse que opinaba y esperaba la mayoría opinante del país, pues de lo contrario, quizás en ese momento el país se encaminaba a un conflicto abierto de orden constitucional: la convocatoria de una Asamblea Nacional Consti-

Brewer-Cariás, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, UNAM, México 2002, pp. 85 y ss.

tuyente, como lo quería y había prometido el recién electo Presidente de la República y como lo había formulado en su voluntarista Decreto N° 3 de 2 de febrero de 1999, sin que la Constitución vigente para el momento (la de 1961) previera tal Asamblea y permitiera tal convocatoria. Ello hubiera constituido, en sí mismo, el golpe de Estado.

Por tanto, a pesar de que la sentencia no resolvió el problema jurídico que se le planteó, al suplir la opinión pública esa falta, ninguna duda política quedó en la práctica, dejando entonces de tener mayor sentido todo planteamiento sobre la posibilidad constitucional o no, no sólo de la convocatoria al referendo consultivo sobre la Asamblea Nacional Constituyente, sino de su elección posterior para dictar una nueva Constitución en sustitución de la de 1961. La decisión de la Corte Suprema, sin decirlo, contribuyó a resolver fácticamente la controversia y así cesó del debate constitucional en tal sentido, pasando la controversia constitucional a otros terrenos.

XI

LA APERTURA DE LA “CAJA DE PANDORA” CONSTITUYENTE POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Como se ha dicho, si bien en las decisiones de las sentencias Caso *Referendo Consultivo I* y Caso *Referendo Consultivo II*, la Corte Suprema no resolvió definitivamente la discusión constitucional, sino que la dejó abierta, si debe señalarse que en la parte motiva de la sentencia Caso *Referendo Consultivo I*, la Corte hizo una serie de consideraciones sobre el poder constituyente y las revisiones constitucionales que abrieron una “caja de pandora”³⁷ tocando aspectos esenciales del constitucionalismo y que permitían vaticinar una posición jurídica futura en caso de nuevos conflictos, por lo cual estimamos necesario mencionarlas.

En *primer lugar*, la Corte Suprema trató el tema de la democracia directa. En efecto, al referirse al artículo 4º de la Constitución lo interpretó conforme a lo que consagraba, que no era otra cosa que el principio de la democracia representativa conforme al cual el pueblo soberano solo puede actuar mediante sus representantes electos. Pero frente a este principio constitucional, la Corte, se refirió sin embargo al principio de la democracia directa, señalando que:

³⁷ De Pandora se dice que fue “la primera mujer, según el mito griego, que abrió una caja que contenía todos los males y estos se derramaron sobre la tierra”, *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Vigésima segunda edición, Tomo 2, Madrid 2001, p. 1664. Y la “Caja de Pandora” se define como la “acción o decisión de la que, de manera imprevista, derivan consecuencias desastrosas”, *idem*, Tomo 1, p. 391.

“Un sistema participativo, por el contrario, consideraría que el pueblo retiene siempre la soberanía ya que, si bien puede ejercerla a través de sus representantes, también puede por sí mismo hacer valer su voluntad frente al Estado. Indudablemente quien posee un poder y puede ejercerlo delegándolo, con ello no agota su potestad, sobre todo cuando la misma es originaria, al punto que la propia Constitución lo reconoce.”

De esta apreciación sobre la democracia directa, que la sentencia confundió con democracia participativa, que contrasta con el principio de la democracia representativa que adoptaba la Constitución, la Corte continuó su argumentación sobre la posibilidad que tenía el pueblo de manifestarse directamente y no a través de representantes, en la forma siguiente:

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

Ahora bien, no puede negarse la posibilidad de tal manifestación si se estima que ella, por reconocimiento constitucional, radica en el ciudadano y sólo cuando la misma se destina a la realización de funciones del Estado específicamente consagrados en el texto fundamental (funciones públicas), se ejerce a través de los delegatarios. De allí que, la posibilidad de delegar la soberanía mediante el sufragio en los representantes populares no constituye un impedimento para *su ejercicio directo en las materias en las cuales no existe previsión expresa de la norma sobre el ejercicio de la soberanía a través de representantes*. Conserva así el pueblo su potestad originaria para casos como el de ser consultado en torno a materias objeto de un referendo.”

Conforme a este razonamiento de la Corte, resultaba entonces, sin duda, la posibilidad de efectuar un referendo consultivo sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente; pero no resulta posibilidad alguna de que mediante una consulta se pudiera “crear” y regular con rango constitucional y convocar una Asamblea Constituyente no prevista ni regulada en la propia Constitución, que acometiera la reforma constitucional, pues, precisamente, era la Constitución *la que regulaba expresamente* que la reforma constitucional debía realizarse por el poder constituyente

instituido³⁸ mediante la participación de representantes electos integrantes de las Cámaras Legislativas y la aprobación de la misma por el pueblo mediante un referendo aprobatorio (art. 146 de la Constitución). Precisamente, en este supuesto de reforma de la Constitución estábamos en presencia de un caso en el cual, conforme lo indicó la sentencia, el pueblo soberano, al sancionar la Constitución mediante sus representantes, reguló *expressis verbis* la forma para la realización de la reforma constitucional a través de sus delegados y de un referendo aprobatorio.

De manera que, en este caso, conforme a lo que señaló la Corte, si bien la consulta popular sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente podía hacerse; sin embargo, la misma, si se convocaba, no tenía autoridad constitucional para reformar la Constitución, pues en forma expresa ésta regulaba cómo podía reformarse por el poder constituyente instituido.

Se insiste, conforme al criterio de la Corte, la soberanía popular podría manifestarse directamente “cuando *no existe previsión expresa* de la norma sobre el ejercicio de la soberanía a través de representantes”; por lo que, en sentido contrario, cuando existía previsión expresa de la norma constitucional sobre el ejercicio de la soberanía a través de representantes, no podría manifestarse directamente dicha soberanía popular.

Precisamente en relación con la reforma constitucional, el artículo 246 establecía *en forma expresa* cómo había de manifestarse la soberanía popular a tales efectos, previendo la participación de los representantes electos (Senadores y Diputados) que integraban las Cámaras Legislativas y la participación directa del pueblo soberano mediante un referendo aprobatorio de la reforma constitucional.

Por tanto, en esta parte de la motivación de la sentencia Caso *Referendo Consultivo I*, lejos de deducirse que se podría modificar la Constitución vía una Asamblea Constituyente no prevista en la misma como consecuencia de una consulta popular, en realidad resulta todo lo contrario.

Conforme a la Constitución de 1961, el pueblo, mediante sus representantes constituyentes había determinado que la reforma general de

³⁸ De lo contrario ocurriría un fraude constitucional que, como lo definió G. Liet Veaux, ocurre cuando se produce la revisión de las cláusulas de revisión de la Constitución, con el fin de crear un nuevo órgano de revisión encargado de dictar una nueva Constitución; en “La fraude à la Constitution”, *Revue du Droit Public*, París 1943, p. 143. Cfr. Claudia Nikken, *La Cour Suprême de Justice et la Constitution... cit.*, p. 385.

dicho texto sólo se podía hacer en un proceso constituyente instituido, donde el pueblo tenía que manifestarse en dos formas: primero, mediante sus representantes, en el Congreso; y segundo, mediante un referendo aprobatorio de la nueva Constitución.

La consecuencia de ello era que todo intento de efectuar una reforma constitucional apartándose del procedimiento constituyente antes indicado, constituía una violación de la voluntad popular expresada en la Constitución. Esta no admitía que se pudiera reformar trastocándose la voluntad popular.

Un referendo aprobatorio, como el que regulaba en la Constitución, después que el Congreso -que estaba constituido por representantes electos popularmente- adoptase la reforma constitucional, no podía ser sustituido en forma alguna por un referendo consultivo, que no era más que eso, una consulta regulada en la Ley Orgánica del Sufragio (art. 181). Nadie, ni siquiera poder constituido alguno, tenía el poder conforme a la Constitución, para transformar un referendo consultivo establecido en una Ley, en un procedimiento de reforma constitucional.

En tal sentido es que se había planteado que, mediante un referendo consultivo convocado conforme a la Ley Orgánica del Sufragio, se podría consultar al pueblo sobre si quería o no una Asamblea Constituyente para reformular el sistema político y sancionar una nueva Constitución, pero quedaba pendiente el tema de que, si la consulta arrojaba una votación favorable, ello podía o no bastar para convocarla y atribuirle el poder constituyente. Siempre consideramos que ello no era posible constitucionalmente, pues para que la soberanía popular manifestada en un referendo consultivo se materializase en la convocatoria de una Asamblea Constituyente, el régimen de la Constituyente tenía necesariamente que estar consagrado con rango constitucional. Es decir, sólo la Constitución o una norma de rango constitucional podría establecer, por ejemplo, el carácter de dicha Asamblea (unicameral o bicameral); la forma de elección (uninominal, plurinominal, por cooptación, por representación corporativa); las condiciones de elegibilidad de los constituyentistas; las condiciones de postulación de los mismos (por firmas abiertas, por partidos políticos, por grupos de electores); la duración de su mandato; y sus funciones y poderes, particularmente en relación con los poderes constituidos (Congreso, Corte Suprema de Justicia, Poder Ejecutivo, Poderes estatales, Poderes municipales).

En nuestro criterio, por tanto, siempre consideramos que no bastaba un referendo consultivo para que pudiera convocarse una Asamblea Constituyente, pues el régimen de esta no podía ser establecido por los poderes constituidos, ni por Ley del Congreso, ni por Decreto Ejecutivo.

El referendo consultivo lo que significaba era, sólo, la manifestación de voluntad del pueblo dirigida al poder constituyente instituido para que pudiera proceder a regular la Constituyente en la Constitución, y poder convocarla. Por consiguiente, el poder constituyente instituido -como consecuencia de dicho mandato- debía ser el encargado de reformar la Constitución para regular la Constituyente, conforme al procedimiento previsto en el artículo 246; reforma que debía someterse a referendo aprobatorio.

En consecuencia, consideramos que todo intento de convocar una Asamblea Constituyente, basado en una consulta popular (referendo consultivo), sin que interviniera la representación popular recién electa constituida en el Congreso, y sin que interviniera el pueblo mediante un referendo aprobatorio como poder constituyente instituido, de acuerdo con la Constitución, era una violación de esta y, en consecuencia, del derecho ciudadano a su supremacía constitucional.

Esto, incluso, derivaba de los propios razonamientos de las sentencias Caso *Referendo Consultivo I y II*. En efecto, como se ha dicho, la sentencia Caso *Referendo Consultivo I* precisó con claridad, sobre el referendo consultivo regulado en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, que:

“Aún cuando el resultado de la decisión popular adquiere *vigencia inmediata*, (se refiere a la voluntad popular manifestada a través de la consulta), *su eficacia sólo procedería cuando, mediante los mecanismos legales establecidos*, se dé cumplimiento a la modificación jurídica aprobada.”

Es decir, la consulta popular debía considerarse en forma inmediata como la manifestación del pueblo (vigencia), pero conforme al criterio de la Corte, ello no bastaba para considerar que tenía eficacia si la consulta conducía a una reforma del ordenamiento jurídico, en cuyo caso, la eficacia de la manifestación de la voluntad popular sólo se producía cuando mediante los mecanismos legales o constitucionales se diere cumplimiento a la modificación jurídica aprobada en el referendo consultivo. Un ejemplo aclara el planteamiento formulado por la Corte: imaginémosnos que hubiera podido convocarse a un referendo consultivo sobre el establecimiento de la pena de muerte en el país; ello tendría vigencia inmediata, como consulta popular, pero no tendría efectividad sino hasta tanto el poder constituyente instituido reformase el artículo 58 de la Constitución que no sólo regulaba el derecho a la vida como inviolable, sino que prohibía el establecimiento de la pena de muerte. En este sentido, la eficacia del referendo consultivo solo procedía cuando se hiciese la reforma constitucional; como lo dijo la Corte:

“Siguiendo los procedimientos ordinarios previstos en el orden jurídico vigente, a través de los órganos del Poder Público *competentes* en cada caso. Dichos órganos estarán en la obligación de proceder en ese sentido.”

Por supuesto, las modificaciones al orden jurídico para hacer eficaz la voluntad popular manifestada en el referendo, sólo podían adoptarse por los órganos del Poder Público que tuvieran constitucional y legalmente *competencia* para hacer las reformas. Dicha competencia, en ningún caso podía derivar del propio referendo consultivo, a menos que se persiguiera delegar el poder constituyente originario en un órgano de los poderes constituidos, lo que hubiera sido atentatorio con el principio democrático de la soberanía popular.

En la sentencia *Caso Referendo Consultivo II*, como ya se ha dicho, se insistió en este mismo argumento, pero específicamente referido al referendo consultivo sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente, al destacarse que ello tenía especial trascendencia nacional:

“En la medida en que los resultados de una consulta popular como la que se pretende, sería factor decisivo para que los órganos *competentes* del Poder Público Nacional diseñen los mecanismos de convocatoria y operatividad de una Asamblea a los fines propuestos; o para que, previamente, tomen la iniciativa de enmienda o de reforma que incluya la figura de una Asamblea de esta naturaleza.”

En esta decisión, sin embargo, se abrieron dos posibilidades concretas para que el referendo sobre la Asamblea Constituyente adquiriera eficacia. En primer lugar, que los órganos competentes del Poder Público Nacional diseñasen los mecanismos de convocatoria y operatividad de una Asamblea a los fines propuestos. En este caso, por supuesto, lo importante era determinar si algún órgano del Poder Público Nacional (Ejecutivo o Legislativo) tenía *competencia* para “diseñar los mecanismos de convocatoria y operatividad de una Asamblea Constituyente” a los fines de reformar la Constitución. La respuesta evidentemente que era negativa, pues conforme al ordenamiento jurídico vigente, ningún órgano del Poder Público tenía competencia para ello y menos aún cuando los mecanismos de convocatoria de una Asamblea Constituyente sin duda comportaban modificaciones a la Constitución. Este era el caso, por ejemplo, del establecimiento de un sistema puramente uninominal para la elección de los constituyentistas, lo que implicaba la reforma del artículo 113 de la Constitución de 1961, que consagraba el derecho político a la representación proporcional de las minorías.

Pero, en segundo lugar, la sentencia *Caso Referendo Consultivo II* planteó la alternativa, como consecuencia de la consulta popular sobre la convocatoria de la Asamblea Constituyente, de que previamente los órganos del Poder Público Nacional (se refería al Congreso) tomaran la iniciativa de enmienda o de reforma de la Constitución que incluyera la figura de la Asamblea Constituyente.

No se olvide que conforme al mencionado artículo 246 de la Constitución de 1961, la reforma constitucional una vez sancionada por las Cámaras como cuerpos colegisladores, se debía aprobar mediante referendo aprobatorio. Ninguna norma autorizaba en la Constitución, a cambiar dicho régimen por un referendo consultivo, cuyo texto -el de la consulta- se formulara sin una sanción previa por los representantes del pueblo en el Congreso, y que fuera producto de la sola voluntad del Ejecutivo Nacional.

Nada, por tanto, impedía que se convocara a un referendo consultivo para consultar al pueblo sobre el tema de la convocatoria a una Constituyente; en cambio, la Constitución nada regulaba para que una reforma constitucional sólo se derivase de una consulta popular, sin que su texto hubiera sido discutido y sancionado por las Cámaras que integraban el Congreso y luego sancionado mediante referendo aprobatorio.

La Corte Suprema de Justicia, sin embargo, señaló que las normas constitucionales relativas a la reforma constitucional no ataban al poder constituyente manifestado mediante un referendo consultivo, de lo que derivaba la posibilidad de que mediante este se pudiera estructurar otra vía para la reforma de la Constitución, mediante una Asamblea Constituyente, no prevista expresamente en ella.

Para llegar a esta conclusión, la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia *Caso Referendo Consultivo I*, dedicó un Capítulo (V) a la “técnica interpretativa de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política”, cuyo artículo 181 había sido objeto del recurso de interpretación intentado. Conforme al criterio de la Corte:

“Ello se circunscribe a determinar si de conformidad con dicha norma, puede convocarse a un referendo consultivo, a los fines de determinar si corresponde a la voluntad popular que se convoque a Asamblea Constituyente.”

Al precisar sus consideraciones sobre este tema, la Corte puntualizó que el “análisis interpretativo” que hacía, “versa sobre la convocatoria a referendo” y nada más; precisando que la interpretación que realizó no versaba ni se refería “a consulta plebiscitaria”, sobre lo cual agregó:

“En realidad, si bien ambas figuras tienden a confundirse teóricamente, mientras el referendo se refiere a un texto o proyecto, el plebiscito tiende a ratificar la confianza en un hombre o gobernante (Cfr. Leclerq, Claude, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, París 3ème Edition, p. 137).”

La Corte, en esta forma, deslindó los conceptos y precisó el mecanismo de participación política que regulaba el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, que quedaba reducido a un referendo consultivo que, como se ha dicho antes, tenía por objeto consultar la opinión del pueblo sobre una decisión que, por supuesto, normalmente estaba plasmada en un proyecto por escrito. Por eso, la Corte señaló que el referendo consultivo se refería a un texto o proyecto, que era el que debía someterse a consulta.

En cuanto al plebiscito, no sólo se traducía en un voto de confianza “a un hombre o gobernante” como lo dijo la Corte, sino que su carácter nunca era consultivo sino decisorio; con el plebiscito se le pedía al pueblo que decidiera; con el referendo consultivo se le pedía al pueblo su opinión sobre una decisión que debía adoptar el órgano del Poder Público que formulaba la consulta. Hechas estas precisiones y analizado el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, la Corte concluyó señalando que de dicha norma se desprendía:

“La consagración jurídica de la figura del referendo consultivo como mecanismo llamado a canalizar la participación popular en los asuntos públicos nacionales.”

Al constatar que la duda planteada por los solicitantes del recurso de interpretación “viene fundamentalmente referida al aspecto sustancial del referendo consultivo”; con el objeto de determinar:

“Si la materia objeto de este podría estar referida a la voluntad popular de reformar la Constitución mediante la convocatoria de una Asamblea Constituyente.”

Y luego de analizar las materias que conforme al artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política no pueden someterse a referendo, la Corte concluyó señalando que:

“El principio general en materia de participación democrática radica en que la globalidad de los asuntos de especial trascendencia nacional puede ser consultado a través de este mecanismo.”

Sin embargo, a renglón seguido, la Corte hizo el razonamiento ya referido anteriormente en varias oportunidades, de que el resultado del referendo consultivo *no tenía efectos de inmediato*, sino:

“Sólo procedería cuando, mediante los mecanismos legales establecidos, se dé cumplimiento a la modificación jurídica aprobada.”

Es decir, el referendo consultivo sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente podía hacerse y adquiriría vigencia, pero no era eficaz para reformar la Constitución sino una vez regulada dicha Asamblea en la propia Constitución o en otro instrumento acorde con la consulta popular como mecanismo político del poder constituyente instituido para hacer la reforma general.

Si bien el razonamiento lógico de la sentencia conducía a la primera conclusión, la misma podía interpretarse también en el segundo sentido, dada la consideración que hizo sobre la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos.

Pero, en *segundo lugar*, la Corte Suprema en su decisión también hizo una serie de precisiones sobre el poder constituyente y los poderes constituidos, lo que daría origen a nuevas discusiones jurídicas posteriores.

En efecto, en su sentencia *Caso Referendo Consultivo I* señaló lo siguiente:

“El poder constituyente originario se entiende como potestad primigenia de la comunidad política para darse una organización jurídica y constitucional. En este orden de motivos, la idea del poder constituyente presupone la vida nacional como unidad de existencia y de decisión. Cuando se trata del gobierno ordinario, en cualquiera de las tres ramas en que se distribuye su funcionamiento, estamos en presencia del poder constituido. En cambio, lo que organiza, limita y regula normativamente la acción de los poderes constituidos es función del poder constituyente. Este no debe confundirse con la competencia establecida por la Constitución para la reforma de alguna de sus cláusulas. La competencia de cambiar preceptos no esenciales de la Constitución, conforme a lo previsto en su mismo texto, es poder constituyente instituido o constituido, y aun cuando tenga carácter extraoficial, está limitado y regulado, a diferencia del poder constituyente originario, que es previo y superior al régimen jurídico establecido.”

Se refirió así la Corte, en su sentencia, uno de los conceptos esenciales del constitucionalismo moderno, el del poder constituyente originario el cual, a decir verdad, en los Estados constitucionales estables solo se manifiesta una vez, al constituirse el Estado como “potestad primigenia de la comunidad política para darse una organización jurídica y constitucional”.

Así concebido, el poder constituyente originario es *supra leges* y queda *legibus solutus*, fuera de toda limitación. Es un hecho que preexiste al derecho que dicho poder crea y ordena en una Constitución.

Sin embargo, este poder constituyente originario, en el mundo contemporáneo es una mera representación histórica. Ese fue, por ejemplo, el que asumieron las Asambleas coloniales norteamericanas para crear, *ex novo*, Estados soberanos y ese fue el que asumió la Asamblea Nacional francesa con la Revolución, para transformar radicalmente el Estado francés.

Así también actuó el Congreso General de las Provincias de Venezuela, cuando organizó la Confederación de Estados de Venezuela en 1811 y antes, así fueron las manifestaciones de los Cabildos Capitales de las Provincias de la Capitanía General de Venezuela que adoptaron las Constituciones Provinciales.

Pero una vez constituidos los Estados modernos, el poder constituyente originario, así concebido, difícilmente aparece de nuevo, salvo que sea como manifestación *fáctica*, producto de una revolución y, por tanto, de situaciones de hecho y de rupturas constitucionales.

Las Constituciones, en cambio, lo que reglan es el poder constituyente instituido o derivado, expresando la voluntad popular hacia futuro sobre cómo es que se puede reformar la propia Constitución, por ejemplo, a través de los procedimientos de reforma y de enmiendas.

Distintos al poder constituyente originario y al poder constituyente instituido, son los poderes constituidos; estos son el producto de la voluntad del poder constituyente manifestada a través de la Asamblea, están sometidos esencialmente a la Constitución y no pueden modificarla.

Ahora bien, en cuanto al poder constituyente instituido, es decir, el poder de modificar la Constitución, este es el resultado constitucional de la tensión que deriva de los dos principios señalados que son pilares del Estado Constitucional, ya comentados: el principio de la democracia representativa y el principio de la supremacía constitucional, y que se encuentran insertos en el constitucionalismo desde la primera Constitución de la República francesa de 1791, que estableció:

“La Asamblea nacional constituyente declara que la Nación tiene el derecho imprescriptible de cambiar su Constitución; sin embargo, considerando que es más conforme con el interés nacional usar solamente, por los medios expresados en la propia Constitución, del derecho

de reformar los artículos que, según la experiencia, se estime deben ser cambiados, decreta que se procederá a ello por medio de una Asamblea de revisión en la forma siguiente...³⁹.

En consecuencia, es de la esencia del constitucionalismo moderno tanto el concepto de poder constituyente originario como el de poder constituyente instituido para reformar la Constitución, distintos al de los poderes constituidos, los cuales no pueden reformar la Constitución y se encuentran sometidos a ésta. Por ello, tenía razón la Corte Suprema cuando en la sentencia Caso *Referendo Consultivo I* expresó que:

“En este sentido, se observa que el hecho de estar enmarcado históricamente el Poder Constituyente en la normativa constitucional no basta para entenderlo subrogado permanentemente al Poder Constituido.

Pretender lo contrario, o sea, que las facultades absolutas e ilimitadas que en un sistema democrático corresponden por definición a la soberanía popular puedan ser definitivamente abdicados en los órganos representativos constituidos, equivaldría, en palabras de Berlia: “que los elegidos dejan de ser los representantes de la nación soberana para convertirse en los representantes soberanos de la nación”. (Cfr. Berlia, G. “De la compétence constituante” en *Revue de droit public*, 1945, p. 353, citado por Pedro De Vega en *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Editorial Tecnos, Madrid, 1985, p. 231).”

De ello resulta, por tanto, que el poder constituyente tanto originario como instituido no pueden quedar subrogados a los poderes constituidos; y que si bien el poder constituyente originario corresponde al pueblo, éste es el que, como tal, tiene facultades absolutas e ilimitadas; no así sus representantes electos en una Asamblea Constituyente, los cuales no pueden confundirse con el propio pueblo soberano, ni la Asamblea Constituyente puede ser confundida en forma alguna con el poder constituyente originario, ni nunca podría ser “soberana”.

Por último, en *tercer lugar*, en el Capítulo de la sentencia Caso *Referendo Consultivo I* relativo a la “técnica interpretativa de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política”, la Corte Suprema entró a hacer algunas consideraciones sobre la reforma constitucional confundiendo,

³⁹ Art. Primero, Título VII, Véase en Jacques Godechot (ed), *Les Constitutions de la France, depuis 1789*, París 1979, pp. 65-66.

lamentablemente, el poder constituyente instituido con los poderes constituidos. En efecto, la Corte señaló:

“Nuestra Carta Magna, no sólo predica la naturaleza popular de la soberanía, sino que además se dirige a limitar los mecanismos de reforma constitucional que se atribuyen a los Poderes Constituidos, en función de constituyente derivado.

Así, cuando los artículos 245 al 249 de la Constitución consagran los mecanismos de enmienda y reforma general, está regulando los procedimientos conforme a los cuales el Congreso de la República puede modificar la Constitución. Y es, por tanto, a ese Poder Constituido y no al Poder Constituyente, que se dirige la previsión de inviolabilidad contemplada en el artículo 250 *ejusdem*.

De allí, que cuando los poderes constituidos propendan a derogar la Carta Magna a través de “cualquier otro medio distinto del que ella dispone” y, en consecuencia, infrinjan el límite que constitucionalmente se ha establecido para modificar la Constitución, aparecería como aplicable la consecuencia jurídica prevista en la disposición transcrita en relación con la responsabilidad de estos, y en modo alguno perdería vigencia el Texto Fundamental.”

Ante estas afirmaciones debe dejarse muy claramente establecido que, conforme a la Constitución de 1961, era incorrecto decir que la reforma constitucional se atribuía a “los poderes constituidos, en función de poder constituyente derivado”.

Al contrario, en la Constitución de 1961 se distinguía con toda precisión, entre los poderes constituidos (de los cuales formaban parte, en particular, a nivel nacional, el Congreso o a nivel estatal, las Asambleas Legislativas), y el poder constituyente instituido para la reforma constitucional que no se podía confundir con aquellos. Una cosa era constatar que algunos poderes constituidos, en alguna forma, participaran en el poder constituyente instituido de reforma constitucional; y otra es decir que el poder constituyente instituido de reforma constitucional se atribuía a los poderes constituidos, lo cual no era correcto.

En efecto, el poder constituyente instituido para la reforma constitucional, conforme al artículo 246 de la Constitución de 1961, funcionaba como un proceso complejo, con la participación de las siguientes instituciones: los representantes populares electos; las Cámaras Legislativas Nacionales; y el pueblo directamente mediante referendo aprobatorio.

Así, en la reforma constitucional, por ejemplo, *primero*, debían participar los miembros del Congreso, es decir, los Senadores y Diputados electos. Eran estos, a título de representantes populares individualmente considerados, los que podían tener la iniciativa para la reforma constitucional, siempre que sumasen al menos una tercera parte de los miembros del Congreso. En sentido similar la iniciativa de la reforma también podía partir de los diputados de las Asambleas Legislativas, considerados individualmente como representantes populares, siempre que adoptasen acuerdos en cada Asamblea, con no menos de dos discusiones, por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea, y siempre que se manifestasen en la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas.

Segundo, en el poder constituyente instituido también debían participar las Cámaras Legislativas, es decir, el Senado y la Cámara de Diputados, las cuales, en sesión conjunta convocada con tres días de anticipación por lo menos, debían pronunciarse sobre la procedencia de la iniciativa, la cual sólo era admitida por el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes;

Tercero, una vez admitida la iniciativa, el proyecto respectivo se debía comenzar a discutir en la Cámara señalada por el Congreso, y se debía tramitar con la participación, en el proceso constituyente instituido, de las dos Cámaras, según el procedimiento establecido en la Constitución para la formación de las leyes, quedando excluidos los procedimientos de urgencia; y

Cuarto, por último, en el poder constituyente instituido para la reforma constitucional, también debía participar el pueblo soberano, al cual debía someterse el proyecto de reforma constitucional sancionado para que, mediante referendo aprobatorio, se pronunciase en favor o en contra de la reforma, de manera que la nueva Constitución se declaraba sancionada si era aprobada por la mayoría de los sufragantes de la República.

Como se puede apreciar, por tanto, no es cierto que la Constitución de 1961 atribuyera al Congreso de la República (poder constituido) la potestad de poder modificar la Constitución; y tampoco es cierto que la reforma constitucional se atribuía a los poderes constituidos, en función de constituyente derivado; al contrario, se atribuía al poder constituyente instituido en cuya formación participaban, en un acto complejo, tanto los representantes electos popularmente considerados individualmente, como las Cámaras Legislativas Nacionales y el pueblo soberano mediante referendo aprobatorio.

Siendo errada la premisa de la cual había partido la Corte al confundir el poder constituyente instituido para la reforma constitucional con los poderes constituidos, en nuestro criterio, era igualmente errada la apreciación que formuló en el sentido de que el artículo 250 de la Constitución de 1961 sobre la inviolabilidad de la Constitución, solo estaba dirigido a los poderes constituidos y no al poder constituyente. Al contrario, mientras la Constitución estuviese vigente, el artículo 250 se aplicaba al poder constituyente instituido para la reforma constitucional y era, conforme a los principios de la democracia representativa y de la supremacía constitucional, un freno a la aparición del poder constituyente originario, que solo podría manifestarse *de facto*.

Sin embargo, la Corte Suprema, en su sentencia Caso *Referendo Consultivo II*, continuó en su línea de razonamiento sobre el poder constituyente originario, no limitado y absoluto, señalando lo siguiente:

“Sin embargo, en ningún caso podría considerarse al poder constituyente originario incluido en esa disposición (art. 250), que lo haría nugatorio, por no estar expresamente previsto como medio de cambio constitucional. Es inmanente a su naturaleza de poder soberano, ilimitado y principalmente originario, el no estar regulado por las normas jurídicas que hayan podido derivar de los poderes constituidos, aún cuando éstos ejerzan de manera extraordinaria la función constituyente.

Esta, indudablemente, es la tesis recogida por el propio constituyente de 1961, el cual, consagró normas reguladoras de la reforma o enmienda de la Constitución dirigidas al Poder Constituido y a un tiempo, incluso desde el Preámbulo, la consagración de la democracia como sistema político de la nación, sin soslayar, coherentemente, el reconocimiento de la soberanía radicada directamente en el pueblo.

Ello conduce a una conclusión: la soberanía popular se convierte en supremacía de la Constitución cuando aquélla, dentro de los mecanismos jurídicos de participación, decida ejercerla.”

Tres aspectos deben destacarse de estos párrafos de la sentencia.

En *primer lugar*, la afirmación de que el poder constituyente no estaba regulado por las normas jurídicas que hubieran podido emanar de los poderes constituidos. Ello es evidente y entendemos que nadie lo niega, pues sería contrario al principio de la soberanía popular. Sin embargo, una cosa es que el poder constituyente originario no este sometido a las normas jurídicas que puedan emanar de los poderes constituidos y otra es que el poder constituyente no esté sometido a su propia obra, que es la Consti-

tución. Lo primero nadie lo refuta, pero lo segundo es totalmente refutable pues sería contrario al principio de la supremacía constitucional. Una vez que, en un país, el poder constituyente sanciona una Constitución, la constitucionalización del Estado y del orden jurídico implica que el texto es supremo y que, como lo afirmó la Corte en la misma sentencia “obliga tanto a los gobernantes como a los gobernados a someterse a ella” y los gobernados son, precisamente, el pueblo soberano que al sancionar la Constitución se autolimita y se somete a su propia norma. Como también lo dijo la Corte en el párrafo antes transcrito, es la soberanía popular la que se convierte en supremacía constitucional cuando aquélla lo decida a través de los mecanismos de participación previstos en el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, no es cierto que, en la Constitución de 1961, las normas reguladoras de la reforma constitucional estuviesen sólo “dirigidas al poder constituido”. Constituían, sin duda, manifestaciones de la rigidez constitucional que proscibía que la Constitución pudiera ser modificada mediante la legislación ordinaria adoptada por las Cámaras Legislativas como poder constituido, pero no podía decirse que sólo estaban dirigidas a los poderes constituidos. Al contrario, esencialmente regulaban al poder constituyente instituido y constituían una autolimitación que el poder constituyente originario se había impuesto.

Por ello, insistimos, la conclusión que se formuló en el último de los párrafos transcritos de la sentencia es precisamente la manifestación de la autolimitación mencionada del poder constituyente originario: la soberanía popular (poder constituyente originario) se convierte en supremacía de la Constitución cuando aquélla (soberanía popular, poder constituyente originario) dentro de los mecanismos jurídicos de participación, decida ejercerla (la soberanía popular).

Y así, efectivamente, cuando se sancionó la Constitución de 1961 el Congreso constituyente en representación de la soberanía popular, decidió ejercerla, y convertir el proceso de reforma constitucional, en supremacía constitucional.

En *segundo lugar*, debe mencionarse, de nuevo, la afirmación de la Corte de que los poderes constituidos pueden ejercer “de manera extraordinaria la función constituyente”. Ello, se insiste, es incorrecto. De acuerdo con la Constitución de 1961, las Cámaras Legislativas como poderes constituidos, jamás ejercían ni ordinaria ni extraordinariamente la función constituyente. Participaban en el poder constituyente instituido, como también participaba el pueblo soberano al aprobar mediante referendo aprobatorio la reforma constitucional. Pero de allí a atribuirle a los poderes constituidos la función constituyente, había una gran distancia.

En *tercer lugar*, debe destacarse la referencia que hizo la Corte al Preámbulo de la Constitución, como consagradorio de la democracia como sistema político de la Nación, con el reconocimiento de que la soberanía radicaba directamente en el pueblo. Ello llevó a la sentencia a dedicarle un Capítulo (VI) al “Preámbulo de la Constitución”, particularmente por lo que se refiere a la declaración relativa al orden democrático “como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos”. El Preámbulo, sin duda, constituía expresión de un “proyecto político nacional”, que era el de la democracia representativa que estaba plasmado en el artículo 4 del Texto constitucional de 1961, la cual siempre debía conciliarse con el principio de la supremacía constitucional que informaba todo el articulado de la Constitución.

Finalmente, de nuevo, debe hacerse particular referencia al último párrafo de la cita anterior de la sentencia, *Caso Referendo Consultivo I*, donde se afirmó, con razón, que “la soberanía popular se convierte en supremacía de la Constitución cuando aquélla, dentro de los mecanismos jurídicos de participación, decida ejercerla”.

De ello deriva, en *primer lugar*, el principio de autolimitación del poder constituyente originario cuando adopta la Constitución, y convierte la soberanía popular en supremacía constitucional, lo que implica que el pueblo soberano debe también regirse por la Constitución que él mismo ha adoptado. En consecuencia, la Constitución de 1961 regía incluso para el pueblo, que era quien se había impuesto la autolimitación de que la misma fuera reformada, con su directa participación (referendo aprobatorio), en el poder constituyente instituido.

Pero, en *segundo lugar*, el mencionado párrafo de la sentencia permitía que en caso de que la soberanía popular se manifestase mediante los mecanismos jurídicos de participación, como un referendo consultivo, a través de este pudiera instituirse otra forma de reforma constitucional, cediendo allí el principio de la supremacía constitucional frente a la soberanía popular.

Este, en definitiva, fue el punto medular de la solución política que el máximo órgano jurisdiccional busco darle al conflicto que estaba planteado entre soberanía popular y supremacía constitucional: aún cuando la Constitución no regulaba expresamente la Asamblea Constituyente como poder constituyente instituido para la reforma constitucional, la misma podía ser convocada como resultado de una consulta popular realizada mediante referendo consultivo regulado en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política; convirtiéndose entonces la soberanía popular, de nuevo, en supremacía constitucional.

Por último, en *cuarto lugar*, en el Capítulo VII de la sentencia Caso *Referendo Consultivo I*, la Corte se refirió al “derecho a la participación” a los efectos de considerar que conforme al artículo 50 de la Constitución de 1961, el derecho a la consulta popular sobre la convocatoria al pueblo para una Asamblea Constituyente era un derecho no enumerado o implícito, inherente a la persona humana⁴⁰.

Esta conclusión de la Corte derivó de la integración de la laguna constitucional originada en la no enumeración expresa de tal derecho, considerando en general, que:

“El referendo previsto en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, es un derecho inherente a la persona humana no enumerado, cuyo ejercicio se fundamenta en el artículo 50 de la Constitución.”

Por ello, sin duda, para que quedase reconocido el derecho a la participación y para realizar un referendo consultivo conforme al artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio, no era necesario realizar reforma constitucional alguna.

Ahora bien, la Corte, en su sentencia, al considerar el referendo como un derecho inherente a la persona humana, señaló que:

“Ello es aplicable, no sólo desde el punto de vista metodológico sino también ontológicamente, ya que, si se considerara que el derecho al referendo constitucional depende de la reforma de la Constitución vigente, el mismo estaría supeditado a la voluntad del poder constituido, lo que pondría a éste por encima del poder soberano. La falta de tal derecho en la Carta Fundamental tiene que interpretarse como laguna de la Constitución, pues no podría admitirse que el poder soberano haya renunciado *ab initio* al ejercicio de un poder que es obra de su propia decisión política.”

De este párrafo, sin embargo, de nuevo surge la observación que ya hemos efectuado: la reforma constitucional prevista en la Constitución no se atribuía al poder constituido como impropiamente se afirmó en la sen-

⁴⁰ Claudia Nikken argumentó, con razón, que considerar que el referendo consultivo es un derecho inherente a la persona humana se tradujo por un artificio que sirvió para justificar que la Corte Suprema de Justicia admitiese que se trataba de una vía de ejercicio del poder constituyente, en *La Cour Suprême de Justice et la Constitution...cit.*, p. 376. Cfr. M.E. Lares, *Contribution à l'étude du processus constituant vénézuélien de 1999*, OEA de droit public interne, Université Panthéon Sorbonne (Paris I), Paris 1999, p. 47.

tencia, sino al poder constituyente instituido en cuya conformación participaban los representantes y las Cámaras Legislativas, pero también participaba el pueblo directamente mediante referendo aprobatorio.

Por lo demás, y salvo esta precisión, la conclusión del párrafo es evidente: conforme al criterio de la Corte no era necesaria reforma constitucional alguna para que se pudiera reconocer como derecho constitucional al referendo o la consulta popular sobre la convocatoria al pueblo para una Asamblea Constituyente. En realidad, ese no era el problema; este resultaba de la secuela de la consulta popular.

Ahora bien, si la mayoría (que había que determinar si era sobre los electores inscritos en el Registro Electoral o los votantes efectivos) la obtenía él “sí” para la convocatoria a la Asamblea Constituyente, como lo dijo la Corte en las dos sentencias analizadas, ello tenía “vigencia inmediata” en cuanto a mandato popular obligatorio para los órganos del Estado. Ese mandato popular, sin embargo, en sí mismo no tenía eficacia, como lo afirmó la Corte en la sentencia *Caso Referendo Consultivo I*, sino:

“Cuando, mediante los mecanismos legales establecidos, se dé cumplimiento a la modificación jurídica aprobada. Todo ello siguiendo *procedimientos ordinarios previstos en el orden jurídico vigente*, a través de los órganos del Poder Público *competentes* en cada caso.”

He aquí el problema jurídico que quedaba por resolver y que dependía de la forma cómo se hiciera la consulta popular o de la manera cómo se manifestara la voluntad popular. Una vez que el pueblo, mediante el referendo consultivo, se manifestare a favor de la convocatoria de una Asamblea Constituyente, venía ineludiblemente la tarea de establecer formalmente el régimen de esta por los órganos del Poder Público Nacional *con competencia* para ello, los cuales debían, obligatoriamente, mediante los mecanismos legales *establecidos*, dar cumplimiento a la modificación jurídica aprobada en el referendo.

Sin embargo, en el ordenamiento constitucional y legal que estaba vigente no había atribución de competencia alguna, a órgano alguno del Poder Público Nacional, para establecer el régimen de una Asamblea Constituyente con poder para reformar la Constitución de 1961 por una vía distinta a la de los artículos 245 y 246 de la misma.

Ese régimen no podía establecerse ni por una Ley del Congreso ni por un Decreto del Presidente de la República, salvo que en la consulta popular se preguntase expresamente sobre los diversos elementos que configuraban dicho régimen (carácter, número de miembros, forma de

elección, condiciones de elegibilidad, duración, mandato acorde con la Constitución vigente) y sobre el órgano del Poder Público que debía regular la Constituyente.

Sin embargo, en dicho régimen no se podían establecer condiciones de elegibilidad de los constituyentistas distintos a los previstos en el artículo 112 de la Constitución; ni un sistema electoral totalmente uninominal, por ejemplo, que no garantizase el derecho a la representación proporcional de las minorías, como lo preveía el artículo 113 de la Constitución.

Para establecer un régimen de esa naturaleza, indudablemente que, en la Constitución de 1961, la competencia la tenía el poder constituyente instituido para la reforma constitucional conforme al artículo 246 de la Constitución.

Precisamente, por este escollo jurídico, quizás, la sentencia Caso *Referendo Consultivo II*, expresamente se refirió a las dos vías que se abrían para hacer efectivo el referendo consultivo sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente:

La *primera*, era que “los órganos *competentes* del Poder Público Nacional diseñen los mecanismos de convocatoria y operatividad de una Asamblea Constituyente”, por supuesto, conforme a los términos de la consulta. Para que esta primera vía fuera factible, tenía que existir en el ordenamiento jurídico la atribución de *competencia* a algún órgano del Poder Público Nacional para establecer el régimen de una Constituyente para modificar la Constitución en una forma distinta a la prevista en los artículos 245 y 246 de la Constitución, y esa atribución no existía.

La única posibilidad que quedaba, sin embargo, desde el punto de vista jurídico-constitucional, era que en la propia consulta popular no sólo se formularan las preguntas sobre el régimen de la Constituyente, sino se inquiriera al pueblo sobre el órgano del Poder Público que debía formalizar ese régimen, y siempre que el mismo no implicara modificaciones a la Constitución que estaba vigente.

La *segunda*, como alternativa, era que previamente a la convocatoria efectiva de la Asamblea Constituyente, los órganos del Poder Público Nacional “tomen la iniciativa de enmienda o de reforma que incluya la figura de una Asamblea Constituyente”; lo cual resultaba necesario si el régimen de la Constituyente implicaba reformas a la misma Constitución (por ejemplo, conforme a lo señalado, a los artículos 112 y 113).

La Corte, en definitiva, lo que resolvió fue la constitucionalidad del referendo consultivo sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente, pero no resolvió expresamente la constitucionalidad de su convocatoria sin que se estableciera previamente su régimen mediante una reforma constitucional.

Textualmente expresó una de dichas sentencias, al interpretar el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política que fue la norma que constituyó el fundamento del Decreto, lo siguiente:

“Se desprende así del texto aludido (Art. 181 LOSPP), la consagración jurídica de la figura del *referendo consultivo* como mecanismo llamado a canalizar la participación popular en los asuntos públicos nacionales. De allí que la regla se dirija fundamentalmente a establecer las distintas modalidades para la iniciativa en la convocatoria de la *consulta* popular. (Sentencia Caso *Referendo Consultivo I* del 19-1-99, Ponencia del Magistrado Humberto J. La Roche)”

En dicha sentencia se expresó, además, lo siguiente, a propósito del referendo consultivo:

“A través de este puede ser *consultado el parecer* del cuerpo electoral sobre cualquier decisión de especial trascendencia nacional distinto a los expresamente excluidos por la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, en su artículo 185, incluyendo la relativa a la convocatoria a una Asamblea Constituyente.”

La otra sentencia de la Sala, de la misma fecha, señaló lo siguiente:

“Sí es procedente convocar a un referendo, en la forma prevista en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y de Participación Política *para consultar* la opinión mayoritaria respecto de la posible convocatoria a una Asamblea Constituyente, en los términos expuestos en este fallo”. (Caso *Referendo Consultivo II* del 19-1-99, Ponencia del Magistrado Héctor Paradisi)”

Sin embargo, todos los argumentos de la motivación de las sentencias apuntaban a que, dependiendo de cómo se hiciera la consulta popular, se legitimase posteriormente el instrumento político de la Asamblea Constituyente convocada para reformar la Constitución, incluso sin que se produjese una reforma constitucional previa⁴¹.

⁴¹ La Corte Suprema de Justicia, en definitiva, como lo dijo Claudia Nikken, validó, de entrada, la decisión de iniciativa presidencial del Presidente electo, en *La Cour Suprême de Justice et la Constitution...*, cit., p. 363.

El paso inicial para dilucidar la situación, con el cual se abrió el proceso constituyente, como se dijo, lo dio el Presidente de la República, Hugo Chávez Frías, el día 2 de febrero de 1999, día de la toma de posesión de su cargo, lo que ocurrió sólo semanas después de la publicación de las sentencias comentadas de la Corte Suprema de Justicia.

Con dicha sentencia, en definitiva, se abrió el camino para la estructuración de una tercera vía para reformar la Constitución de 1961, distinta a la Reforma General y la Enmienda previstas en sus artículos 245 y 246, como consecuencia de una consulta popular para convocar una Asamblea Constituyente.⁴²

⁴² Sobre el referendun consultivo previsto en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política como una ventana abierta para la convocatoria de una Asamblea Constituyente, véase Alfonso Rivas Quintero, *Derecho Constitucional*, Paredes Editores, Valencia-Venezuela, 2002, pp. 95 y ss.

XII

LA CONVOCATORIA AL REFERÉNDUM SOBRE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y LOS INTENTOS DE SECUESTRO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POPULAR

Las sentencias de 19 de enero de 1999, en todo caso, fueron las que dieron pie para que el Presidente de la República, sin autorización constitucional alguna, en lo que fue su primer acto de gobierno dictado al tomar posesión de su cargo, el 2 de febrero de 1999, emitiera un Decreto convocando un “referendo consultivo” en el cual pretendía que el pueblo no sólo lo autorizara a convocar la Asamblea Constituyente sino que lo autorizara a él mismo y sólo él para definir la composición, el régimen, la duración y la misión de la Asamblea⁴³. Se pretendía, así, que se produjera un referendo ciego sobre una Asamblea Constituyente que nadie sabía cómo se iba a elegir, quién la conformaría, cuáles eran sus poderes, cuál era su misión o su duración. Así se pretendió confiscar el derecho a la participación política, cuyo reconocimiento judicial había sido precisamente, lo que había abierto la vía hacia el referendo consultivo sobre la Constituyente.

Por ello, la discusión sobre si era necesaria o no una reforma constitucional previa para convocar la Asamblea Constituyente, sin duda, después de las sentencias de enero de 1999, había cesado, habiéndose trasladado a otros dos aspectos: primero, sobre quién debía tomar la iniciativa de convocar al *referéndum consultivo* sobre la convocatoria de la Asamblea Constituyente: el Congreso o el Presidente de la República; y cuál debía ser el texto de la consulta popular para que el régimen de la Consti-

⁴³ Véase el texto del Decreto en *Gaceta Oficial* N° 36.634 de 02-02-99.

tuyente fuera el producto del Poder Constituyente Originario, es decir, de la manifestación de voluntad del pueblo mediante el ejercicio del derecho a la participación política a través de la consulta popular.

Pronto estos aspectos de la discusión serían enfrentados: el Presidente de la República, el día 2 de febrero de 1999, como se dijo, dictó el Decreto N° 3 mediante el cual tomó la iniciativa de decretar “la realización de un referendo para que el pueblo se pronuncie sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente” (art. 1). En esta forma, el primer aspecto de la discusión había sido resuelto, y el Congreso ni siquiera tuvo tiempo de comenzar a discutir el tema. Es decir, el Presidente de la República asumió la iniciativa de convocar al referendo.

Pero el segundo punto de la discusión no fue resuelto, pues conforme al criterio de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, el Poder Constituyente Originario (el pueblo) para crear una Asamblea Constituyente con el objeto de reformar la Constitución, mediante un *referendum consultivo*, debía pronunciarse sobre los diversos aspectos que debían configurar el régimen de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, el Decreto N° 3 del 02-09-99 no satisfizo estas exigencias y, al contrario, omitió toda referencia al régimen de la Constituyente, sustituyendo este aspecto por una solicitud al pueblo de delegación al propio Presidente de la República para regular, él sólo, “las bases del proceso comicial” en el que se debían elegir los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente⁴⁴.

En efecto, la primera pregunta que se proponía en el artículo 3° del Decreto, decía:

“PRIMERA: ¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa?”

Por supuesto, en cuanto a la forma como se formuló la pregunta, lejos de ser una consulta al pueblo sobre una decisión que luego debía adoptar un órgano del Poder Público, conllevaba la pretensión de que fuera el mismo pueblo el que adoptase la decisión directamente; es decir, el que decidiera. La pregunta era ¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente...?; lo que significaba que responder con un “sí”, era decidir convocar la Asamblea. No se trataba de dar un voto favorable para que

⁴⁴ Véase los comentarios críticos a este Decreto en Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, op. cit., pp. 229 a 254.

se la convocara conforme a un texto o proyecto que estableciera su régimen y que también debía ser objeto de la consulta, como lo dijo la Corte Suprema en las sentencias de 19-1-99, sino convocarla directamente.

Por tanto, con la pregunta lo que se perseguía era que fuera el pueblo, directamente mediante referendo decisorio o plebiscitario, el que convocara la Asamblea Nacional Constituyente, pero sin que dicho órgano existiera, pues no estaba previsto en parte alguna y ni siquiera su creación se derivaba de la propia pregunta al pueblo; y sin que siquiera se estableciera la mayoría requerida para que la supuesta decisión de convocarla fuera considerada adoptada. Pero lo más grave de todo era que al momento de votar no sólo no existía la institución que se pretendía convocar, sino que no se sabía cuál podía ser su régimen o configuración.

Es decir, se le pretendía pedir al pueblo *que convocara* una institución que no existía pues no había sido creada y ni siquiera esbozada en un proyecto, lo que viciaba el acto en su objeto, por ser de imposible ejecución como lo establece el Artículo 19, ordinal 3º la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Simplemente nadie puede convocar una institución que no existe y eso es lo que se pretendía con la primera pregunta del Artículo 3º del Decreto. Por ello, en este caso, se desfiguraba así la noción de referendo consultivo, en abierta violación de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

En cuanto a la forma como también se formuló la segunda pregunta para el referendo, en el artículo 3º, decía:

“SEGUNDA: *¿Autoriza usted* al Presidente de la República para que mediante un acto de gobierno fije, oída la opinión de los sectores políticos, sociales y económicos, las bases del proceso comicial en el cual se elegirán los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente?”

En este caso, se preguntaba *¿Autoriza usted* al Presidente de la República...?, por lo que tampoco se estaba en presencia de un referendo consultivo, sino de un referendo también decisorio, por “autorizatorio”, que tampoco preveía ni regulaba el ordenamiento jurídico.

En ese caso, responder con un “sí” significaba autorizar al Presidente de la República para que hiciera algo para lo cual no tenía competencia constitucional, sin que el pueblo siquiera le fijase algunos parámetros de actuación; lo que equivalía a hacerlo supuestamente depositario del poder constituyente originario, cuya expresión a través de una Asamblea Constituyente quedaba a su completa discreción “oída la opinión de los sectores políticos, sociales y económicos” innominados y escogidos también a su arbitrio.

En relación con esta segunda pregunta del Artículo 3° del Decreto, debe señalarse que debiendo tratarse de un referendo consultivo, conforme a la interpretación que le dio la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia al Artículo 182 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, el texto de la pregunta debió contener los elementos necesarios y fundamentales para poder configurar, como producto de la soberanía popular, el régimen de la Asamblea Constituyente para poder convocarla.

Al contrario, se pretendía que el pueblo *autorizase* al Presidente de la República para que mediante un “acto de gobierno” (término erróneamente utilizado, según la doctrina sentada por la Corte Suprema) fuera el que fijase “las bases del proceso comicial en el cual se elegirán los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente”, lo cual, además, desde el punto de vista lógico conforme a la pregunta, debía hacer *después de ser autorizado* por el referendo. Se pretendía así, que mediante un referendo decisorio no previsto en la Ley, el pueblo soberano renunciase a su derecho a participar y delegase o transfiriera al Presidente de la República, sólo, sin siquiera la participación del Consejo de Ministros, para que éste fuera el que fijase posteriormente al referendo, “las bases del proceso comicial” para elegir a los integrantes de la Asamblea Constituyente que constituía parte del régimen de la misma, es decir, las condiciones de elegibilidad, la forma de postulación y las condiciones para la elección. Con ello se pretendía trasladar el poder constituyente al Presidente de la República lo cual era inconstitucional, por no tener competencia para ello.

Pero volviendo a la primera pregunta prevista en el artículo 3 del Decreto N° 3, al someterse a decisión del pueblo el convocar la Asamblea Nacional Constituyente, se precisaba que el objeto o propósito que tendría la que se convocara, si resultaba un “sí” mayoritario (sin saberse en qué proporción), sería la de “*transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico* que permitiera el funcionamiento de una democracia social y participativa”.

De acuerdo con esta pregunta, por tanto, la Asamblea Constituyente que se pretendía convocar popularmente, tenía una misión distinta a la Asamblea Constituyente que conforme a la sentencia de la Corte Suprema del 19-01-99 podía resultar de un referendo consultivo, como un mecanismo para reformar la Constitución distinto a los regulados en los artículos 245 y 246 de la Constitución de 1961. La misión de la Asamblea Constituyente producto del derecho a la participación, conforme a esas sentencias, era reformar la Constitución, por lo que mientras eso no ocurriera, continuaba vigente la Constitución de 1961 y con ella, el régimen

de funcionamiento del Estado que ella establecía, es decir, del Poder Público conforme a la forma del Estado federal y a la separación orgánica de poderes. Ambas sentencias lo habían expresado sin que pudiera quedar duda alguna sobre su sentido, ni pretenderse que eran párrafos inexistentes en ellas. Así, en la decisión de la Corte Suprema del 19-01-1999 (Caso *Referendo Consultivo I*) en la que fue ponente el Magistrado Humberto J. La Roche, se estatuyó:

“Aún cuando el resultado de la decisión popular adquiera vigencia inmediata, *su eficacia sólo procedería cuando, mediante los mecanismos legales establecidos, se dé cumplimiento a la modificación jurídica aprobada. Todo ello siguiendo procedimientos ordinarios previstos en el orden jurídico vigente, a través de los órganos del Poder público competentes en cada caso. Dichos órganos estarán en la obligación de proceder en ese sentido.*”

Por su parte, la sentencia Caso *Referendo Consultivo II* de la misma fecha cuyo ponente fue el Magistrado Héctor Paradisi, concluyó:

“Ciertamente que el asunto que se debate en el presente caso tiene una especial trascendencia nacional, en la medida en que los resultados de una consulta popular como la que se pretende, *sería factor decisivo para que los Organos competentes del Poder Público Nacional diseñen los mecanismos de convocatoria y operatividad de una Asamblea a los fines propuestos; o para que previamente, tomen la iniciativa de enmienda o de reforma que incluya la figura de una Asamblea de esta naturaleza.*”

En consecuencia, era totalmente incompatible con una Asamblea Constituyente cuyo mandato era reformar la Constitución, la Primera Pregunta del artículo 3º del Decreto N° 3 que pretendía que el pueblo, mediante referendo decisorio, convocara una Asamblea Nacional Constituyente pura y simplemente “con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico”.

Sobre el Decreto de Chávez, en todo caso, me expresé en declaraciones dadas al periodista José Ramón Villalobos/Frontera (“Chávez atenta contra la dependencia de autonomía del Poder Judicial,” p. 3-A), publicadas en el **diario Frontera**, de Mérida, el 14 de febrero de 1999 en la cuales expresé:

“A juicio de este constitucionalista, la primera pregunta del decreto, que convoca al referendo, es más grave que la segunda: “esa es la mejor evidencia de que en el país estamos entrando en un régimen autoritario, y esto hay que enfrentarlo” expuso contundente [...].

Las posiciones manifiestas por Brewer Carías fueron contundentes, pues a la par del cuestionamiento anterior agregó que “si así va a empezar el gobierno, si así va a ser la constituyente, si así vamos a hacer la reforma del estado, aquí simplemente lo que se va es a eliminar el poder judicial y ponerlo al servicio del ejecutivo”.

Como quien se quita un bozal para advertir el advenimiento del totalitarismo nacional, el constituyente afirmó que un presidente de la República no puede asumir esa postura, pues recalcó que la Corte Suprema de Justicia tiene que decidir no conforme a lo quiere el pueblo, sino según lo establezca la constitución y las leyes venezolanas.

En tono comparativo Brewer Carías comentó: “imagínense que el Presidente Clinton, hubiese dicho que el senado decida a favor o en contra del pueblo. Esa es la mejor evidencia de que en el país estamos entrando en un régimen autoritario, y esto hay que enfrentarlo, “expuso contundente.

Más grave es la primera

Allan Brewer Carías se mostró resistente a seguir hablando sobre el tema. En principio, sólo quería exponer su criterio en relación con las últimas declaraciones emitidas por el mandatario nacional. Empero ante la insistencia de los reporteros con respecto a las polémicas generadas por la segunda pregunta del decreto presidencial que convoca al referéndum, el experto constitucionalista dijo que, a su juicio, “todo el mundo ha comentado la segunda, pero la primera pregunta es más grave”.

De acuerdo con su óptica, la primera pregunta viola la ley orgánica del sufragio, pues este instrumento legal sí premisa la aplicación de un referéndum consultivo, no obstante “aquí se está haciendo un referéndum decisorio”.

Cuestiona que la primera pregunta es condicionante, pues plantea una directamente ¿Usted Convoca...? en vez de interrogar ¿Está de acuerdo con la convocatoria?

Tal y como está planteado, dijo, la constituyente, entonces, puede significar la eliminación de la federación de los estados, que se elimine a Mérida y vuelvan a crear un gran estado de los andes, así como la abolición del congreso y de los municipios y “esa constituyente no está prevista en la sentencia de la corte, porque ésta autorizó que por vía de un referéndum consultivo se convocará a una constituyente, con el único propósito de reformar la constitución” En su declaratoria el destacado constitucionalista, insistió que el decreto es un “fraude a la constitución, por cuanto se está utilizando una interpretación de la sentencia de la corte para producir un organismo que va a destruir la constitución”.

¿De qué manera los venezolanos pueden conocer a fondo este “fraude o especie de estafa”?

- Ustedes son los primeros responsables en este fin de crisis. La primera responsabilidad la tienen los medios de comunicación; de decir lo que deba decirse en relación con lo que está pasando. Estamos en un proceso progresivo, de tentación al totalitarismo y autoritarismo y esto tenemos que advertirlo. Ahora, si los venezolanos quieren entrar en un autoritarismo que entren, pero no los lleven engañados”.

Ahora bien, el Decreto No. 3, como acto administrativo que era, fue objeto de impugnación mediante diversas acciones contencioso-administrativas de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad que se ejercieron por ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, entre ellas, además una intentada por el abogado Gerardo Blyde otra intentada por mi persona.⁴⁵

Sobre los vicios que tenía el Decreto del Presidente de la República denunciados en el recurso que interpusé me referí también en declaraciones dadas al periodista Edgar López “Decreto presidencial viola el derecho a la participación,” p. D-2) publicadas en el **diario El Nacional**, el 24 de febrero de 1999, con el siguiente texto:

“El jurista Allan Brewer Carías considera que, si el presidente Hugo Chávez tiene el derecho a gobernar, los ciudadanos tienen el derecho a exigirle que lo haga bien.

⁴⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Acción de nulidad por ilegalidad e inconstitucionalidad ejercida contra el decreto No 3 de 02-02-1999 por ante la Corte Suprema de Justicia,” en mi libro: *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1999, pp. 237-321.

Desde su punto de vista, el decreto a través del cual el jefe del Estado solicitó al Consejo Nacional Electoral la organización y realización de una consulta popular previa a la convocatoria de la Asamblea Constituyente está mal hecho y, en ese sentido, interpuso ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia la quinta acción legal contra la resolución del Ejecutivo nacional.

El decreto, dice, es violatorio del derecho a la participación, reivindicado mediante las sentencias que emitió el máximo tribunal el pasado 19 de enero: “No se nos permite decir lo que queremos respecto de la estructura y funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Tal como está redactado, constituye una consulta de carácter decisorio y plebiscitario, no obstante que la misma Corte fue enfática al señalar que lo único previsto en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política es el referéndum consultivo, el cual no tiene carácter vinculante”.

Brewer Carías alertó sobre la posibilidad de que la mayoría de los electores que participen en la consulta contesten “sí” a la primera pregunta y “no” a la segunda:

“Además de ser muy imprecisas, las preguntas no están concatenadas, de modo que, si se plantea esta situación, el decreto, sencillamente, sería de imposible ejecución”.

Recordó que desde hace ocho años ha estado promoviendo la convocatoria a una Asamblea Constituyente, “pero en estricto apego a la racionalidad jurídica”, acotó.

Como medida cautelar, el abogado pidió a la Sala Político Administrativa la suspensión de los efectos del decreto y que la Corte ordene al CNE suspender la organización del referéndum.”

En todo caso, como podía esperarse, el conocimiento de los juicios de impugnación del Decreto presidencial por parte de la Corte Suprema no estuvo exento de tropiezos, ni de presiones que, en mi criterio, afectaban la independencia judicial. Así lo advertí, por ejemplo, en declaraciones dadas a la periodista Marbella Mora Newman (“Expresiones de Chávez atentan contra la independencia del Poder Judicial,” p. 3) publicadas en el **diario Cambio**, de Mérida, el 14 de febrero de 1999, donde advertí sobre las presiones indebidas del Presidente de la sobre la Corte señalando que:

“Si así va a empezar el gobierno a impulsar la Constituyente y la reforma del Estado, va esa eliminar el Poder Judicial y ponerlo al servicio del Poder Ejecutivo. Aquí estamos entrando a un régimen autoritario y eso hay que entenderlo. Si los venezolanos quieren vivir en un autoritarismo que entren, pero que no los lleve engañados”

agregando la periodista lo siguiente:

“Calificó Brewer Carías como una amenaza a la Corte Suprema de Justicia las expresiones del Presidente Chávez, al decir que ésta tiene sólo la opción de decidir con el pueblo o contra el pueblo, por lo que considera que las mismas constituyen un atentado a la independencia y a la autonomía del Poder Judicial. “Si así va a empezar el gobierno a impulsar la Constituyente y vamos a realizar la reforma del Estado, simplemente lo que se va es a eliminar el Poder Judicial y ponerlo al servicio del Poder Ejecutivo”

Para Brewer Carías, un Presidente de la República no puede hacer eso, [...], por lo que considera que ésta es, justamente, la mejor evidencia de que “aquí estamos entrando en un régimen autoritario y esto hay que enfrentarlo”

Expresó que el Presidente Chávez no puede atentar contra la Corte Suprema en esa forma y ésta tiene que decidir no conforme quiera el pueblo y según la voluntad de Chávez, sino de acuerdo con lo que establece la Constitución y las leyes de la República, pues “la Corte sólo está sometida a la Constitución y las leyes y cualquier amenaza en su contra es un atentado contra la autonomía y la independencia judicial”.

Un fraude constitucional

Respecto al decreto del referéndum emitido por el Presidente Chávez, es, a juicio de Allan Brewer Carías, un fraude constitucional. “Se están utilizando mecanismos que la Corte ha permitido, de convocar a una asamblea para reformar la Constitución; para destruir la Constitución”

Tal y como está formulada la primera pregunta, la cual a su criterio dijo es más grave que la segunda, por cuanto viola la Ley Orgánica del Sufragio, pues la Ley sólo permite un referéndum consultivo y aquí se está haciendo uno decisorio, recordando que dicha pregunta dice: ¿Convoca usted una Constituyente?, de manera que todos los venezolanos cuando vayan a votar lo que están es convocando una Constituyente “que no existe, que nadie sabe cómo es y que nos está diciendo convoca Ud., no es que está de acuerdo con que se convoque”

Reiteró que, al hacer esa convocatoria a una Constituyente, que no se sabe cómo está, no está creada, no existe y además si le atribuye a esa Constituyente la función de transformar el Estado.

Para Allan Brewer Carías, esa Constituyente no está prevista en la sentencia de la Corte que autorizó que por la vía de un referéndum consultivo se convocara una Constituyente, con el único propósito de reformar la Constitución, la cual una vez se reforme y se apruebe por un referéndum aprobatorio que es el previsto en la Constitución.

Entonces podrán reconstituirse los poderes de acuerdo con la nueva Constitución; pero, mientras ésta se dicte, una asamblea constituyente no puede asumir esos poderes” Insistió en que es un fraude a la Constitución la forma como hasta ahora se han hecho las cosas. “Se está utilizando una interpretación de la Corte para producir un organismo que va a destruir la Constitución y la propia presidenta de la CSJ se ha inhibido de conocer de las dos demandas contra el decreto, porque ya ha manifestado que mientras la Constitución de 1961 no se sustituya por otra, sigue vigente”, Agregó que si sigue vigente la Constitución de 1961 durante el funcionamiento de la Asamblea, es para que ésta se dedique a reformar la Constitución y los poderes actuales continúan mientras no se sustituya la misma.

Papel fundamental de los medios

Recordando la gran responsabilidad que tienen los medios de comunicación para informar, explicar y hasta responder por los problemas que surgen en cualquier sociedad, Allan Brewer Carías señaló que “ustedes son los primeros responsables en este fin de crisis. La primera responsabilidad la tienen los medios de comunicación, de decir lo que se deba en relación con lo que está pasando. Estamos en un proceso progresivo de tendencia totalitaria y autoritaria y esto tenemos que advertirlo, y si los venezolanos quieren vivir en un autoritarismo que entren; pero que no los lleven engañados”.

Sobre las impugnaciones del decreto Presidencial, en reseña de un acto organizado por la Comisión de Organismos Electorales del CEN, el periodista Alcides Castillo redactó la siguiente reseña “Sobre el proceso constituyente. El CNE trata de remendar el capote»,” publicada en el **diario *El Nacional***, publicada en 26 de febrero de 1999:

“Mientras Ricardo Combellas, miembro de la Comisión Presidencial Constituyente, denuncia que existe “un carnaval de impugnaciones contra el decreto presidencial que convoca el referén-

dum”, pero que no paralizarán el proceso “por ningún concepto”, Allan Brewer-Carías, presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, insiste en que el acto de gobierno es contrario a la Constitución y las leyes.

Añadió que el Consejo Nacional Electoral no tiene competencia alguna para regular ni el quórum de participación ni el de mayoría. Estas posiciones encontradas se expresaron durante el desarrollo del foro Referendo y Asamblea Constituyente, caso venezolano, que se realizó ayer en la sede del organismo comicial.

El acto fue organizado por la Comisión de Organismos Electorales del CEN, que preside Arnaldo León D'Alesandro, y participaron Manuel Quijada, Paciano Padrón, el sacerdote jesuita José Virtuoso, Gustavo Grau, Isaías Rodríguez, Ángel Álvarez y Marcos Gómez, consultor jurídico adjunto del organismo electoral.

Combellas dijo que una vez que el Congreso de la República designe la comisión parlamentaria, comenzarán a trabajar de lleno sobre la propuesta de las bases para la elección de los assembleístas, y se las presentarán al jefe del Estado. Añadió que, si llegan a un acuerdo, será político e independiente de la decisión que tome la Corte Suprema de Justicia.

“Apenas el Congreso designe la comisión, empezamos a trabajar, tiempo de trabajo que será muy intenso, porque esto no puede esperar mucho, porque ya el clamor pro-constituyente es muy fuerte y no lo vamos a paralizar por ningún concepto; eso sí lo dijo el residente con mucha claridad al terminar el encuentro. Si no hay acuerdos, se le dice al Presidente: allí están dos o tres opciones, y es él, en definitiva, quien tiene la responsabilidad histórica ante el pueblo para hacer las propuestas definitivas”, explicó Combellas.

Ante la pregunta de cuáles son los escenarios que maneja el jefe del Estado en caso de que la Corte Suprema anule el decreto, Combellas expresó:

“No sabemos si habrá un nuevo decreto, pero hay varias opciones. Las circunstancias determinarán la estrategia que elaborará el Presidente sobre el particular. Por ejemplo, puede hacer un acto de gobierno, un decreto complementario, o una reforma parcial del Decreto Número 3. Todas esas cosas son muy posibles dentro de los escenarios que hay para resolver de acuerdo con las conversaciones de estas dos comisiones y eventualmente de acuerdo con la decisión, sea cual sea, que tome la Corte”.

Invitó a los “miembros de un reconocido bufete político”, que hacen las impugnaciones, a “que acaben de aclarar cuál es su visión del país. Ellos tienen la oportunidad de votar por el No, si no están de acuerdo con la Constituyente originaria; ellos tienen derecho, pero díganlo directamente y no utilicen artilugios jurídicos para mostrar cuáles son sus verdaderas intenciones y sus verdaderas posiciones. Eso es lo que yo recomendaría a sectores que han hecho este carnaval de impugnaciones”.

Sobre la discusión acerca de la necesidad de que la participación del electorado sea de 50% más uno de los inscritos en el Registro Electoral Permanente, para que la consulta sea legítima, Combellas manifestó, a título personal, que no está de acuerdo con ningún quórum. Ninguna legislación ni la Constitución Nacional establecen obligaciones de quórum para ninguna elección. Incluso el artículo 246 de la Carta Magna señala que basta la mayoría de los sufragantes para dar por aprobada una Constitución sometida a referéndum”.

CNE no es competente

Brewer Carías se refirió al Reglamento de Referendos que discute el CNE. A su juicio, el organismo comicial “trata de enmendar un capote que no puede enmendar, simplemente porque el reglamento que dicte sobre el referéndum sólo puede ser de ejecución de una ley que regula una consulta. No tiene competencia alguna para inventar un referéndum decisorio, cuando no está en la ley”.

Explicó que el gran problema que existe en el ordenamiento legal, con toda la interpretación que dio la Corte al artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, es que lo que está regulado es un referéndum consultivo.

“Sin embargo, la Ley del Sufragio no estableció quórum alguno, lo que reguló fue uno consultivo, no obligatorio ni vinculante, es decir, facultativo, no vinculante. Para un referéndum de este año, no es necesario quórum alguno, ni de participación ni de votación; porque simplemente, cualquiera que vote, quién va a decidir, evaluará qué dirá el pueblo”.

Reiteró que, si la posición del máximo tribunal es de acuerdo con la Constitución y las leyes, “no tengo dudas de que tendrá que declarar la nulidad del decreto por ineficaz y de imposible ejecución”.

Pidió al presidente Chávez que sustituya el decreto, por ser contrario a la Constitución y a las leyes.”

En el mismo sentido en declaraciones dadas al periodista Ángel Bermúdez (“Solicitan suspender llamado a referendo,” p. 1/13) publicadas en el **diario *El Universal***, el 24 de febrero de 1999, expresé lo siguiente:

“El experto en Derecho Administrativo, Allan Brewer Carías, solicitó ayer a la Corte Suprema de Justicia que deje sin efecto el Decreto presidencial número 3, así como también la convocatoria hecha por el Consejo Nacional Electoral para la realización el próximo 25 de abril de un referéndum consultivo sobre la Asamblea Nacional Constituyente.

Se trata de dos medidas cautelares innominadas, que acompañan una solicitud expresa de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad en contra del decreto del Ejecutivo sobre esta materia, las cuales deberán ser decididas por el Máximo Tribunal de manera perentoria.

Según explicó el abogado la disposición presidencial es inconstitucional –pues violaría el derecho ciudadano a la participación–, ilegal –transgrede los artículos 181 y 182 de la Ley del Sufragio– e inejecutable.

“El decreto confiscó la participación porque les quita a los venezolanos su derecho a participar, simplemente al pedirseles que autoricen al Presidente para que fije parte del régimen de la Constituyente referido al sistema electoral. La otra parte del régimen queda en el aire”, dijo.

Indicó que el decreto tiene carácter decisorio y no consultivo; y explicó que para que pueda haber un referéndum decisorio es necesario que exista una ley donde se regule cuál es el quó-forum de participación electoral y cuál es la mayoría exigida para que se considere tomada la decisión por el pueblo.

“Estamos en la posición absurda de convocar un referéndum decisorio donde se le pide al pueblo que convoque a una asamblea y nadie sabe cuál es la mayoría que se requiere para que esto pueda ser efectivo. Así que el decreto en sí mismo es de imposible ejecución”, apuntó.

Aseguró que más que un problema jurídico es un problema de lógica. “El decreto está mal redactado, mal hecho y debe corregirse. Tiene dos preguntas mal formuladas, las cuales ni siquiera son concatenadas”.

Añadió que la única institución que puede exigirle al Presidente que haga las correcciones pertinentes es la CSJ.

“Se nos está pidiendo en este decreto que le transfiramos al Presidente autorización para que fije las bases del proceso comicial, con lo cual el pueblo no podrá participar ni dar su opinión. Por otra parte, en una forma insuficiente, porque sólo se refiere esta autorización a las bases comiciales, con lo cual se nos dice: convoque a una constituyente, autoriza al presidente para fijar las bases comiciales para elegir a los constituyentistas. No se sabe cuál carácter tiene la Asamblea ni nadie lo va a decir, no se sabe cuántos miembros tiene. No se sabe cuál duración tiene, no sabe cuál es su mandato”.

Explicó que en las bases comiciales debe expresarse: cómo se eligen los miembros de la Asamblea, cómo se postula y cuáles son las condiciones para la postulación.

—Si se consignan las bases del decreto, ¿la CSJ ya no tendría sobre qué decidir?, preguntó un reportero.

—Las bases tienen que consultarse. No se trata de dictar un decreto que fije unas bases.

—Pero el Presidente ya ha hecho consultas a distintos sectores...

—El pueblo tiene que ser consultado, eso es la participación, que se le consulte a todos.

Brewer invitó al Presidente a derogar a la brevedad el Decreto número 3, reformularlo y hacerlo bien para que el pueblo pueda participar.”

Todas las acciones de impugnación por inconstitucionalidad que se intentaron contra el Decreto presidencial de convocatoria al referendo consultivo, sin embargo, fueron declaradas inadmisibles por el Juzgado de Sustanciación de la Sala Política Administrativa considerando que el Decreto del Presidente de la República convocando la realización del referendo, *no era un acto administrativo recurrible* por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en virtud de que no producía “efectos externos”.

La Sala consideró que se trataba de una simple “solicitud” formulada por el Presidente ante el Consejo Nacional Electoral, órgano que conforme al artículo 184 de la misma Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, era al que correspondía poner fin al procedimiento administrativo relativo a la convocatoria de los referendos. Es decir, era el que, con su decisión de fijar la fecha de realización de este, una vez verificado que la

“solicitud” cumplía con los requisitos legales, ponía fin a la vía administrativa y, en consecuencia, era el que podía ser revisado jurisdiccionalmente mediante un recurso contencioso electoral⁴⁶.

Independientemente de las críticas u observaciones que se podían formular a las decisiones del Juzgado de Sustanciación, al considerar que un Decreto presidencial de convocatoria de un referendo ordenando además las preguntas que debían formularse, no tenía efectos jurídicos “externos”; la consecuencia de la decisión fue entonces, y conforme con la doctrina sentada por el Juzgado de Sustanciación, la introducción por los interesados de sendas acciones de nulidad (con los mismos argumentos de derecho) pero esta vez contra la Resolución N° 990217-32 del Consejo Nacional Electoral de 17-02-99 dictada en conformidad con el mismo Decreto N° 3 del Presidente de la República, que a su vez había reproducido íntegramente su texto y había fijado la realización del referendo para el día 25-04-99.

A la impugnación de la Resolución del Consejo Nacional Electoral me referí en declaraciones dadas al periodista Edgar López (“Allan Brewer Carías recurrirá contra la convocatoria del CNE. Adelantó que alegará los mismos vicios de ilegalidad e inconstitucionalidad referidos en la demanda de nulidad que intentó contra el decreto presidencial número 3,” p. D-2) publicadas en el **diario *El Nacional***, de 4 de marzo de 1999, cuyo texto es el siguiente:

“En opinión del jurista Allan Brewer Carías, la sentencia del Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, a través de la cual se declaró inadmisibles una de las nueve demandas de nulidad interpuestas contra el decreto presidencial en materia de referéndum, contraria los precedentes sentados por el máximo tribunal, en el sentido de que “no existen actos excluidos del control jurisdiccional”.

“Según el pronunciamiento emitido este martes, pareciera que hemos estado discutiendo sobre una resolución presidencial que no afecta, en nada, a los venezolanos. A pesar -acotó- de que se nos está llamando a opinar sobre un asunto de especial trascendencia nacional, como lo es la creación de un nuevo ordenamiento jurídico”.

⁴⁶ El primero de los autos del Juzgado de Sustanciación, en el sentido indicado, fue dictado el 02-03-99.

Desde su punto de vista, el Juzgado de Sustanciación hizo una consideración excesivamente formalista, al señalar que el decreto es un acto de mero trámite.

No obstante, este cambio de señas en el seno del máximo tribunal, Brewer Carías anunció que en las próximas horas impugnará el acto de convocatoria de la consulta popular por parte del Consejo Nacional Electoral, tal como lo ha sugerido el Juzgado de Sustanciación.

Adelantó que apelará los mismos vicios de ilegalidad e inconstitucionalidad referidos en la demanda de nulidad que, por su parte, interpuso contra el decreto presidencial número 3: “El Juzgado de Sustanciación- agregó- nos está obligando a realizar un ejercicio inútil, pues lo único que ha dicho el Consejo Nacional Electoral es que convoca un referéndum para el 25 de abril, con fundamento en el mismo acto impugnado. Se trata de una convocatoria que, tengo entendido, ni siquiera consta por escrito”.

Brewer Carías considera que ahora y no antes el asunto elevado a la consideración de la Corte constituye un recurso contencioso electoral, en virtud del cual rige el principio de no innovación, es decir, la imposibilidad de modificar el decreto sin previa autorización de la Sala Político Administrativa.

Sin embargo, entre las acciones legales contra el decreto figuran varios recursos contencioso electoral, de modo que tal limitación ya estaría operando.

Blyde pidió aclaratoria

Antes de ejercer recurso de apelación de la declaratoria de inadmisibilidad de su demanda, para lo cual dispone de cinco días, el abogado Gerardo Blyde Pérez solicitó una aclaratoria del fallo emitido este martes por el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Específicamente, Blyde plantea tres interrogantes: 1) cuáles son las actuaciones que debe efectuar el Consejo Nacional Electoral para complementar la solicitud formulada por el presidente de la República; 2) si debe el Consejo Nacional Electoral pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad del acto de iniciación contenido en la solicitud presidencial; y 3) de ser así, aclarar si el pronunciamiento que deba efectuar el Consejo Nacional Electoral debe realizarse antes o después de fijar la fecha del referéndum solicitado.

Por su parte, Tulio Álvarez, miembro de la Comisión Presidencial Constituyente, indicó que el Juzgado de Sustanciación decidió y el pronunciamiento es aplicable al resto de las impugnaciones: “Los recursos debieron estar dirigidos a la convocatoria, al acto del CNE a través del cual se analizó el decreto presidencial y se convocó a referéndum”, dijo Álvarez.

- ¿Es un alivio para el gobierno?

-No. Simplemente que los que intentaron los recursos se equivocaron. Aunque esto va a implicar demoras en la emisión de un pronunciamiento judicial definitivo, las actividades del presidente y sus asesores proseguirá de acuerdo con lo previsto, así como la organización de la consulta popular por parte del CNE.

Respecto de la nueva demanda de nulidad anunciada por Brewer Carías, Álvarez se limitó a señalar que “una simple impugnación no paraliza el proceso.”

Igualmente, en declaraciones dadas a Rosanna Marotta (“No tiene sustentación lógica decisión de CSJ,” p. 1/15) publicadas en el **diario *El Universal***, Caracas, el 4 de marzo de 1999, expresé sobre la decisión del Consejo Nacional Electoral convocando el referendo consultivo, lo siguiente:

“La Corte tiene que ser coherente frente al principio según el cual no puede haber actos de alguno de los poderes públicos, que puedan ser excluidos del control jurídico. El máximo tribunal, con la decisión del martes, señala que el Decreto No. 3 es un mero trámite legal y que no es impugnabile, lo cual no tiene sustentación lógica.

Tal apreciación la fórmula Allan Brewer Carías, quien, basado en los argumentos del Juzgado de Sustanciación de la CSJ, que declaró inadmisibile el recurso de nulidad del Decreto No. 3 introducido por Gerardo Blyde, introducirá este jueves una acción de nulidad contra la decisión del CNE del 17 de febrero, donde se fija fecha para la realización del referendo.

Brewer Carías estima que la Corte obliga a que se paralice el proceso constituyente con el fallo emitido. Para el jurista, quien al igual que Blyde introdujo un recurso de nulidad del decreto presidencial, la sentencia parte del supuesto de que el decreto es ineficaz y no tiene efectos jurídicos, lo que “no tiene soporte lógico, y nos dice a los venezolanos que hemos perdido el tiempo a lo largo de un mes discutiendo los alcances del decreto presidencial”

Explica que, con la decisión, la Corte obliga a acudir al procedimiento contencioso electoral, con lo cual se coarta la posibilidad de que el presidente de la República emite otro decreto donde rectifique los desaciertos del actual.”

Sobre el mismo tema insistí días después, en entrevista dadas a la periodista Irma Álvarez, (“Cuestiona la validez jurídica de la convocatoria a la Constituyente”) publicadas en el **diario *El Universal***, el 11 de marzo de 1999:

“Las bases para la Asamblea Constituyente no tendrán validez jurídica ni producirán efectos externos, hasta que el presidente Hugo Chávez las remita al Consejo Nacional Electoral, organismo que tendría que solicitar la respectiva autorización de la Corte Suprema, para poder incluir o agregar tales bases a la segunda pregunta que integra el cuestionado Decreto 3. Así lo explicó Gerardo Blyde, uno de los abogados que intentó un recurso contencioso electoral contra la resolución del CNE de fecha 17 de febrero, que convoca a un referendo para el 25 de abril. Este aseguró, además, que si estos pasos no se cumplen seguirán vigentes las mismas causas de impugnación del Decreto 3.

En este sentido, dijo a un medio televisivo el abogado Allan Brewer Carías, quien intentó el segundo recurso contencioso electoral contra el acto del CNE: “Ese ha sido el reclamo, que las bases para la Asamblea Constituyente estén incluidas en la pregunta del referendo, para que los venezolanos sepan el próximo 25 de abril por qué están votando, en lugar de votar para que se le autorice a él (léase Hugo Chávez) a fijar determinadas cosas”.

Y es que para el citado presidente de la Academia de Ciencias Sociales y Políticas” el Decreto 3 y la Resolución del CNE no garantizan el derecho a la participación, y eso está confirmado en lo que hemos oído durante la alocución presidencial, después de que el primer mandatario expuso una serie de bases por las cuales no puede votar el pueblo”.

Brewer se enardece asegurar que está de acuerdo con el proceso constituyente desde hace 8 años, y que lo único que está reclamando es “que se respete el derecho de los venezolanos a participar y que ese conjunto de bases se someta a la consulta popular”.

Una vez admitidos por la Sala Política, tal y como lo explicó Brewer Carías, los recursos contenciosos electorales contra el acto administrativo del CNE entraron en el proceso de sustanciación y decisión.

Por tanto, mientras que la CSJ no suspenda los efectos de ese acto, el referendo se hará el 25 de abril. El CNE, por su parte, no podrá modificar su resolución sin autorización de la Corte, mientras dure el juicio.

Finalmente, ambos abogados dijeron “nunca haber enfilado sus baterías legalistas contra el Decreto 3 con miras a retrasar el proceso constituyente, sólo estamos cumpliendo con nuestra labor de velar porque se respeten las leyes”, reiteraron.

Brewer por ahora celebra el que, de acuerdo con la última base para la Constituyente, La nueva Constitución sólo podrá entrar en vigor una vez sometida a referendo, “ello significa que la Carta Magna de 1961 seguirá vigente hasta entonces y que será el límite de la Constituyente.”

XIII

APRECIACIÓN GENERAL SOBRE EL MOMENTO CONSTITUYENTE Y SU SIGNIFICADO EN MARZO DE 1999

El día 17 de marzo de 1999, concluía mi mandato como Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, posición que había ocupado durante los dos años precedentes, desde 1997, precisamente durante los cuales se había dado el debate sobre el momento constituyente en el cual había participado activamente.

Mi discurso fue, por tanto, una apreciación general sobre el momento constituyente formulado apenas Chávez había tomado posesión de la Presidencia de la República y había decretado la convocatoria del referendo consultivo sobre la Asamblea Constituyente, habiendo expresado en el mismo lo siguiente:

“Cuando tomé posesión de la Presidencia de esta Corporación el 18 de marzo de 1997, inicié mi discurso con cuatro agradecimientos. Hoy, sin embargo, lo inicio con uno solo, dirigido a todos los Individuos de Número de la Academia y, particularmente, a los miembros de la Junta Directiva que me han acompañado en estos dos años de gestión, por la confianza depositada en mi persona, al pretender interpretar el rol de la Academia en estos años de crisis institucional y de vacío de liderazgo.

En 1997, iniciaba mi discurso constatando que el país estaba patas arriba, y mutatis mutandi la situación institucional actual, no ha variado mucho. Simplemente, estamos esperando que aparezca el Gobierno. El tiempo transcurrido desde que tomó posesión el Presidente de la República Hugo Chávez Frías, que sólo equivale a mes y medio, parece casi un año; pero, sin embargo, el Gobierno no se nos aparece en la forma que requiere el país en crisis.

Efectivamente tenemos un Presidente muy activo y dedicado como pocas veces lo habíamos visto en los últimos lustros. Él mismo, es el que supervisa los hospitales de noche; el que dirige la operación de involucramiento de los militares en la actividad civil; es el que juega pelota en el Estadio Universitario de Caracas, para recoger fondos para programas sociales; es el que va a hablar personalmente con los invasores de tierras en el Estado Monagas; es el que da discursos, por cierto larguísimos, por cualquier motivo; es el que trata coloquialmente los asuntos de política internacional; es el que discute, personalmente, hasta la madrugada, muchas madrugadas, las bases de la Constituyente, luego de redactar él sólo, también, el Decreto N° 3 del 2 de febrero de 1999; en fin, es el que hace todo y de todo en el Gobierno; él mismo es entonces el Gobierno, por lo cual éste, simplemente, no aparece aún.

Por el bien del Presidente, del país y del funcionamiento de un Estado moderno con todas sus complejidades, es necesario que el Presidente sea Jefe de Estado y del Gobierno, pero que por sobre todo tenga un Gobierno que no es otra cosa que un Gabinete, con Ministros que tengan efectivamente la conducción de las diferentes ramas de la Administración Pública. El Presidente, por más buena voluntad y dedicación que tenga, no puede hacerlo todo.

El momento para que aparezca el Gobierno fuerte que todos hemos estado esperando, es ahora; para que asuma una conducción decidida y ponga orden en la actuación del Estado, sobre todo en un país donde, nos guste o no, el Estado sigue siendo el eje de toda actividad.

Al tomar posesión de la Junta Directiva de esta Corporación, hace dos años, decía que:

“el sistema de Estado Democrático Centralizado de Partidos con membrete federal, instaurado desde los años cuarenta, se agotó, por lo que el Proyecto político de la generación que lo implantó, concluyó. La función, señores -decía en marzo de 1997- terminó; y está a punto de comenzar en el país un nuevo ciclo histórico político, con un nuevo proyecto político a cargo de una nueva generación.”

Agregaba en marzo de 1997, que:

“Lo único es que si queremos que el mismo -el nuevo ciclo histórico político- sea democrático, tiene que estar montado sobre el principio de la descentralización política, y para ello, el liderazgo tradicional lo que no puede es caer en el mismo error histó-

rico de no entender la obra realizada e impedir el cambio, como le ocurrió en su momento, al respectivo liderazgo, invariablemente, al fin de los tres grandes ciclos históricos precedentes: en la víspera de la Guerra Federal; en la víspera de la Revolución Liberal Restauradora y en la víspera de la Revolución de Octubre de 1945. Estamos -decía en 1997- en una situación similar”.

Y, efectivamente, estábamos en una situación similar; es decir, a las puertas de un colapso del sistema político democrático y de una ruptura del orden constitucional.

Lo ocurrido en estos dos años, por tanto, se configura como una disidencia histórica. Por primera vez hemos iniciado la transición de un sistema político, que feneció, hacia otro que estamos por construir, todo en medio de una tremenda crisis, pero en democracia.

Con la elección del Presidente Hugo Chávez Frías, en efecto, hasta ahora nos hemos ahorrado una ruptura, es decir, una guerra, un golpe de Estado o una Revolución, pues el cambio necesario e indispensable que tenía y tiene que experimentar nuestro sistema político, lo hemos iniciado en democracia y en paz.

Yo sé que no es admisible para los historiadores hacer hipótesis sobre hechos que no ocurrieron y argumentaciones sobre lo que hubiese podido ocurrir si hubiesen acaecido. Eso, ciertamente, no es historia sino ficción, pero no resisto la tentación de decir que quizás, si Antonio Leocadio Guzmán hubiese ganado la elección de 1846, representando la bandera del cambio, con toda la demagogia y populismo que se quiera, a lo mejor nos hubiésemos ahorrado las Guerras Federales; igualmente, quizás, si el General Juan Manuel Hernández, el Mocho, hubiese ganado la elección de 1897, representando como en efecto representaba la bandera del cambio liberal frente al decadente liberalismo amarillo, se hubiese evitado la Revolución Liberal Restauradora y sus secuelas autocráticas; e, incluso, también podríamos pensar que, a lo mejor, si el sistema electoral hubiese sido abierto al sufragio universal y directo a comienzos de la década de los cuarenta, quizás nos hubiésemos ahorrado la Revolución de Octubre de 1945 y, electoralmente, hubiesen triunfado las banderas del cambio que en ese momento comenzaban a enarbolarse por el nuevo liderazgo democrático que comenzaba a surgir.

Pero nada de eso ocurrió, y siempre el cambio fue producto de una ruptura devastadora. Ahora la situación es distinta.

El reto que tenemos por delante, iniciado el proceso de cambio en democracia es precisamente preservar la democracia en medio del actual proceso de transformación; es un reto de todos los venezolanos, pues después del proceso de democratización desarrollado durante los últimos cuarenta años, la democracia nos pertenece a todos.

Pero por sobre todo es un reto de la dirigencia política, en particular de la nueva que comienza a instalarse en el Estado Nacional que tiene la responsabilidad de ser gobierno; y de la que, además, por los efectos del proceso de descentralización, ha asumido la conducción de los Estados de la República. La crisis de los partidos políticos tradicionales ha materialmente excluido a su dirigencia de la posibilidad real de ser los conductores de la vida política nacional.

Por ello, un signo más de la crisis del sistema político actual es la confrontación que vamos a ver agudizarse cada vez más, entre la dirigencia del Estado Nacional y la dirigencia de los Estados de la República; es decir, entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales. Aquél le lanza a los Gobernadores, por ejemplo, la responsabilidad del mantenimiento del orden público, y éstos le reclaman al gobierno nacional que también asuma su responsabilidad. De este juego en todo caso, lo que está resultando, sin duda, es un devastador vacío de autoridad y ello a lo que puede conducir es a la anarquía.

Pero en todo este proceso de crisis, el pueblo democratizado exige participación y aún no se vislumbran los nuevos canales que llenen el vacío dejado por los partidos políticos, los cuales, hasta hace poco, eran los únicos vehículos de participación política que existían.

En medio de este vacío, por supuesto, la Asamblea Constituyente aparece como la salida inmediata para poder reunir a todos los actores y fuerzas políticas, nuevos y viejos, para diseñar un nuevo pacto político-social constitucional que sustituya el de Punto Fijo de 1958. Pues en democracia, y es bueno que lo recordemos y lo reiteremos, los representantes del pueblo tienen que ponerse de acuerdo para diseñar un esquema político que asegure la gobernabilidad de la democracia hacia el futuro. De eso se trata la Constituyente.

En agosto del año pasado, en el Discurso que me correspondió leer en la Sesión Solemne de todas las Academias Nacionales con motivo del V Centenario de Venezuela, decía:

“El reto que hoy tenemos los venezolanos, es darnos cuenta definitivamente de cual es la disyuntiva real que tenemos planteada: o convocamos democráticamente la Constituyente para reconstruir el sistema político en ejercicio de nuestros propios derechos democráticos, o nos la van a convocar quizás después de conculcarnos por algún tiempo.”

Agregaba al constatar la crisis terminal del sistema político instaurado a partir de 1945 y reinstaurado en 1958, lo siguiente:

“En esta situación de crisis terminal no hay que temerle a la Constituyente convocada democráticamente, es decir, no hay que temerle a la democracia, siempre que tengamos claro que su sola convocatoria y funcionamiento no va a acabar con los problemas del país; a lo que tenemos que temerle es a la incomprensión del liderazgo político sobre lo que está ocurriendo.”

Incomprensión, por supuesto, no sólo atribuible al viejo liderazgo sino al nuevo, hoy instalado en el Estado, con todo derecho democrático.

La oportunidad del Presidente de la República y de todos los que se han incorporado al servicio del Estado, por tanto, ha sido y es única; todo lo tienen en sus manos para recomponer el sistema político y el gobierno. Sin embargo, en las pocas semanas de ejercicio del poder, no aparece clara la autoridad y el gobierno. No sólo con discursos se gobierna, y el gobierno no puede permitir que se le pierda el respeto. Ello no nos conviene ni a los venezolanos, ni a propuestas como la de la Constituyente, que lamentablemente comienzan a dejar de entusiasmar.

Desde hace siete años hemos planteado la salida Constituyente como la única que podría permitir, en medio de esta crisis, la recomposición del sistema político en paz; y hoy seguimos convencidos de su necesidad, como mecanismo político para asegurar la gobernabilidad democrática.

Sin embargo, el tema no fue todo lo bien llevado que requería desde el gobierno, quizás por incomprensión inicial de algunos planteamientos.

Primero fue la legítima discusión que se surgió desde el año pasado, de que la Convocatoria de una Asamblea Constituyente, en democracia y sin ruptura constitucional, requería su previa consagración en la Constitución para que pudiera actuar como un órgano del Poder Público. Por ello, reiteradamente planteamos que, en virtud del principio de la supremacía constitucional, la Constitución como Ley Suprema, impedía la convocatoria de una Asamblea Constituyente fuera del marco constitucional, pues las únicas vías de reforma constitucional existentes eran las establecidas en el propio texto constitucional, es decir, la Reforma General y la Enmienda atribuidas el Poder Constituyente instituido en el texto fundamental.

Pero, esa legítima discusión lamentablemente fue distorsionada, calificándosela de leguleyerismo o argucias legales, lo que no esconde otra cosa que un desprecio intolerable a la ley y la legalidad.

La discusión sobre la constitucionalidad de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, sin embargo, fue resuelta por el único órgano del Estado que podía hacerlo, es decir, la Corte Suprema de Justicia, no sin que se la hubiese amenazado abierta y directamente por el Poder electo. En sus sentencias del 19 de enero de 1999, la Corte Suprema, en todo caso, al constatar los dos pilares fundamentales sobre los cuales está constituido el Estado Constitucional de Derecho, por una parte, la soberanía popular que reside en el pueblo y, por la otra, la supremacía de la Constitución que nos rige; con fundamento en la misma Constitución de 1961 y en el derecho constitucional a la participación que de ella dimana, le dio más peso al principio de la soberanía popular en relación al principio de la supremacía constitucional, y admitió que mediante un referéndum consultivo el pueblo podía votar por la creación de una Asamblea Constituyente y configurarla, como mecanismo de reforma constitucional, en virtud de que supuestamente las disposiciones de la Constitución sobre su propia reforma sólo restringían a los Poderes Constituidos pero no al Poder Constituyente, es decir, al pueblo manifestado mediante un referéndum.

En esa forma, la Corte como tribunal constitucional, resolvió la discusión sobre la constitucionalidad de la Asamblea, y entonces se pasó a la otra cuestión que apuntaba a determinar quién habría de tomar la iniciativa en la convocatoria al referéndum, si el Presidente de la República o el Congreso.

Instalado éste el 23 de enero, ahí comenzó una también legítima discusión sobre el tema del referéndum, la cual terminó abruptamente al dictar el Presidente de la República, el 02 de febrero de 1999, el Decreto N° 3, mediante el cual convocó el referéndum para que el pueblo se pronunciase sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. Así, incluso los partidos que en el Congreso apoyan al gobierno, se vieron sustraídos de toda idea que pudiera significar que el Congreso adoptase la iniciativa de tal convocatoria.

Y con el Decreto N° 3 se pasó entonces a otro estadio de la discusión, también legítima, sobre su ilegalidad e inconstitucionalidad. El Decreto, en efecto, contrariamente a lo que la Corte Suprema había interpretado acerca del referéndum consultivo regulado en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, convocó un referéndum decisorio mediante el cual se pretendía que el pueblo, al responder afirmativamente a la primera pregunta, convocara directamente la Asamblea, es decir, decidiera su convocatoria en el mismo referéndum. La pregunta, así concebida, en nuestro criterio, violaba lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, pues con la misma no se requería ningún parecer del pueblo y, además, era de imposible ejecución. En efecto, no es posible convocar una Asamblea que no existe y cuyo régimen o estatuto ni siquiera se quería que derivara de la voluntad popular y, además, para que el referéndum fuera decisorio, resultaba elemental la necesidad de alguna previsión sobre el quórum de participación y sobre la mayoría requerida para que la decisión que se necesitaba se considerase como adoptada por el pueblo en su conjunto, pues no es posible pensar que una minoría, en caso de alta abstención, pudiera comprometer a todo el pueblo venezolano.

Este escollo jurídico derivó de la forma mal concebida del referéndum que convocó el Presidente de la República, pues si éste hubiese convocado un referéndum consultivo -facultativo y no obligatorio- como el que regula la Ley, ninguna necesidad había de plantearse el problema del quórum y de la mayoría decisoria.

Por otra parte, el Decreto N° 3, además de apartarse del texto de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, también consideramos que violaba el derecho constitucional a la participación que era el propio fundamento que la Corte Suprema esgrimió para permitir que el pueblo, mediante referéndum consultivo, pudiese crear la Asamblea Constituyente. Con la segunda pregunta del Decreto, le-

jos de someterse a la voluntad popular el estatuto o régimen de la Constituyente que se pretendía convocar, se buscó obtener del pueblo una autorización para que el Presidente de la República fijara, después del referéndum, la parte de dicho régimen relativa al proceso comicial para la elección de los miembros de la Asamblea.

Además, otros temas fueron objeto de discusión jurídica, absolutamente legítima en un Estado de Derecho, como el de los límites y el de la misión de la Asamblea Constituyente como instrumento para la reforma constitucional, dado la ambigua redacción de la primera pregunta dispuesta en el Decreto, que se refiere a una Asamblea Constituyente para transformar el Estado y crear un nuevo orden jurídico, lo cual podía significar la violación de la Constitución de 1961 aún antes de que fuera sustituida por la otra que la Asamblea debe sancionar y que, además, debe ser aprobada mediante referéndum posterior. Ello configuraba un cuadro que denominé de fraude constitucional en el sentido de que podía derivar en la utilización de la Constitución de 1961 para la convocatoria de una Asamblea Constituyente que podía asumir la misión de apartarse del propio texto constitucional y destruirlo, aún antes de que fuera sustituido por otro.

Todo esto nos llevó, junto con otros distinguidos miembros del foro venezolano de intensa vida y actividad académica, a impugnar el Decreto No 3. por ante la Sala Político Administrativa en ejercicio de nuestros derechos ciudadanos. De nuevo vinieron los calificativos de leguleyerismo y de trampas y argucias legales, con el desprecio más absoluto al derecho y a lo que el orden jurídico significa para una sociedad.

Pero en este caso, la Corte Suprema no asumió de inmediato el rol decisor que se requería de ella y, a partir del 2 de marzo de 1999, las acciones de nulidad fueron declaradas inadmisibles con el argumento de que el Decreto Presidencial que nos convidaba a un referéndum y nos indicaba las preguntas de este, no producía efectos externos, es decir, no nos afectaba a los venezolanos directamente, por lo que el acto administrativo que contenía no era revivable por la Justicia. En cambio, la Corte consideró que la que si tenía efectos jurídicos y era justiciable era la decisión del Consejo Nacional Electoral del 17 de febrero de 1999, fijando el día 25 de abril de 1999 para la realización del referéndum, que se había adoptado en cumplimiento del Decreto N° 3, para lo cual, supuestamente, el Consejo había revisado el cumplimiento de los requisitos de Ley.

Lo cierto es que por poco los ciudadanos nos quedamos en un estado de absoluta indefensión, pues para ese momento de la declaración de inadmisibilidad de las acciones de nulidad ejercidas contra el Decreto Presidencial, el Consejo Nacional Electoral aún no había formalizado por escrito su decisión, la cual fue firmada el 3 de marzo de 1999. Por ello, al día siguiente se reintentaron las acciones de nulidad por los mismos motivos y ante la misma Sala Político Administrativa de la Corte Suprema, pero contra la Resolución del Consejo Nacional Electoral que reproducía fiel y totalmente el contenido del Decreto No. 3.

De nuevo se repitieron los ataques contra los impugnantes, es decir, contra el derecho constitucional que todo ciudadano tiene a la supremacía constitucional y a solicitar del Máximo Tribunal que asuma su rol de contralor máximo de la legalidad e inconstitucionalidad de los actos estatales.

El hecho de estar de acuerdo con el proceso constituyente y con la convocatoria de la Asamblea, no pueden inhibirnos de exigir que ello se haga cumpliendo con el ordenamiento constitucional y legal. Nunca hemos sido acomodaticios ni hemos renunciado a nuestras convicciones, y en nuestro caso, además, tenemos una responsabilidad adicional, y es la que nos impone el peso de un pensamiento y una obra escrita en el mundo del derecho durante los últimos cuarenta años, que nos impiden inhibirnos de hacer los planteamientos que hemos venido realizando. Tenemos conciencia de que ni nuestros alumnos ni todos aquellos amigos, incluso los silenciosos que tenemos a través de nuestra obra escrita, nos lo perdonarían.

El debate sobre la inconstitucionalidad e ilegalidad del Decreto No. 3 del Presidente de la República y de la Resolución del Consejo Nacional Electoral, en todo caso, en nuestro criterio, ha producido sus frutos.

El meollo de la cuestión debatida se puede ubicar en la necesidad de que en las preguntas del referéndum se incluyeran las disposiciones relativas al estatuto o régimen de la Constituyente; sólo así se podía realmente garantizar el derecho a la participación y que fuera entonces el pueblo, en el referéndum consultivo, el que en definitiva dispusiese la creación y el régimen de la Asamblea Constituyente, y que el Decreto No. 3 y la subsecuente Resolución del Consejo Nacional Electoral, le negaban.

Fue así, y entre otros aspectos por la argumentación jurídica desplegada que no eran ni son argucias legalistas, que el Presidente de la República en el nuevo Decreto que dictó el 10 de marzo pasado, modificó el Decreto No. 3 y estableció las bases del estatuto de la Asamblea Constituyente. Hizo así lo que debió haber hecho desde el inicio, es decir, precisar el régimen de la Constituyente en unas bases que conforme se señala en el nuevo Decreto, deben ser sometidas “para la aprobación del pueblo en el referéndum convocado por el Consejo Nacional Electoral a celebrarse el 25 de abril de 1999”.

En esta forma, mediante un acto del mismo rango dictado por el Presidente de la República, se eliminó la segunda pregunta inicial del referéndum que pretendía que se autorizase al Presidente para fijar esas bases con posterioridad a su realización, a él sólo, sin siquiera con la decisión del Consejo de Ministros. Ahora, como debe ser, antes de la realización del referéndum el Presidente ha dispuesto que las mencionadas bases deben ser sometidas a la aprobación del voto popular.

Sobre el contenido de las mencionadas bases se pueden hacer observaciones aisladas, como, por ejemplo, la exclusión de los venezolanos naturalizados de poder ser electos constituyentes, lo cual consideramos contrario al artículo 112 de la Constitución; o la ausencia de previsión de algún mecanismo electoral que garantice el derecho de representación proporcional de las minorías, como lo exige el artículo 113 de la Constitución.

Otra observación práctica que debe destacarse es la tarea humanamente imposible de que un ciudadano común, no vinculado a un partido político, pueda recoger las 20.000 firmas previstas. Si ese ciudadano empezase mañana mismo la tarea, tendría 68 días para cumplirla, lo que exigiría recoger 300 firmas diarias, todos los días, que es mucho, para lo cual tendría que invertir más de 10 horas diarias calculando un promedio de 2 minutos por firma. Tarea, por tanto, totalmente imposible para el ciudadano común quien difícilmente podrá participar en la Constituyente. Esa exigencia, lamentablemente, sólo puede ser cumplida por las maquinarias políticas, lo que aunado a la posibilidad que tienen los partidos políticos de postular candidatos conforme a las bases dispuestas por el Presidente Chávez, tenemos el riesgo de tener una Constituyente partidista, y nada más; es decir, más de lo mismo.

Por lo que se refiere al resto de las bases las mismas responden a los planteamientos que se habían venido realizando por diversos sectores nacionales. Las correcciones jurídico-constitucionales a las mismas bien las podría hacer el Consejo Nacional Electoral al reformular su Resolución.

Pero lo importante a destacar es que los esfuerzos jurídicos y recursivos que hicimos rindieron sus frutos. Consideramos, por tanto, que el Presidente nos dio la razón y modificó el Decreto inicial mediante un acto de la misma jerarquía.

Ahora le corresponde al Consejo Nacional Electoral modificar la Resolución del 17 de febrero de 1999, no para cambiar la fecha del referéndum, sino para incorporar en las preguntas que se formularán al pueblo, las bases propuestas por el Presidente que se refieren al estatuto o régimen de la Constituyente, pues los aspectos del procedimiento electoral que algunas de dichas bases contienen, deberán ser objeto de regulación por el propio Consejo Nacional Electoral en otras normas de la nueva Resolución que debe dictar.

Y en todo caso, al haberse canalizado por la Corte Suprema de Justicia las impugnaciones hacia el procedimiento contencioso-electoral, estando la Resolución del Consejo del 17 de febrero de 1999 bajo la revisión judicial de la Corte, el Consejo Nacional Electoral, para poner en vigencia la nueva Resolución que tiene que dictar, deberá requerir conforme al artículo 239 de la Ley Orgánica del Sufragio, la autorización de la propia Corte Suprema de Justicia con lo cual esperamos que queden satisfechas las pretensiones jurídicas que formulamos judicialmente.

Los venezolanos, por tanto, vamos hacia la Asamblea Nacional Constituyente conforme al ordenamiento constitucional y jurídico vigente, y teniendo en cuenta, como lo dice la base undécima del nuevo Decreto presidencial, que la Constitución que redacte la Asamblea Nacional Constituyente será sometida a referendo para quedar definitivamente aprobada. Ello significa que mientras la nueva Constitución no entre en vigor, continúa en vigencia la actual de 1961, lo que, en nuestro criterio, disipa toda duda en torno a que la Asamblea Constituyente pueda usurpar la soberanía popular y arrogársela, convirtiéndose en sí misma en soberana, y suplantando los Poderes constituidos del Estado que existen conforme a la Constitución de 1961. Estos sólo podrán cesar, cuando se apruebe la nueva Constitución y se disponga su disolución.

Nunca en la historia, ni siquiera en los casos de Asambleas Constituyentes originarias de los Estados, como nuestro Congreso General de las Provincias de Venezuela de 1811 que creó el Estado venezolano, puede decirse que las mismas han asumido el poder total, haciendo tabla rasa. Por ello, incluso, la misma Constitución de 1811, con razón precisó que mientras se dictaba un código civil y criminal adaptable a la nueva forma de Gobierno, se declaraba en su fuerza y vigor el Código que había regido hasta entonces en todo lo que no se opusiera a lo establecido en la nueva Constitución, y en esa forma, la Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias del Siglo XVII, estuvo en vigor en nuestro país hasta que se dictaron los Códigos Guzmancistas, a pesar de las Constituyentes posteriores de 1830, 1858 y 1863.

El mito de las Constituyentes con supuestos poderes omnipotentes, ilimitados o absolutos, capaces de “transformar el Estado” y “crear un nuevo orden jurídico”, no es más que eso, un mito, que nunca ha tenido realidad en toda la historia constitucional y menos aún, en democracia. Pretender que una Constituyente democrática se convierta en un poder absoluto, sustitutivo del pueblo soberano, es entrar en el terreno de los hechos y allí no hay razonamiento que valga, salvo la imposición de la fuerza.

En todo caso, en cuanto a los cambios políticos que deben derivar de la Constituyente, los mismos tienen que surgir de varias opciones constitucionales ineludibles, que tienen que entrar en conflicto. Es decir, la Agenda de la Constituyente, globalmente, tiene que girar en torno a los siguientes puntos: en primer lugar, en relación con la opción entre centralismo y descentralización. Aquí no hay más donde escoger en cuanto a la forma del Estado: o este es más democrático y entonces tiene que descentralizarse más, o es más autocrático y entonces se centraliza. Lo que no se puede compaginar es un esquema de Estado centralizado con una supuesta “democracia participativa”; lo cual sería una contradicción insalvable. En este primer punto constituyente, por tanto, la opción por más o menos federación tiene que estar en el centro del debate.

En segundo lugar, está el tema del régimen político; aquí, de nuevo, la opción es entre más o menos democracia; es decir, en perfeccionar la que tenemos, haciéndola más representativa, participativa y social; o simplemente reducirla a supuestos mecanismos de democracia directa que no existen y que eliminarían todo vestigio de representatividad. De nuevo, aquí, entra el tema de la descentrali-

zación política, pues solo distribuyendo y transfiriendo efectivamente el poder en el territorio, acercándolo al ciudadano, es que se puede participar.

En tercer lugar, el otro tema de la agenda constituyente es la opción que debe adoptarse en cuanto al sistema de gobierno: u optamos definitivamente por un sistema de gobierno presidencial u optamos por un sistema parlamentario, donde quien gobierna en definitiva son las mayorías parlamentarias mediante un primer ministro. Lo que no podemos es seguir con el esquema actual de sistema presidencial con sujeción parlamentaria, que afecta muy profundamente la gobernabilidad.

En cuarto lugar, la agenda constituyente necesariamente tiene que resolver las exigencias de control sobre el Poder y su ejercicio, lo que requiere de transformaciones profundas para lograr un Poder Judicial efectivamente autónomo, independiente y protegido, y que no pueda ser objeto de presión ni por los particulares ni por los gobernantes.

En este contexto, la protección de los derechos humanos frente al Poder también tiene que ser institucionalizada: el defensor del pueblo o de los derechos humanos tiene que ser la concreción actual del Poder Moral del que se habla, y que hace referencia a un fósil institucional, fuera de contexto contemporáneo.

Estos, y algunos otros, son los temas de la Constituyente, los cuales deben originar un gran debate político, que tocará otros aspectos como el de la militarización del mundo civil, el de la civilización del mundo militar o el de la separación de ambos ámbitos como ha estado dispuesto en toda nuestra historia.

Pero nada de eso resuelve los problemas sociales, económicos y culturales que agobian al país. Estos deben atacarse gobernando; y eso es lo que espera el país del nuevo gobierno, independientemente de que se convoque y reúna la Constituyente.

Es decir, muchos son los problemas que requieren atención y decisión inmediata y que no tienen ni pueden esperar a que la Asamblea Constituyente se instale, ni que esta inicie sus debates constitucionales. La participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, como uno de los ejes de cualquier política fundamentada en los principios de la justicia social, no es posible que sea decretada por Constituyente alguna ni con la introducción de cambios políticos.

Para ello es necesario, ante todo, crear riqueza; solo así podrá distribuirse o redistribuirse, y esa tiene que ser la tarea inmediata del gobierno, lo que exige actuación en el campo de la economía y en el campo social.

Para ello hay que resolver temas como el de la renegociación de la deuda, sin crear más deuda; el de la producción del petróleo, sin reducir el ingreso ni perder mercados; el de crear el marco adecuado de seguridad jurídica, para atraer y fomentar las inversiones, lo que por cierto no se logra dejando que los que quieren invadan la propiedad; el del estímulo a la inversión privada y reducción del estatismo para evitar el aumento de la deuda pública; el de establecer un régimen impositivo que permita el crecimiento de la economía; en fin, el de comenzar a generar conciencia de solidaridad social y contributiva, de manera que el paternalismo de Estado deje de ser el sistema de vida de la mayoría de los venezolanos, que han estado habituados a la gratuidad absoluta de todo, sin esfuerzo individual.

Nada de esto requiere de una Constituyente. Para enfrentar estos problemas, de lo que se requiere es de Gobierno.”

XIV

LA MODIFICACIÓN DE LAS BASES COMICIALES DEL REFERENDO CONSULTIVO COMO CONSECUENCIA DE LA ANULACIÓN PARCIAL POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA CONVOCATORIA AL REFERENDO CONSULTIVO

Ahora bien, al día siguiente del discurso antes transcrito, con fecha 18 de marzo de 1999, una de las acciones de nulidad que habían sido intentadas contra la Resolución del Consejo Supremo Electoral convocando la Asamblea Constituyente, fue decidida por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia anulando la Segunda Pregunta de la convocatoria al referendo.⁴⁷

En efecto, el acto administrativo dictado por el Consejo Nacional Electoral el 17 de febrero de 1999, contenido en la Resolución No. 990217-32⁴⁸, conforme a lo decidido por el Presidente de la República en el Decreto No. 3 antes mencionado, había resuelto lo siguiente:

“Primero: Convocar para el día 25 de abril del año en curso, el referendo para que el pueblo se pronuncie sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, de conformidad con el Decreto No. 3 de fecha 2 de febrero de 1999 de fecha 02-02-99, dictado por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros.”

⁴⁷ Véase el texto de la sentencia en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas 1999, pp. 169 a 185.

⁴⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la inconstitucional convocatoria a referendo sobre una Asamblea Nacional Constituyente efectuada por el Consejo Nacional Electoral en febrero de 1999”, *Revista Política y Gobierno*, FUNEDA Vol. I, Nº 1, Caracas, Enero-Junio 1999, pp. 29 a 92.

Este acto administrativo,⁴⁹ ante todo, estaba viciado en su causa al fundamentarse en el mencionado Decreto No. 3 de 02-02-99, el cual, al igual que la Resolución, era ilegal e inconstitucional pues violaba los artículos 3, 4, 50, 117 y 139 de la Constitución y los artículos 181 y 184 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política; estaba viciado de desviación de poder; era ineficaz y de imposible ejecución, lo que lo hacía nulo conforme al artículo 19, ordinal 3º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; y, en definitiva, por configurarse, en sí mismo, como un instrumento que podía conducir a un fraude a la Constitución.

En efecto, la Resolución del Consejo Nacional Electoral, al ordenar que se realizase el referendo “de conformidad con el Decreto N° 3 de fecha 02-02-99”, es decir, tomando en consideración las bases establecidas en el mismo, no convocaba en realidad un referendo consultivo, que era el único que autorizaban los artículos 181 y siguientes de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, sino que desviando los poderes que derivaban de lo dispuesto en dichas normas, y contrariándolas, tanto el Presidente de la República en Consejo de Ministros como el Consejo Nacional Electoral, en definitiva, se habían valido de las normas que regulaban la figura del referendo consultivo en dicha Ley, pero para convocar un referendo decisorio, autorizatorio o plebiscitario, cuando ello no estaba autorizado en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política⁵⁰.

En todo caso, como se ha dicho, con ocasión de la impugnación en vía contencioso administrativa de dicha Resolución del Consejo Supremo Electoral, la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema, mediante sentencia de 18 de marzo de 1999 (Caso *Gerardo Blyde*), anuló la segunda pregunta que pretendía delegar en el Presidente el establecimiento del Estatuto de la Constituyente contenida en el Decreto No. 3 y en la consecuencial Resolución del Consejo Nacional Electoral N° 990217-32 del 17 de febrero de 1999⁵¹, considerando que ello violaba el derecho a la parti-

⁴⁹ Curiosamente dicha Resolución no fue publicada en la *Gaceta Oficial*. La referencia a la misma sólo aparece en las Resoluciones del Consejo Nacional Electoral de marzo de 1999 publicadas en *Gaceta Oficial* N° 36.669 de 25-03-99.

⁵⁰ Véase el texto del recurso de inconstitucionalidad que interpusimos ante la Corte Suprema en Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, *op. cit.*, pp. 255 a 321.

⁵¹ Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la inconstitucional convocatoria a Referéndum sobre una Asamblea Nacional Constituyente efectuada por el Consejo Nacional Electoral en febrero de 1999”, en *Revista Política y Gobierno*, FUNEDA, Vol. I, N° 1, Caracas, Enero-Junio 1999, pp. 29 a 92.

cipación política de los ciudadanos al excluirlas del mecanismo del *referéndum consultivo*⁵². La Corte Suprema en dicha sentencia (Ponente Magistrado Hermes Harting), exigió, así, que también se sometiera a consulta popular el propio “estatuto” de la Asamblea Constituyente (sistema de elección, número de miembros, misión, régimen y duración), para que el pueblo, se pronunciara sobre ello.

En efecto, en la sentencia, la Sala declaró *con lugar* el recurso que se había interpuesto contra la mencionada Resolución del Consejo Nacional Electoral y, en consecuencia, *anuló* la segunda pregunta destinada al *referendo* convocado, contenida en dicha Resolución⁵³. La Sala Político Administrativa argumentó en su fallo que dado que la pregunta del referéndum era “sobre la conveniencia de instalar una Asamblea Nacional Constituyente”, de acuerdo al derecho a la participación política que conforme a sus anteriores sentencias del 19-1-99, habían permitido que mediante un referendo consultivo se originase el mecanismo de la Asamblea Constituyente para reformar la Constitución; debía necesariamente procederse “a consultarse sobre aquellas reglas fundamentales que detallen su organización y régimen general”. En consecuencia, al haber ignorado la pregunta segunda tales postulados, y

“al pretender delegar, en el ciudadano Presidente de la República, la fijación de las bases del proceso comicial por el que se elegirán los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente,”

la Corte Suprema concluyó considerando que dicha pregunta segunda era inconstitucional,

“por vulneración del derecho a la participación política implícito en el artículo 50 de la Constitución de la República, como derecho inherente a la persona humana, y así expresamente se declara.”

En definitiva, en relación con la garantía del derecho a la participación política en la formulación del “estatuto” de la Asamblea Nacional Constituyente (las llamadas bases comiciales), que el Presidente de la República había querido confiscar, la Corte Suprema de Justicia rechazó la pretensión presidencial que el pueblo le “delegara la potestad de formu-

⁵² Véase los comentarios a la sentencia y el texto de la misma, así como de su aclaratoria, en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea...* *op. cit.*, pp. 117 a 217

⁵³ Véase el texto de la sentencia en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas 1999, pp. 169 a 185.

lar, él solo, exclusivamente, dichas “bases,” anulando también la Resolución N° 990217-32 de 17 de febrero de 1999 del Consejo Supremo Electoral que reproducía las preguntas que el Presidente había formulado. Es decir, indirectamente consideró que el Decreto del Presidente había sido inconstitucional como lo habíamos alegado y, en definitiva, ordenó que las bases comiciales fueran sometidas a la consulta popular, y aprobadas por el pueblo.

En todo caso, la decisión de la Sala Político Administrativa obligó tanto al Presidente de la República como al Consejo Nacional Electoral a reelaborar la segunda pregunta del *referéndum*, en la cual se enumeraron las *bases comiciales* que regularían el estatuto de la Asamblea, para que fueran sometidas a la consulta popular⁵⁴.

En cuanto al Presidente, tal vez anticipándose a lo que quizás ya sabía que venía en dicha decisión judicial, una semana antes tuvo el cuidado de emitir un nuevo acto administrativo⁵⁵ que sin la menor duda también era un Decreto (aún cuando sin ese nombre y sin número)⁵⁶ mediante el cual ordenó publicar en *Gaceta Oficial* una propuesta del Ejecutivo Nacional fijando las bases de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, para ser *sometida a la aprobación del pueblo en el referendo* convocado.

Por ello, en relación con el necesario sometimiento a votación popular de las “bases comiciales” para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente, como parte del referendo consultivo, luego de las impugnaciones, sobre la modificación de hecho del Decreto por el Presidente señalé en declaraciones dadas a la periodista Dorys Villa-

⁵⁴ Véase el texto de las bases propuestas por el Presidente en la “Orden” de 10-3-99 publicada en la *Gaceta Oficial* N° 36.660 de 12-03-99 y las Resoluciones del Consejo Nacional Electoral N° 990323-70 y 990323-71 de 23-03-99 (*Gaceta Oficial* N° 36.669 de 25-03-99) y N° 990324-72 de 24-03-99 (*Gaceta Oficial* N° 36.672 de 30-03-99).

⁵⁵ Véase el “Aviso Oficial” publicado en *G.O.* N° 36.658 de 10-03-99, que contiene la “orden” de: *Publicación de la propuesta del Ejecutivo Nacional que fija las bases de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, analizada en el Consejo de Ministros del 9 de marzo de 1999, la cual será sometida para la aprobación del pueblo en el referéndum convocado por el Consejo Nacional Electoral a celebrarse el 25 de abril de 1999.*

⁵⁶ En los términos de los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

roel, “Chávez modificó el Decreto sobre el referéndum,” publicadas en el diario *El Mundo*, Caracas, el 17 de marzo de 1999:

“Aunque el Presidente Hugo Chávez insista en que el Decreto No. 3 no tiene marcha atrás porque cumple con todos los requisitos legales, su modificación es un hecho constatado dentro del mismo texto de las bases constituyentes dadas a conocer el pasado 10 de marzo. Ahora, el Jefe de Estado no puede decir que lo que expresa su orden de publicación no es lo que él quiere decir, por tanto, no puede enredar más las cosas.

El planteamiento lo hace el constitucionalista Allan Brewer Carías, quien ha sido uno del grupo de abogados que han impugnado el Decreto sobre referéndum ante la Corte Suprema de Justicia, quien explica que basta con leer el título del texto presidencial donde propone las bases constituyentes para comprobar que el propio presidente ordenó que las mismas sean sometidas a la aprobación del pueblo dentro del referéndum convocado por el CNE para el 25 de abril próximo.

-Ha sido el mismo Presidente quien ha dispuesto que la voluntad popular apruebe las bases constituyentes y esto implica que ha reformado su anterior Decreto.

No entiendo cómo puede decir ahora que el nuevo Decreto sobre las bases constituyentes no dice lo que dice textualmente, señaló el especialista jurídico.

Agrega que el Presidente Chávez le dio la razón a todos los que impugnaron el Decreto No. 3 al reconocer que las bases de la Asamblea Nacional Constituyente debían ser conocidas por el pueblo antes de participar en el referéndum consultivo.

No obstante, el Presidente Hugo Chávez Frías en su reunión con directivos del Consejo Nacional Electoral que calificó como fructífera, insistió en que el único que puede impugnar su Decreto sobre referéndum es el pueblo venezolano, quien está en libertad plena de responder Si o No a la consulta que ha sido convocada por el ente comicial del país. El Primer Mandatario aconseja no “complicar” el proceso Constituyente, buscándole más “alegatos” al Decreto que a su juicio es “legal y sencillo” y que fue completado con propuestas concretas con el propósito de bajar el nivel de conflictividad generado a su alrededor.

Por otra parte, el jefe parlamentario de Proyecto Venezuela, Alberto Franceschi considera que el Gobierno lo que está haciendo es distraer la falta de políticas coherentes en materia económica, centrando la opinión en lo político, cuando existen medidas claras que se pueden tomar a nivel oficial que mejorarían sustancialmente las cosas.

-Lo único que se ve dentro del gobierno son conductas belicosas de sus ministros cuando señalan en el exterior que quieren matar al presidente Chávez, que lo tienen en salsa o que "se lo van a tirar en caldo de ñame", dijo Franceschi.

Frente a toda la polémica que se ha desatado por la legalidad o no de los decretos presidenciales que convoca al referéndum y sobre las bases constituyentes que complementan el mismo, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia declaró improcedente la medida cautelar innominada solicitada por el abogado Gerardo Blyde Pérez con el propósito de suspender la convocatoria al referéndum realizada por el CNE y eso es tomado como una señal que apoya la decisión presidencial de que "el referéndum va".

En todo caso, con el nuevo Decreto, no hay duda de que el Presidente, sin decirlo expresamente, modificó el Decreto No. 3 de 02 de febrero de 1999, eliminando entonces la segunda pregunta que buscaba que se le delegara la fijación de las bases comiciales. De esa manera, el Presidente de la República reconocía el error constitucional que había cometido, como se había denunciado, acogiendo las objeciones fundamentales que se le había –y que habíamos- formulado respecto del Decreto No. 3 y la Resolución del Consejo Nacional Electoral en cuanto a la no inclusión en las preguntas contenidas en dichos actos administrativos, de las bases del régimen de la Constituyente. Correspondía, por tanto, al Consejo Nacional Electoral a modificar la Resolución No. 990217-32 del 17-02-99, a los efectos de *incorporar a las preguntas del referendo* los elementos contenidos en las bases mencionadas que conformaban el régimen o estatuto de la Constituyente, y permitir así, al pueblo, ejercer su derecho a la participación.

Por otra parte, debe destacarse que en la sentencia de 18-3-99, además, la Sala Político Administrativa argumentó y decidió que el referendo regulado en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, era un referendo eminentemente consultivo, es decir, que tenía por objeto conocer la opinión o el parecer del pueblo sobre determinada cuestión o texto, y que, por tanto, con fundamento en dicha norma no se podía convocar un referendo autorizador y, por supuesto, tampoco un referendo decisorio.

Por ello, al resolver y declarar la nulidad de la pregunta segunda del referendo, la Corte incluso se refirió a la primera pregunta contenida en la Resolución que había sido impugnada, aún cuando la misma no había sido objeto de impugnación por el recurrente, señalando:

“Menester referirse a la primera de las preguntas formuladas que deberán responder los votantes, a fin de fijar el marco referencial e interpretativo bajo el cual ha de estudiarse la segunda pregunta.”

Es decir, en una interpretación acorde con la Constitución, señalando que, a pesar de su redacción, mediante la misma no se estaba convocando un referendo decisorio, sino eminentemente consultivo.

Así, la Corte estableció clara y expresamente, a pesar de la forma de redacción de la primera pregunta, el carácter propio de un referendo consultivo, indicando que:

“Esa primera cuestión está dirigida a indagar sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente... Con tal iniciativa se pretende, entonces, *conocer la opinión* de los electores en cuanto a una materia, ciertamente, de especial trascendencia nacional: la conveniencia de convocar una Asamblea Nacional Constituyente;”

Es decir, a pesar de que la pregunta, como estaba formulada: *¿Convoca Ud. una Asamblea Nacional Constituyente...?* implicaba un referendo decisorio; la Corte Suprema advirtió que el mismo era sólo de carácter consultivo, y estaba destinado a indagar o conocer la opinión de los votantes sobre la conveniencia o no de convocar la Asamblea Constituyente.

Por ello, la Corte insistió en que conforme a sus anteriores sentencias del 19-1-99, (*Caso Referendo Consultivo I y II*), lo que se podía realizar conforme a la Ley Orgánica del Sufragio, era un referendo para ser “consultado el parecer del cuerpo electoral sobre cualquier decisión de especial trascendencia nacional”, señalando a la postre que:

“Es perfectamente compatible con la anterior concepción *el interrogar al soberano si está de acuerdo* con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente...”

Más adelante, al analizar sus anteriores sentencias del 19-1-99, la Corte indicó que ese:

“Ejercicio de soberanía no delegado encuentra su cauce precisamente en los mecanismos de participación política directa, el *referendo consultivo*, entre otros, como manifestación concreta que permite conocer de primera mano, *cuál es la opinión del cuerpo consultado* respecto a determinadas materias de evidente trascendencia nacional.”

Y así, en otra parte de la decisión, haciendo referencia una vez más a la anterior sentencia del 19-1-99 (Casos *Referendo Consultivos I y II*), la Corte señaló que:

“Se circunscribió a determinar si de conformidad con el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política puede convocarse a un referendo consultivo, a los fines de determinar si corresponde a la voluntad popular que se convoque a Asamblea Constituyente.

En tal sentido, insistió la Corte en su sentencia:

Que un mecanismo de consulta directo, llamado a resolver sobre materias que no han sido previamente delegadas en representantes, debe preservar, mantener y defender como principal valor, el ser fiel expresión de la verdadera voluntad popular.”

De ello concluyó la Corte en que:

“Entonces, es indispensable, que, formulada la pregunta sobre la conveniencia de instalar una Asamblea Nacional Constituyente, proceda a consultarse sobre aquellas reglas fundamentales que detallen su organización y régimen general.”

Pero, además, sobre el carácter consultivo del referendo regulado en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio, la Sala Política Administrativa insistió en señalar:

“El pronunciamiento de la Sala en fecha 19 de enero de 1999, se circunscribió a determinar si de conformidad con el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política puede convocarse a un referendo consultivo, a los fines de determinar si corresponde a la voluntad popular que se convoque a Asamblea Constituyente. En aquella oportunidad la Sala se pronunció, dentro del análisis interpretativo solicitado, diferenciando la figura de referendo contenida en el precepto de la Ley electoral, del mecanismo de consulta plebiscitaria, estableciendo que el primero se refiere a la consulta sobre un texto o proyecto, en tanto que el segundo, esto es, el plebiscito, tiende a ratificar la confianza en un hombre o gobernante; y concluyó:

Se desprende así del texto aludido (artículo 181), la consagración jurídica de la figura del referendo consultivo como mecanismo llamado a canalizar la participación popular en los asuntos públicos nacionales. De allí que la regla se dirija fundamentalmente a establecer las distintas modalidades para la iniciativa en la convocatoria de la consulta popular.

Retomando, entonces, esta apreciación inicial en cuanto a la naturaleza de la figura consagrada en la norma antes aludida, reitera la Sala, que dicho mecanismo reviste un *carácter eminentemente consultivo*, a diferencia de otras modalidades bajo las cuales se presentan consultas de tipo autorizatorio dirigidas a delegar en determinado funcionario o persona la realización de específicas tareas y gestiones.”

Precisamente, por ello, por estar, “claro entonces el carácter consultivo del referendo previsto en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política”, la Corte Suprema al:

“Dilucidar si la estructura de la segunda pregunta del Referendo fijado por el Consejo Nacional Electoral, por iniciativa del Presidente de la República, se ajusta o no a la figura consagrada legalmente,

concluyó señalando con toda precisión que:

Para la Sala, no cabe duda, que el planteamiento contenido en la cuestión segunda *no responde al referendo consultivo* que utiliza de fundamento.”

En relación con dicho asunto, la Corte concluyó respecto de la mencionada segunda pregunta que:

“Es evidente que, en modo alguno, se está sometiendo al criterio de los electores el examen sobre una materia determinada y específica, por el contrario, lo que se persigue es que se delegue en una sola persona, la decisión sobre ese asunto, lo cual escapa al mecanismo consagrado en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, y así se declara.”

De lo anterior deriva, por tanto, el carácter eminentemente consultivo del referendo regulado en los artículos 181 y siguientes de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, por lo cual no era posible conforme a dicha norma, convocar un referendo ni decisorio ni autorizatorio, sino solo consultivo.

Por ello, precisamente, la Corte anuló la segunda pregunta formulada para el referendo, que regulaba una consulta autorizatoria; y por ello, también, interpretó la primera pregunta redactada en la forma de un referendo decisorio, señalando que sólo podía tratarse de una consulta destinada a “indagar” el parecer o la opinión del pueblo sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente, en el sentido de “interrogar al Soberano si está de acuerdo con la convocatoria” de la misma, lo que, significaba que,

conforme al criterio de la Corte, a pesar de la redacción de la primera pregunta, nunca podía derivarse de una respuesta afirmativa de la misma, que se estaba convocando dicha Asamblea.

Sobre el significado de la anulación de la pregunta No. 2 del Referendo Consultivo, expresé mi criterio en diversas declaraciones a periodistas.

Así, en declaraciones dadas a la periodista Ascensión Reyes (“CNE también debe modificar la pregunta N° 1 del referéndum. El constitucionalista afirmó que al reformularse esta interrogante se le quita todo carácter decisorio, para que se convierta en consultivo,” p. D-5) publicadas en el **diario *El Nacional***, el 21 de marzo de 1999, la misma indicó:

“El constitucionalista Allan Brewer Carías afirmó que el Consejo Nacional Electoral debe reformular la pregunta No. 1 del decreto de referéndum, para quitarle el carácter de decisorio y que se convierta en consultivo.

-Así como la Corte Suprema de Justicia dijo que la pregunta No. 2 es nula porque prevé un referéndum autorizador, y como la ley sólo regula uno consultivo, es necesario poner también la pregunta No. 1 en la forma de referéndum consultivo, de manera de quitarle todo carácter de decisorio. Ha sido la forma de mala redacción de las preguntas lo que originó la polémica sobre el quórum -dijo Brewer Carías.

Puntualizó que ante la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de anular la pregunta No. 2, el camino que debe seguir el CNE es el que se establece en el último párrafo del dictamen.

“La Corte Suprema ordena al Consejo reformular la pregunta No. 2, examinar las propuestas de las bases de la Asamblea Constituyente que formuló el Presidente de la República y considerar su incorporación en la pregunta, con lo cual la responsabilidad íntegra de la continuación del proceso la tiene el organismo comicial”, expresó.

Brewer Carías formuló sus declaraciones al salir del foro “Creadores de Opinión”, que organizaron el Centro Cultural Universitario Darién y el Instituto Per la Colorazione Universitaria.

Explicó que las bases no pasarán automáticamente a ser un cuestionario, porque no se trata de copiarlas completas, sino sólo aquellas que puedan ser incorporadas como preguntas.

-Hay algunas de las bases de la convocatoria que no son realmente para preguntas, porque se trata más del régimen electoral, pero que en todo caso es materia del CNE -dijo.

El especialista aclaró que como se realizara un referéndum consultivo, tal como fue interpretado por la Corte en su sentencia, no es necesario establecer un quórum.

Añadió que el fallo del máximo tribunal deja las decisiones en manos de la voluntad popular, lo cual se había querido desde un principio; pero, por no estar clara la situación, se intentaron diversos recursos de nulidad.

-Ahora sí se garantiza el derecho de participación, y el régimen de la Constituyente será producto de la voluntad popular. Con la decisión de la Corte Suprema de Justicia y la reformulación que haga el Consejo Nacional Electoral se exige que las preguntas contengan el estatuto de la Constituyente y, por tanto, que éste sea de la voluntad popular -expresó.

Dijo también que ahora se resuelve el problema de la participación y se allana el camino, “de modo que podemos ir seguros ya a la Asamblea en Venezuela”.

-Con la anulación de la pregunta No. 2, y la reformulación de la primera, se aclara que no se trata de un referéndum decisorio, sino de uno consultivo y que la Constituyente que se elegirá tiene que actuar conforme a la Constitución vigente, hasta que sea sustituida. Se disipa toda idea de que la Asamblea podía ser omnipotente, que asumiera todos los poderes y sin límites -dijo.”

Sobre el mismo tema, en la reseña de declaraciones dadas al periodista Edgar López (“Ahora sí está garantizada la participación,” p. D-1), publicadas en el **diario El Nacional**, Caracas, 25 de marzo de 1999, expresó:

“El abogado Allan Brewer Carías desistió de las impugnaciones que había interpuesto ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, pues, en su opinión, han sido subsanados los vicios del referéndum consultivo que permitirá la convocatoria a la Asamblea Constituyente.

“El Presidente de la República modificó su decreto y anunció las bases de la Constituyente; la Corte sentenció que la Asamblea se regirá por los principios del Estado democrático de Derecho y, en ese sentido, no tendrá facultades ilimitadas; y, al anular la pregun-

ta número dos y ordenar al Consejo Nacional Electoral su reformulación, se garantiza el derecho a la participación”, resumió Brewer Carías.

-Pero la segunda pregunta sigue estando planteada en forma genérica y se ha advertido que ello pudiera abrir espacios para nuevas impugnaciones.

-Decir si es genérica o específica queda en el campo de la especulación. Vamos a esperar la publicación oficial del texto. La Corte ordenó que se preguntara sobre las bases de la Constituyente y el CNE es autónomo para resolver de qué forma lo hará: si se hará mención expresa de cada uno de los aspectos de la propuesta gubernamental o si sólo se hará referencia a la misma. Lo que sí tiene que hacer el Consejo es garantizar el derecho a la participación política, como lo ha exigido la Corte Suprema de Justicia.

- ¿La sola referencia a las bases estaría garantizando el derecho a la participación?

-Ahora sí está garantizado el derecho a la participación, pues se conocen las bases de la Asamblea Constituyente. No antes, cuando el Presidente pretendía que se autorizara para establecerlas después de celebrado el referéndum.

-En vista del curso del proceso, pareciera que la Constituyente se encargará, exclusivamente, de elaborar una nueva Constitución Nacional.

-En un Estado democrático de Derecho, la Asamblea Constituyente se tiene que encargar de lo que puede encargarse, es decir, establecer un nuevo pacto político social constitucional. En nuestro caso, para sustituir el sistema de Estado centralizado de partidos, que ya no tiene vigencia, por un nuevo sistema para perfeccionar la democracia. Ese nuevo pacto, necesariamente, se refleja en una Constitución.

¿Y las minorías?

Algunos sectores, como el Foro Constitucional de Venezuela, han manifestado su preocupación por la supresión de la representación proporcional de las minorías dispuesta por el CNE.

Cira Romero comentó que “a simple vista” ello implica un desconocimiento de un principio constitucional y, en tal sentido, cualquier ciudadano pudiera acudir a la Corte Suprema y ejercer una nueva impugnación.

Al respecto, Brewer Carías considera que lo resuelto por el CNE no debería implicar mayores obstáculos, pues el organismo comicial está legalmente facultado para decidir sobre la organización Y funcionamiento de la Asamblea Constituyente, sobre la base de la voluntad popular expresada mediante el referéndum.

El abogado Gustavo Linares Benzo, quien todavía espera que se resuelva la apelación que interpuso contra el fallo del Juzgado de Sustanciación, a través del cual se estableció que el decreto presidencial número 3 no es objeto de impugnación, tampoco cree que las minorías se conviertan en una nueva fuente de conflicto: “La Corte ha dicho, y así lo ha interpretado el CNE, que en materia de referéndum y Constituyente no valen cheques en blanco. Lo de las minorías es una especie de zona gris. Los principios de la Constitución del 61 deben inspirar la Constituyente. Sin embargo, no pueden impedir su desarrollo”.

Sobre el tema específico del pretendido carácter originario de la Asamblea Nacional Constituyente que la Corte había eliminado de las preguntas, en la reseña sobre el mismo Foro en las Jornadas de Derecho Constitucional, “Asamblea originaria creará vacío legal” publicada en el **diario El Universal**, Caracas, 25 de marzo de 1999, se informó lo siguiente:

“Si la Asamblea Nacional Constituyente desconoce la Constitución de 1961, eso significaba un golpe de Estado pues se crearía una situación de hecho, en la cual las reglas no existen.

Esta conclusión fue expuesta ayer en el foro Jornadas sobre el proceso constituyente, promovido por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello.

¿Golpe?

Para Allan Brewer Carías, “cualquier desconocimiento a la Constitución del 61 significa un golpe de Estado”. Dice que el poder originario es el pueblo, mas no la Asamblea.

—La CSJ ha sido muy clara en sus decisiones, y esa es la interpretación jurídica que se impone en todas partes del mundo. No es cierto que en la Historia las asambleas hayan sido originarias. Las constituyentes originarias sólo han sido producto de guerras, golpes de Estado, rupturas constitucionales. Gracias a Dios, nosotros estamos en una situación de disidencia histórica, en un proceso de cambio en democracia, con un presidente electo y una constitución vigente. No rompamos eso porque nos conduciría a la anarquía, donde impera el más fuerte y no el orden jurídico.

El politólogo Diego Bautista Urbaneja coincide con Brewer y advierte que con la Constituyente corremos el riesgo de “comprar un espejo nuevo”, pues en Colombia se hizo una nueva Constitución, pero el país siguió siendo el mismo. “Lo que yo veo es que aquí se plantea una Constituyente que obedecerá instrucciones políticas de quien presumiblemente tenga mayoría en ella, y se declare originaria con el respaldo político del Presidente”. Observa que Chávez es juez y parte de un proceso en el cual tiene intereses.

El abogado Jesús María Casal expuso que el proceso constituyente “ha estado dominado por una tensión entre el valor del Estado de derecho y el de la democracia, y lo ideal es que ambos valores convivan”. Dice que sería lamentable que la Asamblea vaya en detrimento del Estado de derecho, “por lo que se impone un control ciudadano para que se desarrolle adecuadamente”.

Cuidado

Adán Febres Cordero, decano de la Facultad de Derecho de la UCAB, alerta acerca del “tremendo vacío legal” que se creará si, efectivamente, son disueltos los poderes constituidos. “Lo que se plantea en este caso es quiénes ejercerán las atribuciones que están definidas en la Constitución. Esas son las cosas por discutir” dijo Febres, “porque podemos producir consecuencias lamentables de carácter nacional e internacional, al estar sin régimen legal durante seis meses” En su opinión estamos dependiendo de la “calidad” de assembleístas que elijamos, y por eso lamentó que el venezolano sea más “emocional” que “racional” a la hora de votar. LC

Igualmente, en relación con el mismo tema de los poderes de constituyente originario de la Asamblea Constituyente, expuse mi criterio en debate con Hermann Escarrá, quien formaba parte de la Comisión que asesoró a Chávez en su propuesta de Referendo y de Asamblea Constituyente, y que reseñó el periodista Edgar López, en reportaje “No se disolverán los poderes constituidos,” publicado en el **diario *El Nacional***, Caracas, 17 de marzo de 1999 (p. D-1):

“Allan Brewer Carías, quien demandó la nulidad del decreto presidencial número 5 y después la convocatoria a referéndum del Consejo Nacional Electoral, y Hermann Escarrá, miembro de la Comisión Presidencial Constituyente, coincidieron al señalar que la Asamblea Constituyente no disolverá los poderes públicos constituidos, es decir, el propio Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Ambos juristas protagonizaron un debate, organizado por el Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional (IAEDEN), sobre los límites y alcance de la Asamblea Constituyente, después que el presidente Hugo Chávez anunció el punto de vista del Gobierno sobre la organización y funcionamiento del organismo que se encargaría de redactar una nueva Constitución (dice Brewer Carías), y/o re-fundar la República (dice Escarra).

Límites claros

Brewer hizo una disertación jurídica sobre el proceso constituyente, pero, en definitiva, manifestó su satisfacción por el contenido del “nuevo decreto” presidencial.

“Es un signo muy positivo, porque ordena que la consulta popular incluya el estatuto de la Constituyente. El Presidente nos dio la razón -expresó Brewer- al reconocer que las bases de la Asamblea debían ser conocidas antes de ser votadas a través de referéndum”.

En su opinión, la segunda pregunta del decreto número 3 habrá de ser sustituida por otra que refiera las bases anunciadas por Chávez.

- ¿Pudiera hacerse estando pendientes de decisión en la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia varios recursos contencioso electorales contra la convocatoria a referéndum?

-Lo podría hacer, previa autorización de la Corte Suprema de Justicia. Y, una vez corregidos los vicios que fundamentan las impugnaciones, la Corte declarará que no tiene materia sobre la cual decidir.

En cuanto a la discusión sobre el quórum, Brewer Carías explicó que todo se resolvería si se cambia la primera pregunta del decreto número 3. “En vez de preguntar: “¿Convoca usted una Asamblea Constituyente?”, como si fuese un referéndum decisorio, se preguntará: ¿Está usted de acuerdo con que se convoque una Asamblea Constituyente? De esta forma, no se requerirá quórum alguno, porque se trataría de una consulta no vinculante, por lo demás el único tipo previsto en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

- ¿Los términos de la propuesta del gobierno garantizan que no serían disueltos los poderes constituidos?

-En mi criterio, las bases décima y undécima establecen límites suficientes para pensar que esa Constituyente no tiene poderes ilimitados, como para disolver los poderes constituidos. Está claro que la nueva Constitución sólo entrará en vigor si, a través de una segunda consulta, el electorado 10 aprueba. Si la Constitución del 61 mantiene su vigencia, los órganos del poder constituido también, a menos que a posteriori la Constituyente decida 10 contrario.

Coexistencia

Hermann Escarrá destacó que el proceso constituyente venezolano es inédito, en la medida en que no es consecuencia de una acción de fuerza, sino de un proceso pacífico de transición política, “atendiendo a los principios elementales del Derecho y de la democracia”, acotó.

Explicó que desde que se instale, hasta que presente a la consideración del pueblo el texto de la nueva Constitución la Asamblea Constituyente coexistirá con los poderes constituidos.

-Pero mucho se ha referido a la deslegitimación de los poderes constituidos.

-Se trata de una relegitimación, como producto de un proceso electoral con reglas distintas, especialmente cuidadosa en cuanto a la ética y la idoneidad de los representantes del pueblo. Y esas cláusulas estarán consagradas en la nueva Constitución. Los nuevos jefes de Estado, los nuevos parlamentarios, los nuevos gobernadores y alcaldes, los nuevos jueces, tienen que ser la expresión de esas nuevas reglas. Por ejemplo, el referéndum revocatorio de mandato aplicable a los miembros del Congreso será posible si existe una vinculación más directa entre electores y elegidos.

En su opinión, el anuncio presidencial sobre las bases de la Asamblea constituye un decreto “ejecutivo, operativo, complementario”, del decreto número 3. “La idea -agregó- era ampliar la pregunta número dos, luego de oír a los diversos sectores de la sociedad venezolana, y antes de emitir el correspondiente acto de gobierno”.

Escarrá sostiene que no es necesario el establecimiento de un quórum, pues la consulta ha tomado como referencia el plebiscito establecido en la Constitución vigente en cuanto al mecanismo de reforma constitucional.

- ¿Está planteada la disolución del Congreso o de la Corte Suprema de Justicia?

-Nunca la disolución. El término disolver es propio de los regímenes totalitarios, y no es el caso. Es probable que se analice limitar el ejercicio de las funciones legislativas o la cesación en el cargo de quienes integran el Congreso de la República. Terminada la labor de la Constituyente, pudiera llevarse a cabo una nueva elección, de acuerdo con el nuevo texto constitucional. La Constituyente no podría sustituir la actividad legislativa ordinaria, como tampoco el control jurisdiccional.”

XV

LOS INTENTOS POR RECOGER LOS “DEMONIOS CONSTITUYENTES” DESATADOS: LA NEGACIÓN JUDICIAL AL CARÁCTER DE “PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO” DE LA ASAMBLEA Y LOS INTENTOS TARDÍOS DE QUERER SOMETER EL PROCESO CONSTITUYENTE A LA CONSTITUCIÓN DE 1961

Ahora bien, volviendo a lo resuelto por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema, la misma además de haber dejado claramente establecido, en su sentencia de 18 de marzo de 1999, el carácter eminentemente consultivo del referendo regulado en los artículos 181 y siguientes de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, intentó precisar con toda claridad los límites de la Asamblea Constituyente que se podía convocar con fundamento en dicha norma y de acuerdo al derecho a la participación política que deriva del artículo 50 de la Constitución; y ello lo hizo al interpretar la pregunta primera del referendo convocado.

En efecto, la Sala en la misma sentencia que comentamos, dijo que:

“La circunstancia de la posibilidad, por vía de ese mecanismo (referendo consultivo) convocado conforme a la Ley Orgánica del Sufragio de celebración de una Asamblea Constituyente, no significa, en modo alguno, por estar precisamente vinculada su estructuración al propio espíritu de la Constitución vigente, bajo cuyos términos se producirá su celebración, la alteración de los principios fundamentales del Estado Democrático de Derecho.”

De ello se derivan los siguientes postulados en relación con la Asamblea Constituyente cuya celebración se convocó como resultado de un referendo consultivo del 25 de abril de 1999, y cuyos miembros se eligieron el 25 de julio de 1999:

En *primer lugar*, que la estructuración de esta estaba vinculada al propio espíritu de la Constitución de 1961. Es decir, que la misma era resultado de la interpretación de la Constitución de 1961 y su estructuración tenía que responder al propio espíritu de dicho texto. La Asamblea, por tanto, no estaba autorizada para apartarse del texto de la Constitución de 1961 y mucho menos para violarlo.

En *segundo lugar*, que, durante el funcionamiento y la celebración de la Asamblea Constituyente, seguía en vigor la Constitución de 1961, texto que limitaba la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente en el sentido de que no podía ser desconocido por la Asamblea.

En *tercer lugar*, que la celebración de la Asamblea Constituyente no significaba, en modo alguno, la alteración de los principios fundamentales del Estado democrático de derecho, es decir, de la organización del Poder Público tal como estaba regulado en la Constitución, tanto en su división vertical (Poder Nacional, Estatal y Municipal), como en la separación orgánica de poderes que existía en esos tres niveles, entre los órganos del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial.

Lo anterior significaba entonces, que, de acuerdo con el criterio de la Corte Suprema, la Asamblea Constituyente cuyos miembros fueron electos como consecuencia del referendo consultivo del 25 de abril de 1999, no podía en forma alguna, durante su celebración y funcionamiento, desconocer, apartarse, suspender o derogar norma alguna de la Constitución de 1961.

Conforme a este postulado, la Sala Político Administrativa interpretó la forma genérica y ambigua del texto de la primera pregunta del referendo, precisando la “finalidad” o misión de la Asamblea en la siguiente forma:

En cuanto al cometido de “la transformación del Estado” a que se refería la primera pregunta, la Sala señaló que ello era:

“En base a la primacía del ciudadano, lo cual equivale a la consagración de los derechos humanos como norte fundamental del nuevo Texto Constitucional;”

y en cuanto a la creación de “un nuevo ordenamiento jurídico”, como cometido de la Asamblea, ello era con el objeto de:

“Que consolide el Estado de derecho a través de un mecanismo que permita la práctica de una democracia social y participativa, debiendo la *nueva Constitución* satisfacer las expectativas del pueblo, y al mismo tiempo cumplir los requerimientos del derecho constitucional democrático, lo cual implica, esencialmente, el man-

tenimiento de los principios fundamentales del Estado democrático de derecho, con sus diferentes estructuras de poder y sus cometidos específicos.”

De lo anterior se derivaba, por tanto, que la misión y finalidad esencial de la Asamblea Nacional Constituyente cuyos miembros fueron electos el 25 de julio de 1999, era producir un nuevo texto constitucional donde se reflejase la transformación del Estado y se crease un nuevo ordenamiento jurídico; es decir, que esa misión era para reflejarla en una nueva Constitución; y que en el cumplimiento de esa tarea de proyectar un nuevo texto constitucional, la Asamblea Constituyente debía darle primacía al ciudadano; consagrar los derechos humanos como norte del nuevo texto constitucional; consolidar el Estado de derecho a través de un mecanismo que permitiera la práctica de una democracia social y participativa; satisfacer los requerimientos del derecho constitucional democrático; y mantener los principios fundamentales del Estado democrático de derecho, con sus diferentes estructuras de poder y sus cometidos específicos, lo que no era otra cosa que la distribución vertical del Poder Público (descentralización política y federalismo) y la separación orgánica de poderes.

En este sentido, la sentencia de la Sala reiteró que la futura Constitución, es decir,

“El establecimiento de este naciente orden jurídico-político deberá responder -conforme al sentido que se infiere de la redacción de la pregunta- a que el texto constitucional respete, y aún estimule, el desarrollo de aquellos valores que insufla una “democracia social y participativa”, en virtud del principio de progresividad a que está sometida la materia.”

En consecuencia, la misión y los cometidos indicados en la primera pregunta del referendo consultivo sólo estaban destinados a guiar la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente en la elaboración del nuevo texto constitucional, como límites a la misma y, en ningún caso, podían dar origen a poderes de la Asamblea, durante su funcionamiento, que pudieran afectar o alterar las regulaciones de la Constitución de 1961. Por ello la Corte fue enfática al señalar que:

“Es la Constitución vigente (1961) la que permite la preservación del Estado de derecho y la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, en caso de que la voluntad popular sea expresada en tal sentido en la respectiva consulta.”

Es decir, lo que había permitido la creación y actuación de la Asamblea Nacional Constituyente convocada como consecuencia de un

referendo consultivo efectuado el 25 de abril de 1999, era la Constitución que en ese momento estaba vigente, de 1961, la cual, además, permitía la preservación del Estado de derecho. Dicha Constitución de 1961, por tanto, no perdía vigencia alguna durante la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual debía encontrar en dicho texto el límite de su actuación, lo que significaba que los poderes constituidos, durante el funcionamiento de la Asamblea, debían continuar actuando conforme a la Constitución que estaba vigente, no pudiendo la Asamblea ni disolverlos ni asumir directamente sus competencias constitucionales. En consecuencia, la Asamblea Constituyente convocada en esta forma no podía legislar, ni gobernar, ni juzgar, funciones que sólo correspondían a las Cámaras Legislativas, al Presidente de la República y sus Ministros y a la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales de la República, respectivamente. Al final, sin embargo, hizo todo eso, sin constitucional autoridad alguna.

Como lo precisó la misma Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa en la “aclaratoria” a la referida sentencia del 18-3-99, dictada el 23-3-99⁵⁷, calificando la afirmación como una “interpretación vinculante”:

“La Asamblea Nacional Constituyente, *por estar vinculada al propio espíritu de la Constitución vigente* (1961), está limitada por los principios fundamentales del Estado democrático de derecho.”

La Asamblea Nacional Constituyente cuya convocatoria se había permitido realizar por las interpretaciones de la Corte Suprema de Justicia, conforme a las sucesivas decisiones de esta, por tanto, comenzaba a ser definida como una institución limitada, sometida a la Constitución de 1961 cuya interpretación le había dado origen, y sin posibilidad de tener el carácter de poder constituyente originario, el cual en democracia sólo el pueblo lo puede ejercer.

Ahora bien, una vez dictada la sentencia de 18-03-1999, anulando la segunda pregunta del artículo 3º del Decreto presidencial N° 3 del 02-02-99 que ya había sido derogada por el acto administrativo (Decreto sin número) dictado por el propio Presidente de la República, en Consejo de Ministros el 10-03-99; sin embargo, la misma pregunta antes había sido reproducida en la Resolución del Consejo Nacional Electoral que fue el acto impugnado en el juicio de nulidad que concluyó con la sentencia de la Cor-

⁵⁷ Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas 1999, pp. 186 a 188; y en *Revista de Derecho Público*, No. 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 83-85.

te Suprema del 18-03-99, y fue la que fue anulada por la Corte, con la orden al Consejo de reformular dicha pregunta, examinando las mencionadas bases y decidiendo sobre su incorporación a las preguntas del referendo consultivo.

En tal sentido, y en cumplimiento al mandato judicial recibido, el Consejo Nacional Electoral, en nuestro criterio, debió haber examinado cada una de las referidas bases. Pero no lo hizo, y reprodujo literalmente la nueva propuesta del Presidente de la República, incurriendo en nuevas inconstitucionalidades.

En efecto, en las mencionadas *bases comiciales*, el Consejo Nacional Electoral había incorporado la base octava tal como había sido incluida (Décima) en la propuesta presidencial⁵⁸, en la cual se había incluido una frase que calificaba a la Asamblea “como poder originario que recoge la soberanía popular”.

Debe destacarse que ello, a su vez, había sido objeto de impugnación ante la Sala, siendo *anulada dicha frase* por la propia Corte mediante una nueva sentencia del 13 de abril de 1999⁵⁹, dictada en ejecución de la anterior, en la cual la Corte precisó que una Asamblea Constituyente electa en el marco del Estado de derecho regulado en la Constitución de 1961, no podía tener los poderes de una Asamblea Constituyente originaria, como los que pretendía el Presidente en su proyecto⁶⁰.

Pero ello, por supuesto, no fue pacíficamente aceptado. La Asamblea que debía convocarse e integrarse conforme a los criterios de la Corte Suprema era para reformar la Constitución de 1961, la cual quedaría

⁵⁸ *Décimo: Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, como poder originario que recoge la soberanía popular, deberá dictar sus propios estatutos de funcionamiento, teniendo como límites los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos.*

⁵⁹ Véase el texto de la sentencia en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea... op. cit.*, pp. 190 a 198; y en *Revista de Derecho Público*, No. 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 85-90.

⁶⁰ Véase sobre las Bases comiciales propuestas por el Presidente de la República y la decisión de la Corte Suprema ordenando se reformulase la Base Comicial Octava, que contemplaba el carácter originario de la Asamblea Nacional Constituyente, véase Alfonso Rivas Quintero, *Derecho Constitucional*, Paredes Editores, Valencia-Venezuela, 2002, pp. 98 y ss., 104 y ss.

derogada cuando se aprobara por referéndum el nuevo texto constitucional. Pero mientras ello ocurriera, el tema de discusión era si la Asamblea podía adoptar “actos constitucionales”, o actos constituyentes al margen de la Constitución de 1961 que era la que estaba en vigencia y la que, conforme a la doctrina de la Corte Suprema, le había dado nacimiento.

En otras palabras, como hemos dicho, se trataba de determinar si la Asamblea tendría carácter de poder constituyente “originario” o si sería un órgano que sólo tendría la misión de elaborar una nueva Constitución como resultaba de las bases comiciales sometidas a aprobación popular el 25-04-99.

Debe señalarse que a pesar de lo poco precisa que fue la Sala Político Administrativa en su decisión de 19-01-99, algunos de los Magistrados que la habían adoptado intentaron explicar, *ex post facto*, en pleno funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente que ya había sido electa en julio de 1999, en sendos Votos Salvados que presentaron a la sentencia de la Corte Suprema en Sala Plena de 14-10-99 (Caso *Impugnación del Decreto de la Asamblea Constituyente de Regulación de las funciones del Poder Legislativo*), que en la mencionada sentencia de enero de 1999 y en otras posteriores, nada se había dicho sobre un pretendido carácter de poder constituyente originario de la Asamblea Constituyente cuya consulta refrendaria se había autorizado judicialmente.

Así, en su voto salvado a la sentencia, el magistrado Hermes Harting señaló, en efecto, que las sentencias de 18-03-99, 23-03-99 y 13-04-99, las cuales en su criterio no contradecían la sentencia de 19-01-99, en relación con los poderes de la Asamblea, que:

“Patentizan la naturaleza de la Asamblea Nacional Constituyente como procedimiento o mecanismo extra-constitucional, *limitado exclusivamente* a la redacción de una nueva Constitución, y cuya *derivación de la Constitución de 1961* lo vincula infragablemente al cumplimiento de los requerimientos del derecho constitucional democrático.”

Por su parte, la magistrada Hildegard Rondón de Sansó, también en voto salvado, al calificar a la sentencia del 19-01-99 como “el punto de partida de todo el proceso constituyente” -y así había sido-, consideró que la sentencia había reconocido que:

“El deseo de lo que se denominara “el soberano” de transformaciones básicas del sistema, podría canalizarse en una modalidad diferente a la prevista en la Constitución vigente, como lo es la manifestación mayoritaria de su voluntad de cambio, a través de un referendo.”

Pero las más importantes precisiones sobre el significado de lo que lo que había sido realmente decidido en esta materia en la sentencia del 19-01-99, (Caso *Referendo Consultivo I*), provinieron del Magistrado ponente de la misma, Humberto J. La Roche, quien consideró que las citas y referencias que se hacían sobre la decisión de la Sala Plena del 14-10-99, habían tergiversado el contenido de aquella, pretendiendo utilizársela indebidamente como fundamento de este fallo. Señaló el magistrado La Roche que:

“La confusión reside esencialmente no sólo en considerarla en su verdadero contexto sino en atribuir a la Asamblea Nacional Constituyente el *poder soberano que reside en el pueblo y sólo en este*, el cual, aunque puede ejercerlo a través de representantes ordinarios como el Congreso de la República, o extraordinarios como la Asamblea Nacional Constituyente, *jamás se desprende de él* o, en otros términos, identificando las nociones de poder constituyente y Asamblea Constituyente...”.

El magistrado La Roche, en esta misma línea, insistió en lo siguiente:

“Conviene observar que precisamente, *siendo el pueblo el titular de la soberanía* en el marco del Estado democrático de derecho, *su poder -el constituyente- es el único verdaderamente originario*. En consecuencia, tanto *los poderes constituidos* ordinarios como incluso la propia Asamblea Constituyente *-poder constituido extraordinario-* está conformada por quienes también determine el soberano, *reflejo del Poder Público derivado o delegado.*”

Estas precisiones que hizo el magistrado La Roche en octubre de 1999, en realidad, eran las que hubiera necesitado el texto mismo de la primigenia sentencia de 19 de enero de 1999, y que debían haber estado incorporadas en su texto, en aquel momento antes de que se abriera la “Caja de Pandora” constituyente. Si allí se hubiese expresado esta posición con claridad por el propio magistrado La Roche, quien había sido su ponente, el país se hubiera ahorrado múltiples controversias interpretativas y desviaciones sobre el proceso constituyente. Pero diez meses después ya era demasiado tarde, pues ya la Asamblea Nacional Constituyente había dado su golpe de Estado al intervenir todos los poderes constituidos violando la Constitución de 1961. En todo caso, era tan tarde que el magistrado La Roche tuvo que conformarse con salvar su voto a la sentencia citada de la Corte en Pleno de 14-10-99. Sobre el pretendido carácter de poder constituyente originario de la Asamblea Nacional Constituyente, que no compartía, en su Voto Salvado, en efecto, el magistrado La Roche señaló lo siguiente:

“A los fines de concluir que la Asamblea Nacional Constituyente es un órgano superior al régimen constitucional vigente, dado su pretendido carácter originario, el fallo del que se disiente cita de manera reiterada la referida sentencia de la Sala Político Administrativa de fecha 19 de enero de 1999. No obstante, las facultades y la naturaleza jurídica que en la nombrada decisión de la Sala se consideran inmanentes al poder constituyente, esto es, *al pueblo* como máximo soberano, la sentencia de la Corte en Pleno *las atribuye al órgano elegido* por ese soberano como su representante para ejercer el máximo poder de organización político-jurídica, lo cual es, a todas luces diferente.”

Por supuesto que se trataba de asuntos diferentes, pero ello no había quedado claro del texto de la sentencia de 19-01-99. Si hubiera quedado expreso en su Ponencia del 19-01-99 que el poder constituyente originario correspondía únicamente al pueblo, y nunca a una Asamblea Constituyente integrada por representantes electos del pueblo, como lo expresó el magistrado La Roche en el voto salvado de 14 de octubre de 1999, la discusión sobre el carácter de poder constituyente originario de la Asamblea Nacional Constituyente jamás se habría planteado en los términos que dominaron la discusión en el país.

Pero no fue así. Al contrario, desde que la Sala Político Administrativa dictó la sentencia del 19-01-99, la discusión sobre ese supuesto carácter de poder constituyente originario y soberano de la propia Asamblea Nacional Constituyente, que defendía con ardor desafiante el Presidente de la República, se había abierto. La creación de la Asamblea como consecuencia de la sentencia, en todo caso, abría el camino del proceso constituyente sin necesidad de reformar la Constitución. Por ello el propio Presidente de la República intentó otorgarle a la Asamblea Nacional Constituyente algún poder constituyente de carácter originario.

Y fue así, como el Consejo Supremo Electoral, mediante Resolución N° 990323-71 de 23 de marzo de 1999⁶¹, en cumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 18 de marzo de 1999 antes indicada, resolvió establecer las “bases comiciales para el referendo consultivo sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente a celebrarse el 25 de abril de 1999”, las cuales, en definitiva, eran el “estatuto”

⁶¹ *Gaceta Oficial* N° 36.669 de 25-03-99. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, UNAM, México 2002, pp. 155 y ss.

de la Asamblea que debía someterse a la votación en el referendo. Por ello, el Consejo, sumiso como siempre a la voluntad presidencial, como se dijo, copió las “bases” que el Presidente había publicado días antes⁶², anticipándose a la sentencia de la Corte, entre las cuales se establecía el carácter de la Asamblea Nacional Constituyente, *como poder originario que recoge la soberanía popular*”.

Con esta propuesta de “base comicial” que, como se dijo, recogía en su totalidad lo que el Presidente de la República había propuesto y publicado, por supuesto se volvía a plantear la discusión sobre el “tema pendiente” del carácter de poder constituyente originario o derivado de la Asamblea Nacional Constituyente que se iba a elegir.

La referida “base comicial” que pretendía atribuir a la Asamblea Nacional Constituyente carácter de “poder constituyente originario”, como se dijo, fue cuestionada ante la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, y este alto Tribunal, mediante sentencia de fecha 13 de abril de 1999⁶³ declaró inconstitucional la frase “como poder originario que recoge la soberanía popular” ordenando su eliminación de las “bases” con fundamento en los siguientes argumentos:

“Resulta incontestable que el contenido de la base comicial identificada bajo el literal octavo -reproducida en la Resolución N° 990323-71 del 23 de marzo de 1999, e incorporada posteriormente a la segunda pregunta del Referendo Consultivo, por remisión ordenada en la Resolución N° 990324-72 del 24 de marzo de 1999, ambas dictadas por el Consejo Nacional Electoral-, y específicamente en lo referente a calificar la Asamblea Nacional Constituyente *como poder originario que recoge la soberanía popular, está en franca contradicción con los principios y criterios vertidos en la sentencia pronunciada por esta Sala el 18 de marzo de 1999, y su aclaratoria del 23 de marzo de 1999, citados anteriormente, induciendo a error al electorado y a los propios integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente, si el soberano se manifestase afirmativamente acerca de su celebración, en lo atinente en su alcance y límites.*”

⁶² “Propuestas del Ejecutivo Nacional”, Gaceta Oficial N° 36.660 de 12-03-99. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, UNAM, México 2002 en nota 117, pp. 147 y ss.

⁶³ Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, UNAM, México 2002, pp. 162 y ss.; y en en *Revista de Derecho Público*, No. 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 85-90.

La Corte Suprema de Justicia advertía, así, que una frase de ese tipo no sólo podía inducir a error a los electores, quienes podían pensar que votando afirmativamente en el referendo podían estar atribuyéndole a la Asamblea Nacional Constituyente el poder soberano que sólo puede tener el propio pueblo, no siendo la soberanía delegable; sino que también podía inducir a error a los propios miembros de la Asamblea Nacional Constituyente que resultasen electos si el referendo aprobaba las bases comiciales, quienes podían llegar a pensar que la Asamblea podía ser detentadora de un poder constituyente originario, sin sujeción a norma alguna, lo cual no era correcto constitucionalmente hablando.

Precisamente para evitar que se produjera tal error, la Corte Suprema había ordenado que se quitara de la “base comicial octava” impugnada la expresión cuestionada de que supuestamente la Asamblea podía considerarse “como poder originario que recoge la soberanía popular”.

No podía entonces haber duda alguna sobre el tema, el cual había sido resuelto expresamente por la Corte Suprema en dicha sentencia, la cual, además había sido dictada en ejecución de la sentencia de fecha 18 de marzo de 1999. La Sala Político-Administrativa determinó con precisión el carácter *no originario* de la Asamblea eliminando la referida frase, teniendo como base para ello los postulados señalados en esta última decisión, en la cual precisó, además, la misión y finalidad de la Asamblea Nacional Constituyente, y determinó la necesaria vigencia de la Constitución de 1961 durante la actuación de esta. Sobre esto, tampoco podía haber duda alguna, quedando expresado por la Corte, en la citada decisión del 18-03-99, como ya hemos indicado, lo siguiente:

“La circunstancia de la posibilidad, por vía de ese mecanismo, de celebración de una Asamblea Nacional Constituyente, no significa, en modo alguno, por estar precisamente vinculada su estructuración al propio espíritu de la *Constitución vigente*, bajo cuyos términos se producirá su celebración, la alteración de los principios fundamentales del Estado democrático de derecho.”

Así mismo, la Sala señaló que:

“Es la *Constitución vigente* la que permite la preservación del Estado de derecho y la *actuación de la Asamblea Nacional Constituyente*, en caso de que la voluntad popular sea expresada en tal sentido en la respectiva consulta.”

Por tanto, la Asamblea Nacional Constituyente se debía configurar como un instrumento de revisión constitucional y nada más, cuyo producto (la nueva Constitución), incluso, sólo podía entrar en vigor cuando posteriormente fuera aprobada por el pueblo en referendo. La Asamblea, por

tanto, ni siquiera tenía potestad para poner en vigencia la nueva Constitución, precisamente porque no tenía carácter de poder constituyente originario, quedando sujeta a la Constitución de 1961, por lo cual no podía afectar el funcionamiento de los órganos constitucionales constituidos del Poder Público.

Como consecuencia de la decisión de fecha 13 de abril de 1999, la Corte Suprema de Justicia ordenó al Consejo Supremo Electoral, la publicación del nuevo contenido de la “base comicial octava”, el cual, con la corrección impuesta por la Corte se publicó mediante Aviso Oficial; sólo cuatro días antes de la fecha del referendo⁶⁴.

En el referendo del 25 de abril de 1999, por tanto, resultó aprobado el texto de la “base comicial octava”, *con la corrección anotada*, en la siguiente forma:

“Octava: Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, ésta deberá dictar sus propios estatutos de funcionamiento, teniendo como límites los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos”.

Pero conforme a lo decidido por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, en otra sentencia posterior, la N° 639 de 3 de junio de 1999 dictada con motivo de la impugnación de la “base comicial tercera” indicada en la Resolución N° 990323-70 de 23 de marzo de 1999 del Consejo Supremo Electoral; una vez aprobadas en referendo, las bases comiciales pasaron a ser “una decisión del cuerpo electoral que aprobó convocar a una Asamblea Nacional Constituyente”.

Conforme a este criterio, las bases comiciales debían considerarse como una manifestación del pueblo, al aprobarlas en el referendo, en ejercicio de su soberanía. Se trataba de una materia que había sido objeto de una consulta popular y que había sido aprobada por el pueblo. Como tal decisión del pueblo, la Corte, en esta sentencia, consideró inadmisibles las acciones de nulidad que habían sido intentadas contra la mencionada “base comicial”, por considerar que “la misma ha sido asumida como una decisión propia del cuerpo electoral, en ejercicio del poder constituyente”.

⁶⁴ *Gaceta Oficial* N° 36.684 de 21-04-99.

Esa “expresión popular” a juicio de la Corte, se había traducido “en una decisión de obligatorio e inmediato cumplimiento”, pues poseía “validez suprema”, situándose el ejercicio del poder constituyente originario sólo en el pueblo, al aprobar en el referendo las referidas bases comiciales.

En efecto, la Corte estimó que el pueblo, como “cuerpo electoral”, al expresarse en el referendo, había actuado como “poder constituyente”, por supuesto de carácter originario, capaz de adoptar decisiones con “validez suprema”.

Estas bases comiciales, por tanto, se podían considerar como de rango constitucional, al haber emanado directamente de la voluntad del pueblo expresada mediante referendo. Por ello, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, en sentencia del 14 de octubre de 1999, dictada con motivo de la impugnación del Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de Regulación de las Funciones del Poder Legislativo, al analizar los mecanismos de reforma constitucional previstos en la Constitución de 1961 (arts. 245 y 246) e invocar lo que la propia Corte ya había resuelto en Sala Político Administrativa, en la sentencia de 19 de enero de 1999, con motivo de la interpretación del artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, sobre el referendo consultivo sobre la Asamblea Constituyente, dijo que la Corte Suprema:

“Arribó a la conclusión de que, en ejercicio del derecho de participación a través de referendo, *se podía consultar al pueblo sobre la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente*. Según se desprende de las citadas sentencias existe un *tercer mecanismo constitucional para modificar la Constitución*. Tal mecanismo no es otro que el de la convocatoria, por parte del pueblo -quien detenta la soberanía y no la pierde por el hecho de delegarla- a una Asamblea Nacional Constituyente. La Asamblea Nacional Constituyente electa el 25 de junio de 1999, tiene definido su régimen fundamental en las preguntas y bases comiciales consultadas en el referendo del 25 de abril de 1999. Esas bases por haber sido aprobadas en ejercicio de la soberanía popular son de *similar rango y naturaleza que la Constitución*.”

En esta forma, la Corte Suprema reconoció rango constitucional similar al de la Constitución de 1961, al contenido de las bases comiciales que se aprobaron por referendo el 25 de abril de 1999, donde se regulaba una Asamblea Nacional Constituyente expresamente *sin carácter de poder constituyente originario*, la cual ni siquiera podía poner en vigencia la nueva Constitución que sancionara, sino que ésta debía ser aprobada por el propio pueblo mediante referendo, quien se había reservado ese poder originario.

Ahora bien, conforme a dichas bases comiciales con validez suprema, el Consejo Supremo Electoral, sin embargo, dictó las “Normas para la Elección de Representantes a la Asamblea Nacional Constituyente”⁶⁵ mediante Resolución N° 990519-154 de 19 de mayo de 1999, en la cual partió del *falso supuesto* de:

“Que las bases comiciales contenidas en la Resolución N° 990323-71 de fecha 23 de marzo de 1999 y publicada en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 36.669 de fecha 25 de marzo de 1999, contenidas en la segunda pregunta del Referendo Consultivo Nacional, celebrado el 25 de abril de 1999, *quedaron aprobadas por el soberano.*”

Esta afirmación, en realidad, era completamente falsa, por lo que el Consejo Supremo Electoral, con esta Resolución, le mintió al país, pues en el referendo consultivo no se aprobaron las bases comiciales tal como aparecieron publicadas en la *Gaceta Oficial* de 25 de marzo de 1999, ya que la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, en su sentencia de fecha 13 de abril de 1999, antes comentada, había introducido la corrección de anular y eliminar una frase de la base comicial octava, precisamente la que rezaba “como poder originario que recoge la soberanía popular”.

Como consecuencia de ello, las bases comiciales que se habían aprobado en el referendo del 25-04-99 habían sido las “corregidas”, publicadas en la *Gaceta Oficial* N° 36.684 del 21-04-99, cuatro días antes de su realización, y no las publicadas en la *Gaceta Oficial* N° 36.669 del 25-03-99, como con toda falsedad, rayana en la mala fe, lo afirmó el Consejo Nacional Electoral en su Resolución comentada del 19-5-99.

En todo caso, tan no se concebía a la Asamblea Nacional Constituyente como un poder constituyente originario que sólo puede corresponder al pueblo, que, en la base comicial novena, como se dijo, se indicó expresamente que la Constitución que elaborara la Asamblea Nacional Constituyente, para entrar en vigor también debía ser aprobada por el pueblo mediante referendo aprobatorio.

Es decir, fue voluntad del pueblo, manifestada expresamente en el referendo de 25 de abril de 1999 como poder constituyente originario, la que prescribe que tal poder constituyente originario continuara en el pueblo, disponiendo que sólo el pueblo podía poner en vigencia la nueva

⁶⁵ *Gaceta Oficial* N° 36.707 de 24-05-99.

Constitución, no otorgándole tal potestad a la Asamblea, la cual, en consecuencia, sólo quedó como poder constituyente derivado aún cuando de carácter extraordinario, con la sola misión de elaborar un texto constitucional en el cual se plasmara la transformación del Estado y se creara un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa, como lo señalaba la pregunta primera del referendo del 25 de abril de 1999, que luego de sancionado por la Asamblea, para que entrara en vigencia, debía ser aprobado por el pueblo mediante referendo.

Pero la discusión del tema del poder constituyente originario como atributo de la Asamblea Nacional Constituyente puede decirse que no llegó a cesar, a pesar de las decisiones de la Corte Suprema. En efecto, incluso debe destacarse la nueva inconstitucionalidad derivada del desacato del Consejo Nacional Electoral en cumplir la orden judicial que derivaba de la anulación de la Resolución N° 990217-32 en relación con el carácter “originario” de la Asamblea.

En efecto, el Consejo Nacional Electoral, como consecuencia de la anulación parcial de su Resolución N° 990217-32 por la Corte Suprema de Justicia, dictó una nueva Resolución, N° 990323-70 de 23 de marzo de 1999, en la cual, materialmente, reprodujo las bases fijadas por el Presidente de la República para la realización del referendo, tal como se habían publicado⁶⁶.

Como se señaló, el abogado Gerardo Blyde había acudido de nuevo a la Sala Político Administrativa solicitando la ejecución de la sentencia anulatoria del 18-3-99, con fundamento, entre otros aspectos, en que la base comicial décima propuesta por el Ejecutivo, y reproducida por el Consejo Nacional Electoral, desacataba el fallo de la Corte del 18 de marzo de 1999, cuando le atribuía “carácter originario” a la futura Asamblea Nacional Constituyente.

La Sala Político Administrativa, en respuesta a este requerimiento, dictó la sentencia de 13 de abril de 1999 (Ponencia del Magistrado Hermes Harting)⁶⁷, en la cual observó que ciertamente, el Consejo Nacio-

⁶⁶ Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, UNAM, México 2002, en nota N° 118, pp. 150 y ss.; y en en *Revista de Derecho Público*, No. 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 85-90.

⁶⁷ Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas 1999, pp. 190 a 198.

nal Electoral había omitido pronunciamiento expreso acerca del examen que debió haber efectuado, de acuerdo a la orden contenida en la citada sentencia, y que originó la Resolución N° 990323-70 del 23 de marzo de 1999, tanto de la mencionada base, como de la establecida en el literal undécimo, de la referida “propuesta” del Ejecutivo Nacional.

Agregó la Sala:

“Sin embargo, la circunstancia de haber dictado dicho ente, el mismo 23 de marzo de 1999, la Resolución N° 990323-71, a través de la cual estableció las bases comiciales para el referendo consultivo a celebrarse el 25 de abril de 1999, incluyendo literalmente el contenido de las referidas bases, modificando únicamente su numeración, a saber: literales octavo y noveno, revela, a juicio de esta Sala, la conformidad del órgano electoral, vale decir, la aceptación implícita de aquellas proposiciones, tal y como fueron presentadas por el Ejecutivo Nacional.”

Ahora bien, la base comicial designada bajo el literal octavo reza textualmente:

“Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, *como poder originario que recoge la soberanía popular*, deberá dictar sus propios estatutos de funcionamiento, teniendo como límites los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos.

Sobre este particular, en la sentencia dictada por esta Sala el 18 de marzo de 1999 se expresó con *meridiana claridad* que la Asamblea Constituyente a ser convocada, “... no significa, en modo alguno, por estar precisamente vinculada su estructuración al propio espíritu de la Constitución vigente, bajo cuyos términos se producirá su celebración, la alteración de los principios fundamentales del Estado democrático de derecho...”, y que “...En consecuencia, es la Constitución vigente la que permite la preservación del Estado de derecho y la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, en caso de que la voluntad popular sea expresada en tal sentido en la respectiva consulta....

A su vez, en el fallo aclaratorio del 23 de marzo de 1999, emanado de esta Sala, se ratificó claramente la naturaleza vinculante de tal criterio interpretativo, referido a la primera pregunta del referendo consultivo nacional 1999, y cuyo contenido debía fijar el marco referencial y alcance de la segunda pregunta del mismo.”

Por todo lo anterior, la Corte Suprema consideró que resultaba incontestable que el contenido de la base comicial identificada bajo el numeral octavo -reproducida en la Resolución N° 990323-71 del 23 de marzo de 1999, e incorporada posteriormente a la segunda pregunta del referendo consultivo, por remisión ordenada en la Resolución N° 990324-72 del 24 de marzo de 1999, ambas dictadas por el Consejo Nacional Electoral-, y específicamente, en lo referente a calificar la Asamblea Nacional Constituyente “*como poder originario que recoge la soberanía popular*”, estaba en franca “contradicción con los principios y criterios” vertidos en la sentencia pronunciada por la Sala el 18 de marzo de 1999, y su aclaratoria del 23 de marzo de 1999,

“Induciendo a error al electorado y a los propios integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente, si el soberano se manifestase afirmativamente acerca de su celebración, en lo atinente a su alcance y límites.”

En consecuencia, de lo anterior, la Sala Político-Administrativa concluyó su sentencia del 13 de abril de 1999, resolviendo, en ejecución de su precedente sentencia fechada 18 de marzo de 1999, la eliminación de la frase “*como poder originario que recoge la soberanía popular*”, y, por tanto, corrigiendo el texto de la base comicial octava, en la forma siguiente:

“Se reformula la base comicial *octava* para el referendo consultivo sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente a realizarse el 25 de abril de 1999, en los términos siguientes:

Octavo: Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, ésta deberá dictar sus propios estatutos de funcionamiento, teniendo como límites los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos.”

E esta forma quedó abierto el proceso constituyente en el país, mediante la celebración del referendo consultivo que se efectuó el 25 de abril de 1999, en el cual se consultó al pueblo sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, con una misión y unos límites específicos fijados por el mismo pueblo al responder afirmativamente a las preguntas y las bases comiciales que conforman su estatuto. En dicho refe-

rendo votaron 4.137.509 de los 11.022.936 electores registrados con una abstención electoral del 62.2%. La votación “sí” representó un 92,4% y la votación “no” un 7,6%⁶⁸.

Conforme a las bases comiciales, la Asamblea Nacional Constituyente fue electa el 25 de julio de 1999 y quedaba sometida a las normas supraconstitucionales que derivaban del *poder constituyente originario* (el pueblo) que se había expresado en el referendo consultivo del 25 de abril de 1999. Durante su funcionamiento debió respetar la vigencia de la Constitución de 1961, la cual sólo debió perder dicha vigencia cuando el pueblo soberano, es decir, el poder constituyente originario se pronunciará aprobando, mediante posterior referendo aprobatorio, la nueva Constitución que elaborase la Asamblea, tal como se precisó en la base comicial novena del referendo de 25 de abril de 1999.

Lo anterior significaba entonces, que, de acuerdo con el criterio de la Corte Suprema, la Asamblea Constituyente cuyos miembros se eligieron consecuencia del *Referéndum Consultivo* del 25 de abril de 1999, no podía en forma alguna durante su celebración y funcionamiento, desconocer, apartarse, suspender o derogar norma alguna de la Constitución de 1961.

Conforme a este postulado, la Sala Político Administrativa interpretó la forma genérica y ambigua del texto de la *Primera Pregunta del Referéndum*, precisando la “finalidad” o misión de la Asamblea en la siguiente forma:

En cuanto al cometido de “la transformación del Estado” a que se refiere la *Primera Pregunta*, la Sala señaló que ello era:

“en base a (*sic*) la primacía del ciudadano, lo cual equivale a la consagración de los derechos humanos como norte fundamental del *nuevo Texto Constitucional*,”

y en cuanto a la creación de “un nuevo ordenamiento jurídico”, como cometido de la Asamblea, ello era con el objeto de:

“que consolide el Estado de Derecho a través de un mecanismo que permita la práctica de una Democracia Social y Participativa, debiendo la *nueva Constitución* satisfacer las expectativas del pueblo, y al mismo tiempo cumplir los requerimientos del Derecho

⁶⁸ Véase José E. Molina V. y Carmen Pérez Baralt, “Procesos Electorales. Venezuela, abril, julio y diciembre de 1999” en *Boletín Electoral Latinoamericano*, CAPEL-IIDH, N° XXII, julio-dic. 1999, San José, 2000, pp. 61 y ss.

Constitucional Democrático, lo cual implica, esencialmente, el mantenimiento de los principios fundamentales del Estado Democrático de Derecho, con sus diferentes estructuras de poder y sus cometidos específicos.”

De lo anterior se derivaba, por tanto, que la misión y finalidad esencial de la Asamblea Nacional Constituyente cuyos miembros fueron electos el 25 de julio de 1999, *era producir un nuevo texto constitucional donde se reflejase la transformación del Estado y se crease un nuevo ordenamiento jurídico*; es decir, que esa misión era para reflejarla en una nueva Constitución; y que en el cumplimiento de esa tarea de proyectar un nuevo texto constitucional, la Asamblea Constituyente debía darle primacía al ciudadano; consagrar los derechos humanos como norte del nuevo texto constitucional; consolidar el Estado de Derecho a través de un mecanismo que permitiera la práctica de una democracia social y participativa; satisfacer los requerimientos del Derecho Constitucional Democrático; y mantener los principios fundamentales del Estado Democrático de Derecho, con sus diferentes estructuras de poder y sus cometidos específicos, lo que no es otra cosa que la distribución vertical del Poder Público (descentralización política y federalismo) y la separación orgánica de poderes.

En este sentido, la sentencia de la Sala reiteró que la futura Constitución, es decir,

“el establecimiento de este naciente orden jurídico-político deberá responder -conforme al sentido que se infiere de la redacción de la pregunta- a que el texto constitucional respete, y aún estimule, el desarrollo de aquellos valores que insufla una “Democracia Social y Participativa”, en virtud del principio de progresividad a que está sometida la materia.”

En consecuencia, la misión y los cometidos indicados en la *Primera Pregunta del Referéndum Consultivo* sólo estaban destinados a guiar la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente en la elaboración del nuevo texto constitucional, como límites a la misma, y en ningún caso podían dar origen a poderes de la Asamblea, durante su funcionamiento, que pudieran afectar o alterar las regulaciones de la Constitución de 1961. Por ello la Corte fue enfática al señalar que:

“es la Constitución vigente la que permite la preservación del Estado de Derecho y la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, en caso de que la voluntad popular sea expresada en tal sentido en la respectiva consulta.”

Es decir, lo que permitió la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente convocada como consecuencia del *Referéndum Consultivo* efectuado el 25 de abril de 1999, fue la Constitución de 1961, la cual, además, permitía la preservación del Estado de Derecho. Dicha Constitución de 1961, por tanto, no perdía vigencia alguna durante la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual encontraba en dicho texto el límite de su actuación, lo que significaba que los Poderes Constituidos, durante el funcionamiento de la Asamblea, debían continuar actuando conforme a la Constitución de 1961, no pudiendo la Asamblea ni disolverlos ni asumir directamente sus competencias constitucionales.

En consecuencia, la Asamblea Constituyente convocada en esta forma no podía legislar, ni gobernar, ni juzgar, funciones que sólo correspondían a las Cámaras Legislativas, al Presidente de la República y sus Ministros y a la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales de la República, respectivamente.

Como resultó de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia antes indicadas, el proceso constituyente venezolano, al contrario de lo que sucedió con todas las experiencias constituyentes del pasado en la historia política de país, no fue producto de una ruptura constitucional con ocasión de una guerra, un golpe de Estado o una Revolución, sino de la interpretación dada por el máximo Tribunal de la República a la Constitución de 1961 y de la voluntad popular expresada, como *Poder Constituyente Originario*, en el *Referéndum Consultivo* del 25 de abril de 1999.

La ruptura constitucional la provocó la propia Asamblea Nacional Constituyente al violar la Constitución de 1961, al asumir poderes constituyentes originarios, violando las bases comiciales que, como lo había resuelto la Corte Suprema, tenían rango supraconstitucional.

La Corte Suprema de Justicia en otra sentencia del 21 de julio de 1999 con ocasión de resolver un recurso de interpretación intentado por los Candidatos Nacionales a la Asamblea Nacional Constituyente (Caso: *Alberto Franceschi, Jorge Olavarría y Gerardo Blyde*), acerca del régimen jurídico que regía el proceso electoral, había destacado el carácter *de jure* del proceso constituyente, señalado que:

“Lo novedoso -y por ello extraordinario- del proceso constituyente venezolano actual, es que el mismo no surgió como consecuencia de un suceso fáctico (guerra civil, golpe de estado, revolu-

ción, etc.), sino que, por el contrario, fue concebido como un “Proceso Constituyente de Iure” esto es, que se trata de un proceso enmarcado dentro del actual sistema jurídico venezolano.”⁶⁹

La consecuencia de lo anterior estaba en que la Asamblea Nacional Constituyente no sólo derivó “de un proceso que se ha desarrollado dentro del actual marco del ordenamiento constitucional y legal”, sino que en su actuación estaba sometida al orden jurídico establecido por la voluntad popular en el *Referéndum* del 25 de abril de 1999, expresada en el conjunto de normas que derivaron de las preguntas del *Referéndum* y de las *Bases Comiciales* aprobadas en el mismo, y que la misma Corte Suprema de Justicia en la sentencia antes mencionada “por su peculiaridad e importancia”, catalogó “como *normas de un rango especial*”; y en anterior sentencia del 3 de junio de 1999 (Caso *Celia María Colón de González*)⁷⁰ consideró como una “expresión popular” que “se tradujo en una *decisión de obligatorio cumplimiento, pues posee, validez suprema*”, es decir, de rango supraconstitucional. Dicha sentencia se cita, además, en la de 17 de junio de 1999 en la cual se declaró *sin lugar* el recurso contencioso administrativo de anulación que había sido ejercido por un conjunto de ciudadanos contra un artículo de la Resolución No. 990519-154 del 19-05-99 del Consejo Nacional Electoral, que había negado la posibilidad de incluir símbolos, signos, siglas o colores que identificasen a los candidatos a la Asamblea Nacional Constituyente postulados por organizaciones políticas⁷¹.

La Asamblea Nacional Constituyente que se eligió el 25 de julio de 1999, en consecuencia, estaba sometida a las normas (Bases Comiciales) aprobadas en el *Referéndum Consultivo* del 25 de abril de 1999, que eran de obligatorio cumplimiento y de rango y validez suprema (supraconstitucional), como manifestación del poder constituyente originario que sólo corresponde al pueblo, conforme a las cuales no sólo se precisó la misión de la Asamblea, sino sus límites.

⁶⁹ Véase el texto en *Revista de Derecho Público*, No. 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 104 a 110.

⁷⁰ Véase el texto en *Idem*, pp. 90 a 93.

⁷¹ Véase el texto en *Idem*, pp. 104 a 110.

Sobre ello se pronunció además, la Corte Suprema de Justicia, como se ha señalado, en sus decisiones de 17 de junio de 1999⁷²; y luego, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 6 de 27 de enero de 2000, la cual señaló que las bases comiciales referidas “que fijaron los límites de actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, son de similar rango y naturaleza que la Constitución, como la cúspide de las normas del proceso constituyente”, y además, que eran “supraconstitucionales respecto de la Constitución de 1961, lo cual no quiere decir que la Constitución estaba sujeta a estos, sino que se trataba de un ordenamiento no vinculado con las normas que rigen el Poder Constituyente.”⁷³

⁷² Véase el texto de esas sentencias en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea... op. cit.*, pp. 221 y ss.; y en en *Revista de Derecho Público*, No. 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 93 a 104.

⁷³ Caso: *Milagros Gómez y otros*. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Caracas, 2000, p. 82.

XVI

MI POSTULACIÓN POR INICIATIVA PROPIA COMO CANDIDATO INDEPENDIENTE PARA LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, EL MANIFIESTO FEDERAL QUE FORMulé PARA ELLO Y LOS TEMAS PARA EL DEBATE CONSTITUYENTE

El día 25 de abril de 1999, una vez que se realizó el referendo consultivo, quedó abierto el proceso constituyente en el país. En el mismo se había consultado al pueblo sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, con una misión y unos límites específicos fijados por el mismo pueblo al responder afirmativamente a las preguntas y las bases comiciales que conforman su estatuto. En dicho referendo, votaron 4.137.509 de los 11.022.936 electores registrados con una abstención electoral del 62,2%. La votación “sí” representó un 92,4% y la votación “no” un 7,6%.⁷⁴

Conforme a las bases comiciales aprobadas popularmente, la Asamblea Nacional Constituyente fue electa el 25 de julio de 1999 y quedaba sometida a las normas supraconstitucionales que derivaban del poder constituyente originario, es decir, del pueblo que se había expresado en el referendo consultivo del 25 de abril de 1999. Durante su funcionamiento debió respetar la vigencia de la Constitución de 1961, la cual sólo debió perder dicha vigencia cuando el pueblo soberano, es decir, el poder constituyente originario se pronunciará aprobando, mediante posterior referendo aprobatorio, la nueva Constitución que elaborase la Asamblea, tal como se precisó en la base comicial novena del referendo de 25 de abril de 1999.

⁷⁴ Véase José E. Molina V. y Carmen Pérez Baralt, “Procesos Electorales. Venezuela, abril, julio y diciembre de 1999” en *Boletín Electoral Latinoamericano*, CAPEL-IIDH, N° XXII, julio-dic. 1999, San José, 2000, pp. 61 y ss.

En todo caso, hasta la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente puede decirse que con base en las decisiones de la Corte Suprema de Justicia antes indicadas, el proceso constituyente venezolano que se iniciaba, al contrario de lo que había sucedido con todas las experiencias constituyentes del pasado en la historia política de país, no fue producto de una ruptura constitucional con ocasión de una guerra, un golpe de Estado o una Revolución, sino de la interpretación dada por el máximo Tribunal de la República a la Constitución de 1961 y de la voluntad popular expresada, como Poder Constituyente Originario, en el Referéndum Consultivo del 25 de abril de 1999. La ruptura constitucional la provocó la propia Asamblea Nacional Constituyente al violar la Constitución de 1961, al asumir poderes constituyentes originarios, violando las bases comiciales que, como lo había resuelto la Corte Suprema, tenían rango supraconstitucional.

Entre las bases comiciales establecidas y aprobadas en el referéndum consultivo del 25 de abril de 1999, la *Base Comicial Tercera* reguló el sistema para la elección de 131 constituyentes así: 104 constituyentes distribuidos en las 24 circunscripciones regionales correspondientes a las entidades políticas del territorio (Estados y Distrito Federal), 24 constituyentes en la circunscripción nacional, y 3 constituyentes en representación de los pueblos indígenas, que en Venezuela son muy exiguos desde el punto de vista de la población y presencia en la dinámica social.

Conforme a tal sistema, el día 25 de julio de 1999 se eligieron los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, resultando la Asamblea dominada por los 125 constituyentes electos con el directo y abierto apoyo del Presidente Chávez, quedando configurada la “oposición” con sólo 6 constituyentes. Es decir, la totalidad de los miembros electos en los Estados, excepto uno, fueron electos de las listas apoyadas públicamente por el Presidente Chávez, la totalidad de los miembros electos en las comunidades indígenas lo apoyaron abiertamente, y de los 24 electos en la elección a nivel nacional, los 20 candidatos propuestos por Chávez fueron electos.

De ello resultó que sólo cuatro constituyentes en la circunscripción nacional que se postularon como candidatos independientes y que no pertenecían a las listas apoyadas por Chávez, fueron los electos en forma independiente (Claudio Fermín, Jorge Olavarría, Alberto Franceschi y quien esto escribe, Allan R. Brewer-Carías.). Los mismos formaron el grupo de constituyentes de la “oposición” al Presidente Chávez. La relación durante todo el tiempo de funcionamiento de la Asamblea Constituyente fue entonces de cuatro (4) contra 127, habiéndose impuesto la mayoría - en definitivo - en todos los casos realmente debatidos.

Por mi parte, como base para mi candidatura la cual propuse por iniciativa propia, formulé la siguiente *“Propuesta Democrática Federal* (Temas para el debate ante la Asamblea Nacional Constituyente), como base fundamental de mi campaña:

“El más importante y esencial de los debates políticos en los cuales tenemos que participar todos los venezolanos, en el futuro inmediato, es el de si queremos más o menos democracia; es decir, si debemos perfeccionar y profundizar la democracia para asegurar su futura gobernabilidad, haciéndola más representativa y participativa, o si debemos sustituir la democracia por un régimen político autoritario, militarista e impositivo, fundamentado en la centralización y concentración del Poder.

El debate es inevitable. Estamos en medio de la más grave y aguda crisis del sistema político del Estado Democrático Centralizado de Partidos que con sus raíces en la Revolución de Octubre de 1945, se estableció a partir del Pacto de Punto Fijo de 1958, y cuyo liderazgo tuvo como Proyecto Político Nacional implantar la democracia en el que, entonces, era el país con menos tradición democrática en América Latina. Para ello, los partidos políticos, organizados conforme al principio del centralismo democrático, asumieron y ejercieron el monopolio de la participación y de la representatividad políticas, cerrando el espacio político para la emergencia de distintos y nuevos liderazgos fuera de los propios partidos.

El sistema, sin duda, funcionó durante los primeros lustros del sistema democrático y el país se democratizó progresivamente; pero después, la incomprensión del liderazgo partidista respecto de la propia realización del proyecto democratizador, que comenzaba a exigir la apertura de la misma democracia para permitir nuevas formas de participación y de representatividad políticas, condujo a la crisis terminal del sistema que hemos presenciado durante los últimos lustros, con el desprestigio de los partidos y el vacío de liderazgo que ello provocó.

Lo importante es no confundir a la democracia como régimen político, con el sistema de Estado Centralizado de Partidos. Es este el que está en crisis, no la democracia; es el sistema político el que tenemos que cambiar, para precisamente perfeccionar y profundizar la democracia, no para acabar con ella. Y en democracia, ello sólo puede lograrse estableciendo un sistema político de Estado Democrático Descentralizado y Participativo.

Por primera vez en nuestra historia política, la crisis terminal de un sistema político no ha conducido a una ruptura constitucional como producto de una guerra, una revolución o un golpe de Estado (como ocurrió a mitades del Siglo pasado con las guerras federales; a finales del mismo Siglo, con la Revolución Liberal Restauradora, y a mitades del presente Siglo, con la Revolución de Octubre). El camino de transición, ahora, ha sido abierto por una elección democrática, que permite que, precisamente en democracia, se pueda diseñar e introducir los cambios radicales y necesarios al sistema de Estado Centralizado de Partidos para sustituirlo por un sistema de Estado Descentralizado y Participativo que permita el funcionamiento efectivo de la democracia. Por esto es por lo que tenemos que luchar los venezolanos.

La democracia, insistimos, no es la que está en crisis, sino el sistema político que le dio el monopolio de la participación y de la representatividad a los partidos políticos, que debe ser sustituido por otro sistema político que, sin eliminarlos, ya que son condición esencial del pluralismo, permita otros mecanismos de participación política y que la representatividad no sea exclusiva de aquellos.

En este contexto, la Asamblea Constituyente que vamos a elegir en democracia (en sentido disidente con las Asambleas Constituyentes producto de las grandes rupturas constitucionales derivadas de las respectivas crisis terminales de sucesivos sistemas políticos, como la de 1863, luego de las guerras federales; la de 1901, luego de la Revolución Liberal Restauradora, y la de 1946, luego de la Revolución de Octubre), no puede tener otra misión que la de perfeccionar y profundizar la democracia, diseñando un sistema político que tiene que estar montado sobre la descentralización del poder del Estado, para acercarlo al ciudadano, con nuevas formas de representatividad y de participación políticas.

Un hecho histórico universal confirma el camino a seguir: ninguna sociedad democrática occidental consolidada después de la II Guerra Mundial, ha sobrevivido como democracia sin haber descentralizado el Poder. La descentralización política es un fenómeno de las democracias, consecuencia de la democratización de una sociedad y condición para su sobrevivencia. Por ello no existen ni han existido jamás autocracias descentralizadas, pues estas sólo se pueden estructurar sobre la base de la concentración del Poder y su centralización.

Hace diez años, en 1989, cuando afloró abiertamente la crisis del sistema de Estado Centralizado de Partidos las exigencias de descentralización derivadas de la democratización tuvieron que comenzar a ser atendidas por el liderazgo político partidista, pero sin mayor conciencia. La sobrevivencia del régimen democrático obligó, a la carrera e improvisadamente, a pesar de las advertencias que durante muchos años se habían formulado, a introducir las reformas que condujeron a la elección directa de los Gobernadores y Alcaldes municipales y a iniciar un proceso de transferencia de competencias nacionales hacia los niveles territoriales estatales y municipales. Ello le dio un respiro a la democracia, pero no cambió el sistema político que no dejó de ser centralista ni dejó de estar controlado por los partidos políticos, los cuales se resistieron a perder áreas de poder. Por ello, la descentralización política en la última década no logró convertirse en una política nacional, siguiendo un camino errático por falta de apoyo y por abandono del Poder Central.

El debate por más democracia en la Venezuela contemporánea, en consecuencia, tiene que centrarse en el rescate del proceso de descentralización política. Perfeccionar la democracia exige hacerla más participativa y representativa, para lo cual la única vía posible es acercar el Poder al ciudadano, y ello sólo puede lograrse descentralizando el Poder del Estado y llevarlo hasta la más pequeña de las comunidades; es decir, distribuyendo el Poder en el territorio nacional.

Para esta indispensable tarea democrática, que puede permitir sustituir el sistema político de Estado Centralizado de Partidos por un sistema de Estado Descentralizado y Participativo, nuestra tradición constitucional nos suministra la forma de Estado Federal que, sin haberse implementado realmente en democracia, nos ha acompañado durante toda nuestra historia política. A estas alturas de nuestro proceso político, por tanto, pensar en otras formas de descentralización política como las del Estado Regional o de autonomías territoriales desarrolladas durante las últimas décadas en Europa, sería ir contra nuestra historia y tradición. Por ello, el debate sobre la democracia y la descentralización en Venezuela tiene que ser un debate sobre el Federalismo. Se trata de desencadenar una nueva “guerra federal” pero no con milicias, sino con las armas de la democracia, para extenderla, efectivamente, a las regiones, a los Estados de nuestra Federación, a los Municipios y a toda la organización política de la sociedad.

De todo ello lo que deriva es que la Federación y la descentralización políticas, son proyectos y propuestas contrapuestos radicalmente al centralismo de Estado y a la concentración del Poder, que son esencialmente antidemocráticos. Por ello, la “guerra federal” que proponemos, es contra el centralismo y contra toda forma de concentración del Poder en los niveles nacionales, particularmente en el Ejecutivo Nacional.

Esta es nuestra propuesta y nuestra plataforma política para su discusión en el país y en la Asamblea Constituyente cuya misión no puede ser otra que la de establecer las bases del nuevo sistema político que la democracia exige, y que sólo puede tener por objeto hacerla más participativa, con gran presencia de la sociedad civil, y más representativa de las comunidades, de manera que no sean los partidos políticos los que sólo logren la representación.

El debate constituyente, por tanto, se perfila con claridad: habrá quienes buscarán mantener el sistema político de Estado Centralizado de Partidos y habrá quienes pretenderán que continúe el centralismo de Estado y la concentración del poder, sustituyendo a unos partidos por otros. A ambos hay que hacerles frente: el sistema de Estado Centralizado de Partidos debe ser definitivamente sustituido, pero no por otro centralismo de Estado que pretende eliminar la poca distribución del Poder que se ha logrado, y ahogar la propia democracia.

Rechazamos, por tanto, que el debate se centre como algunos pretenden, entre, por una parte, la democracia de partidos que con razón debe desaparecer y, por la otra, las propuestas de centralización y concentración del Poder que comienzan a formularse y que son esencialmente antidemocráticas; y más aún, rechazamos el maniqueísmo que supuestamente pretende dividir el país entre los que defenderían el Estado Centralizado de Partidos representados por los viejos partidos políticos, que tanto hemos criticado, y los que pretenden seguir con otras formas de Centralismo, contrarias a la democracia, que se comienzan a propugnar mediante fórmulas aisladas, como la eliminación de las gobernaciones, de las Asambleas Legislativas y de la propia Cámara del Senado, y la reducción del número de los Estados de la Federación.

Frente a ambas posiciones hay que formular la propuesta de perfeccionar la democracia, hacerla más participativa y representativa, mediante la descentralización del Poder, rediseñando el Federalismo y haciendo del Municipio, efectivamente, la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional.

El centro del debate constituyente, por tanto, es la lucha por más democracia y, por tanto, por la descentralización del Poder, enfrentándonos a las propuestas de Centralismo de Estado.

Ello constituye la médula de la Agenda que tendrá la Asamblea Nacional Constituyente por la cual lucharemos, la cual condiciona todos los otros aspectos que deben ser incorporados a la nueva Constitución: el régimen político: una democracia más representativa y más participativa; la forma de Estado: la Federación; el sistema de gobierno, basado en la separación de poderes como garantía de libertad, con un nuevo presidencialismo, efectivos sistemas de control parlamentario y completa autonomía e independencia del Poder Judicial; el estatuto del ciudadano, montado en la progresividad de la protección de los derechos y garantías constitucionales; la constitución económica que permita la inserción del país en la economía mundial con base en la iniciativa privada y la necesaria intervención del Estado para garantizar los principios de la justicia social, estableciendo además, las bases constitucionales que permitan que Venezuela ingrese efectivamente en el proceso andino de integración económica regional.

La nueva Constitución que resultará de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente, por tanto, tiene que responder a esos puntos de debate, por los cuales lucharemos.

De allí nuestra decisión de postularnos como candidatos por la Circunscripción Nacional a la Asamblea Nacional Constituyente.”

Sobre mi postulación, en declaraciones dadas a la periodista Roselena Ramírez Prado (“Brewer Carías se postuló a la Constituyente...” p. 3), publicadas en el **diario El Globo**, Caracas, 22/05/99, expresé lo siguiente:

“La crisis no es de la democracia, es del sistema de Estado centralizado y partidizado. Es por ello por lo que en la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) el debate debe girar en torno a los mecanismos requeridos para acercar el poder al ciudadano, reforzando el federalismo y el municipalismo.

Lo anterior forma parte de los planteamientos que, según el jurista y constitucionalista, Alan Brewer Carías, lo llevaron a participar en la contienda para la Asamblea Nacional Constituyente.

“Los venezolanos tenemos en este momento la necesidad de elaborar un tratado de paz. Una Constitución es un tratado de paz, no un campo de batalla, ni se trata de montar una guerra, to-

do lo contrario, tenemos que buscar puntos de coincidencia para poder elaborar un texto constitucional que sea reflejo de un sistema político que dure para las próximas décadas. No puede ser el resultado de una concepción de la realidad y la vida, impuesto por un grupo sobre los otros”.

Basado en lo anterior, el jurista piensa que para lograr que la nueva Constitución sea un “tratado de paz”, debe reflejar un acuerdo entre el liderazgo político del país, con el mayor pluralismo posible.

“Por ello, a la Asamblea Nacional Constituyente debe ir el mayor número de personas en representación de todos los sectores de la sociedad civil y política venezolana, a efectos de que en conjunto puedan elaborar un nuevo sistema político en democracia”.

Poder para el pueblo

Brewer Carías resaltó la importancia histórica de la Asamblea Nacional Constituyente. “Nunca habíamos tenido una ANC en democracia, siempre habían sido producto de guerras, golpes de Estado o revoluciones”

Recalcó que es la primera vez que, en democracia y paz, se adopta un proceso constituyente, por lo cual “no puede tener otro objetivo y resultado que reforzar la democracia, pues sería un fraude ir a una ANC para acabar con la gran reforma, a juicio del abogado constitucionalista, es el tema de la descentralización.

“Para que pueda haber una democracia más participativa es necesario acercar el poder al ciudadano y para hacer esto sólo existen los mecanismos descentralizadores, que en nuestro caso son el federalismo y el municipalismo”.

Contra oferta

El abogado mencionó otros planteamientos que, a su juicio, son peligrosos para la Nación.

“Frente al planteamiento descentralizado y democrático, está el centralista y de concentración de poderes que hemos venido oyendo y que se manifiesta en propuestas como eliminar las asambleas legislativas y reducir las gobernaciones y estados, declarar que la mitad de los concejos municipales o municipios son ilegales, hablar de concentración, polos de desarrollo, regionalización. Todas estas propuestas son manifestaciones de la concentración del poder que, a mi criterio, son antidemocráticas”.

A título personal

Brewer Carías resaltó que su postulación a la ANC es a título personal, sin el apoyo de ninguna organización partidista o grupo de electores.

“Para la campaña sí recibiré el apoyo de la Universidad Simón Bolívar, la Santa María, el Colegio de Abogados del Distrito Federal”, entre otras organizaciones.

En cuanto a su experiencia con la recolección del apoyo, resaltó que “el proceso fue más simple de lo que me imaginaba, al principio pensé que, para un independiente, sin ningún tipo de maquinaria sería imposible, pero no fue así”

Llamado a la cordura para Chávez

El abogado, al ser consultada su opinión acerca de si el presidente Chávez hace o no campaña con el anuncio de los ministros que van a la Constituyente, respondió:

“Con el simple anuncio, pienso que no es campaña, pero indudablemente están utilizando los mecanismos del poder para fines electorales, así sea indirectamente”.

Asimismo, considera que “el llamado a la cordura que ha hecho el presidente del CNE al Primer Mandatario debe reiterarse”.

Por otra parte, en la reseña de un Foro sobre Descentralización política organizada en la Cámara de Diputados, los periodistas Milagros Durán y Edgar López (“Reducir el número de estados sería un retroceso histórico,” p. D-4), publicada en el **diario *El Nacional*** Caracas 27/05/99, expresaron lo siguiente:

“Más o menos democracia

En opinión de Brewer Carías, la pregunta fundamental que debería orientar el debate constituyente es: “¿Queremos más o menos democracia?”.

En tal sentido, el jurista advirtió que, en todo caso, es necesario no confundir a la democracia, como régimen político, con el sistema de Estado centralizado de partidos. “Es éste el que está en crisis, no la democracia; es el sistema político el que tenemos que cambiar, para precisamente por un camino errático perfeccionar y profundizar la democracia”. La meta, agregó, es establecer un sistema político de Estado democrático descentralizado y participativo.

El exministro para la descentralización y ahora candidato a la Constituyente señaló que después del gran paso adelante que significó la elección directa de gobernadores y alcaldes, el proceso de descentralización fue abandonado por el Gobierno y ha transitado por un camino errático,

Desde su punto de vista, “perfeccionar la democracia exige hacerla más participativa y representativa, a cuyos efectos es imprescindible acercar el poder al ciudadano (...) llevarlo hasta la más pequeña de las comunidades”.

Comentó que, en este sentido, se debe fortalecer el municipio como unidad primaria. Insistió en la necesidad de adecuar el esquema descentralizador a las especificidades de cada localidad. Ello ameritaría corregir errores, pues según Brewer Carías la Ley Orgánica de Régimen Municipal está concebida en función de los grandes municipios urbanos y es inaplicable en los municipios rurales, los cuales constituyen casi 70% del total.

A manera de ejemplo, el expositor se refirió al área metropolitana de Caracas. En su opinión, la complejidad de las relaciones que se desarrollan en la capital y sus alrededores amerita el establecimiento de dos niveles de gobierno: uno metropolitano y uno local, correspondiente a cada uno de los municipios. Explicó que hay asuntos que deben ser abordados integralmente por el gobierno metropolitano, entre ellos los servicios públicos básicos y la seguridad ciudadana. Sin embargo, advirtió que fortalecer los municipios a costa del debilitamiento de los estados también es una política centralista.

“Es una táctica que emplearon José Tadeo Monagas, en 1857; y Cipriano Castro, en 1904”. Brewer Carías es partidario de un nuevo federalismo que, además de una racional transferencia de competencias y recursos, incorpore la cooperación entre los tres niveles del gobierno: nacional, estatal y municipal. “Pero es imprescindible -advirtió- que logremos una clara división de responsabilidades. Esa es otra de las fallas en que hemos incurrido”.

En cuanto a las parroquias, según el jurista el espacio ideal para el ejercicio del derecho a la participación política planteó que es conveniente adecuar la organización de los ciudadanos en atención a la proliferación de juntas de vecinos, pues considera que es absurdo que exista un paralelismo entre parroquia y vecindad.

Allan Brewer Carías aspira desencadenar una nueva “guerra federal” en el seno de la Asamblea Constituyente, “pero no con milicias, sino con las armas de la democracia, para extenderla, efectivamente, a las regiones, a los estados, a los municipios y a toda la organización política de la sociedad”.

Durante las semanas siguientes a la postulación, centré mis planteamientos en la campaña como candidato a la Constituyente, planteando los temas centrales mencionados, de la democracia, la descentralización y el federalismo.

Así, en la reseña de la rueda de prensa que di en Valera Estado Trujillo, (“La Constituyente no es del Presidente Hugo Chávez, p. 8) “publicada en el **diario *El Tiempo***, Valera, 10/06/99, expresé sobre el Gran debate que debía plantearse, lo siguiente:

“Nosotros estamos en una situación inédita, que es una Asamblea Constituyente en democracia, ya que eso no había ocurrido nunca en la historia en Venezuela, porque siempre eran producto de guerras, revoluciones y rupturas constitucionales”, resaltó.

De acuerdo con el análisis del entrevistado, en una Constituyente en democracia el gran debate es si los venezolanos quieren más o menos democracia, tan simple y tan complicado como eso.

Esto llevó a señalar al experto en materia constitucional que el gran debate es perfeccionar la democracia, porque lo que está en crisis no es el régimen político democrático, sino el sistema de Estado centralizado y partidista que se elaboró en 1958 y 1961 para implantar la democracia en el país, que para entonces era el de menos tradición en ese modelo de gobierno en toda América Latina.

Pero ese mismo sistema de Estado centralizado-partido fue el primer conspirador contra el régimen democrático-admitió Brewer Carías-, y por eso la necesidad de su cambio.

A su entender, más democracia significa hacerla más participativa y representativa, lo cual implica sin la menor duda acercar el poder ciudadano, y eso es posible con la descentralización.

Descentralización

Así las cosas, sostiene que además de la democracia y su perfeccionamiento, el gran debate es sobre la descentralización, proceso que no pasa por otra vía en Venezuela que reforzar el federalismo y el municipalismo.

“Frente a eso, en cambio, el discurso que empieza uno a oír desde los niveles centrales del poder, es por más centralización; fusiones de estados, eliminación de Asambleas Legislativas, Gobernaciones y el Senado”, alertó. En un ejercicio de imaginación observa a los trujillanos formando parte otra vez del gran estado de Los Andes, como sucedió en la segunda mitad del siglo pasado durante la época de Guzmán Blanco.

Desde la óptica de Brewer Carías, todo eso -polo de desarrollo, desconcentración, regionalización- es un discurso centralista, contradictorio con la idea de más democracia y participación.

No se puede vender esa misma idea de hacer la democracia más participativa con un régimen centralista-sentenció, porque aquí está planteado sustituir el Estado centralizado-partido, por un Estado descentralizado y participativo.

“Ese es el gran debate y ese va a ser mi trabajo fundamental en la Asamblea Nacional Constituyente”, remarcó Allan Brewer Carías, presidente de la Academias de Ciencias Jurídicas de Venezuela.”

Luego publiqué en el **diario El Mundo**, una serie de trabajos planteando diversos “Temas para el debate constituyente,” entre los cuales se destacan los siguientes:

“El gran debate: La opción entre democracia y autocracia,” *El Mundo* Caracas 16/06/1999, (p. 6),

“El más importante y esencial de los debates políticos que condicionarán los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente y en el cual tenemos que participar todos los venezolanos en el futuro inmediato, es el de si queremos más o menos democracia; es decir, si debemos perfeccionar y profundizar la democracia para asegurar su futura gobernabilidad, haciéndola más representativa y más participativa, o si debemos sustituir la democracia por un régimen político autoritario, militarista e impositivo, fundamentado en la centralización y la concentración del Poder.

Lamentablemente, la mayoría de los electores aún no ha captado ni la importancia ni el rol que corresponde a la Asamblea Nacional Constituyente, al punto que en una encuesta recién publicada (Consultores 21, El Nacional, 13-6-99, pág. D-6) sólo el 1% de los encuestados coincidió en indicar que la Asamblea Constituyente tiene por misión final elaborar una nueva Constitución, lo cual es esencialmente su misión, y en cambio el 12% señaló que la Constituyente tenía por objeto debatir sobre el desempleo; el 12% refirió el debate a la inseguridad personal y así sucesivamente.

Por ello, el gran esfuerzo que hay que hacer desde los medios de comunicación por informar adecuadamente sobre el papel de la Asamblea Constituyente, y lo que allí realmente se va a debatir.

En este sentido, es necesario recalcarlo, el principal debate que se va a realizar va a ser la opción entre democracia y autoritarismo. La Asamblea Constituyente es un instrumento político para resolver o intentar resolver democráticamente la crisis política; no es una institución de gobierno, por lo que su misión es esencialmente política: sentar las bases de un nuevo acuerdo político, para diseñar un sistema político democrático, que asegure la gobernabilidad de la democracia para las próximas décadas, haciéndola más participativa y representativa, y que al final producirá una nueva Constitución como Tratado de Paz.

Para captar la inevitabilidad de ese debate, tenemos que estar conscientes de que estamos en medio de la más grave y aguda crisis del sistema político del Estado Democrático Centralizado de Partidos que con sus raíces en la Revolución de Octubre de 1945, se estableció a partir del Pacto de Punto Fijo de 1958, y cuyo liderazgo tuvo como Proyecto Político Nacional implantar la democracia en el que, entonces, era el país con menos tradición democrática en América Latina.

Para ello, los partidos políticos, organizados conforme al principio del centralismo democrático, asumieron y ejercieron el monopolio de la participación y de la representatividad políticas, cerrando el espacio político para la emergencia de distintos y nuevos liderazgos fuera de los propios partidos. En esa forma, sólo se podía participar a través de los partidos y estos, solos, sean los que podían obtener representación en los cuerpos representativos, donde se elegía a ciegas a los candidatos de los partidos. A la democracia de partidos o partidocracia, se agregó el centralismo de Estado, que concentró todo el poder en el nivel nacional, vaciando políticamente a la provincia. Los partidos centralizados controlaron así, al Estado centralizado, y a todo el país.

El sistema, sin duda, funcionó durante los primeros lustros del sistema democrático, pues el proyecto político que lo motivó se logró y el país se democratizó progresivamente; pero después, la incompreensión del liderazgo partidista respecto de la propia realización del proyecto democratizador, que comenzaba a exigir la apertura de la misma democracia para permitir nuevas formas de participación y de representatividad políticas, condujo al deterioro del sistema y a su crisis terminal, la cual hemos presenciado todos los

venezolanos durante los últimos lustros, con el desprestigio de los partidos, que todo lo controlaban y monopolizaban, y el consecuente vacío de liderazgo que provocó.

Lo importante es no confundir a la democracia como régimen político, con el sistema de Estado Centralizado de Partidos. Es este el que está en crisis, no la democracia; es el sistema político el que tenemos que cambiar, para precisamente perfeccionar y profundizar la democracia, no para acabar con ella. Y en democracia, ello sólo puede lograrse estableciendo un sistema político sustitutivo de Estado Descentralizado y Participativo.

Precisamente por ello, el debate que tenemos por delante es o perfeccionar la democracia como régimen político, haciéndola más representativa y participativa, o sustituirla por un régimen político autocrático, militarista e impositivo. No hay otra alternativa.

Es decir, en este campo no hay otra opción: o democracia o autoritarismo. La primera exige distribuir territorialmente el poder para que haya más participación; la segunda necesariamente conduce a la concentración y centralización del poder, lo que es incompatible con la democracia. Y lamentablemente a esto último apunta el discurso que empezamos a comprender y armar, con el rompecabezas de propuestas aisladas que han venido lanzándose desde el gobierno y de algunos voceros de los partidos políticos que lo apoyan.

“Crisis política terminal y cambio democrático,” *El Mundo*, 23/06/1999 (p. 6)

Los venezolanos hemos presenciado, durante los últimos lustros, cómo el sistema político de Estado Centralizado de Partidos establecido a partir de 1958, para democratizar al país que entonces era el de menor tradición democrática en toda América Latina, ha entrado en un proceso de crisis terminal. Esa crisis se originó fundamentalmente debido a la incomprensión del liderazgo partidista de introducirle a tiempo las reformas necesarias para permitir su evolución sin una ruptura o quiebra del régimen constitucional. Reformas que, por supuesto, tenían que comenzar por identificar el precio que había que pagar por asegurar la continuidad del régimen democrático, y que no era y es otro que la pérdida de áreas de poder que los Partidos estaban habituados a controlar férreamente.

La crisis terminal del sistema, sin duda, nos presagiaba durante los últimos años, una posible ruptura del orden constitucional.

Sin embargo, por primera vez en nuestra historia política, la crisis terminal de un sistema político no ha conducido a dicha ruptura constitucional que en general había sido producto de una guerra, de una revolución o de un golpe de Estado, tal como ocurrió a mitades del Siglo pasado con las guerras federales (1858-1863); a finales del mismo Siglo pasado, con la Revolución Liberal Restauradora (1899), y a mitades del presente Siglo, con la Revolución de Octubre de 1945.

El camino de transición, ahora, afortunadamente ha sido abierto por una elección democrática, que permite que, precisamente en democracia, se pueda diseñar e introducir los cambios radicales y necesarios al sistema de Estado Centralizado de Partidos para sustituirlo por un sistema de Estado Descentralizado y Participativo que permita el funcionamiento efectivo de la democracia. Por esto es por lo que tenemos que luchar todos los venezolanos.

La democracia, como régimen político, insistimos, no es la que está en crisis, sino que la crisis es del sistema político que le dio el monopolio de la participación y de la representatividad a los partidos políticos, le cual debe ser sustituido por otro sistema político que, sin eliminarlos, ya que son condición esencial del pluralismo, permita otros mecanismos de participación política y que la representatividad no sea exclusiva de aquellos.

En este contexto, la Asamblea Nacional Constituyente que vamos a elegir el 25 de julio de 1999, precisamente en democracia, en sentido disidente con las Asambleas Constituyentes producto de las grandes rupturas constitucionales derivadas de las respectivas crisis terminales de sucesivos sistemas políticos, como la de 1863, luego de las guerras federales; la de 1901, luego de la Revolución Liberal Restauradora, y la de 1946, luego de la Revolución de Octubre; no puede tener otra misión que la de perfeccionar y profundizar la democracia, diseñando un sistema político que tiene que estar montado sobre la descentralización del poder del Estado, para acercarlo al ciudadano, con nuevas formas de representatividad y de participación políticas.

No se trata de pretender seguir con un sistema de Estado de Partidos, cambiando unos partidos por otros. No se trata de sustituir a los llamados partidos políticos tradicionales por nuevos partidos que pretenden seguir las mismas tácticas exclusivistas y exclusionistas. Eso atentaría contra la democracia que requiere, para sobrevivir, precisamente, deslastrarse del férreo control partidista, sea de los viejos como de los nuevos partidos.

Más democracia implica, en nuestro país, abandonar la autocracia partidista y no sustituir a unos partidos por otros y menos cuando los nuevos partidos se muestran tan débiles que ni siquiera tienen ideología y conducción propias, sino que aparecen sujetos a un solo jefe y obedecen ciegamente lo que diga o imponga un jefe.

En tal sentido, no puede sino calificarse de triste el espectáculo dado por los partidos políticos que apoyan al gobierno, los cuales no fueron capaces ni siquiera de escoger libremente sus candidatos a la Asamblea Constituyente, pues quien escogió y excluyó, en definitiva, fue el Jefe circunstancial que ciegamente siguen. El impuso sus candidatos, tanto en la Circunscripción Nacional como en las circunscripciones estatales, incluso por encima de los liderazgos regionales.

Sí hemos criticado la actuación de las cúpulas de los partidos políticos tradicionales durante las últimas décadas, no podemos menos que rechazar estas nuevas formas de autocracia política que poco sirven a la democracia.”

Descentralización, democracia y federalismo,” El Mundo, 30/06/99 (p. 6):

Ninguna sociedad democrática occidental consolidada después de la II Guerra Mundial, ha sobrevivido como democracia sin haber descentralizado el Poder. La descentralización política es un fenómeno de las democracias, consecuencia de la democratización de una sociedad y condición para su sobrevivencia.

Por ello no existen ni han existido nunca autocracias descentralizadas, pues estas sólo se pueden estructurar sobre la base de la concentración del Poder y de su centralización.

Es cierto que hace diez años, en 1989, cuando afloró abiertamente la crisis del sistema de Estado Centralizado de Partidos las exigencias de descentralización derivadas de la democratización tuvieron que comenzar a ser atendidas por el liderazgo político partidista, pero sin mayor conciencia. La sobrevivencia del régimen democrático obligó, a la carrera e improvisadamente, y a pesar de las advertencias que durante muchos años se habían formulado, a introducir las reformas que condujeron a la elección directa de los Gobernadores y Alcaldes y a iniciar un proceso de transferencia de competencias nacionales hacia los niveles territoriales estatales y municipales.

Ello, sin duda, le dio un respiro a la democracia, pero no cambió el sistema político que no dejó de ser centralista ni dejó de estar controlado por los partidos políticos, los cuales se resistieron a perder áreas de poder.

Por ello, la descentralización política en la última década no logró convertirse en una política nacional, siguiendo un camino errático por falta de apoyo y por abandono del Poder Central.

El debate por más democracia en la Venezuela contemporánea, en consecuencia, tiene que centrarse en el rescate del proceso de descentralización política. Perfeccionar la democracia exige hacerla más participativa y representativa, para lo cual la única vía posible es acercar el Poder al ciudadano, y ello sólo puede lograrse descentralizando territorialmente el Poder del Estado y llevarlo hasta la más pequeña de las comunidades; es decir, distribuyendo el Poder en el territorio nacional.

Para esta indispensable tarea democrática, que puede permitir sustituir el sistema político de Estado Centralizado de Partidos por un sistema de Estado Descentralizado y Participativo, nuestra tradición constitucional nos suministra la forma de Estado Federal que, sin haberse implementado realmente en democracia, nos ha acompañado durante toda nuestra historia política. A estas alturas de nuestro proceso político, por tanto, pensar en otras formas de descentralización política como las del Estado Regional o de autonomías territoriales desarrolladas durante las últimas décadas en Europa, sería ir contra nuestra historia y tradición.

Por ello, el debate sobre la democracia y la descentralización en Venezuela tiene que ser un debate sobre el Federalismo. Se trata de desencadenar una nueva "guerra federal" pero no con milicias, sino con las armas de la democracia, para extenderla, efectivamente, a las regiones, a los Estados de nuestra Federación, a los Municipios y a toda la organización política de la sociedad.

De todo ello lo que deriva es que la Federación y la descentralización políticas, son proyectos y propuestas contrapuestos radicalmente al centralismo de Estado y a la concentración del Poder, que son esencialmente antidemocráticos.

Por ello, la "guerra federal" que proponemos, es contra el centralismo y contra toda forma de concentración del Poder en los niveles nacionales, particularmente en el Ejecutivo Nacional.

Esta es nuestra propuesta y nuestra plataforma política para su discusión en el país y en la Asamblea Constituyente cuya misión no puede ser otra que la de establecer las bases del nuevo sistema político que la democracia exige, y que sólo puede tener por objeto hacerla más participativa, con gran presencia de la sociedad civil, y más representativa de las comunidades, de manera que no sean los partidos políticos los únicos que logren la representación política, como hasta ahora ha ocurrido.

En esta tarea, por tanto, no se trata de sustituir unos partidos políticos por otros en el monopolio del Poder. Se trata de despararrar el poder en todo el territorio, hasta la últimas de las comunidades, para que el ciudadano y sus sociedades intermedias puedan realmente participar

Agenda constituyente (I), El Mundo, Caracas, 07/07/99 (p. 6).

El debate constituyente se perfila con claridad: habrá quienes buscarán mantener el sistema político de Estado Centralizado de Partidos y habrá quienes pretenderán que continúe el centralismo de Estado y la concentración del poder, sustituyendo a unos partidos por otros.

A ambos hay que hacerles frente: el sistema de Estado Centralizado de Partidos debe ser definitivamente sustituido, pero no por otro centralismo de Estado que pretende eliminar la poca distribución del Poder que se ha logrado, y ahogar la propia democracia; sino por un sistema de Estado Descentralizado y Participativo.

La propuesta fundamental es perfeccionar la democracia, hacerla más participativa y representativa, mediante la descentralización del Poder, rediseñando el Federalismo y haciendo del Municipio, efectivamente, la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional.

El centro del debate constituyente, por tanto, es la lucha por más democracia y, por tanto, por la descentralización del Poder, enfrentándonos a las propuestas de Centralismo de Estado; lo que configura la Agenda de la Asamblea Constituyente, la cual puede reconducirse a los siguientes siete temas centrales: al régimen político, la forma del Estado, el sistema de gobierno, el Poder Judicial, el sistema económico, el Estatuto del ciudadano y la integración económica regional.

1. *El régimen político: más democracia*

El sistema político ideado en la Constitución de 1961 para operar la democracia fue el de un Estado Centralizado de Partidos. Ahora, cuatro décadas después, para reforzar la democracia, no sólo el Centralismo tiene que desmontarse mediante la descentralización política, sino que el Estado de Partidos establecido mediante el Pacto de Punto Fijo de 1958, tiene que convertirse en un Estado Participativo, donde no sean los partidos políticos los únicos vehículos de participación popular ni sean las únicas sociedades que pueden tener representación política.

La reforma del régimen político, por tanto, tiene que abrir paso a nuevas formas de participación política; a la reforma de los partidos políticos, su distribución territorial y la superación del centralismo democrático que los ha regido, y a la reforma del sistema electoral de manera que los partidos políticos cesen de tener el monopolio de la representatividad, y que la elección pueda conducir a un sistema de gobierno que permita la constitución de mayorías. De allí, por ejemplo, la propuesta de la segunda vuelta tanto para la elección presidencial como para la elección uninominal de los congresantes.

2. *La forma de Estado: nuevo Federalismo y nuevo Municipalismo*

La profundización y perfeccionamiento de la democracia tiene que conllevar a una efectiva distribución vertical o territorial del Poder Público, es decir, a un proceso de descentralización política del Estado. El proceso de reforma política, iniciado a partir de 1989 con la revisión constitucional derivada de la aplicación de los artículos 21 y 137 de la Constitución, sobre elección de los Gobernadores y transferencia a los Estados de competencias atribuidas constitucionalmente al Poder Nacional; tiene que ser completado y reforzado.

Ello exige una completa reforma de la forma federal del Estado, para plantear un Nuevo Federalismo adaptado a la democracia contemporánea, con el desarrollo no solo del Poder Estatal sino del Poder municipal, dando paso a un Nuevo Municipalismo que entierre en uniformismo municipal actual.

Agenda constituyente (II), El Mundo, Caracas, 14/07/99 (p. 12)

La Agenda de la Asamblea Nacional Constituyente, además de estar constituida por los temas indicados en la entrega anterior:

1. Régimen político, 2. Forma de Estado y 3. Sistema de Gobierno, también contiene los siguientes otros temas: Poder Judicial, la Constitución económica, el Estatuto del ciudadano y la integración económica regional.

3. El Poder Judicial

Además de la reforma del sistema de gobierno en cuanto a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la revisión constitucional tiene que incidir en el Poder Judicial, su organización y funcionamiento. El "más débil" de los Poderes del Estado ha llegado a niveles de desprestigio e ineficacia que exigen una reforma radical que incida en asegurar el efectivo acceso de todos a la justicia; en la apropiada elección y remoción de los jueces; en el sistema de Administración de Justicia fundado en la efectiva autonomía e independencia; en el papel de la Corte Suprema de Justicia en la conducción del Poder Judicial y la redefinición del rol del Consejo de la Judicatura; y en el perfeccionamiento de los sistemas de control de la constitucionalidad y de la legalidad.

4. La Constitución económica

Toda Constitución, además de una Constitución Política, contiene una Constitución Económica que establece las bases del sistema económico en el cual el Estado y los particulares participan. La Constitución de 1961, en tal sentido, concibió las reglas de la Constitución Económica con bastante flexibilidad, lo que le permitió al Estado petrolero no sólo establecer barreras para promover la sustitución de importaciones sino para intervenir e invertir en toda suerte de actividades. Cuarenta años después, a fin del Siglo XX y en medio de la globalización, el régimen constitucional tiene que propender a la reducción del Estado empresario, mediante la privatización de industrias, servicios y actividades; a la promoción del comercio internacional y a aumentar la competitividad y la capacidad de inversión de los particulares.

El sistema tributario también tiene que redefinirse, para que deje de ser petrolero orientado, buscando crear la conciencia de contribuyente de la cual carece el venezolano, por la distribución por el Estado de su propia riqueza petrolera.

Hay que revalorizar el principio de la solidaridad social para la colaboración de los particulares en la prestación de servicios que en principio son obligación del Estado, con el objeto de superar el paternalismo de Estado que tanto nos pesa.

5. *El Estatuto del ciudadano*

El sistema de derechos, libertades y garantías: Además de la organización del Poder Público y de su distribución vertical y horizontal y del sistema económico-social, una Constitución se caracteriza por el sistema de derechos, libertades y garantías. Ese sistema, en la Constitución de 1961, conforme al artículo 50, ha permitido la internacionalización progresista de los derechos y garantías constitucionales, al haber adquirido rango constitucional los consagrados en las Convenciones y Acuerdos Internacionales sobre la materia. Una reforma constitucional en este aspecto sólo podría tener por objeto ampliar el radio de los derechos, libertades y garantías, en la progresividad que caracteriza el régimen mundial en este campo, con la incorporación, por ejemplo, al texto expreso de la Constitución de los llamados derechos de la tercera generación.

Por supuesto, esa revisión nunca podría significar una regresión en este campo, como, por ejemplo, el establecimiento de la pena de muerte o la limitación indebida de la libertad de información.

6. *La integración económica regional*

El proceso de integración económica de la Comunidad Andina y, en general, de América Latina, en el cual Venezuela tiene que participar y que hay que reforzar en estos tiempos más que nunca, por la globalización y transnacionalización de las políticas públicas, exige la revisión de la Constitución para prever la posibilidad de transferencia de poderes y competencias de los órganos constitucionales del Estado a entidades supranacionales o comunitarias. En la Comunidad Andina sólo Colombia ha resuelto la cuestión constitucional de la integración regional. En cambio, en Europa, todos los países de la Comunidad y Unión Europeas reformaron sus Constituciones para permitir la integración de los Estados en un proceso de integración económica regional. Si Venezuela decide con seriedad continuar el proceso de integración en la Comunidad Andina, ineludiblemente tiene que reformar la Constitución para regular la aplicabilidad directa e inmediata del derecho comunitario en el orden interno, incluso con prevalencia y poder derogatorio en relación con las leyes dictadas por las Cámaras Legislativas.

Democracia representativa y participación política, El Mundo, 21/07/99

Con motivo de las Revoluciones Norteamericana (1776) y Francesa (1789), la soberanía, como supremo poder de decisión en una sociedad determinada, pasó de ser el poder de un Monarca absoluto,

sin límites, de la cual era titular por la gracia de Dios, y comenzó a ser el poder del pueblo, ejercido mediante representantes. Por ello, durante más de 200 años, el constitucionalismo moderno ha estado signado por el principio de la democracia representativa, es decir, que, residiendo la soberanía en el pueblo, éste la ejerce mediante representantes electos.

En efecto, si el pueblo es el titular de la soberanía, en democracia éste sólo puede ejercerla directamente o a través de representantes; de allí la distinción que usualmente se hace entre democracia directa y democracia representativa.

La primera, la democracia directa, en la cual el pueblo supuestamente ejercería directamente su poder en Asambleas, sin intermediación de representantes, es imposible en sociedades complejas. También, incluso, en los propios ejemplos históricos que nos han llegado respecto de su existencia, en las ciudades griegas, por ejemplo, confirman su imposibilidad, pues incluso en dichas Ciudades-Estado el gobierno se ejercía mediante representantes, que eran Magistrados aún cuando no electos, si designados por sorteo en las Asambleas. Por tanto, la democracia directa ni ha existido ni puede existir en el mundo contemporáneo, y es un engaño pretender formularla como solución alternativa frente a la democracia representativa, la cual, lejos de desaparecer lo que debemos hacer es corregirla.

En efecto, la democracia representativa, en la cual el pueblo ejerce el gobierno indirectamente a través de representantes que elige con toda libertad e igualdad, es la única forma posible de operatividad de la democracia, como gobierno del pueblo. Sus defectos, vicios, problemas o deformaciones, lo que tienen que provocar es lograr su perfeccionamiento y transformación para hacerla más representativa del pueblo y para permitir que este pueda participar más y efectivamente en los asuntos públicos. Pretender sustituirla por una supuesta democracia directa, simplemente es un engaño, una ilusión; lo que tenemos es que hacerla más representativa y no sólo representativa de los partidos políticos como la hemos conocido en las últimas décadas.

No olvidemos que la democracia representativa que se ha desarrollado en nuestro país en los últimos años, por el sistema político de Estado Centralizado de Partidos que se estableció a partir de 1958, ha sido una democracia de exclusiva representación de partidos, es decir, una partidocracia o democracia de partidos y no del pueblo, en la cual sólo los partidos políticos participaban.

Conforme a ese sistema, los partidos políticos asumieron el total monopolio de la representatividad y de la participación, confiscando la representación y participación populares.

Es ese sistema el que está en crisis, no la democracia en sí misma, la cual tenemos que perfeccionar, haciéndola precisamente más representativa y participativa.

Una democracia más representativa implica organizar el poder de manera que estando más cerca de los ciudadanos, éstos directamente o a través de sociedades intermedias, y no sólo de los partidos políticos, puedan encontrar representación en los cuerpos representativos. Para ello tiene que diseñarse un nuevo sistema electoral, más uninominal y personalizado, pues el sistema de representación proporcional de las minorías que durante tantas décadas hemos aplicado en el país, sólo conduce a la exclusiva representatividad de los partidos políticos.

Por otra parte, igualmente, más participación en democracia sólo es posible, acercando el poder al ciudadano, es decir, distribuyendo el Poder Público en el territorio, de manera que en cada comunidad y localidad territorial exista una forma de gobierno, en la cual se pueda participar políticamente.

En definitiva, no se trata de sustituir la democracia representativa por una supuesta e ilusoria democracia directa, que es de imposible existencia, sino de sustituir el sistema político de Estado Centralizado de Partidos por un sistema de Estado Descentralizado y Participativo. En el primero, por el centralismo del poder, sólo los partidos políticos han obtenido representación y sólo a través de ellos es que se ha podido participar; al contrario, en un sistema político de Estado Descentralizado y Participativo, los partidos políticos centralizados pierden el monopolio de la representación, abriéndose nuevos canales de participación.

Incluso, la descentralización del Poder debe conducir a la descentralización de los propios partidos políticos y la erosión del principio organizativo del centralismo democrático, tan nocivo para la propia democracia.

Por supuesto, una democracia más participativa y más representativa como la que se puede lograr con un Estado Descentralizado y Participativo, tiene el rechazo de los partidos políticos, tanto tradicionales como de los nuevos que signen la misma forma organizativa interna, y que se resisten a perder Poder o a renunciar a monopolizarlo.”

Democracia más representativa, El Mundo, 11/08/99. p. 6

El efecto fundamental del sistema político de Estado de partidos que se estableció a partir de 1958 fue la asunción monopólica de la representatividad política por parte de los partidos políticos que han participado en los procesos electorales durante los últimos cuarenta años.

Los partidos políticos asumieron efectivamente el monopolio de la representatividad, por lo que ésta, que es esencial a la democracia, se convirtió en representación de partidos. Para ello, a partir de los años cuarenta y luego, del año 1958, se adoptó un sistema electoral que tiene por objeto asegurar la representación exclusiva de los partidos políticos, que es el sistema de representación proporcional de las minorías mediante listas cerradas y bloqueadas.

Así, durante décadas, la elección de concejales, de diputados a las Asambleas Legislativas y a la Cámara de Diputados y de Senadores, fue siempre un voto ciego, a favor de partidos, sin que el elector jamás hubiera sabido por quién votaba, con nombre y apellido. Se votó siempre por partidos, con tarjetas de colores, y sólo ellos obtenían representación; Los electos eran fichas de partidos y obedecían ciegamente las líneas que las cúpulas de estos les indicaban.

Todos los esfuerzos por cambiar el sistema electoral y hacerlo más representativo de las comunidades y de la ciudadanía, y no sólo de los partidos, que se iniciaron a partir de la Enmienda Constitucional N^o 2 de 1983, nunca lograron su objetivo. Las elecciones y la forma del voto, por más intentos parciales de uninominalidad que pudo haber, siempre fueron diseñadas para que en definitiva prevaleciera el voto por partido y no por individuos.

El gran reto de la democracia en el futuro, por tanto, particularmente por el deterioro de los partidos políticos tradicionales y el vacío de poder que dejaron, es el de hacer la democracia más representativa.

Por supuesto que no se trata de cambiar la representatividad de unos partidos (los tradicionales) por otros (los emergentes); ni de sustituir unas cúpulas por otras o por la voluntad de un solo líder, como se ha observado en el proceso de conformación de candidaturas para la Asamblea Nacional Constituyente y en los intentos de establecer el voto de los constituyentes por partidos y sus símbolos.

Al contrario, se trata de sustituir el voto por partidos por un voto uninominal, por personas, elegidas por nombre y apellido, y que representen a las comunidades y a los ciudadanos, lo que no excluye que sean postulados o apoyados por partidos políticos, que, en definitiva, son de la esencia de toda democracia.

Para hacer la democracia más representativa, por tanto, hay que diseñar un sistema político que la acerque al ciudadano, de manera que éste llegue a comprometerse vitalmente con ella, y ello implica una reorganización total del Poder y del sistema electoral. Por ejemplo, si partimos de la actual organización del Poder, una democracia más representativa, exigiría que los miembros de las Juntas Parroquiales se elijan uninominalmente, dividiendo el territorio de cada Parroquia, en un número de circuitos equivalente al número de miembros de la Junta. Uno en cada territorio, representando a los vecinos de este.

Asimismo, para la elección de Concejales debería dividir el territorio del Municipio en tantos circuitos como Concejales vayan a integrar el Concejo Municipal, de manera que en cada circuito se elija uninominalmente un concejal que representaría las comunidades y vecindades del circuito, a quienes debe rendir cuenta de su gestión.

En la misma forma, los diputados a las Asambleas Legislativas deberían ser electos uninominalmente, dividiéndose el territorio de cada Estado en tantos circuitos electorales como Diputados deben elegirse, haciéndose coincidir preferiblemente cada circuito con los Municipios que integren el Estado.

Así, la población de cada Municipio elegiría un Diputado a la Asamblea Legislativa quien representaría los intereses de sus comunidades.

Por último, también en la Cámara de Diputados, éstos deberían ser electos en un número de acuerdo con una base de población, pero también en forma uninominal, para lo cual debería dividirse el territorio nacional, dentro de cada Estado, en un número de circuitos electorales igual al número de Diputados a elegir. Así, cada Diputado sería electo uninominalmente, representando a un territorio integrado por Municipios.

En cuanto a los senadores, por esencia, en un Estado Federal representarían a cada Estado de la Federación en su conjunto.”

Por otra parte, en la reseña de un Foro sobre el proceso constituyente, de los periodistas Milagros Durán y Edgar López “Proponen profundizar el federalismo y un sistema presidencial,” publicado en el **diario El Nacional**, Caracas, 23/06/99, expresaron lo siguiente sobre mi exposición:

“Plantea que el nuevo texto constitucional debe volver la mirada hacia la profundización del federalismo y de un nuevo municipalismo. De manera que se debe reforzar el proceso de descentralización.”

“No hay democracia en el mundo, que para sobrevivir no se haya descentralizado, así como no existen autocracias descentralizadas, esto que se ha planteado en todo el mundo occidental, ahora se está planteando en el país. Si uno ve el panorama europeo, allí las federaciones se han reafirmado y también han logrado su transferencia de poderes. Como ejemplo de esto, están Austria, Suiza, Alemania, Bélgica, Estados Unidos y Canadá, que son federaciones a través de las cuales el poder público se distribuye territorialmente en niveles intermedios, en el nivel local o municipal”.

Considera el jurista que el gran debate que se debe dar en el país es para que haya más democracia y más descentralización, no es compatible la democracia con el centralismo de Estado.”

En otra reseña sobre otro Foro sobre el tema constituyente “El muñeco centralista” de la periodista Luisana Colomine, publicada en el **diario El Universal**, Caracas, 30/06/99, expresó lo siguiente:

El muñeco centralista

Allan Brewer denunció que hasta ahora la única propuesta del presidente Chávez es como un rompecabezas, con cuyas piezas lo que está apareciendo es un “muñeco centralista”.

“Sus características son: eliminar el Senado, las gobernaciones, las asambleas legislativas; fusionar y reducir a nueve los 23 estados, la ordenación nacional del territorio, la asignación de recursos ingentes a los comandantes de las guarniciones militares, quitándole a los gobernadores fondos y labor civil. El debate será por más o menos democracia, y veo que el chavismo va por menos democracia”.

Posteriormente, en la reseña de otro Foro sobre el tema de la Constituyente celebrado en Porlamar (p. 3) “Multiplicar las autoridades locales es lo que afianzará la democracia,” de la periodista Yanet Escalona, publicada en el **diario Sol de Margarita**, Porlamar, 01/07/99, se expresó lo siguiente:

“El fortalecimiento de la descentralización, para impulsar el desarrollo del país, fue uno de los puntos coincidentes de los expositores en el foro sobre la Asamblea Nacional Constituyente, organizado por Fondene, cuyo Presidente, Salvador Militello, destacó el objetivo de la jornada, porque Venezuela avanza hacia un proceso que constituye una revolución pacífica, en resguardo del hilo democrático.

El primer expositor fue el doctor Allan Brewer Carías quien recalcó que una Constituyente en democracia, es para perfeccionarla. Calificó de inédita la actual etapa que vive el país y aclaró que no ha estado en crisis el régimen democrático, sino el sistema político que funcionó bien en una época, pero que después fue el primer conspirador, al cerrarse en un monopolio de partidos.

Por eso propone trabajar para más democracia, y más participación, acercando el poder al ciudadano, descentralizándolo. -La descentralización es un asunto de la democracia, porque no hay autocracia descentralizada.

Alertó sobre lo que considera se comienza a configurar en el espectro político del país, cuando se aboga por la eliminación de Senado, las Gobernaciones, las Asambleas Legislativas y hasta la posibilidad de disminuir los Estados, con lo cual se mostró en desacuerdo. No puede cambiarse la descentralización por desconcentración.

-No puede haber democracia participativa, si no hay multiplicación de las autoridades locales. El gran tema del debate constituyente se debe centrar en la tesis: más democracia, y más descentralización.”

Posteriormente, en declaraciones dadas al periodista Danilo Esqueda, (“El país debe tener más municipios para multiplicar el poder local”, p. A-5), publicadas en el **diario El Siglo**, Maracay, 08/07/99, quedó expresado lo siguiente:

“Detrás del denso humo que sale de su pipa, Allan Brewer Carías, candidato nacional a la Asamblea Constituyente, demostró de nuevo que cree fervientemente en el federalismo.

Contrario a quienes piensan que no deben crearse nuevos municipios, con argumentos muchas veces baladíes, sostuvo visita dispensada a “el siglo” que el proceso de descentralización debe profundizarse hasta llegar al poder local, lo cual implica la existencia de muchos municipios.

-El gran debate de la Constituyente -asegura- es más democracia, más participación y, si es así, más descentralización.

En el caso de Venezuela, por historia y derecho propio se trata de reformular el federalismo, reacentuarlo, de transferir efectivamente competencia al nivel intermedio y rehacer totalmente el municipalismo, multiplicar las autoridades locales. Que haya una autoridad local en cada pueblo, llámese comuna o parroquia, con autonomía y adaptada a sus propias realidades. Por eso hay que superar el uniformismo que hoy está en la Ley de Régimen Municipal, que pretende crear un esquema concebido para grandes áreas urbanas a los pequeños centros poblados. Aquí tendría que haber más municipios.

Comentó Allan Brewer Carías ante Edgar Canelón, vicepresidente de esta casa editorial, Claudia Chiquito, coordinadora de Información, y quien suscribe esta nota, que nosotros nos quedamos escandalizados porque hay 331 municipios en Venezuela.

-Si vamos a los países que tienen cultura democrática, como Francia, que posee bastante menos territorio que nosotros, hay cerca de 40 mil municipios. Y en España hay 18 mil. Existen municipios de 50 o 100 habitantes, autogestionados a través de una junta de vecinos. El ejemplo que he visto está aquí, en el estado Aragua: ¿Cómo es posible que las poblaciones de la costa no tengan autoridades locales? Esta es la única forma de hacer la democracia participativa. Esto no es posible si no se acerca el poder al ciudadano. Lo que se denomina la lugarización de la autoridad local. Sería todo lo contrario al esquema de una cámara municipal, un secretario, un contralor, un sindico. En este caso debe manejarse con una junta de vecinos de tres personas. El uniformismo es lo que ha matado el poder local en Venezuela.”

Más adelante, en la reseña del Foro-Taller “Municipio y Constituyente” realizado en la sede del Concejo Municipal de Valencia, “Propuestas a la Constituyente” publicada por la periodista Ibeth Vera Sulbarán en el diario *El Espectador*, Valencia, 10/07/99, expresó lo siguiente:

Propuestas de un candidato a la ANC

Por su parte el conferencista de este día, el doctor Allan Brewer Carías, además de darnos un breve paseo por la historia contemporánea de Venezuela y explicar los cambios que Venezuela ha vivido dentro de sus reestructuraciones a la Constitución Nacional, nos manifestó su interés y razón de estar dentro de la Asamblea Nacional Constituyente enfatizando que una de sus razones es lograr que

con este nuevo cambio dentro de nuestro documento jurídico nacional se conserve y mejore la democracia venezolana, solicitando a los presentes y al pueblo carabobeño: en general que participen activamente en este nuevo cambio local y legal dentro de nuestra nación, “ya que estos cambios que Venezuela vivirá dentro de poco no es sólo un papel de los asambleístas sino de todo el pueblo, para que por allí se inicie el cambio que en Venezuela existirá”, dijo el doctor.

Dentro de las propuestas de este candidato a la ANC, están: 1.- Eliminar el uniformismo local; 2.- Permitir la multiplicación de municipios; 3.- La delimitación de competencias; 4.- La creación de áreas metropolitanas; 5.- Las competencias tributarias; 6.- La separación de poder; 7.- La superación del organismo por chantage; 8.- Olvidar los nuevos esquemas, entre otros.

Dentro de su ponencia, Allan Brewer Carías, manifestó que para él la Ley Orgánica del Régimen Municipal ya es historia, “pero tampoco podemos decir que fue un pecado crearla, ya que esa ley se dictó en su momento y necesidad, lo que pasa es que hoy día es ilegible e inaplicable, por lo tanto, en grandes oportunidades los cambios hay que hacerlos en su momento y para ello hoy estamos viviendo este cambio en Venezuela”, dijo el conferencista.

Por lo tanto -continuó diciendo-manifestaciones como esta responden a una realidad concreta del país y del momento constituyente, el cual es esencial y tenemos el privilegio de estar involucrados en este proceso de cambios inevitables, por eso mi llamado a que participemos todos activamente en ese cambio, por eso aplaudo esta actividad de hoy día”, apuntó.

De igual manera el conferencista dirigió algunas palabras al Presidente, o quizá recordando el momento de juramentación de Chávez como Presidente de la República, “Las constituyentes nunca están moribundas, lo que está moribundo es el sistema político... nuestra Constitución del 61 todavía está vigente tal es así que la Asamblea Nacional se debe regir con la Constitución actual, de manera que no hay duda que hasta que se sustituya la actual Constitución debemos seguir rigiéndonos por ella”, dijo Brewer Carías.

De esta misma manera manifestó el conferencista, que una constituyente en democracia no tiene otro fin sino mantener la democracia, ya que esta no está en crisis, “y de esta misma manera se debe luchar por el federalismo, la democracia y el municipalismo y la descentralización para así fortalecer la Constituyente”, afirmó.

Allan Brewer Carías fue enfático al señalar que lo que tenemos es que situar el debate, “hay que participar y el tema condicionado es que todo debe basarse en la democracia... La vida local es la escuela de la cotidianidad”, afirmó.

También, en la reseña de un Foro realizado en la sede de la OEA en Washington (“El gran debate de la Constituyente será sobre descentralización,” p. 6) publicado en el **diario *Últimas Noticias***, Caracas, 15/07/99, quedó expresado lo siguiente:

“Allan Brewer-Carías, candidato nacional a la Asamblea Constituyente identificó como el tema central del debate político en la Asamblea Constituyente, el tema de la descentralización política. Ello lo hizo en el Seminario sobre la Asamblea Constituyente en Venezuela, organizado ayer miércoles en Washington, por la Organización de Estados Americanos y el Centro de Reflexión Interamericana Dialogue.

En el marco del seminario, el doctor Brewer Carías resaltó los problemas más importantes que rodean el proceso constituyente venezolano y que son en primer lugar, la necesidad de asegurar una Asamblea plural, con representatividad de todos los sectores. Lo peor que podría ocurrirle a nuestra democracia, dijo, sería la elección de una Constituyente excluyente y hegemónica dominada por los seguidores del presidente Chávez.

En segundo lugar, indicó el profesor Brewer-Carías, que en la situación actual de una Constituyente electa en democracia y en paz, la misma no puede tener otro objetivo que no sea perfeccionar la democracia, para hacerla más representativa y participativa, y para hacer realidad la participación política. Ello sólo puede lograrse acercando el poder al ciudadano, para lo cual hay que distribuirlo territorialmente, es decir, hay que descentralizarlo.

Por ello, enfatizó, es contrario a la democracia cualquier intento de concentrar y centralizar el Poder, incluso, si ello lo llegase a hacer la misma Asamblea Constituyente asumiendo un supuesto carácter originario. La disolución del Congreso y de la Corte, como algunos han dicho, concentraría en una Asamblea todos los poderes del Estado y ello sería esencialmente antidemocrático.

En tercer lugar, el doctor Brewer-Carías destacó como problema, el esquema de gobierno militarista que comienza a percibirse en Venezuela y que no sólo distorsiona la institución militar, sino que está atentando contra los avances descentralizadores que se han realizado durante los últimos 10 años. “Hacer descansar la admi-

nistración civil en los militares, en desmedro de las atribuciones de las autoridades civiles en el interior (gubernaciones de estado, alcaldes y municipios), es otro signo de centralismo, pues en definitiva la administración militar es del Poder Nacional.”

En otra reseña periodística (“¿Cuál sustituta para la moribunda?” p. 4), del periodista Alberto López Núñez, publicada en el **diario *El Globo***, Caracas, 20/07/99, se lee lo siguiente sobre mis propuestas para la Constituyente:

“Entre las propuestas básicas del Dr. Brewer

La idea central de la Constituyente es la búsqueda de un Estado Democrático, Descentralizado y Participativo. El objetivo fundamental será la descentralización del poder del Estado para acercarlo al ciudadano, con nuevas formas de representatividad ide democracia más representativa y participativa, la forma del Estado, sistema de gobierno basado en la separación de poderes. Plantea la inserción de Venezuela en la economía mundial con base a la iniciativa privada. Propone que el Poder Judicial se ocupe de la solución de controversias y la protección de 10s derechos. Plantea la autonomía e independencia total de los jueces. Establece la Jurisdicción Constitucional y la Jurisdicción contencioso-administrativa.

En el capítulo “Estatuto del Ciudadano” se establece: los derechos y garantías constitucionales, los derechos individuales, sociales, económicos y políticos. Las garantías constitucionales y la acción del Amparo. Los deberes constitucionales y la defensa de los derechos humanos.

En cuanto a la Constitución económica, propone la defensa de la propiedad privada, la intervención del Estado como agente regulador, los principios de la justicia social, la propiedad y su función y la propiedad pública.

Finalmente propone el poder constituyente de revisión con la finalidad de efectuar la reforma constitucional.

El basamento fundamental de Brewer es que “lo importante es no confundir a la democracia como régimen político, con el sistema de estado Centralizado de Partidos. Es este el que está en crisis, no la democracia; es el sistema político el que tenemos que cambiar, para precisamente perfeccionar y profundizar la democracia, no para acabar con ella.

Y en democracia, ello sólo puede lograrse estableciendo un sistema político de Estado Democrático Descentralizado y Participativo” (Brewer, A: Propuesta democrática Federal, mimeo, 1999).

Brewer plantea la descentralización del poder, rediseñando el Federalismo y haciendo del Municipio, efectivamente, la unidad política primaria.

Las propuestas de Allan Brewer Carías son plausibles, plantea una revitalización de la democracia y del federalismo, propone como objeto único de la Constitución la elaboración de una nueva Constitución. Su vasta experiencia académica y profesional, sus reconocidas virtudes ciudadanas y democráticas, lo hacen un candidato ideal para la Asamblea Constituyente. Aunque es candidato por iniciativa propia, por ser un ferviente defensor de la democracia, recibe el apoyo de AD, COPEI, Proyecto Venezuela y Convergencia y es muy bien visto en vastos sectores del MAS, Izquierda Democrática y LCR.

Por lo tanto, su elección está asegurada y hasta podría ser, de ser el Polo Democrático el triunfador, un excelente Presidente de la ANC.”

En relación con el momento constituyente en el cual nos encontrábamos en 1999, en declaraciones formuladas a Yosmar Poleo (“Sería un fraude que la ANC acabara con la democracia...” p. 10), publicadas en el **diario 2001, Caracas**, 20/07/99, se recogieron mis opiniones como sigue:

“A juicio del candidato signado con el No. 1 a la Asamblea Nacional Constituyente, Allan Brewer Carías, Venezuela vive un momento histórico excepcional.

“Estamos en un momento constituyente, pero es un momento constituyente único. en la historia, nunca habíamos ido a un proceso constituyente en democracia y en paz.

Dijo que este acontecimiento sucede por primera vez, porque antes las asambleas constituyentes fueron producto de guerras, de revoluciones, de golpes de Estado, de rupturas constitucionales.

“La elección del presidente Chávez nos ha ahorrado hasta ahora una ruptura constitucional. De manera que una asamblea constituyente en democracia sólo puede tener por objeto perfeccionar la democracia. Sería un absurdo, un contrasentido, incluso un fraude, que una asamblea electa democráticamente fuera acabar con la democracia como régimen político”, acotó.

En ese orden de ideas dijo que perfeccionar la democracia es, acercar el poder al ciudadano, “porque acercar el poder al ciudadano es descentralizar el poder, distribuirlo territorialmente.

Eso implica recurrir a formas de organización del poder que nos pertenecen a nosotros por derechos propios como es, la federación y el municipalismo, por eso la gran función de esta asamblea es diseñar el nuevo municipalismo y el nuevo federalismo.

Es decir, hacer de los niveles intermedios, centros efectivos de poder, y hacer del municipio el centro de participación”, advirtió.

Expresó que la propuesta de eliminación del Senado sería un atentado al federalismo y a la posibilidad de participación del territorio en las políticas nacionales, al igual que la de las asambleas legislativas porque eso sería una carencia de órgano de legislación para regular las materias transferidas.

Recordó a la población que Chávez no está en la Constituyente, y dijo que la primera tarea de la asamblea constituyente, incluso con los electos apoyados por Chávez, es deslindarse del Poder Ejecutivo, porque en definitiva este es un poder constituido.

“El poder constituyente no se puede confundir con los poderes constituidos y el Ejecutivo es uno de ellos”

También, en la reseña “No hay democracia sin descentralización.,” realizada por el periodista Orlando Galofre, sobre el foro constituyente “El Nuevo Federalismo y Descentralización”, organizado por la Asociación de Gobernadores de Venezuela (AGV) y el cual se desarrolló ayer en el Ateneo de Caracas, publicada en el **diario *El Globo***, Caracas, 20/07/99 (p. 4), señalé lo siguiente:

“Tras advertir como un gran peligro los mensajes se que se vienen escuchando (eliminación de territorios, legislaturas, etc.), Allan Brewer Carías asegura que el gran debate que tenemos, con miras a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), es acercar más la democracia al poder, y la mejor forma de hacerlo es descentralizándola con más poder, con más democracia.

Durante su intervención como orador en el foro constituyente “El Nuevo Federalismo y Descentralización”, organizado por la Asociación de Gobernadores de Venezuela (AGV) y el cual se desarrolló ayer en el Ateneo de Caracas, el abogado constitucionalista y aspirante a la Asamblea Nacional Constituyente, aseguró, que no existe democracia occidental consolidada después de la II Guerra

Mundial- que para sobrevivir no se haya descentralizado, por lo que consideraba que en ese empeño, los venezolanos y su Constituyente, no están inventando absolutamente nada.

Apuntó que los países occidentales democráticos están montados sobre un principio de distribución del poder, federación o estados regionales, como el europeo, pero en todo caso en descentralización vertical del poder, por lo cual insistió en que éste es el gran debate, porque aún no se saben cuáles son las grandes propuestas que van a ir a la Asamblea Constituyente, por parte y parte, particularmente del Polo Patriótico.

Comentó que, frente a la necesidad de nuevo federalismo y centralización, lo que aisladamente ha venido escuchando es eliminación del Senado, y esto, a su juicio, es un atentado contra la Federación, es decir, contra el mecanismo de participación política de los territorios en la política nacional. También ha oído sobre la eliminación de las asambleas legislativas.

Refirió que “si vamos a hablar de descentralización tributaria y necesitamos órganos legislativos que regulen el tributo de los estados, ¿cómo vamos a eliminar esas asambleas?; ¿porque han funcionado mal o han sido el reducto del activismo partidista local? Lo que debemos es hacerlas más representativas. Eliminarlas es un absurdo. Igualmente, eliminar estados”.

Al respecto comentó de nuevo: “Quisiera ver qué vamos a hacer con la identidad territorial histórica, tradicional y política de nuestro país con esta propuesta guzmancista, porque fue Guzmán quien lo hizo, de reducir los 20 estados de la época en el siglo pasado a nueve”.

Ante esta serie de propuestas, Brewer Carías insiste en que descentralizar en nuestro país, es rehacer el federalismo y también el municipalismo.

“Este federalismo por derecho e historia, pertenece al país”, expresó.

Desmontar vaciamiento tributario

Teóricamente, los estados de la Federación tienen hoy un poder tributario originario identificado con los tributos al consumo, que se deriva de una interpretación, al contrario, incluso, del artículo 18 de la Constitución actual. Sin embargo, todos los tributos han sido centralizados desde hace varias décadas.

Por ejemplo, los específicos al consumo como licores, cigarrillos, entre otros. Mientras que los otros impuestos genéricos al consumo han sido progresivamente centralizados con el Impuesto General de las Ventas y, ahora, con el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

De manera que ha habido una limitación fundamental al poder tributario de los estados, que han sido progresivamente vaciados de toda posibilidad de ingresos tributarios propios, lo que provoca que dependan materialmente en un 97% de las dádivas que van por la vía del Situado Constitucional que fue concebido como un mecanismo de devolver a los estados lo que progresivamente se le quitó y que quedó consolidado en forma definitiva, en la Constitución del año de 1925, cuando se estructuró definitivamente el esquema centralizado en Venezuela.

“Desmontar el centralismo -añade- es atacar los pilares que tienen que ver con la materia de recursos, por supuesto, así como el grave problema que significó durante todo este siglo, el progresivo vaciamiento de competencias tributarias hacia los estados”.

Posteriormente, en declaraciones dadas a la periodista Sara Carolina Díaz (“El liderazgo surge de las regiones,” publicadas en el diario *El Universal*, Caracas, 03/08/99, (p. 1-10) insistí en el tema de la descentralización política:

“Ante la tendencia que existe entre los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de otorgarle mayor autonomía a las alcaldías y municipios y de restarle importancia política a las gobernaciones, el abogado Allan Brewer Carías, integrante electo para la Asamblea, opina que “disminuir el nivel intermedio del Gobierno, es decir, los estados de la Federación, sus gobernaciones y sus asambleas legislativas será un retroceso histórico en materia democrática.

“Es un engaño pensar que sólo se puede establecer una democracia participativa y una descentralización del poder únicamente en el ámbito municipal”.

Según Brewer, “eso es una táctica del centralismo, ya que los que señalan que hay que eliminar los estados y reforzar los municipios son los mismos que sostienen que se deberá disminuir la cantidad de municipios, lo cual aleja el poder de los ciudadanos. “Una posible conexión directa entre el presidente de la República y las alcaldías será una aberración gerencial”.

El constitucionalista piensa que, si se estructura un nivel alejado del ciudadano, como para que éste no pueda participar, y se elimi-

nan los niveles intermedios en el territorio, no se podrá configurar un poder regional importante como el que se ha generado en otros países.

Según su criterio, el liderazgo político surge de las regiones. Basta con preguntarse de dónde viene el primer ministro de Inglaterra, el de Alemania y el presidente de Estados Unidos. Pues, ellos provienen de esos niveles intermedios, afirma Allan Brewer Carías.

A su juicio no existe una democracia realmente consolidada y participativa montada sólo sobre el nivel municipal. Eso será una falsedad histórica y contemporánea. Una verdadera democracia tiene que profundizar la descentralización, y eso implica transferir competencia a los estados y también pasar el poder tributario al nivel estatal.

Brewer considera que hay que ir a un nuevo federalismo y a un nuevo municipalismo. Un federalismo montado sobre la efectiva autonomía y distribución del poder hacia los estados, sin cambiar su territorialidad.

Además, se debe permitir que en ese nivel intermedio se configuren centros de poder. Allí está la clave de la democracia en cualquier parte del mundo.

Finalmente, concluida la campaña electoral para la Constituyente, en un reportaje realizado por la periodista Yajaira Andueza Leal, publicado en la **Revista Bohemia**, N° 1854, Caracas, 02/08/99 (pp. 88-89), publicó lo siguiente:

“A juicio del candidato signado con el No. 1 a la Asamblea Nacional Constituyente, Allan Randolph Brewer Carías, Venezuela vive un momento histórico excepcional. “Estamos en un momento constituyente, pero es un momento constituyente único en la historia, nunca habíamos ido a un proceso constituyente en democracia y en paz. Dijo que este acontecimiento sucede por primera vez, porque antes las asambleas constituyentes fueron producto de guerras, de revoluciones, de golpes de Estado, de rupturas constitucionales.

“La elección del presidente Chávez nos ha ahorrado hasta ahora una ruptura constitucional. De manera que una asamblea constituyente en democracia sólo puede tener por objeto perfeccionar la democracia. Sería un absurdo, un contrasentido, incluso un fraude, que una asamblea electa democráticamente fuera acabar con la democracia como régimen político”, acotó. En ese orden de ideas dijo que perfeccionar la democracia es, acercar el poder al ciuda-

dano, “porque acercar el poder al ciudadano es descentralizar el poder, distribuirlo territorialmente. Eso implica recurrir a formas de organización del poder que nos pertenecen a nosotros por derechos propios como es, la federación y el municipalismo, por eso la gran función de esta asamblea es diseñar el nuevo municipalismo y el nuevo federalismo. Es decir, hacer de los niveles intermedios, centros efectivos de poder, y hacer del municipio el centro de participación”, advirtió. Expresó que la propuesta de eliminación del Senado sería un atentado al federalismo y a la posibilidad de participación del territorio en las políticas nacionales, al igual que la de las asambleas legislativas porque eso sería una carencia de órgano de legislación para regular las materias transferidas. Recordó a la población que Chávez no está en la Constituyente, y dijo que la primera tarea de la asamblea constituyente, incluso con los electos apoyados por Chávez, es deslindarse del Poder Ejecutivo, porque en definitiva este es un poder constituido.

“El poder constituyente no se puede confundir con los poderes constituidos y el Ejecutivo es uno de ellos”.

PROPUESTAS BÁSICAS DE BREWER-CARÍAS A LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

IDEA CENTRAL: la búsqueda de un estado democrático, descentralizado y participativo. A través de: la descentralización del poder del estado para acercarlo al ciudadano, con nuevas formas de representatividad y de participación políticas.

RÉGIMEN POLÍTICO: Una democracia más representativa y participativa.

FORMA DEL ESTADO: La Federación.

SISTEMA DE GOBIERNO: Basado en la separación de poderes como garantía de libertad, con un nuevo presidencialismo, efectivos sistemas de control parlamentario y completa autonomía e independencia del Poder Judicial.

ESTATUTO DEL CIUDADANO: Estructurado en la progresividad de la protección de los derechos y garantías constitucionales.

CONSTITUCIÓN ECONÓMICA: Inserción de Venezuela en la economía mundial con base a la iniciativa privada. Necesidad de intervención del Estado para garantizar los principios de la justicia social a través del establecimiento de bases constitucionales que permitan que el país ingrese efectivamente en el proceso andino de integración económica regional.

PRINCIPIOS REPUBLICANOS ORGANIZACIÓN DEL ESTADO:

- *La soberanía del pueblo y democracia representativa.*
- *La organización territorial (distribución del poder)*
- *La separación de poderes.*
- *La Constitución y la supremacía.*

EL TERRITORIO NACIONAL.

- *Formación y evolución.*
- *La división político territorial.*
- *Los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales.*

LA NACIONALIDAD:

- *Los venezolanos por nacimiento y por naturalización.*
- *Los extranjeros.*
- *El principio de igualdad.*
- *La ciudadanía.*

EL RÉGIMEN POLÍTICO:

- *La democracia y su perfeccionamiento.*
- *La democracia directa, la democracia representativa y democracia participativa.*
- *Los partidos políticos.*
- *Sufragio y sistemas electorales (doble vuelta, uninominalidad, sistema de mayorías).*

LA FORMA DEL ESTADO:

- *Distribución territorial del Poder Público.*
- *La descentralización política y la democracia.*
- *La Federación y el nuevo federalismo.*
- *El Municipalismo y la participación política.*

LA SEPARACIÓN DE PODERES:

- *El control y balance de los Poderes Públicos.*
- *El Congreso y su carácter bicameral.*
- *El Ejecutivo Nacional y el sistema presidencial de gobierno (Primer Ministro).*
- *Las relaciones y controles entre los poderes.*

EL PODER JUDICIAL:

- *La solución de controversias y la protección de los derechos.*
- *La autonomía e independencia de los jueces.*
- *El gobierno del Poder Judicial.*
- *El control de los otros poderes del Estado. Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa.*

LOS ÓRGANOS DE CONTROL

- *El Fiscal General de la República y el Ministerio Público.*
- *La Contraloría General de la República.*
- *La protección del patrimonio público.*

ESTATUTO DEL CIUDADANO:

- *Los derechos y garantías constitucionales.*
- *Los derechos individuales, sociales, económicos y políticos.*
- *Las garantías constitucionales y la acción del Amparo.*
- *Los deberes constitucionales.*
- *La defensa de derechos humanos.*

CONSTITUCIÓN ECONÓMICA:

- *El sistema económico.*
- *La iniciativa privada y la intervención del Estado.*
- *Los principios de justicia social y los servicios públicos.*
- *La propiedad y su función social.*
- *La propiedad pública.*

EL ESTADO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

- *Las relaciones internacionales y los Tratados.*
- *La integración económica regional y la supranacionalidad (el Pacto Andino y la Comunidad Andina).*
- *Exigencias constitucionales de la integración regional.”*

XVII

DE CÓMO LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE ASUMIÓ EL PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO, HACIENDO CASO OMISO A LAS DOCTRINAS DE LA CORTE SUPREMA QUE HABÍAN FUNDAMENTADO SU PROPIA CREACIÓN, PARA ACABAR CON LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

Ahora bien, en una Asamblea Constituyente conformada por una mayoría de 127 constituyentes seguidores de Chávez, y solo 4 de oposición, por supuesto, no hubo posibilidad alguna de diálogo efectivo, ni de real debate sobre las grandes líneas de reforma institucional.

Fue, en realidad, un instrumento político de imposición por un grupo que la dominaba, al resto de la sociedad, de sus propias ideas, con exclusión total respecto de los otros grupos. Fue, además, un instrumento para lograr el control total del poder por los que conformaban la mayoría y que habían sido electos constituyentes gracias al apoyo y a la campaña del propio Presidente de la República. En la Asamblea, dichos constituyentes estuvieron a su servicio y al diseño de cuantos mecanismos sirvieron para el control del poder por parte de los nuevos actores políticos que habían aparecido en escena de la mano del Presidente Chávez, en medio del más terrible deterioro de los partidos políticos tradicionales, que materialmente desaparecieron de la escena política durante el proceso constituyente.

La Asamblea se instaló el 3 de agosto de 1999, teniendo su primera sesión plenaria formal el día 8 de agosto de 1999, en la cual se discutió su *Estatuto de Funcionamiento*, tal como lo exigía la *Base Comicial Octava del referéndum del 25 de abril de 1999*.

En dicha primera sesión plenaria, por supuesto, se planteó de nuevo la discusión sobre el pretendido carácter de poder originario de la Asamblea, en cual había sido descartado por la doctrina de la Corte Suprema de Justicia que le había dado nacimiento.⁷⁵ El único poder constituyente originario en el proceso constituyente era la manifestación popular del *referéndum del 25 de abril de 1999*, la cual adquirió rango supra constitucional⁷⁶, por lo que la Asamblea tenía los límites contenidos en las *bases comiciales* del mismo, a los cuales estaba sometida.

Sin embargo, prevaleció el criterio de la mayoría que quedó plasmado, contra toda la doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema, en el artículo 1º de los Estatutos con el siguiente texto:

“Artículo 1. Naturaleza y misión. La asamblea nacional constituyente es la depositaria de la voluntad popular y expresión de su Soberanía con las atribuciones del Poder Originario para reorganizar el Estado Venezolano y crear un nuevo ordenamiento jurídico democrático. La Asamblea, en uso de las atribuciones que le son inherentes, podrá limitar o decidir la cesación de las actividades de las autoridades que conforman el Poder Público.

Su objetivo será transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que garantice la existencia efectiva de la democracia social y participativa.

Parágrafo Primero: Todos los organismos del Poder Público quedan subordinados a la Asamblea Nacional Constituyente, y están en la obligación de cumplir y hacer cumplir los actos jurídicos estatales que emita dicha Asamblea Nacional.

Parágrafo Segundo: La Constitución de 1961 y el resto del ordenamiento jurídico imperante, mantendrán su vigencia en todo aquello que no colida o sea contradictorio con los actos jurídicos y demás decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente.”⁷⁷

⁷⁵ Véase los textos en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, (8 agosto-8 septiembre 1999), Caracas, 1999, pp. 15 a 39. Así mismo, en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Asamblea Nacional Constituyente, (agosto-septiembre 1999), Caracas, 1999, pp. 6 a 13 de la sesión del 07-08-99.

⁷⁶ Véase la sentencia de la Sala Constitucional N° 6 de 25-01-2000, *Revista de Derecho Público*, N° 81, Caracas, 2000, pp. 81-82.

⁷⁷ Véase en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, agosto-sep. 1999, pp. 144 de la sesión del 07-08-99. Véase el texto, además, en *Gaceta Oficial* N° 36.786 de 14-09-99.

Debe indicarse, en todo caso, que en el texto del artículo 1º del Estatuto de Funcionamiento que se sometió a debate, el Parágrafo Segundo antes copiado no estaba incorporado, por lo que puede decirse que no fue objeto del debate general inicial, el cual por tanto no pudo referirse a ese parágrafo. Dicho parágrafo segundo, que formalizaba el golpe de Estado constituyente, como se indica más adelante, solo se propuso en el curso del debate por el Constituyente Ricardo Combellas, y finalmente se incorporó en la norma, con mi *voto salvado*, como se explica más adelante.

En efecto, la norma tal como se propuso, contrariaba abiertamente lo que había sido resuelto expresamente por la antigua Corte Suprema de Justicia en sus sentencias de 18 de marzo de 1999 y 14 de abril de 1999, al pretender la Asamblea asumir para sí el “poder constituyente original,” que sólo el pueblo puede ejercer, usurpando la voluntad popular, y dado un golpe de Estado continuado contra todos los Poderes Públicos constituidos.⁷⁸ Además, la adopción de la norma constituyó un golpe de Estado contra la Constitución de 1961, al ubicarse la Asamblea Constituyente a sí misma por encima de la Constitución.

Pero en realidad, el sentido de dicho artículo 1 del proyecto de Estatutos, puede decirse que fue un secreto anunciado a voces desde la propia instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, el día 3 de agosto de 1999, en el Aula Magna de la Universidad Central de Venezuela.

En la sesión preliminar que se había realizado ese mismo día, la dirección la asumió Pedro Ortega Díaz, no sólo como el Asambleísta de mayor edad, sino en su calidad de veterano y viejo dirigente del Partido Comunista de Venezuela. Ese hecho, de entrada, puede decirse que no carecía de significación, y ya era, al contrario, el anuncio de lo que en algún momento futuro ocurriría en el país. Y eso fue diez años después, en 2010, cuando el mismo Chávez se declararía marxista, y el Partido Socialista Unido de Venezuela, incluiría en su Declaración de Principios

⁷⁸ Estas notas tienen por objeto explicar cómo se fraguó dicho golpe de Estado continuado, partiendo de lo que se dejó registrado en el *Diario de Debates* de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 (3 tomos, Caracas 1999-2000). Estas notas, elaboradas sobre la base de lo publicado en el *Diario de debates*, se publicaron en el Tomo VI, de la Colección Tratado de Derecho Constitucional, sobre *Asamblea Constituyente y Proceso Constituyente 1999*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. 363-417.

el marxismo leninismo,⁷⁹ y la Asamblea Nacional sancionaría las Leyes del Poder Popular de corte claramente comunista.⁸⁰

En esa misma sesión preliminar de la Asamblea del 3 de agosto, se eligió la directiva de esta con Luis Miquilena como Presidente; Isaías Rodríguez y Aristóbulo Isturiz, como Primero y Segundo Vicepresidentes, y Elvis Amoroso y Alejandro Andrade, como Secretario y Subsecretario. Y en la primera intervención, que como se dijo le correspondió al viejo dirigente del partido comunista Ortega Díaz, este informó a la Asamblea lo que se había decidido en la reunión preliminar, concluyendo con la propuesta de que se adoptara:

“la declaratoria de soberanía incuestionable de la Asamblea Nacional Constituyente (aplausos prolongados), no podemos permitir ningún acto que interrumpa, altere o mucho menos contradiga las decisiones de esta plena soberanía de la Asamblea Nacional Constituyente (*Aplausos*).”

Y eso fue lo que efectivamente ocurrió: La Asamblea al instalarse asumió la soberanía, que sólo la tiene el pueblo, usurpando el poder constituyente originario del mismo. Una Asamblea nunca puede ser soberana, pues soberano sólo es el pueblo.

Pero Ortega Díaz lo único que hacía en su discurso era cumplir la parte del libreto que le había tocado, y que desde el inicio Chávez había anunciado con su decreto de convocatoria al referendo sobre la Asamblea Nacional Constituyente, en el cual ya se anunciaba cuál iba a ser el rol destructivo y usurpador de la Asamblea. Por ello, las impugnaciones que se habían hecho del decreto presidencial, de manera que razón tuvo Chávez al expresar en su discurso ante la Asamblea Constituyente el mismo día 3 de agosto de 1999, que su Decreto del 2 de febrero de 1999 convocando el referendo consultivo sobre la Constituyente, había sido impugnado muchas veces, -dijo-:

⁷⁹ Véase la Declaración de principios del Partido Socialista Unido de Venezuela, (Abril. 23, 2010), disponible en <http://psuv.org.ve/files/tcdocumentos/Declaracion-de-principios-PSUV.pdf>.

⁸⁰ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La reforma de la Constitución económica para implantar un sistema económico comunista (o de cómo se reforma la Constitución pisoteando el principio de la rigidez constitucional), en Jesús María Casal y María Gabriela Cuevas (Coordinadores), *Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza. Desafíos de la República en la Venezuela de hoy. Memoria del XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2013, Tomo I, pp. 247-296.

“no sé cuántas impugnaciones, el decreto más impugnado, batieron récord los impugnadores, no sé si un decreto ha sido impugnado tantas veces en alguna parte, en alguna época, pero bien bueno que eso quede allí, porque es parte del conflicto histórico desatado, irrenunciable, inevitable. Es un conflicto terminal, es el fin de una época y el comienzo de otra.”

Y efectivamente así fue, pero lo cierto fue que con motivo de los diversos juicios que se iniciaron con la impugnación del decreto convocando el referendo sobre la Asamblea, en una de las sentencias dictadas por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 18 de marzo de 1999, se había resuelto la cuestión de que el poder constituyente originario no podía ser asumido por la Asamblea, por lo cual se había ordenado expresamente eliminar de las bases comiciales del referendo consultivo sobre la Asamblea, el supuesto carácter de poder constituyente originario que Chávez había propuesto se le otorgara a la Asamblea. Pero la verdad es que la decisión de una Corte Suprema en un sistema en el cual quienes controlaban el poder lo consideraba moribundo, poco le importó a quienes asumieron la dirección de la Asamblea, habiendo sido la pauta que recomendó Ortega Díaz, contraria a la citada sentencia, la que se impuso; todo lo cual, desde el inicio, motorizó el Presidente Miquilena.

Este último tema del carácter o no de poder constituyente originario de la Asamblea, entre muchos otros, fue el que me había enfrentado a la propuesta de Chávez, y ello fue precisamente lo que, en la Asamblea Constituyente, una vez constituida y con la mayoría abrumadora que apoyaba al Presidente, fue impuesto, haciéndose caso omiso a lo resuelto por la Corte Suprema.

Ello es lo que explica, precisamente, la recomendación de Ortega Díaz al instalarse la Asamblea el 3 de agosto de 1999, y lo que retomó Luis Miquilena, luego de la juramentación de los miembros de la Asamblea, en su discurso inicial y primigenio, al referirse al momento histórico que vivía el país, considerando que estábamos presenciando, no el cambio de un equipo de gobierno por otro equipo de gobierno, sino de un cambio de un sistema por otro sistema, siendo “la Asamblea Nacional Constituyente la palanca impulsora” de dicho cambio. Así, al inicio de su discurso hizo referencia a la idea misma de la Asamblea Constituyente, mencionando la iniciativa que hacía “más de una década” habían tenido algunos, indicando que con ello habían puesto “en el país a flamear la bandera de la Asamblea Nacional Constituyente,” la cual confesaba, sin embargo, había sido “estigmatizada, atacada precisamente porque se consideraba que tenía un carácter subversivo ante el estado de cosas que estaba pade-

ciendo nuestro país.” Y ciertamente, salvo opiniones aisladas como la mía, la de Oswaldo Álvarez Paz, entonces Gobernador del Estado Zulia y la del Fiscal General de la República, Ramón Escovar Salóm, entre otros, la idea fue rechazada por los partidos políticos.

Pero antes de desembocar en el tema del carácter de la Asamblea Constituyente, que fue lo central de su discurso, Miquilena hizo referencias a lo que consideró habían sido los antecedentes políticos de la misma, haciendo referencia al hecho de que por ignorar el clamor del pueblo por un cambio “se produjo espontáneamente un acontecimiento que hizo estremecer el edificio del viejo sistema,” como fue el “Caracazo” (febrero 1989), lo que fue seguido del intento de golpe militar de Hugo Chávez del 4 de febrero de 1992, como resultado del cual consideró, erradamente en mi criterio, que al país le había nacido “una nueva esperanza,” estimando que el grupo de oficiales jóvenes que intentaron el golpe:

“habían dado un paso adelante con el propósito de romper el equilibrio de una estructura que estaba asfixiando al país y que necesitaba salidas y que si no se les daba salida por la vía pacífica tendría que recurrirse a la vía de la violencia para romper una estructura que era necesario acabar’ (*Aplausos prolongados*).

Después de esos hechos, Miquilena narró en su discurso, que ante la ceguera de las clases dominantes en poder vislumbrar el conflicto social, en la búsqueda de “salidas pacíficas, precisamente para evitar la vía de la violencia,” había sido un acierto del proyecto liderado por Hugo Chávez, el decidir tomar “la vía electoral para participar en los procesos que el sistema había establecido, es decir, jugar con sus propias cartas,” de la cual, después de enfrentar –dijo– un proceso electoral lleno de acciones violentas, obstáculos y arbitrariedades, terminara victoriosamente la elección del 6 de diciembre.”

Como parte esencial de todo ese proceso, Miquilena se refirió entonces a lo que consideró “la consigna más importante, la consigna emblemática de este proyecto” que fue la Asamblea Nacional Constituyente, haciendo entonces la precisión de que sus enemigos pretendieron entonces:

“refugiarse en una rebuscada hermenéutica jurídica para quitarle poder a la Asamblea Nacional Constituyente, pretenden que la Asamblea Nacional Constituyente sea un simple instrumento cualquiera para elaborar una Constitución; es decir, pretenden presentarle al país una Asamblea Constituyente chucuta, que no sea capaz de tener la soberanía suficiente (*aplausos*), pretendiendo las vacas sagradas del derecho, inventar que es una Asamblea Constituyente secundaria y no originaria.”

He aquí la esencia del planteamiento que desde el inicio guio la imposición, liderada por Miquilena, de una Asamblea Constituyente “originaria,” carácter que la Asamblea misma se auto arrogó a los pocos días. Y por supuesto, nada impidió que yo mismo me diera por aludido cuando Miquilena se refirió a “las vacas sagradas del derecho” –honor que me hizo– pues sin duda, como en algún momento él me lo confirmó, su referencia, entre otros, estaba dirigida a mi persona, junto con todos los juristas que se oponían a tal idea, comenzando por los magistrados de la Corte Suprema. Consideré - y el tiempo lo confirmó - que ese carácter originario que usurpó la Asamblea fue lo que dio inicio al proceso de demolición del Estado de derecho en Venezuela

Las objeciones que habíamos formulado en contra de dicha idea, fueron la justificación de lo que afirmó Miquilena tajantemente al iniciar su discurso:

“Nosotros declaramos, en mi carácter de Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente en este acto, declaro solemnemente el carácter originario... (*aplausos y gritos prolongados*) y nadie podrá disminuir el carácter soberano de esta Asamblea y así será consagrada ante la historia de nuestra patria.”

Y así fue. La Asamblea Constituyente, para Chávez y sus seguidores, no sólo fue “originaria” sino “soberana,” usurpando la propia soberanía del pueblo. Por ello Miquilena repitió: “Sí es soberana, sí es original,” agregando sin embargo que tratarían “de que la vía del diálogo, la vía del entendimiento produzca los cambios sin el traumatismo que podría ocurrir si la gente que está refugiada dentro de esos poderes pretendiera seguir conservando sus privilegios.”

Se refería, sin duda a los poderes públicos, constituidos, advirtiéndoles que, si entendían que el país había cambiado, entonces el tratamiento que “recibirán de la soberana Asamblea Constituyente no será de abuso de su poder, será de un diálogo que permita la transición, sin que esa transición produzca traumas que pueden ser irremediables para nuestra patria.”

Con todo esto, Miquilena terminó su discurso al dejar instalada la Asamblea,

“con esas dos solemnes promesas: primero, la Asamblea Nacional Constituyente es originaria y soberana. (*Nutridos aplausos*). Segundo, el proceso de cambio no tiene retroceso y va hacia adelante impulsado por nuestro pueblo.”

La Asamblea Constituyente, que había sido ya calificada de soberana, tuvo su primera sesión el día 5 de agosto de 1999, en la cual, además de para designar la Comisión de redacción del Estatuto de la Asamblea, fue para “Recibir la propuesta del ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, Presidente de la República.”

Antes, sin embargo, con motivo del texto del acta de la sesión anterior, Jorge Olavarría destacó que en la misma Miquilena había declarado el “carácter originario” de la Asamblea, por lo que rechazó dicho aserto argumentando que ese carácter no había sido sometido a debate ni a consideración por parte de la Asamblea, siendo aquella una expresión de Miquilena que consideró fue formulada “a título personal y no en nombre de la Asamblea.” Olavarría consideró, con razón, increpando a Miquilena, que “el carácter originario de la Asamblea tiene que ser sometido a la Asamblea y si ésta así lo decide, usted, en su nombre, podrá hacerlo, de lo contrario usted procederá de una forma usurpadora de las funciones que le corresponden como Presidente.” El tema, sin embargo, quedó inserto en acta, dejándose su discusión para la sesión siguiente, concentrándose la Asamblea en el punto de “recibir la propuesta del ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, Presidente Constitucional de la República.”

Sin embargo, Jorge Olavarría objetó con razón dicho punto, considerando que la Asamblea no había aprobado invitación alguna al Presidente; a lo que Miquilena respondió que la solicitud había sido formulada por el Presidente, habiendo la Junta Directiva decidido aceptarla. Se dio así inicio el punto de la Agenda, sometiéndoselo de inmediato a la aprobación de la propia Asamblea “para satisfacer la inquietud del constituyente Jorge Olavarría,” punto que fue obviamente aprobado con “evidente mayora (*Aplausos*),” todo, sin duda, conforme a un libreto que se veía ya estaba conformado.

Se nombró entonces una Comisión de Constituyentes para acompañar al Presidente Chávez a la Asamblea, de la cual formé parte, siendo dicha oportunidad la última en la cual crucé palabra con él. Antes, como ya expliqué, había tenido una interlocución con él en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (en agosto de 1998), con ocasión de la invitación que como Presidente de la Academia formulé a todos los candidatos presidenciales para que explicaran ante la misma sus propuestas sobre la reforma al Estado. Allí presenté a Chávez como quien había hecho su “aparición en la vida política recientemente, en medio de una gran crisis, y por una vía no democrática.

El Presidente Chávez comenzó su discurso en la sesión de la Academia del 5 de agosto, refiriéndose a la misma no sólo como originaria o soberana, sino como “la soberanísima Asamblea Nacional Constituyente,”

dirigiéndose a sus miembros de la misma como “constituyentes soberanos,” dando así por zanjado de antemano el tema de su carácter “soberano”, a pesar de que el mismo aún no había sido considerado por la misma. Con ello quedaba claro que imponía su voluntad, a pesar de que aclaraba que en ese momento en el país “no es un hombre providencial que ha llegado; [...] no hay hombres providenciales [...]. No hay individualidades todopoderosas [...] No hay caudillos beneméritos y plenipotenciarios que puedan señalar y conducir y hacer el camino de los pueblos, mentira.” Y luego repitió: “No pensemos jamás que un hombre providencial, repito, no pensemos jamás que 131 hombres o mujeres providenciales van a hacer el camino.”

Chávez consideró que la instalación de la Asamblea Constituyente era “un acto revolucionario,” considerando que la revolución había llegado al Palacio Federal Legislativo, pidiéndole a la Asamblea que recuperara dicha casa para la revolución. Dijo así: “desde hoy tienen que comenzar a demostrar que ustedes, representantes verdaderos del pueblo, son los dueños de esta casa y que esta casa es la casa del pueblo y no la casa de las cúpulas ni la casa de los cogollos que durante años traicionaron esa esperanza de un pueblo.”

Con ello comenzó a definirle a sus seguidores la agenda de la Constituyente, –y a los recién electos senadores y diputados lo que les esperaba–, advirtiéndoles a los Constituyentes:

“No vayan, compatriotas, ustedes a cometer el error que cometieron los que habitaron esta casa durante 40 años y ya no les pertenece, eso hay que recordarlo. Esta casa desde hoy es la sede de la Asamblea Nacional Constituyente. (*Aplausos*). La magnanimidad de ustedes es grande, han permitido que convivan por allí. Ustedes son los dueños de esta casa, porque esta es la casa del pueblo y recuperen ustedes esta casa para el pueblo, para la revolución.”

Chávez en su discurso insistió sobre el tema de la revolución, advirtiendo que aún había venezolanos que:

“todavía a estas alturas no se den cuenta o no quieran darse cuenta de que estamos en el mero epicentro de un profundo, de un verdadero, de un indetenible proceso revolucionario que no tiene marcha atrás [...] Es una revolución lo que está ocurriendo y nada ni nadie podrá evitarla.”

Debe decirse que, en la sesión preliminar del 3 de agosto de 1999, como se dijo, la Asamblea procedió a designar la Comisión que debía encargarse de elaborar el proyecto de *Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente*, de la cual fui designado miembro, de manera que para

considerar el texto del “Informe que presenta la Comisión encargada de elaborar el proyecto de Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente,” se convocó la sesión del día 6 de agosto de 1999. En esa sesión, sin embargo, no lo pudo considerar porque no pudo llevarse a cabo su consignación, habiéndose fijado para ello la sesión del 7 de agosto de 1999.

Siendo entonces parte de la Comisión que redactó el reglamento o Estatuto de la Asamblea Nacional Constituyente, me correspondió salvar mi voto respecto de su contenido; en particular, en lo relativo a la inclusión hecha por la mayoría de los miembros de la Comisión, respecto del carácter “originario” de la Asamblea Constituyente. El Presidente de la Comisión, Manuel Quijada, al presentar el proyecto ante la Asamblea, sin embargo, no explicó ante la misma los grandes rasgos del carácter de la Asamblea que se establecían en el Estatuto que se pretendía se discutiera, ni hizo mención a mi voto salvado ante la propia Comisión en un documento que yo había solicitado se repartiera a los Constituyentes junto con el proyecto de Reglamento, lo cual no ocurrió sino al día siguiente. Sólo se limitó a referir entre los documentos considerados por la Comisión que había uno supuestamente presentado por el “grupo del doctor Allan Brewer Carías.”

En la sesión del 7 de agosto de 1999, el constituyente Jorge Olavarría propuso que se diera una discusión inicial y global de conjunto sobre la normativa que se proponía, concluyéndose —en cambio— en lo contrario, es decir, llevar a cabo una discusión artículo por artículo. En todo caso, al considerar el primer artículo, de hecho, se dio dicha discusión por ser esa norma la que establecía el carácter de la Asamblea, afirmando su carácter de poder constituyente originario.

Se abrió así el debate sobre el artículo 1º del Estatuto, antes transcrito, ante lo cual propuse que se le diera lectura al texto completo, lo cual fue acogido, habiéndose leído el mismo, en el cual se declaraba que la Asamblea Nacional Constituyente era “la depositaria de la voluntad popular y expresión de su soberanía con las atribuciones del Poder Originario,” con poderes para “limitar o definir la cesación de las actividades de las autoridades que conforman el Poder Público,” las cuales se declaró que “quedan subordinados a la Asamblea Nacional Constituyente y están en la obligación de cumplir y hacer cumplir los actos jurídicos estatales que emita dicha Asamblea Nacional.”

La norma, por supuesto, tenía una trascendencia fundamental, pues definía la naturaleza y sentido de la Asamblea Nacional Constituyente, particularmente en relación con el funcionamiento de los órganos del Poder Público que habían sido electos como expresión de la voluntad popu-

lar unos meses antes, en las elecciones de noviembre de 1998. Por ello, solicité la palabra, siendo esta la primera intervención sustantiva, sobre cuestiones de fondo, que hubo en la Asamblea Constituyente.

Mi exposición inicial en dicha sesión del 7 de agosto de 1999 fue la siguiente:

“CONSTITUYENTE BREWER CARIÁS (ALLAN). Señor Presidente, estimados colegas constituyentes. Esta Asamblea Nacional Constituyente, de la cual formamos parte, constituye una disidencia histórica en nuestra historia política.

Por primera vez se elige una Asamblea Nacional Constituyente sin que haya habido una previa ruptura constitucional.

Esta es la diferencia entre ésta y todas las asambleas constituyentes anteriores, y particularmente con las grandes asambleas constituyentes, las que funcionaron en medio de grandes cambios políticos, como la de 1863, después de la Guerra Federal; la de 1901, después de la Revolución Liberal Restauradora, y de la 1946, después de la Revolución de Octubre del año 45.

De manera que por primera vez estamos en un proceso constituyente, con una Asamblea Constituyente electa democráticamente, en paz, sin que haya habido una ruptura constitucional previa y, además, con una característica única y excepcional, y es que ha sido producto de la voluntad popular, porque esta Asamblea Nacional Constituyente es producto del referéndum consultivo del 25 de abril de este año 1999, convocado por el presidente Hugo Chávez Frías y que después de las revisiones jurídicas que se hicieron de su decreto, condujo a que se sometieran a la voluntad popular las llamadas bases comiciales que formaron la pregunta N° 2.

De esto resulta que, de acuerdo con este Referéndum Consultivo, la Asamblea Nacional Constituyente, de la cual formamos parte, no está sometida a los poderes constituidos electos. Esto es evidente desde el punto de vista jurídico, y también, por supuesto, desde el punto de vista político; pero sí está sometida a la voluntad popular. La Asamblea Nacional Constituyente está sometida al poder constituyente originario que es el del pueblo. Sólo el pueblo es soberano y sólo el pueblo es el titular del Poder Constituyente Originario; y ese Poder Constituyente Originario se manifestó en el referéndum del 25 de abril con motivo del ejercicio del derecho de participación, que permitió la creación misma de esta Asamblea.

La Asamblea Nacional Constituyente, por tanto, nunca puede estar por encima de la voluntad popular. Por eso es importante revalorizar, releer las preguntas y bases comiciales del referéndum del 25 de abril, porque fue por lo que votaron los venezolanos para originar esta Asamblea Nacional Constituyente.

En definitiva, ese texto, el referéndum del 25 de abril, es la fuente normativa, primaria, de esta Asamblea.

Esas normas derivadas del referéndum, incluso, tienen carácter supraconstitucional, porque rigen el funcionamiento de la Asamblea que va a elaborar un texto constitucional.

En esas normas supraconstitucionales se establece, por tanto, el marco de esta Asamblea, por lo que pienso y así lo propuse ayer en la Comisión redactora del proyecto de Estatuto, que en el artículo 1 del mismo tenemos que referirnos al referéndum del 25 de abril, porque ese es el origen de esta Asamblea. Allí se establece la misión de la Asamblea, y vale la pena volver a recordarlo. La pregunta N° 1 define esa misión “con el propósito de transformar al Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa”.

Esa transformación del Estado, ese nuevo ordenamiento jurídico, como misión de la Asamblea, tiene que reflejarse en una nueva Constitución que, conforme a la base novena, debe redactarse por la Asamblea y debe someterse a un referéndum aprobatorio treinta días después de que esta Asamblea sancione la nueva Constitución.

De ello resulta que, de acuerdo con el referéndum del 25 de abril, en el cual todos votamos, la Asamblea no tiene potestad para poner en vigencia la nueva Constitución y esto la distingue de las asambleas constituyentes históricas e, incluso, de la colombiana, en las cuales la Asamblea puso en vigencia la nueva Constitución. La voluntad popular conforme al referéndum del 25 de abril fue que nosotros como Asamblea, no podemos poner en vigencia la nueva Constitución. Tenemos que someterla a referéndum aprobatorio, es decir, el pueblo se reservó, como Poder Constituyente Originario, la aprobación de la nueva Constitución.

Si eso es así, que la nueva Constitución que refleje esa transformación del Estado y ese nuevo ordenamiento jurídico que asegure efectivamente la democracia social y participativa a que se refiere la pregunta N° 1, debe ser sometida a referéndum aprobatorio por el pueblo, eso significa que mientras no se apruebe la nueva

Constitución, por voluntad popular, no por invento nuestro, es decir, por voluntad popular expresada en el referéndum, la Constitución del año 1961 continúa vigente. No es que la Constitución del 1961 rija esta Asamblea, porque la Asamblea no está prevista en la Constitución, pero la Constitución de 1961 sigue vigente y en el referéndum del 25 de abril, lamentable o afortunadamente, depende de como se lo vea, no se le atribuyó a la Asamblea Nacional Constituyente potestad alguna para suspender, restringir o modificar, así sea temporalmente, la Constitución de 1961; sólo será cuando se apruebe la Constitución nueva por el referéndum aprobatorio, que la Constitución de 1961 quedará, por tanto, modificada.

La tarea, que debe reflejarse en la nueva Constitución, además, incluso, está sometida a límites, como bien sabemos, establecidas en la base octava de la pregunta N° 2 del referéndum del 25 de abril,, que exige, y discrepo aquí de lo que expresaba, incluso, la Presidenta de la Corte Suprema, que, según su criterio, el carácter originario era porque la Asamblea para redactar la nueva Constitución tenía poder absoluto e ilimitado, ni siquiera eso. La base octava, que está aprobada por el referéndum, dice que esa tarea está sometida a límites: respetar los valores y principios de nuestra historia republicana, es decir, nada menos que todos los principios del constitucionalismo moderno; el cumplimiento de tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos; el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas, dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos; que resumen, insisto, todos los principios del constitucionalismo moderno.

Por eso, mi propuesta a la Comisión redactora del Estatuto durante el día de ayer, para que este artículo se redactase en una forma distinta y que se vinculase al acto supraconstitucional del referéndum del 25 de abril, que le establece el marco jurídico a la Asamblea Nacional Constituyente.

Ustedes todos deben tener copia del documento que presenté ayer a la misma Comisión y que pedí, incluso, que se repartiera junto con el Reglamento. Sin embargo, se repartió hoy, no ayer. De todos modos, se repartió y solicito formalmente que se incorpore este documento al Diario de Debates con motivo de la discusión de este artículo 1° del Reglamento.

Allí propongo, por responsabilidad personal conmigo mismo como jurista dedicado a estos temas constitucionales, que ese artículo tenga otra redacción.

La redacción propuesta por la Comisión no se adapta al referéndum del 25 de abril. Sobre todo, cuando se señala que la Asamblea “En uso de las atribuciones que le son inherentes...” Desde el punto de vista jurídico hay que definirlas: ¿cuáles son las inherentes? Hay que señalarlas. Hay que definir el marco constitucional. ¿Son las definidas por el referéndum del 25 de abril o son las que se le vayan ocurriendo a la Asamblea a medida que vaya funcionando en seis meses? La responsabilidad histórica que tenemos exige que pongamos orden en el proceso.

Las grandes asambleas constituyentes en nuestra historia, incluso, han comenzado por definir, con motivo de rupturas constitucionales, cuál es el ordenamiento constitucional que va a regir la República. Me remito sólo a un ejemplo: La Asamblea Constituyente del año 46. ¿Cuál fue su primer acto? Fue un acuerdo sobre la vigencia del ordenamiento jurídico, cuyo artículo 1º dispuso: “Se mantiene en vigencia el ordenamiento jurídico imperante mientras no sea modificado por esta Asamblea”. Es decir, la Asamblea definió el marco constitucional de la República...”

EL PRESIDENTE.- (Interrumpiendo). Le informo, ciudadano Constituyente que le queda un minuto.

EL ORADOR.- Termino, Presidente

“Repito, la Asamblea Constituyente en 1946 estableció el marco constitucional de la República, el vigente, salvo lo que la Asamblea fuera modificando. Así, la Asamblea, como había ocurrido una ruptura constitucional, definió el marco constitucional y luego, incluso, en estos acuerdos, la Asamblea estableció el marco de funcionamiento de los órganos del Poder Público; entre ellos dispuso que “El Poder Judicial continuará funcionando provisionalmente de acuerdo con las leyes y decretos” y que el Poder Ejecutivo era la Junta de Gobierno en ese momento.

En otra declaración subsiguiente definió su misión, que no la encontramos en nuestro Reglamento con gran claridad. La propia Asamblea de 1946 definió: “Artículo 1º.-Declarar que el objeto fundamental de esta Asamblea es el dictar la Carta Fundamental de la República” y en ese caso, además un estatuto electoral que fue el que rigió las elecciones a partir de 1947.

De manera que el propio artículo, primero en consideración, tal como está redactado, en mi criterio, adolece de fallas de redacción. Primero, no se establece cuáles son esas atribuciones que le son inherentes. En segundo lugar, dice: “La Asamblea en uso de las atribuciones inherentes podrá.”

EL PRESIDENTE.- (Interrumpiendo). Ciudadano Constituyente, ya consumió su primer tiempo. ¿Consume el segundo tiempo?

EL ORADOR. -Sí, Presidente, por favor, ya termino porque aquí quiero dejar expresada mi opinión y posición sobre este punto tan importante.

“La misma dice: “La Asamblea en uso de las atribuciones que le son inherentes podrá limitar o definir la cesación de las actividades de las autoridades que conforman el Poder Público”. Esto, inclusive, está mal redactado: ¿Podrá “limitar la cesación”? ¿Podrá “definir la cesación”? ¿Cómo se “limita la cesación”? O sea, hay una falla de redacción que hay que corregir.

El propio texto adolece del defecto de no definir cuál es el marco constitucional que le rige la República y creo que eso es la responsabilidad fundamental de esta Asamblea, para beneficio de la seguridad jurídica. Si lo que se quiere es que se produzca la ruptura constitucional que hasta ahora no se ha producido por la disidencia histórica derivada de la elección del Presidente Chávez en democracia, que nos permitió pasar a este proceso de cambio, en democracia, tenemos que definir cuál es el marco constitucional de la República hacia el futuro. Dejarlo así en el aire, “La Asamblea de acuerdo con las atribuciones que le son inherentes...” que nadie sabe cuáles son, ni cómo se van a ejercer, creo que le estaríamos haciendo un flaco servicio a la seguridad jurídica que exige el país y que esta Asamblea, en virtud de la significación histórica que tiene, tiene la obligación de preservar.

Por ello debemos meditar bien el artículo. Estoy consciente del tema y fíjense bien que no he usado hasta ahora la palabra “derivado”, deliberadamente; ni he usado la palabra “originaria”, porque el tema creo que es mucho más allá de eso. Se trata de la necesaria definición del marco constitucional que debe regir la República, en virtud de que no ha existido, hasta ahora, una ruptura constitucional.

Nosotros no podemos dejar esto en el aire; tenemos que asumir el tema, porque eso, este artículo es, por supuesto, de la más grande importancia. Celebro la decisión final a que se llegó, de que pudiéramos debatir sobre el artículo 1° y establecer en definitiva la redacción que sea más conveniente.

En mi criterio, en todo caso, en este artículo debe hacerse referencia al referéndum del 25 de abril que es la fuente normativa de la Asamblea, y que contiene las normas supraconstitucionales que rigen esta Asamblea y a la cual no podemos dejar de lado, no podemos olvidar el referéndum del 25 de abril, que es la fuente que le dio origen y que rige a la Asamblea.”

Frente a mis planteamientos, el Constituyente Freddy Gutiérrez respondió que los miembros de la Asamblea Constituyente a lo que estaban dispuestos era – en esencia - “a romper con el hilo constitucional del modo como lo estamos haciendo y a crear unas nuevas formas de relación en la República, ser depositarios de la soberanía popular,” rechazando toda idea de una “soberanía limitada y unas expresiones limitadas.” Seguidamente intervino el Constituyente David de Lima, solicitando se pusiera término al debate, argumentando que “el tema de que, si la Asamblea es originaria o no, fue el centro del debate político y el centro del debate electoral en los últimos meses en este país,” y que la Asamblea Constituyente había sido electa para “hacer una Constitución y no discutir el Reglamento de funcionamiento de esta Asamblea,” agregando:

“Quiero decir al estimado maestro Brewer, que en Venezuela hay una ruptura constitucional, afirmo que la hay, ciertamente la hay. Hay una ruptura constitucional pacífica y el hecho de que sea una ruptura constitucional pacífica, no mediatiza ni puede mediatizar los poderes de la Asamblea, toda vez que, si lo hace, entonces la ruptura constitucional será violenta.

Hay una ruptura constitucional pacífica, y si nosotros no comprendemos que esa condición de ruptura pacífica no limita ni mediatiza esta Asamblea, vamos a llevar este país al camino de la violencia.

Me detengo en esto. Por eso hemos dicho que la Asamblea no es asunto solamente de especialistas en derecho constitucional ni es un asunto académico. Esta Asamblea es esencialmente un foro político y hay una situación prejurídica que agota la llamada pirámide de Kelsen, como el maestro Brewer enseñó muy bien en la Facultad, en la cúspide la pirámide está la Constitución, pero ¿quién hace la Constitución? Antes en la pirámide hay un talón de Aquiles, que define una situación esencialmente prejurídica que es la que hay cuando se produce una ruptura constitucional. Una ruptura constitucional que por primera vez en el mundo es pacífica, todavía, por ahora.”

Concluyó De Lima exhortando que aprovecháramos “este período pacífico de la ruptura para no tergiversar el origen, para no tergiversar la naturaleza y el deseo de la fuente que nos trajo aquí,” pues consideraba que había “una deslegitimación total de las instituciones constitucionales de 1961,” que había “una pérdida de vigencia, de pertinencia histórica de la Constitución de 1961,” señalando finalmente que “eso no puede ser sustituido sino de dos maneras, mediante la guerra civil o mediante esta Asamblea pacífica, consensual, democrática, con una gran madurez constitucional.” Para ello, exigió finalmente que no nos detuviéramos:

“en exquisiteces de orden academicistas y vayamos a consagrar el carácter originario de la Asamblea, entendamos que ese es un mandato político del pueblo que nos eligió allí y no perdamos la oportunidad para entrar a discutir el fondo de la filosofía constitucional y no convirtamos esto en el centro del debate.”

No se trataba, por supuesto de argumentaciones académicas. Se trataba de determinar con precisión que la Asamblea Constituyente había sido producto, no de la ruptura del hilo constitucional, sino de la manifestación de la voluntad popular expresada en el referendo del 25 de abril de 1999 en el cual se aprobaron unas bases comiciales que con carácter supra constitucional le fijaron su marco de actuación y límites, como Asamblea sometida a la Constitución de 1961 hasta que se aprobara la nueva Constitución; bases comiciales en las cuales por lo demás, por decisión judicial de la misma Corte Suprema de Justicia, que con sus ambiguas decisiones de enero de 1999 había permitido la realización del referendo consultivo, se había eliminado toda referencia a que tuviera carácter de poder constituyente “originario.”

Hasta ese momento en Venezuela no había habido ruptura del hilo constitucional, de manera que los planteamientos de Gutiérrez y de De Lima, fueron las primeras expresiones expresas y formales –parte sin duda del libreto– de lo que luego ocurriría a partir de la aprobación del artículo 1 del Estatuto de la Asamblea, que fue que la ruptura efectiva del hilo constitucional que efectuó la propia Asamblea, que fue la que dio el golpe de Estado, por lo demás, continuado.

En la misma línea de lo expresado por Gutiérrez y De Lima lo hizo la Constituyente Blancanieves Portocarrero, quien insistió que estábamos “en algo que va más allá de la teoría constitucional, de la ruptura constitucional. Estamos en algo que va mucho más allá de la teoría [...] estamos en presencia de una ruptura epistemológica,” insistiendo, ante mi propuesta, que:

“Y ahí está mi respetado maestro, Brewer Carías, estamos más allá, Maestro” [...], ya hemos trascendido una teoría constitucional desnutrida, desfasada, deslegitimada y estamos mucho más allá, en algo que se llama la metateoría jurídica [...].”

Luego, después de clamar “que el cartesianismo se está enterrando por su propio peso, que la linealidad del derecho está muriendo, que Kelsen no puede seguir gobernando al mundo con esta teoría jurídica pura,” terminó sin embargo observando “ante la expresión del artículo 1 del Reglamento de que “la Asamblea Nacional Constituyente es la depositaria del poder originario,” en realidad:

“el poder originario no es de nosotros, el poder originario es del pueblo, entonces, [la Asamblea] es la depositaria del poder originario que nace... ¿de dónde nace el poder? De la voluntad soberana del pueblo venezolano, con la atribución ¿de qué?, ¿para qué nos dio eso? Para, precisamente, transformar, que no es lo mismo que organizar, ni reformar; es transformar y reorganizar el Estado venezolano y crear un nuevo ordenamiento jurídico que garantice la existencia efectiva de la democracia social participativa y autogestionaria.”

Y efectivamente el tema en debate era que la Asamblea no era soberana, ni soberanísima, sino que el único soberano era el pueblo, y que, como órgano representativo, la Asamblea estaba sujeta al mandato del pueblo, que le había fijado su marco y límites con el voto en el referendo del 25 de abril de 1999, que los miembros de la Asamblea querían sin embargo desconocer.

Por ello el debate que estaba planteado con el cual se abrieron las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, como lo reconoció el Constituyente Ricardo Combellas, era “Importante, importantísimo, trascendental,” quien, sin embargo, comenzó su intervención afirmando que:

“El doctor Brewer una vez más nos vuelve a sorprender, no quiere que se hable de Constituyente derivada, ni de Constituyente originaria, cuando hizo un esfuerzo respetable, pero, afortunadamente, fallido para convencernos a los venezolanos de que la Asamblea Nacional Constituyente tenía que ser una asamblea limitada, estrictamente, a elaborar una nueva Constitución.

El tema supera lo jurídico, sin duda, es utilizando la terminología kelseniana metajurídico, porque va a los verdaderos fundamentos, a las razones de fondo, del poder y del orden político dentro de una determinada comunidad, pero tiene también base jurídica, jurídicamente son perfectamente rebatibles todos aquellos argumentos que quieren limitar los poderes originarios de esta Asamblea.”

Y luego pasó Combellas a referirse a la decisión de la Corte Suprema de Justicia de 19 de enero de 1999, en la cual, según su errada apreciación, dicho órgano judicial, como “guardián, por excelencia, de la Constitución y de sus normas,” había supuestamente señalado:

“que, junto a los procedimientos establecidos expresamente por ella para su modificación, dejó de lado la enmienda y la reforma general para sorprendernos al señalar que había un tercer procedimiento, un procedimiento que no puede ser limitado por ninguna Constitución, cuya base jurídico-política se remonta a la Revolución Francesa, sin duda, contenido en la teoría del poder constituyente originario.”

Por supuesto, basta leer las decisiones de la Corte para constatar que el planteamiento de Combellas era falso, pues eso no fue lo que “decidió” la Corte Suprema, de manera que contrariamente a lo expresado por Combellas, si bien la Corte Suprema de Justicia, en esas sentencias del 19 de enero había abierto las puertas al proceso constituyente, lo hizo en forma ambigua, sin claridad jurídica alguna, que fue lo que precisamente originó el debate sobre “cuáles serían los alcances y los límites de esta Asamblea.” Y ese fue el debate que llevó a la Comisión Constitucional que nombró Chávez para elaborar las “bases comiciales” a ser sometidas al referendo, de la cual formó parte Combellas, a haber establecido los límites que el propio Combellas recordó y leyó en el debate, en un texto que decía que una vez instalada la Asamblea, ésta deberá dictar sus propios estatutos de funcionamiento, “teniendo como límites los valores y principios de nuestra historia republicana así como el cumplimiento de los tratados y acuerdos internacionales, el carácter progresivo de los derechos humanos y las garantías democráticas,” agregando que “esos principios no van a ser violentados sino, muy por el contrario, van a ser confirmados por esta Asamblea.

Combellas luego precisó, refiriéndose a la Corte Suprema de Justicia y su famosa y ambigua decisión, que:

“La Corte Suprema, luego, trató de enmendar el capote y nunca lo pudo hacer. Sería porque no estaba convencida de lo que estaba haciendo o no tuvo la valentía para plasmar cuando se discutieron las bases y su juridicidad plantear el carácter derivado de la Asamblea. Si la Corte en su sentencia posterior hubiera dicho, hubiera planteado, hubiera propuesto, y jurídicamente era muy difícil rebatirlo, que la Constituyente tiene por único objeto elaborar una nueva Constitución, en un buen aprieto nos hubiera puesto a los partidarios de la Constituyente originaria y hubiera sido muy difícil encontrar fórmulas jurídicas que encausaran este proceso indetenible. Pero no fue así, la Corte no resolvió el diferendo y dejó, en definitiva, al pueblo, al soberano, la decisión fundamental sobre qué tipo de asamblea hiciera; y eso es lo que estamos resolviendo hoy.”

Sin embargo, Combellas ignoró que precisamente, la Corte Suprema en su sentencia del 18 de marzo de 1999 había resuelto que la expresión de que la Asamblea actuaría como “poder constituyente originario” que Chávez, con su asesoría, había propuesto incluir en las bases comiciales, debía ser eliminado, por lo que, si bien el pueblo apoyó abrumadoramente las dichas bases en el referendo del 25 de abril, lo hizo aprobando una Constituyente que no tenía carácter originario. Con ello, sin duda, como lo dijo Combellas, el pueblo colocó en “un buen aprieto” a los par-

tidarios de la Constituyente originaria, que los llevó, simplemente a ignorar la voluntad popular y autoproclamar la Asamblea como originaria (o “soberana”), al aprobar el Estatuto de la Asamblea, subordinando, como dijo Combellas, “todos y cada uno de los poderes establecidos a los mandatos de la Asamblea,” recalcando, de entrada, “de una manera clara y tajante” que:

“la Corte Suprema de Justicia hoy es un poder subordinado a esta Asamblea y cualquier decisión que colida con estas decisiones la pone fuera de la ley. La pone fuera de la legitimidad abrumadora que apoyó la realización de esta Asamblea.”

Para Combellas, entonces, en forma contraria a lo que había escrito en los tiempos preconstituyentes, la Asamblea Constituyente pasaba entonces a tener poderes originarios, con potestad para reformar la Constitución de 1961 que estaba vigente, y posición de superioridad sobre el “guardián de la Constitución” al cual consideró que había quedado sometido a la Asamblea.

Por ello, anunció que propondría agregar al artículo 1º del Reglamento, para evitar cualquier “vacío jurídico,” que se aclarase que:

“La Constitución de 1961, y el resto del orden jurídico imperante mantienen su vigencia en todo aquello que no colida o sea contradictorio con los actos jurídicos y demás decisiones que emita la Asamblea Nacional Constituyente.”

Así, dijo Combellas, la Asamblea cumplirá “soberanamente (*aplauzos*),” “un mandato de transformación que no va esperar, doctor Brewer, la aprobación de la nueva Constitución,” mediante la adopción de “actos constituyentes de ejecución inmediata sobre determinados aspectos de la vida nacional,” que supuestamente “sea cual fuere su naturaleza, cesación de poderes, limitación de poderes, revocación de mandatos, transformaciones de la más variada índole,” luego los harían “refrendar por el pueblo,” lo que por supuesto nunca ocurrió.

En el debate, que había llevado a muchos Constituyentes a hablar como si fueran el pueblo entero, con habilitación para tomar decisiones soberanas, el constituyente Antonio Di Giampaolo con razón, les llamó la atención recordándoles que:

“no es verdad que nosotros somos el país, no cometamos el error de creernos lo que otras personas que ocuparon estos puestos se creyeron. Si analizamos el resultado electoral, la mitad de los ciudadanos con derecho a votar no votó por ninguno de nosotros y cerca de un 30% apenas terminó votando por los que estamos representando aquí.”

Entendía Giampaolo que en todo caso habría que asegurar

“respeto a los poderes” constituidos, y que no se debía dejar la puerta abierta para que esta Asamblea sirva para la retaliación política, para una cacería de brujas, para la sustitución y destitución de algunos funcionarios en alguna comunidad, por ejemplo, en algún lado, sin ningún procedimiento de ninguna naturaleza, vamos a quitar a tal o cual alcalde, porque hay una mayoría expresada aquí. Eso me preocupa. O algún gobernador. Me preocupa. ¿Bajo qué parámetros se va a hacer? ¿Cuáles gobernadores se van a sustituir?, los que no son representados, los que no tienen una expresión, digamos electoral similar a la mayoría de esta Asamblea. Me pregunto. ¿Es así como se va a actuar? Si es así como se va a actuar yo no estoy dispuesto a respaldar el contenido de esa primera cláusula. Ahora, si no es así. Si efectivamente aquí se va a hacer un esfuerzo para que la justicia y el derecho, como dice el Presidente, vayan por el mismo lado y que por sobre todas las cosas prevalezca la justicia. Yo levanto las dos manos.”

Y razón tenía Di Giampaolo en sus temores: la Asamblea Constituyente efectivamente actuó como él lo temió, e hizo caso omiso a su propuesta de que se decretara “la inhabilitación política de los que estamos integrando esta Asamblea Nacional Constituyente, para que no hagamos una Constitución” y después se fueron a presentar como candidatos a gobernadores y alcaldes, como efectivamente también ocurrió.

Luego, en el debate del 7 de agosto de 1999, intervino el Constituyente Jorge Olavarría, quien luego de dar una lección de historia política, al referirse al artículo 1 del Estatuto de la Constituyente que se debatía, expresó con razón y claridad que se trataba de una norma de “un reglamento un poco curioso, *sui generis*:”

“para un cuerpo legislador, constitucional, que se declara a sí mismo subversivo del orden constitucional existente, del cual esta Asamblea emanó, como consecuencia de la interpretación que de la Constitución vigente hizo la Corte Suprema de Justicia el 19 de enero de 1999. Como consecuencia del referéndum, que fue hecho posible por esa interpretación de la Corte Suprema de Justicia. Un referéndum que planteó ante el pueblo de Venezuela unas preguntas referidas a unas bases comiciales y el pueblo dijo sí, aprobó las preguntas y las bases comiciales. Esos son los límites de esta Asamblea. Y eso es lo que este Reglamento está violando. No una Constitución, no un sistema político que todos sabemos está caduco, este Reglamento está violando específica y explícitamente lo que el pueblo aprobó en el referéndum del 25 de abril.”

Razón tenía Olavarría, quien hizo entonces el recuento de los documentos fundamentales del proceso constituyente, y consignó para que “por lo menos consten en el *Diario de Debates*” “copia de la sentencia del 19 de enero de 1999, copia de las preguntas formuladas en el referéndum, copia de las interpretaciones que acerca de las preguntas formuladas en el referéndum hizo en diversas ocasiones la Corte Suprema de Justicia,” considerando que esas eran “las bases de esta Asamblea Constituyente, esos son los límites de esta Asamblea Constituyente y no nosotros, no las podemos vulnerar porque en caso de que lo hagamos, esta Asamblea se convertirá en un poder de facto,” como efectivamente así ocurrió.

Por ello, Olavarría advirtió a los Constituyentes de la inmensa tarea que teníamos por delante de “redactar la estructura de convivencia política de una república, la de mejorar la Constitución, la que va a ser aprobada por esta Constituyente, que debe reemplazar,” y que requería toda la atención, cuidado y dedicación de la cual todos fuéramos capaces, agregando que:

“Si a esa tarea se le añade la responsabilidad de convertirse en un poder de facto, interviniendo los poderes constituidos, modificando leyes, haciendo leyes, interviniendo en una cantidad de funciones que sólo una nueva Constitución le permitiría y que al no existir esa Constitución, porque no ha sido aprobada y porque no ha sido ratificada, tenemos que hacerlo por la vía del hecho, por la vía del asalto, por la vía de la sorpresa, por la vía de la inseguridad, por la vía de la incertidumbre, por la vía, doctor Combellas, del vacío jurídico que se crearía en caso de que esta Constituyente asuma esas funciones.”

Olavarría comparó entonces la Constituyente en la cual nos encontrábamos en ese momento, con la de 1946, que había sido producto de un golpe de estado, y que por ello tuvo que asumir funciones de Gobierno, además de adoptar una nueva Constitución, habiendo sido lo que malogró a dicha Constituyente, “el uso abusivo de la mayoría fue el sectarismo y, sobre todo, fue el ponerse a hacer cosas que la distraían de su tarea de hacer una nueva Constitución.”

En cambio, decía Olavarría, en torno a las tareas de gobernar: “nosotros estamos eximidos de esa tarea. Seis meses apenas, es lo que se le pide al sentido común y a la sensatez. Seis meses para dedicarse a hacer una nueva Constitución y nada más que hacer una nueva Constitución, para lo cual ciertamente esta Asamblea es omnipotente, con las limitaciones establecidas naturalmente en el mandato recibido del soberano.” Por ello concluyó afirmando que:

“el establecer como una potencialidad la facultad de disolver el Congreso, destituir a los magistrados de la Corte, a los gobernadores, a los alcaldes, hacer leyes, modificar leyes, derogar leyes; establecerlo como una potencialidad y dejarlo como una facultad de uso discrecional, magnánimo. Eso es inaceptable, eso es ni más ni menos que la aplicación de la filosofía del atracador.

El atracador, dijo:

Manos arriba todo el mundo, los que se queden tranquilos y no hagan nada, no les va a pasar nada, quédense tranquilos, pórtense como unos buenos muchachos, no nos molesten, no nos perturben, no digan que podemos hacer esto o no podemos hacer aquello, no se metan cuando hagamos leyes para las cuales no tenemos facultades, no digan nada cuando destituyamos algún alcalde o algún gobernador o hagamos una ley, y a ustedes no les va a pasar nada.

Eso es inaceptable. Quiero que quede perfectamente claro en la conciencia de todos y cada uno de ustedes, que en el momento y hora que el artículo en discusión sea aprobado en la forma como ha sido propuesto, esta Asamblea estará dando un golpe de estado.

No hay necesidad de hacerlo, porque eso se puede hacer cuando se apruebe la Constitución, cuando esa Constitución sea ratificada por el pueblo, entonces se podrá modificar todo, pero si se hace ahora, violando el mandato que hemos recibido del pueblo, yendo en contra de lo que el referéndum consultó y el referéndum expresó; estaremos dando un golpe de estado innecesario, innecesario.

Noto algunas risitas por allí, de bueno, sí, cómo no, de eso se trata. Es que de eso ya se trató, ustedes van a matar un muerto. Este sistema ya colapsó, aquí ya no hay más nada que hacer, pero no se puede arrojar a todo un país a la incertidumbre de colocarse al arbitrio de la mayoría de esta Asamblea, porque eso todavía es peor como remedio que la enfermedad de la cual este sistema murió.

Eso es reproducir todos los vicios de este sistema sin ninguno de sus méritos y de sus cualidades. Eso es todo.”

Y efectivamente sucedió: la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, a partir de la aprobación de su Estatuto, auto arrogándose poderes de Constituyente originaria, dio un golpe de Estado que luego fue continuado, trascendiendo sus meses de funcionamiento a través de un interminable régimen transitorio que le legó a los venezolanos.

Luego de todos estos planteamientos, vino la intervención del Constituyente Hermann Escarrá, en la cual comenzó advirtiendo que se había “venido arrastrando una confusión bastante grave entre lo que es una asamblea constitucional y lo que es una asamblea constituyente” siendo la primera “la que organizada por el poder constituido aun cuando elegida por el pueblo, tiene como único objeto la redacción de una Constitución,” distinta de la segunda que como asamblea constituyente es “anterior y superior al Estado y al propio orden jurídico que pretende sustituir y modificar, tiene que ejercer la operación constituyente muchísimo más allá de la redacción de una constitución.”

De ello concluyó que “no es dable aceptar en esta hora y en este momento, al menos conceptualmente que nosotros somos una asamblea constitucional;” al contrario, dijo: “Nosotros somos una Asamblea Constituyente.” Y en cuanto al argumento de las bases comiciales, dijo, “probablemente tenemos lecturas distintas” ya que las mismas “hablan de transformar al Estado, de crear un nuevo orden jurídico,” lo que lo que en su criterio autorizaba a que la Asamblea asumiera “el carácter originario de toda Asamblea Constituyente y no el carácter derivado de toda Asamblea Constitucional.”

En relación con la Constitución de 1961, puso en duda su vigencia, justificando la propia existencia de la Asamblea por la “grave deslegitimación de los poderes constituidos,” precisando, además, que “el golpe de estado lo dieron las cúpulas de la partidocracia.” Luego puso en duda que hubiera “elementos supraconstitucionales” que limitaran la Asamblea, asombrándose de haber oído decir que “somos subversivos” cuando en realidad –afirmaba– “si es que nosotros estamos aquí por subversivos,” pues: “se trata de subvertir un orden injusto, se trata de subvertir la corrupción, se trata de subvertir la vagabundearía, se trata de subvertir el tráfico de influencias.”

Escarrá concluyó su intervención, declarando que:

“este poder constituyente es originario y tiene que declararse subversivo, es más, propongo que entonces se agregue la tesis de la subversión o de la transformación o del cambio del orden jurídico político y del Estado en el alcance y contenido de las bases comiciales en el artículo 1 del Estatuto de Garantías y Funcionamiento de la Asamblea.” (*Aplausos*).

Luego de varias otras intervenciones sobre temas diversos, y algunas en respaldo de lo expresado por Combellas y Escarrá y otras contrariando lo afirmado por Olavarría y por mi persona, intervino el Constituyente Manuel Quijada quien había sido uno de los que más había plantea-

do el tema de la Constituyente durante la campaña presidencial de Chávez. Por ello, sobre el tema conceptual del artículo 1º del Estatuto, recordó que el debate más largo y pugnaz se había realizado después de las elecciones presidenciales de 1998, “sobre si se podía convocar a referéndum sin modificar la Constitución, y los que sostenían lo contrario, que sería un golpe de estado si se convocaba sin esa modificación,” como precisamente yo lo había sostenido.

Quijada estimó que “a esto le puso término una sentencia de la Corte, un constitucionalista de la Corte, quien decidió que sí se podía convocar a referéndum sin necesidad de modificar la Constitución.”

Ello, en realidad, lo que ponía en evidencia era que Quijada ni siquiera se había leído la sentencia, o si la leyó no la entendió, pues efectivamente, la mencionada sentencia del 19 de enero de 1999 lo que había resuelto era que se podía convocar un referendo consultivo para consultar sobre una Asamblea Constituyente, pero nada había resuelto sobre si se podía convocar la Asamblea Constituyente sin reformar la Constitución, que fue en definitiva lo que ocurrió. Eso, en realidad, había sido la lectura que algún periodista le dio al hecho, y nada más.

Nadie duda, como lo indicó Quijada “que el poder constituyente primario, que es el pueblo, tiene todos los poderes y que ninguna ley preexistente priva sobre él, ni la Constitución ni ninguna ley.” Pero eso sólo se aplica al pueblo, no a una Asamblea representativa del mismo, que no puede tener esos poderes que son sólo del pueblo.

Por ello, contrariamente a lo que indicó Quijada, no se podía afirmar “que la Asamblea Nacional Constituyente tiene esos poderes,” y si el pueblo le delega “ese poder constituyente” es para ejercerlo dentro de los límites que le fija el pueblo.

No era correcta la afirmación de Quijada en el sentido de que en general “una asamblea nacional constituyente tiene todos los atributos omnímodos que le da la doctrina, porque es la delegataria del poder constituyente primario, que es la fuente de todo derecho,” y menos correcta fue la afirmación de que como “por encima de la Asamblea Nacional Constituyente no existe sino lo que le imponga el pueblo, en el caso de la Constituyente de 1999, “en las bases comiciales no existe ninguna norma que limite a la Asamblea Nacional Constituyente, excepto la que ella misma establece, que no tienen nada que ver con los poderes de la Asamblea Constituyente sobre los poderes constituidos.”

En el Acta de la sesión del día 7 de agosto de 1999 reproducida en el *Diario de Debates* de la Asamblea Nacional Constituyente, a continuación de mi exposición oral inicial sobre el tema del artículo 1 del Regla-

mento, la Secretaría copió el texto íntegro del documento que había redactado para que se anexara como mi Voto Salvado junto con el proyecto de Reglamento.

En efecto, con el objeto de que se acompañase al Proyecto de Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, presenté el siguiente texto⁸¹ en el cual fundamenté mi objeción a la redacción proyectada del artículo 1º, el cual en mi criterio no reflejaba lo dispuesto por el pueblo en el *Referéndum consultivo* del 25 de abril de 1999:

“El proceso constituyente venezolano actual, al contrario de lo que sucedió con todas las experiencias constituyentes del pasado en la historia política de país, no es producto de una ruptura constitucional con ocasión de una guerra, un golpe de Estado o una Revolución, sino de la interpretación dada por el máximo Tribunal de la República a la Constitución vigente de 1961 y de la voluntad popular expresada, como Poder Constituyente Originario, en el Referéndum Consultivo del 25 de abril de 1999.

De allí lo expresado por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 21 de julio de 1999 con ocasión de resolver un recurso de interpretación intentado por varios Candidatos Nacionales a la Asamblea Nacional Constituyente, acerca del régimen jurídico que regía el proceso electoral; en el sentido de que:

“Lo novedoso –y por ello extraordinario– del proceso constituyente venezolano actual, es que el mismo no surgió como consecuencia de un suceso fáctico (guerra civil, golpe de estado, revolución, etc.), sino que, por el contrario, fue concebido como un “Proceso Constituyente de Iure” esto es, que se trata de un proceso enmarcado dentro del actual sistema jurídico venezolano”.

La consecuencia de lo anterior está en que la Asamblea Nacional Constituyente no sólo “deriva de un proceso que se ha desarrollado dentro del actual marco del ordenamiento constitucional y legal”, sino que en su actuación está sometida al orden jurídico estableci-

⁸¹ Este es el texto de la comunicación dirigida a los miembros de la Comisión redactora del Proyecto del Estatuto de la Asamblea Nacional Constituyente que fue aprobado en la sesión del 08-08-1999, con mi voto contrario a la propuesta de asunción por la propia Asamblea de un “poder constituyente originario” que sólo el pueblo puede ejercer mediante el voto. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, Tomo I.

do por la voluntad popular en el Referéndum del 25 de abril de 1999, expresada en el conjunto de normas que derivan de las preguntas del Referéndum y de las Bases Comiciales aprobadas en el mismo, y que la misma Corte Suprema de Justicia en la sentencia antes mencionada “por su peculiaridad e importancia”, ha catalogado “como normas de un rango especial”; y en anterior sentencia del 3 de junio de 1999 (caso Celia María Colón de González) ha considerado como una “expresión popular” que “se tradujo en una decisión de obligatorio cumplimiento, pues posee, validez suprema”, es decir, de rango supraconstitucional.

La Asamblea Nacional Constituyente que se eligió el 25 de julio de 1999, en consecuencia, está sometida a las normas aprobadas en el Referéndum Consultivo del 25 de abril de 1999, que son de obligatorio cumplimiento y de rango y validez suprema, como manifestación del Poder Constituyente Originario, conforme a las cuales no sólo se precisa la misión de la Asamblea, sino sus límites”.

En todo caso, lo cierto fue que, a pesar de todas las discrepancias y debates, a partir de su instalación, la Asamblea se auto atribuyó carácter de “Poder Originario”, asignándose a sí misma la atribución de poder “limitar o decidir la cesación de las actividades de las autoridades que conforman el Poder Público”, desvinculando dichas decisiones de la elaboración del Proyecto de Constitución. Como consecuencia de ello resolvió que “todos los organismos del Poder Público quedaban subordinados a la Asamblea” y, en consecuencia, que estaban en la obligación de cumplir y hacer cumplir los “actos jurídicos estatales” que emitiera,⁸² asumiendo el poder total para acabar con las instituciones democráticas.

Para ello, la Asamblea, además, se auto atribuyó potestades públicas por encima de la Constitución de 1961, a pesar de que la misma formalmente continuó vigente durante su funcionamiento, pero sólo en todo aquello que no colidiera o fuera contrario con los actos jurídicos y demás decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente.

⁸² Véase Julio C. Fernández Toro, “Comentarios sobre los poderes de control político de la Asamblea Nacional previstos en la Constitución de 1999 sobre la actuación de los órganos de los otros poderes nacionales”, en *Revista de Derecho Constitucional*, Nº 6 (enero-diciembre). Editorial Sherwood, Caracas, 2002, pp. 89-103.

Se produjo, así, un golpe de Estado contra la Constitución de 1961, la cual fue desconocida por la Asamblea⁸³.

Posteriormente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, producto ella misma de los actos constituyentes de la Asamblea Constituyente, elaboraría la teoría necesaria para justificar la inconstitucionalidad, basándose en la doctrina del régimen de transitoriedad constitucional en una etapa previa a la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, la cual al decir de la Sala, habría comenzado “el 25 de abril de 1999, con la finalidad no sólo de discutir y aprobar una nueva Constitución, por medio de la Asamblea Nacional Constituyente, sino que según la Pregunta Primera del Referéndum Consultivo, la Asamblea se convirtió en un órgano para transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa”. De manera que la Sala Constitucional, de esta manera, *ex post facto*, justificó la reorganización de todos los Poderes Públicos que asumió la Asamblea el 12 de agosto de 1999 en violación de lo establecido en la Constitución de 1961, la cual, sin embargo, continuaba vigente⁸⁴. La Sala Constitucional fue más precisa en cuanto a esta coexistencia de la Constitución de 1961 con actos de la Asamblea Nacional Constituyente que la violaban, al señalar en sentencia de 12 de diciembre de 2000, lo siguiente:

“A partir de la aprobación de las bases comiciales y la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente surge una situación inédita en el constitucionalismo nacional. En una primera fase, hasta la promulgación de la actual Constitución, sin ruptura constitucional de ninguna especie, siguió vigente la Constitución de la República de Venezuela de 1961, coexistiendo con los actos que dictó la Asamblea Nacional Constituyente, en lo que contrariaren a dicha Constitución, adquirieron la categoría de actos constitucionales, ya que es el pueblo soberano, por medio de sus representantes, quien deroga puntualmente disposiciones constitucionales, creando así un régimen doble, donde como ya lo ha señalado esta Sala, coexistía la Constitución de 1961 con los actos constituyentes.”⁸⁵

⁸³ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, UNAM, México, 2002.

⁸⁴ Véase las sentencias de 28 de marzo de 2000 y N° 1560 de 19 de julio de 2001, en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, 2001.

⁸⁵ Sentencia N° 1562 de la Sala Constitucional de 12-12-2000, *Revista de Derecho Público*, N° 84, Caracas, 2000.

La consecuencia de esta doctrina fue la consideración de que los actos de la Asamblea Nacional Constituyente no estaban sujetos a la Constitución de 1961⁸⁶, y de que tenían “carácter supraconstitucional”⁸⁷, por lo que la coexistencia de la Constitución de 1999 con actos constituyentes afectó el funcionamiento del Estado, y los derechos de los titulares de los órganos constituidos.

En efecto, no debe olvidarse que, en diciembre de 1998, conforme a lo establecido en la Constitución de 1961, el Presidente de la República, H. Chávez, había sido electo después que el mes anterior habían sido electos los senadores y diputados al Congreso Nacional. También habían sido electos los gobernadores de los 23 Estados y los diputados de las Asambleas Legislativas estatales, así como los Alcaldes Municipales y los miembros de los Concejos Municipales de los 338 Municipios del país. Es decir, todos los titulares de los poderes públicos regulados en la Constitución habían sido electos popularmente. Los otros titulares de los poderes públicos no electos, como los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República, el Contralor General de la República y los miembros del Consejo Supremo Electoral, habían sido designados por el Congreso Nacional, como lo establecía la Constitución.

Por tanto, en julio de 1999, cuando se eligió e integró a la Asamblea Nacional Constituyente, estaban funcionando en paralelo los poderes públicos constituidos, los cuales tenían misiones distintas.

La Asamblea había sido electa, conforme al referendo de abril de 1999, para diseñar la reforma del Estado y un nuevo ordenamiento para hacer efectiva la democracia social y participativa, lo cual debía elaborar y someter a la aprobación popular por un referendo final.

La Asamblea Constituyente no había sido electa para gobernar ni para sustituir ni intervenir los poderes constituidos, ni para violar la Constitución. No tenía carácter de poder constituyente originario, como expresamente lo había resuelto la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, como se dijo, en su primera decisión, que fue la aprobación de su Estatuto de Funcionamiento, la Asamblea Constituyente, dominada por la mayoría que respaldaba al Presidente y que había sido electa

⁸⁶ Véase sentencia N° 6 de la Sala Constitucional de 27-01-2000, *Revista de Derecho Público*, N° 81, Caracas, 2000, p. 95-96.

⁸⁷ Véase sentencia de la Sala Penal del Tribunal Supremo de 30-05-2000, *Revista de Derecho Público*, N° 82, Caracas, 2000, p. 151.

para su respaldo, se autoproclamó como “poder constituyente originario”, auto atribuyéndose la facultad de “limitar o decidir la cesación de las actividades de las autoridades que conforman el Poder Público” y estableciendo que “todos los organismos del Poder Público quedan subordinados a la Asamblea Nacional Constituyente y están en la obligación de cumplir y hacer cumplir los actos jurídicos estatales que emita la Asamblea”⁸⁸. Como ya se ha señalado, ese carácter de poder constituyente originario le sería reconocido posteriormente, validando las decisiones, por la Sala Constitucional designada por la propia Asamblea Constituyente⁸⁹.

En esta forma, la Asamblea Nacional Constituyente se auto proclamó como un superpoder estatal, contrariando lo dispuesto en el estatuto de su elección contenido en las bases aprobadas en el referendo de abril de 1999 y violando la Constitución de 1961, al amparo de la cual y de su interpretación, había sido electa.

La Asamblea Nacional Constituyente que funcionó entre julio de 1999 y enero de 2000, por tanto, usurpó el poder público y violó la Constitución de 1961. En definitiva, dio un golpe de Estado que, como se dijo, fue justificado posteriormente por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, al señalar expresamente que la Asamblea Nacional Constituyente había ejercido un poder constituyente originario⁹⁰, el cual, al contrario, le había sido negado por la Corte Suprema de Justicia en 1999.

⁸⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, cit., pp. 207 y ss.

⁸⁹ Véase sentencia N° 179 de la Sala Constitucional de 28-03-2000, *Revista de Derecho Público*, N° 81, Caracas, 2000, pp. 82-86.

⁹⁰ La Sala Constitucional como se dijo, reconoció el “poder originario” de la Asamblea Nacional Constituyente y la “naturaleza constitucional” de los actos de la misma “por ser creación originaria de derecho”. Véase por ejemplo, sentencia N° 4 de 26-01-2000, *Revista de Derecho Público*, N° 81, Caracas, 2000, p. 93-95 y sentencia N° 1563 de 13-12-2000 en *Revista de Derecho Público*, N° 84, Caracas, 2000.

XVIII

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE COMO INSTRUMENTO POLÍTICO PARA EL ASALTO AL PODER, CON PARTICULAR REFERENCIA AL ASALTO AL PODER JUDICIAL

Durante el primer período de su funcionamiento, entre agosto y septiembre de 1999, la Asamblea, lejos de conciliar y buscar conformar un nuevo pacto político de la sociedad, se dedicó a intervenir los poderes constituidos que habían sido electos en diciembre de 1998 y que estaban en funcionamiento conforme a la Constitución en ese entonces vigente de 1961. Así, en agosto de 1999, la Asamblea decretó la reorganización de todos los poderes públicos; decretó la intervención del Poder Judicial creando una Comisión de Emergencia Judicial que lesionó la autonomía e independencia de los jueces; decretó la regulación de las funciones del Poder Legislativo, eliminando tanto al Senado como a la Cámara de Diputados y a las Asambleas Legislativas; y además, intervino a los Concejos Municipales, suspendiendo, incluso, las elecciones municipales⁹¹.

El primer período de funcionamiento de la Asamblea, por tanto, fue un período de confrontación y conflictividad política entre los poderes públicos y los diversos sectores políticos del país. El proceso constituyente, en esta etapa inicial, no fue un vehículo para el diálogo y la consolidación de la paz ni un instrumento para evitar el conflicto. Al contrario, fue un mecanismo de confrontación, conflicto y aplastamiento de toda oposición o disidencia y de apoderamiento de todas las instancias del poder. El proceso constituyente, por tanto, antes de ser un instrumento para la re-

⁹¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela, cit.*, pp. 213 y ss.

ducción del conflicto, acentuó la confrontación y contribuyó al dominio exclusivo del poder por parte de un solo partido político, el de gobierno, que respondía a las instrucciones del Presidente de la República. En definitiva, el proceso constituyente se utilizó para acabar con la clase política que había dominado la escena en las décadas anteriores.

En la primera etapa de su funcionamiento, como se dijo, la Asamblea, al asumir el rol de poder constituyente originario, reorganizando e interviniendo los Poderes Públicos, violando con ello las previsiones de la Constitución de 1961, asaltó al poder, como quedó evidenciado en los siguientes actos y actuaciones:

En *primer lugar*, el 09-09-99, la Asamblea resolvió ratificar al Presidente de la República en su cargo “para el cual fue electo democráticamente el pasado 6 de diciembre de 1998”, decretando recibir la juramentación del Presidente⁹². Nos abstuvimos de votar dicha propuesta, pues consideramos que la legitimidad del Presidente estaba fuera de discusión, no teniendo la Asamblea nada que decidir respecto del gesto del Presidente de poner su cargo a la orden de la Asamblea⁹³.

En *segundo lugar*, el 12-08-99, la Asamblea decretó la reorganización de todos los órganos del Poder Público, decisión respecto de la cual argumentamos oralmente sobre su improcedencia y salvamos nuestro voto, razonándolo negativamente⁹⁴.

En *tercer lugar*, el 19-08-99, la Asamblea decretó la reorganización del Poder Judicial, sobre lo cual manifestamos nuestro acuerdo con que la Asamblea debía *motorizar* las reformas inmediatas e indispensables en el Poder Judicial, pero argumentamos oralmente y en voto negativo razonado, en contra de la forma de la intervención, que lesionaba la autonomía e independencia del Poder Judicial, con la creación de una Comisión de Emergencia Judicial que suplantara los órganos regulares de la Justicia⁹⁵.

⁹² Véase en *Gaceta Constituyente, cit.*, p. 3 de la sesión del 09-08-99.

⁹³ Véase nuestra posición en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, *op. cit.*, pp. 41 y 42; y en *Gaceta Constituyente, cit.* pp. 3 y 4 de la sesión del 09-08-99.

⁹⁴ Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, *op. cit.*, pp. 43 a 56; y en *Gaceta Constituyente, op. cit.*, pp. 2 a 4 de la sesión del 12-08-99. Véase el texto del Decreto en *Gaceta Oficial* N° 36.764 de 13-08-99.

⁹⁵ Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, *op. cit.*, pp. 57 a 73; y en *Gaceta Constituyente, op. cit.*, pp. 17 a 22 de la sesión del 18-08-99. Véase el texto del Decreto en *Gaceta Oficial* N° 36.782 de 08-09-99.

En general, sin embargo, a pesar del texto del Decreto de la Asamblea, los órganos del Consejo de la Judicatura con el impulso político de la Comisión adoptaron las medidas respectivas conforme a las reformas legislativas en la materia que habían sido aprobadas en 1998.⁹⁶

En *cuarto lugar*, el 25-08-99, la Asamblea dictó el Decreto de regulación de las funciones del Poder Legislativo, decisión mediante la cual materialmente se declaraba la cesación de las Cámaras Legislativas (Senado y Cámara de Diputados), cuyos miembros habían sido electos en noviembre de 1998, y se atribuía la potestad legislativa a la Comisión Delegada y a la propia Asamblea. Nos opusimos a este Decreto por considerarlo inconstitucional, por violar las *bases comiciales del referéndum del 25 de abril de 1999*, tanto oralmente como en el voto salvado negativo que razonamos por escrito⁹⁷. Con posterioridad, sin embargo, y con la intermediación de la Iglesia Católica, el 9-9-99 la directiva de la Asamblea llegó a un acuerdo con la directiva del Congreso, con el cual, de hecho, se dejó sin efecto el contenido del Decreto, y el Congreso continuó funcionando formalmente, aunque de manera precaria, conforme al régimen de la Constitución de 1961⁹⁸.

En *quinto lugar*, el 26-08-99, la Asamblea decretó la suspensión de las elecciones municipales, que debían convocarse en el segundo semestre de 1999, a lo cual nos opusimos, no porque políticamente no debían suspenderse, con lo cual estábamos de acuerdo, sino porque para ello era necesario reformar la Ley Orgánica del Sufragio, lo que sólo correspondía

⁹⁶ Lo insólito de la intervención del Poder Judicial, violando su autonomía y haciendo a casi todos los jueces unos dependientes del Poder, es que a finales de 2003 la referida Comisión continuaba funcionando en paralelo al Tribunal Supremo, órgano que no asumió su rol constitucional en cuanto al gobierno de la Administración de la Justicia. Dicha Comisión, y no el Tribunal Supremo, en efecto, fue la que en octubre de 2003 destituyó a los Magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

⁹⁷ Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, *op. cit.*, pp. 75 a 113; y en *Gaceta Constituyente*, *op. cit.*, pp. 12 a 13 y 27 a 30 de la sesión del 25-08-99 y pp. 16 a 19 de la sesión del 30-08-99. Véase el texto del Decreto en *Gaceta Oficial* N° 36.772 de 26-08-99.

⁹⁸ Véase el texto del Acuerdo en *El Nacional*, Caracas, 10-9-99, p. D-4.

a las Cámaras Legislativas. Argumentamos nuestra posición oralmente y salvamos por escrito nuestro voto negativo, razonándolo⁹⁹.

Es por todo ello que puede decirse que durante el primer mes de funcionamiento de la Asamblea la misma se dedicó a la intervención de los Poderes Constituidos, irrumpiendo contra la Constitución de 1961 que no había sido derogada ni sustituida, sin que en las Plenarias de la Asamblea se hubiese prestado fundamental atención a la elaboración del Proyecto de Constitución. Y así, la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, en las relaciones de poder, lejos de constituir un instrumento de conciliación e inclusión, fue un instrumento de exclusión y control hegemónico del poder.

Sin embargo, el asalto y control hegemónico del poder por el grupo político que controlaba la Asamblea Nacional Constituyente y que respondía a la voluntad del Presidente de la República, no sólo se comenzó a realizar durante los primeros meses de funcionamiento de la Asamblea, violándose la Constitución vigente de 1961, sino también al final, luego de aprobado popularmente el nuevo texto constitucional el 15 de diciembre de 1999, violándose esta vez, el nuevo texto aprobado.

Incluso, durante los 5 meses de funcionamiento que tuvo la Asamblea en la segunda mitad de 1999, puede decirse que todo el debate político del país giró en torno a la misma. La Asamblea se había constituido en el centro del poder, el Presidente la calificaba de “soberanísima” y la Corte Suprema de Justicia, al decidir sendos recursos de inconstitucionalidad contra sus actos de intervención de los poderes públicos constituidos, incluso del propio Poder Judicial, en una sentencia del 14 de octubre de 1999, que fue su propia sentencia de muerte, llegó a reconocerle supuestos poderes casi “supraconstitucionales” a la Asamblea¹⁰⁰.

Como se ha dicho, violando abiertamente tanto la Constitución de 1961, que la Corte Suprema había considerado que continuaba vigente y que debía ser respetada por la Asamblea Nacional Constituyente (sentencia del 18 de marzo de 1999); como el contenido de la sentencia de la propia Corte Suprema que consideró que la Asamblea no podía tener carácter “originario” (sentencia del 13 de abril de 1999); así como la volun-

⁹⁹ Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, *op. cit.*, pp. 115 a 122; y en *Gaceta Constituyente*, *op. cit.*, pp. 7 a 8, 11, 13 y 14. Véase el texto en *Gaceta Oficial* N° 36.776 de 31-08-99.

¹⁰⁰ Véase las referencias en Allan R. Brewer-Carías. *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, *op. cit.*, p. 233 y ss.

tad popular expresada como efectivo y único poder constituyente originario en el referendo consultivo del 25 de abril de 1999, según el criterio de la misma Corte Suprema; la Asamblea Nacional Constituyente se declaró a sí misma como poder constituyente originario y con potestad para apartarse de la Constitución de 1961 vigente en ese momento (derogarla, suspenderla, violarla) y para intervenir todos los Poderes constituidos pudiendo cesar el mandato popular de los mismos.

A partir de ese momento comenzó en el país un sistemático proceso de ruptura del orden constitucional, mediante la emisión de actos constituyentes, que lamentablemente luego fueron reconocidos como de rango constitucional, primero, por la propia antigua Corte Suprema de Justicia hasta que fue cesada, víctima de su debilidad y, luego, por el Tribunal Supremo de Justicia creado y dominado por el nuevo poder.

Todos los actos constituyentes o constitucionales dictados por la Asamblea Nacional Constituyente, por supuesto, tuvieron como fundamento su propio Estatuto, dictado por ella misma, en el cual la Asamblea, ilegítimamente, se había auto atribuido el carácter de poder constituyente originario; y nunca las bases comiciales aprobadas popularmente, que eran las únicas que podían tener rango constitucional e, incluso, supraconstitucional. Y en ese proceso, fue la Corte Suprema de Justicia, la cual, en una confusa sentencia del 14 de octubre de 1999 (*Caso Impugnación del Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de Regulación de las Funciones del Poder Legislativo*),¹⁰¹ la cual, cambiando el criterio sustentado en la sentencia de la Sala Político Administrativa de 18 de marzo de 1999, desligó a la Asamblea de las previsiones de la Constitución de 1961, permitiendo que aquella pudiera desconocerla, con lo que ilegítimamente “legitimó” el golpe de Estado que la Asamblea había dado al desconocer la Constitución de 1961.

Como ya se ha señalado, el primer acto con el cual se consumó el golpe de Estado fue el decreto de la Asamblea para la reorganización de todos los órganos de los poderes públicos constituidos, recién electos popularmente, respecto de lo cual me opuse no sólo en forma oral en la sesión del 12 de agosto de 1999, sino luego mediante Voto Salvado que consigné por escrito.

Para justificar este acto constituyente de intervención e interferencia respecto de todos los poderes públicos constituidos, la Asamblea comen-

¹⁰¹ Véase el texto en en *Revista de Derecho Público*, No. 77-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 111 a 132.

zó a construir la falsa afirmación de que el pueblo, en el referendo consultivo del 25 de abril, le había conferido el “poder constituyente originario,” lo cual no era cierto, ya que dicho poder lo había usurpado la Asamblea y se lo había auto atribuido al aprobar su Estatuto de Funcionamiento. En todo caso, la afirmación falsa se repitió en todos los actos constituyentes posteriores. A continuación, mis observaciones críticas sobre el Decreto.

En la sesión del día 12 de agosto de 1999, en el debate sobre la declaratoria de emergencia nacional, expuse lo siguiente:

CONSTITUYENTE BREWER-CARÍAS (ALLAN). - (Desde la Tribuna de Oradores). Ciudadano Presidente, colegas constituyentes. Me refiero al proyecto de Decreto de Declaratoria de Emergencia Nacional que fue distribuido el día de ayer, y como primer punto quisiera solicitarle, ciudadano Presidente, que a partir de ahora tratemos de cumplir los lapsos y plazos establecidos en el Estatuto. Allí se ha indicado que, al menos con 24 horas de anticipación, deben repartirse documentos de este tipo, y es importante que lo tengamos en cuenta hacia el futuro. Sé que el trabajo ha sido a marcha forzada, pero tratemos de regularizarnos para tener estos documentos con la debida antelación como nos interesa a los miembros de esta Asamblea.

Ahora, en cuanto al proyecto en sí, tal como está redactado o concebido, pienso que causa más daño a la Asamblea Nacional Constituyente y a la imagen del país, lo que fue motivo de la queja del Presidente de la República ayer en esta Asamblea; que los beneficios que parece buscar y que, en mi criterio, leído globalmente, lo que conduce es a la intención de declarar en emergencia las instituciones públicas del país, muy lejos de declarar el Estado de Emergencia Nacional.

Simplemente, no es un problema semántico, de terminología, sino conceptual, y creo que tenemos que buscar que las decisiones de la ANC respondan realmente a lo que se quiere. En ese sentido, quiero hacer una serie de observaciones a este texto.

En primer lugar, al fundamento del decreto. Allí se dice: “La Asamblea, en representación del pueblo, en ejercicio del Poder Constituyente originario, otorgado al pueblo mediante Referéndum aprobado democráticamente el 25 de abril...” La verdad es que el Referéndum del 25 de abril no otorgó poder constituyente originario alguno, es una interpretación, ya se discutió el domingo pasado, no voy a reabrir esa discusión, fue la Asamblea Nacional Constituyente la que en el artículo 1° del Estatuto asumió ese poder consti-

tuyente originario, y así lo consideró y produjo lo que he calificado como una ruptura constitucional en democracia, al haber establecido el marco del Régimen Constitucional venezolano, basado en la Constitución de 1961 con las modificaciones que sean establecidas por la Asamblea Nacional Constituyente.

Por otra parte, celebro la remisión al Referéndum del 25 de abril, pero lamentablemente esto debimos haberlo hecho en el artículo 1° del Estatuto, como lo propuse formalmente y fue negado; ahora, nos vemos en la obligación, en cada acto de esta Asamblea, de hacer referencia al Referéndum del 25 de abril, cuando debimos haberlo puesto en el artículo 1°, como lo propuse. Posiblemente no fue adecuadamente interpretada mi proposición, que era vincular esta Asamblea, directamente, al Referéndum del 25 de abril, que fue el que le dio origen.

Ahora, en cuanto al texto de los considerandos del decreto, insisto en que la intención que uno aprecia no responde al texto del artículo. Si examinamos los considerandos nos damos cuenta de que estamos en presencia, en este texto, de una manifestación o de una constatación de una crisis del sistema político, que nadie puede negar en este país. Sin embargo, sólo se nombra en el primer considerando, la crisis social y económica; y en el segundo considerando la crisis cultural, pero en ninguno se menciona la crisis de las instituciones políticas, que es el meollo del problema en el país y la intención de este Decreto, que es referirse a las instituciones públicas del país. Por eso creo que no basta decir que hay un colapso y pérdida de legitimidad de las instituciones del Estado, sino que lo que aquí está en crisis es un sistema político, de Estado centralizado de partidos, que se derrumbó, que concluyó y que hay que sustituir por otro modelo de Estado, que sea descentralizado y participativo, y que esto se realice en democracia.

Cuando uno constata la necesidad de implementar medidas que deben decidirse y ejecutarse para enfrentar la crisis, como dice el cuarto considerando, tenemos que hacer referencia a esta crisis institucional. Estos considerandos conducen a la declaración en emergencia de las instituciones venezolanas. Declaración en emergencia del sistema político, que implica declarar en emergencia lo que ya está en emergencia, que son las instituciones que están en crisis. Sin embargo, muy distinto es el texto del título del decreto al decir que aquí lo que se está es declarado la emergencia nacional. Se declara la emergencia nacional, dice el artículo 1°: Declaratoria de Emergencia Nacional.

Sin embargo, lamentablemente este no es el sentido de los artículos, porque en los artículos 1° y 2° se está declarando en emergencia a los poderes públicos y prever que la Asamblea puede tomar medidas respecto a esos poderes públicos. De manera que el objetivo es declarar en emergencia a las instituciones públicas del país que lo están, porque están en crisis, pero muy distinto a eso es pretender declarar la emergencia nacional que aparece en el texto del decreto.

Se ha recurrido, por tanto, a una terminología absolutamente inadecuada e inconveniente, que puede causar más confusión, hasta innecesaria. Sólo basta con leer el titular del diario El Nacional de hoy, cuando sale publicado: “Estado de Emergencia Nacional declara la Asamblea Nacional Constituyente”. Me imagino este titular en la prensa extranjera y entonces veremos cuáles son las malas interpretaciones a las que se refería el Presidente de la República. Declarar la Emergencia Nacional, declara el estado de emergencia a nivel del derecho internacional, del derecho de los derechos humanos, del derecho constitucional, equivale a declarar el estado de sitio, de excepción, de circunstancias excepcionales, es decir, ir a otra cosa que no tiene nada que ver con lo que, en mi criterio, parece ser la intención de los redactores del proyecto.

Declarar la Emergencia Nacional es, materialmente, hacer referencia al artículo 240 de la Constitución actual, que habla del estado de emergencia. Es imposible que vayamos a declarar la emergencia nacional conforme al artículo 240, mas eso es potestad del Presidente de la República en caso de conflictos interior y exterior, o cuando existan fundados indicios de que eso pueda ocurrir, y que conduce –imposible de desligarlo- a la suspensión y restricción de las garantías constitucionales.

De manera que, en el ámbito mundial, internacional, decir “Se declaró el estado de emergencia”, implica que se estableció la posibilidad de la restricción y suspensión de garantías constitucionales, y esa, realmente, no es la intención que está en este decreto y, por lo tanto, insisto, tiene que cambiarse radicalmente su forma y su concepción.

Ese estado de emergencia, como concepto del derecho internacional y del derecho de los derechos humanos, repito, es una situación que se origina cuando hay una crisis que afecta el conjunto de una población y que representa una amenaza a la propia organización del Estado y de la comunidad...

EL PRESIDENTE. -(Interrumpiendo). Disculpe, ciudadano Constituyente. Acordamos darles entrada a los periodistas al hemiciclo, pero que no perturbaran la sesión con entrevistas. De tal manera que se les ruega cumplir con esa obligación.

Continúe, ciudadano Constituyente.

CONSTITUYENTE BREWER CARIÁS (ALLAN). - En América Latina el estado de emergencia y el estado de excepción lamentablemente no han conducido a medidas para proteger la seguridad del Estado y el interés de la población; al contrario, la experiencia es demasiado conocida, de mecanismos más bien represores de los Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA que ha tocado reiteradamente este tema, en una resolución de 1968, señaló que: “La institución del estado de emergencia o de sitio es compatible con el régimen de gobierno democrático, si la misma es adoptada en las siguientes condiciones”. Y dice con precisión: “que no suponga, entre otras cosas, la restricción de la vigencia del Estado de Derecho ni de las normas constitucionales, ni la alteración de las competencias de los poderes del Estado y el funcionamiento de los medios de control. Cuando se afectan estos mecanismos de estas instituciones, es incompatible el estado de emergencia con el régimen de los derechos fundamentales.”

Por otra parte, declarar el estado de emergencia nos lleva directamente a que entre en vigencia el control internacional sobre Venezuela, que no es el objetivo que perseguimos. El tema del estado de emergencia ha dejado de ser, hace mucho tiempo, de la exclusividad de las jurisdicciones domésticas en los estados; pertenece a la internacionalización de los Derechos Humanos y a las jurisdicciones internacionales. De manera que al declarar el estado de emergencia entraría en aplicación el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, y el artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que implican el sometimiento al control de organismos internacionales, y eso no es lo que en mi criterio está en la intención de este decreto o proyecto que se ha repartido.

De manera que para no confundir innecesariamente ni alimentar malentendidos que puedan originar -con razón, por la mala utilización de términos- campañas internacionales, sugiero se cambie este texto, y que se declare en emergencia a las instituciones del Estado, a los órganos del Poder Público, como en efecto están, y eso

con una redacción que tienen que variar. No se puede declarar una emergencia hasta que “cese la situación que la motiva”, tiene que haber un término. Entre otras cosas esta es una Asamblea temporal, por lo que no puede declararse aquí la emergencia para siempre; al menos debe tener 6 meses o hasta que la Asamblea lo determine. De manera que esto en el artículo 1° debe ser eliminado.

Ahora, en cuanto a la propia redacción, también tiene que ser modificada radicalmente. Piensen en el artículo 1°: “Se declara la Emergencia Nacional sobre todo el territorio de la República.” ¿Cómo es que se declara la emergencia “sobre todo el territorio de la República”? Debería ser “en todo el territorio de la República”, ya que es imposible pensar que se pueda declarar la emergencia nacional en parte del territorio, de manera que esto es totalmente innecesario. Por otra parte, se dice, “se declara en emergencia a los poderes públicos de Estado”. Eso no es posible, el Poder Público orgánicamente no existe; no es ningún órgano; es una potestad constitucional. Lo que se puede declarar en emergencia son las instituciones que ejercen el Poder Público, son los órganos de Estado, pero no el Poder Público y mucho menos declarar en emergencia a los poderes públicos del Estado. Eso es absolutamente redundante. No hay otro Poder Público que no sea del Estado, de manera que esto lo que nos pone en evidencia es que tenemos que cambiar radicalmente el texto de esta norma.

En el mismo sentido, el artículo 2° tiene que ser adaptado incluso al artículo 1° de los Estatutos de esta Asamblea. Allí se establece que la Asamblea puede decretar medidas sobre competencias, funcionamiento y organización de los órganos del Poder Público, para utilizar la terminología adecuada. Bueno, hay que ver qué significa esto, que la Asamblea puede modificar las competencias y la organización de los órganos del Poder Público directamente; creo que aquí también tenemos que tener conciencia que declarar en emergencia a los órganos del Estado, implica que los órganos del Poder Público, como lo dice el artículo 1° de los Estatutos, tienen que estar subordinados a la Asamblea, y ésta lo que tiene es que dar las instrucciones a los órganos del Poder Público para que adopten las medidas en su propio campo.

Si se va a declarar la emergencia del Poder Ejecutivo, esto implica dar instrucciones al Poder Ejecutivo para que tome determinadas medidas. Por ejemplo, la suspensión de alguna garantía constitucional, que es competencia del Ejecutivo; reorganización de la Administración Pública, para lo cual hay una Ley Habilitante. Pen-

sar que la Asamblea va a comenzar a gobernar directamente, sería perdernos en un mar de gobierno y perder totalmente la orientación fundamental y que, en definitiva, es preparar un nuevo pacto político que se refleje en una nueva Constitución que tenemos que aprobar.

De manera que estas observaciones a los artículos 1° y 2°, que son el meollo de este decreto, me lleva, señor Presidente, señores constituyentes, a solicitarles que reflexionemos sobre el texto propuesto, que más bien causa perjuicio. Su forma de redacción perjudica más que los beneficios que se buscan. Corrijamos lo que haya que corregir, a los efectos de que se logre el objetivo que, en mi criterio, insisto, es declarar en emergencia a las instituciones políticas del Estado, que ya lo están, porque la crisis ha sido terminal. Cuidemos hacia el futuro de que textos de esta naturaleza, que pueden ser bien importantes, no vayan a provocar reacciones innecesarias e inconvenientes, que más bien puedan lesionar la labor de la Asamblea y la propia imagen de lo que la Asamblea Nacional Constituyente tiene como rol fundamental hacia el futuro en el país.

Muchas gracias, ciudadano Presidente, colegas constituyentes.

El texto del Decreto en definitiva fue aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente mencionó que se había dictado por la Asamblea:

“en ejercicio del Poder Constituyente otorgado por el pueblo mediante *Referéndum* realizado democráticamente el 25 de abril de 1999, para transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° del Estatuto de la Asamblea”.

Es decir, el Decreto precisó, con claridad cuáles fueron los fundamentos normativos de rango constitucional que le daban soporte. Esos fueron, en *primer lugar*, las preguntas y *Bases Comiciales* a las que se refirió el *Referéndum Consultivo* del 25-04-99; y, en *segundo lugar*, el artículo 1° del Estatuto de la Asamblea.

Con tal fundamento, en *primer lugar*, el Decreto declaró la reorganización de todos los órganos del Poder Público; en *segundo lugar*, auto habilitó a la Asamblea para *decretar* las medidas necesarias para enfrentar situaciones específicas de la reorganización; y, en *tercer lugar*, auto facultó a la Asamblea para disponer la *intervención, modificación o suspensión* de los órganos del Poder Público que así considerase. Todo ello, con una finalidad precisa que limitaba la discrecionalidad y exigía una motivación clara:

“de recuperar el Estado de Derecho, la estabilidad y el orden necesarios para reconstruir la República en el marco de los valores democráticos.”

Respecto de dicho Decreto, después de referirme de nuevo a los límites a la Asamblea derivados del referéndum consultivo del 25 de abril de 1999, salvé mi Voto en forma razonada¹⁰² expresando entre otros aspectos, que no era posible derivar del mismo fundamento alguno para que la Asamblea pudiera, durante su funcionamiento, arrogarse el poder de *intervenir, modificar o suspender* los órganos del Poder Público antes de que la nueva Constitución entrase en vigencia al ser aprobada por *Referéndum*, pues ello implicaría una modificación o suspensión de la Constitución vigente.

En particular agregué lo siguiente:

“C. El régimen de la distribución y separación del poder público

En efecto, la distribución y separación del Poder Público, como potestad constitucional, origina la estructura fundamental de la organización del Estado. En Venezuela, su distribución vertical origina la forma del Estado Federal, al disponer tres niveles territoriales del Poder Público: el Poder Público Nacional; el Poder Público Estatal y el Poder Público Municipal, lo cual origina tres rangos de órganos que ejercen el Poder Público: los órganos nacionales; los órganos estatales y los órganos Municipales.

Estos, por otra parte, se disponen conforme a la separación orgánica de los poderes, así: en el nivel nacional, el Poder Legislativo Nacional, el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Judicial; en el nivel estatal, el Poder Legislativo Estatal y el Poder Ejecutivo Estatal; y en el nivel municipal, el Poder Legislativo Municipal y el Poder Ejecutivo Municipal.

Esta separación de poderes origina los diversos órganos que lo ejercen así: en el nivel nacional, el Congreso con sus dos Cámaras Legislativas (Senado y Cámara de Diputados); la Presidencia de la República, los Ministerios, las Oficinas de la Presidencia y demás órganos constitucionales de la Administración Pública; y la Corte Suprema de Justicia y los demás Tribunales de la República. Ade-

¹⁰² Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, Tomo I.

más, en el nivel nacional existen otros órganos constitucionales con autonomía funcional, que no están en la trilogía clásica de la separación de poderes pero que ejercen el Poder Público y son el Ministerio Público (Fiscalía General de la República), la Contraloría General de la República, el Consejo de la Judicatura e, indirectamente, el Consejo Nacional Electoral.

En el ámbito estatal, la separación de Poderes mencionada origina a las Asambleas Legislativas y a las Gobernaciones, a los que debe también agregarse las Contralorías Estadales y en algunos Estados, los Defensores del Pueblo, como órganos con autonomía funcional.

En el nivel municipal, por su parte, la separación de poderes origina a los Concejos Municipales y a las Alcaldías, agregándose también a las Contralorías Municipales como órganos con autonomía funcional.

El anterior, en líneas generales, es el universo de los órganos del Poder Público o más propiamente, que ejercen el Poder Público y que básicamente se regulan en la Constitución vigente, tanto en cuanto a su organización y funcionamiento, como a la designación de sus titulares. Excepto por lo que se refiere a los órganos con autonomía funcional, todos los titulares de los otros órganos de los Poderes Públicos Nacionales, estadales o municipales son electos por votación popular y su mandato no es revocable.

En consecuencia, cualquier decisión de la Asamblea que intervenga, modifique o suspenda los órganos del Poder Público, implica una suspensión de vigencia, una modificación o una revocación de normas de la Constitución de 1961 para lo cual la Asamblea no tiene autoridad ni poder que pueda derivarse del Referéndum consultivo del 25 de abril de 1999, que impuso que la nueva Constitución que sustituya la de 1961 sólo quedará definitivamente aprobada y, por tanto, tendrá vigencia, al ser votada por el pueblo mediante Referéndum aprobatorio.

D. La carencia de fuente normativa para la intervención de los órganos del poder público

Pero además de que el Decreto aprobado no está acorde con el Referéndum consultivo del 25-04-99; el texto del Decreto tampoco está acorde con el artículo 1° del Estatuto de la Asamblea.

En efecto, en dicho artículo 1° se precisó que la Asamblea podrá “limitar o decidir la cesación de las actividades de las autori-

dades que conforman el Poder Público”; es decir, que conforme a dicho artículo 1° del Estatuto -texto con el cual no estuve de acuerdo por considerar que no se ajusta a lo dispuesto por el Poder Constituyente Originario, que es el pueblo en el Referéndum consultivo del 25-04-99, razón por la cual manifesté mi voto negativo-, lo que se atribuyó a sí misma la Asamblea, fue la potestad de limitar las actividades de las autoridades que conforman el Poder Público o de decidir la cesación de dichas actividades. De esta atribución que se auto fijó la Asamblea no se deriva poder alguno para intervenir, modificar o suspender los órganos del Poder Público; sino, a lo sumo, una potestad para limitar las actividades de los titulares (autoridades) de dichos órganos o para decidir la cesación de dichas actividades. Una cosa es limitar o decidir la cesación de una actividad, lo cual deja incólume al órgano del Poder Público e incluso a su titular; y otra es intervenir, modificar o suspender el órgano mismo del Poder Público, lo que implica poder afectar su propia existencia, incluyendo sus titulares.

En consecuencia, cualquier decisión de la Asamblea que implique intervenir, modificar o suspender un órgano del Poder Público, significaría una extralimitación del marco que la propia Asamblea se auto definió en cuanto a sólo poder “limitar o decidir la cesación de las actividades de las autoridades que conforman el Poder Público”, es decir, las actividades de los órganos del Poder Público, lo que no permite intervenir, modificar o suspender los órganos del Poder Público en sí mismos.

E. La contradicción intrínseca del decreto

Por último, debo mencionar que la posibilidad misma que prevé el Decreto de que la Asamblea pueda disponer la intervención, modificación o suspensión de los órganos del Poder Público, es de imposible ejecución en los términos de la finalidad que expresamente se indica en el Decreto.

En efecto, los poderes que se auto otorga la Asamblea en este Decreto sólo se prevén,

“con el fin de recuperar el Estado de Derecho, la estabilidad y el orden necesarios para reconstruir la República en el marco de los valores democráticos”.

Pues bien, por ejemplo, intervenir un órgano del Poder Público, es decir, tomar posesión del mismo por alguien quien no es su titular electo democráticamente, y comenzar a ejercer sus funciones sin dicho título legítimo, no implica precisamente, recuperación al-

guna del Estado de Derecho, al contrario, configura su vulneración; no es manifestación de estabilidad institucional en forma alguna, sino más bien de inestabilidad institucional; ni implica recuperar los valores democráticos, sino más bien su quiebra cuando el titular del órgano intervenido, por ejemplo, es electo. Lo mismo puede decirse de las decisiones que impliquen, por ejemplo, la cesación del órgano, es decir, su desaparición.

F. La improcedencia de la intervención del poder judicial

La situación institucional y constitucional se agravaría, por supuesto, si el órgano a intervenir, modificar o suspender es un órgano judicial. El mayor atentado al Estado de Derecho y a los valores democráticos sería el que la Asamblea decidiera intervenir un Tribunal, cualquiera que sea, y nombrar los funcionarios interventores que tendrían a su cargo las funciones de impartir justicia. La garantía constitucional de todo ser humano de ser juzgado sólo por sus jueces naturales y no por tribunales ad hoc, no sólo se refiere a la protección contra la creación de nuevos tribunales especiales para juzgar determinadas conductas fuera de la organización judicial ordinaria; o contra la decisión de someter a las personas a jurisdicciones distintas a las que le corresponden (juzgar civiles ante tribunales militares, por ejemplo); sino también, a la protección contra la designación de jueces ad hoc en los tribunales naturales, lo cual podría derivar de esta pretendida "intervención" de órganos del Poder Público, noción que comprende los tribunales, por parte de la Asamblea.

Por todas las anteriores razones voté en forma negativa en relación con la aprobación del Decreto, el cual dejo aquí razonado.

Por último, la sola posibilidad de que, en ejercicio de esta potestad, la Asamblea Nacional Constituyente pudiera disponer la intervención, la modificación o la suspensión de la Corte Suprema de Justicia, que es un órgano del Poder Público, hace el Decreto totalmente inaceptable en el marco de un Estado democrático de Derecho. Por más poderes que pueda arrogarse la Asamblea Nacional Constituyente, el que no puede asumir es el Poder Judicial, y ello lo haría si pretendiera intervenir la Corte Suprema de Justicia y sustituir sus Magistrados, o pretendiera modificar o suspender a la Corte. Ello, no sólo sería un atentado contra el Estado de Derecho y los valores democráticos, sino una grave violación del derecho al debido proceso y a las garantías judiciales expresamente consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos con aplicación en Venezuela, incluso

reconocidos con rango constitucional, al exigir “jueces competentes, independientes e imparciales, establecidos con anterioridad por la Ley.”

Ahora bien, luego de decretarse, en violación de la Constitución entonces vigente, la reorganización de todos los poderes constituidos, la Asamblea Constituyente *procedió* a intervenirlos en concreto, comenzando con el Poder Judicial, seguido por el Poder Legislativo.

Para ello, la Asamblea eliminó al Consejo de la Judicatura que venía funcionando como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, suspendió la aplicación de la Ley de Carrera Judicial y de las otras leyes que garantizaban la autonomía e independencia de los jueces, y nombró una Comisión de Emergencia Judicial con poderes ilimitados para destituir jueces sin garantía alguna de debido proceso y a nombrar jueces sin concurso, pasando el Poder Judicial a estar integrado por jueces de libre nombramiento y remoción. Con ello se aniquiló la independencia y autonomía del Poder Judicial, lo que se agravó con el transcurso del tiempo, prolongándose dicha intervención en los lustros sucesivos, mediante una transición constitucional y legislativa interminable.

Respecto del acto constituyente inicial de intervención judicial, en la sesión del 18 de agosto de 1999 expresé mis observaciones críticas y oposición, la cual ratifiqué luego en el Voto Salvado que consigné por escrito.

En la sesión de la Asamblea Nacional Constituyente celebrada el 18 de agosto de 1999, en efecto, expuse lo siguiente al iniciarse el debate sobre el Decreto de Reorganización del Poder Judicial:

CONSTITUYENTE BREWER CARÍAS (ALLAN). -(Desde la Tribuna de Oradores). Ciudadano Presidente, colegas Constituyentes: Voy a coincidir con el constituyente Luis Vallenilla, en que sí tenemos que ocuparnos del Poder Judicial y de su reorganización, además de redactar la Constitución; pero tenemos que hacerlo en el sentido que está expresado por el Presidente de esta ANC, constituyente Luis Miquilena, en la publicación “Constituyente al Día” que se distribuyó hoy, y creo que vale la pena que releamos.

Dice nuestro Presidente de la ANC lo siguiente: “Lo que creo es que debemos ir con seriedad en todos los problemas que se refieren al Poder Judicial, y tomar las decisiones que sean las más razonables.” Agrega el Presidente Luis Miquilena, “Estos son problemas importantes en los cuales no se puede improvisar y tomar criterios a la ligera”. Continúa diciendo: “Es necesario que todas estas cosas las meditemos, porque la ANC ha asumido un rol de mucha importancia para el país y su responsabilidad es muy gran-

de, y por eso debe meditar los pasos que de.” Quiero, justamente con fundamento en esas palabras, referirme al proyecto de Decreto sobre la reorganización del Poder Judicial.

Pienso que los considerandos son impecables; el primero, busca garantizar el acceso a la justicia, que es para mí la primera necesidad del país: acceso a una justicia transparente, imparcial, autónoma, simple, rápida. El segundo considerando se refiere a la búsqueda de idoneidad ética y técnica de los jueces; sin duda, misión que tenemos que influir para que sea así, para asegurar la independencia de los mismos. El tercero de los considerandos se refiere a la necesidad de medidas impostergables para transformar el marco jurídico institucional que tenemos que motorizar, y todo ello con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica, fortalecer el Estado de Derecho, y el ejercicio efectivo de los Derechos Humanos. Esos son los tres elementos que deben guiar la elaboración de este Decreto sobre los cuales solicito que reflexionemos de acuerdo con las propias expresiones del Presidente Luis Miquilena.

Estos objetivos los ha buscado la sociedad venezolana desde hace años, y eso lo sabemos todos, pero ha faltado voluntad política. Ha habido proyectos de reforma no ejecutados a los cuales no se les ha prestado la atención, ni desde el Poder Legislativo ni desde el Poder Ejecutivo. Llegó el momento de darle el apoyo con la voluntad política que puede suministrar esta Asamblea. Y no puedo dejar de mencionar al Libertador, quien, en una carta al General Salom en 1825, decía: “La justicia, sola, es la que conserva la República”. Y yo hace 11 años, en un libro que se llama “Problemas del Estado de Partidos” donde hay un capítulo sobre “El problema del Poder Judicial”, publicado en 1988, parafraseando esa frase del Libertador, decía que ‘La justicia deteriorada, sola, es la que está acabando con la República’, y eso sigue acaeciendo en el país. Por eso la importancia de que esta ANC le dé apoyo político a este proceso de transformación y reforma de la Administración de justicia, pero tenemos que hacerlo como lo dice el tercer considerando del Decreto, para garantizar la seguridad jurídica, fortalecer el estado de derecho y el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

Ahora, ¿cuál es la esencia del proyecto que se nos ha presentado? En primer lugar, declarar en emergencia y reorganización el Poder judicial. El artículo 1° en mi criterio como declaración general, es impecable; y la creación de una Comisión de Emergencia Judicial que vendría a ser una Comisión Especial de esta ANC, es perfectamente posible. Pero los instrumentos a través de los cuales

se busca ejecutar este proyecto son los que en mi criterio deben ser objeto de observaciones que quiero hacer para mejorarlo, y que tienen una consideración que es que la ANC no debe sustituir a los Órganos de la Administración Judicial. Creo que sería un error de la ANC pretender convertirnos en el Órgano de Administración Judicial, así sea temporalmente.

La Asamblea Nacional Constituyente tiene que -como decía el constituyente Carlos Tablante- instruir, vigilar, controlar, hacer que se realicen las cosas, pero no sustituir a los órganos de la administración de la Administración de Justicia. Tiene que ser el motor de las reformas, que las ordene, que competa a los órganos regulares a hacerlo, que obligue, que vigile, pero no aparece así en el Decreto, hay demasiadas competencias que tienden quizás a convertir a la ANC o a la Comisión, en un órgano de administración o de gobierno del Poder Judicial.

Por ejemplo, elaborar un presupuesto para la emergencia; ¿cómo va a hacer la ANC la elaboración del presupuesto? Elaborar el plan de evaluación y selección de los jueces; debemos ordenar su elaboración, revisarla, vigilar, pero ¿cómo nos vamos a poner a elaborar el plan? Se nos van a ir los meses en esto. Organizar el proceso de selección de los jueces mediante concursos; ¿cómo va a ser la ANC el órgano que va a realizar los concursos para los mil quinientos y tantos cargos de jueces? Ordene que se haga, vigile, instruya, vea cómo se va a ejecutar. Otra competencia: Reorganizar jurisdicciones y circuitos judiciales; lo que convertiría a la Asamblea en órgano de administración y gobierno judicial. Implementar una campaña informativa y educativa; cuando esta es la tarea de los órganos del Gobierno. Es decir, competencias de este tipo implican sustituir a la administración de la Administración de Justicia, asumir el gobierno del Poder Judicial y creo que esto ni siquiera temporalmente conviene ni es necesario que la Asamblea lo haga, para lograr los objetivos que se persiguen en el Decreto.

La Asamblea debe asumir el reto de decidir, de promover, de ordenar, de vigilar la ejecución de la reforma en forma inmediata, para eso debe hacerlo con la supervisión de la Comisión de la Emergencia Judicial, pero esto tiene que hacerse con la colaboración decidida, por orden de la Asamblea, de los órganos de la Administración de justicia, y apoyados en el ordenamiento legal. Parecería que con este Decreto nos hemos olvidado de un ordenamiento legal que existe, que está a la disposición de la ANC y que ni siquiera se menciona en el texto del Decreto.

Resulta que con todo el proceso político que hemos tenido durante estos últimos 8 o 9 meses, se nos ha olvidado, incluso a los abogados, que las tres leyes fundamentales que rigen al Poder Judicial: La Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica de la Carrera Judicial y la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, fueron reformadas en septiembre del año 1998, en la víspera de las elecciones, leyes a las cuales no se ha puesto la atención. Unas de ellas comenzaron a tener vigencia el 23 de enero y la del Poder judicial comenzó a tener vigencia el 1° de julio, es decir hace un mes, y no nos hemos dado cuenta de que en estas leyes están los instrumentos necesarios para que esta reforma del Poder Judicial se acelere por decisión de la ANC. Son leyes -insisto- poco conocidas en su contenido, al punto de que veo que en el proyecto ni siquiera se citan.

Recordemos qué tienen para que veamos que ahí tenemos las bases fundamentales para ejecutar lo que queremos. La Ley de Carrera judicial, reformada en septiembre de 1998, vigente a partir del 23 de enero de este año. Ahí se habla de la estabilidad, pero el artículo 2° de la Ley establece un principio importantísimo para esta tarea:

La garantía de estabilidad que asegura a los jueces esta Ley no podrá sobrepasar nunca el interés general en la recta administración de justicia, con lo cual el balance entre estabilidad y recta administración de justicia lo da la Ley. Además, esa Ley, como tiene que saberse, estableció por primera vez la necesidad de los concursos de oposición. Esos que se citan en el decreto, pero que no son invento del decreto, están en la Ley de Carrera judicial: la obligatoriedad de los concursos de oposición públicos, con una prueba oral, una escrita y una de credenciales. Esos concursos no se han hecho jamás en el país, se ordenan en esta Ley.

¿Qué tenemos que hacer? ¡Ordenar que se hagan los concursos! Incluso en la Ley de Carrera Judicial se establece que para ingresar en la carrera judicial se requiere aprobar concursos de oposición; es decir, de acuerdo con esta ley que acaba de entrar en vigor, nadie ha ingresado en la carrera judicial con derecho a estabilidad porque nadie ha presentado concursos de oposición, por lo cual es la propia Ley de Carrera judicial la que realmente ha suspendido toda idea de estabilidad e inamovilidad de los jueces. No tenemos ni siquiera que decirlo, porque es la propia ley la que lo hace, al exigir que se sigan concursos en todos los cargos de jueces.

Decidamos eso. Obligemos al Consejo de la Judicatura en el breve plazo a hacer estos concursos. No pretendamos hacerlo nosotros directamente porque se nos iría todo el tiempo en hacer concursos a todos los cargos de jueces; que hagan los concursos con la vigilancia y la supervisión de la Comisión. Concursos de oposición, tal como muchos lo presentamos a nivel universitario, con prueba escrita, con prueba oral y con prueba de credenciales. Ponerse a organizar concursos. Quienes hemos presentado concursos en la Universidad sabemos cuán complejo es para que la Asamblea esté dedicada a eso. ¡Ordenemos hacerlo!

Otra ley que debemos destacar es la Ley Orgánica del Poder Judicial, también reformada en septiembre de 1998, y que ha entrado en vigor el 1° de julio, hace un mes. ¿Qué dice esa ley? Entre otras cosas que a los efectos de garantizar la correcta aplicación del nuevo sistema procesal penal que nos preocupa a todos, voy a citar el artículo 118, dice: “Los jueces penales serán objeto de evaluación...” y establece que la evaluación debe versar sobre objetivos, capacidad profesional, integración; hay un jurado evaluador, lo que significa que tampoco hay garantía de estabilidad en la ley respecto a los jueces penales. La propia ley los somete a evaluación y, por tanto, tenemos ya un instrumento adicional al de la carrera judicial, que es la Ley Orgánica del Poder Judicial que establece esta evaluación. Con lo cual no es necesario -como se decía en la primera versión del decreto, que se declaraba en suspenso la garantía de la estabilidad- o como se señala en el proyecto, que queda sin efecto la inamovilidad o la estabilidad, porque ya la ley lo dice. Entonces, qué cuesta, en este artículo, simplemente colocar tal como lo establece la Ley de la Carrera Judicial y la Ley Orgánica del Poder Judicial, no hay la garantía y la estabilidad y, por tanto, se convoca a concurso a todos los jueces para que participen en lo mismo. Con lo cual se cumple el mismo objetivo y no tenemos por qué estar declarando lo que no compete a la Asamblea; como es suspender la garantía constitucional de la estabilidad judicial, como muchas veces la jurisprudencia lo ha establecido, o declarar que no tiene efecto cuando ya legalmente no lo tiene por virtud de estas dos normas legales.

De manera que es importante en el decreto que vaya a aprobarse hacer referencia a estas leyes recientes que establecen la evaluación de los jueces penales y el desarrollo de los concursos, con lo que se puede ir al objetivo central del decreto, que es garantizar que los jueces tengan el mayor nivel de idoneidad, ética y técnica, justamente a través del concurso de oposición.

Otra observación que quiero hacerles es la que se refiere al artículo 9° del decreto, que le atribuye a la Asamblea Nacional Constituyente el carácter de juez de apelación o de juez superior en los casos de suspensión o destitución de jueces; es decir, se establece que las medidas de destitución que adopte el Consejo de la Judicatura pueden ser apeladas ante esta Asamblea. ¿Ustedes se imaginan lo que es convertir a la Asamblea en un tribunal de apelación de decisiones adoptadas por el Consejo de la Judicatura? Ello implicaría que la Asamblea tendría que abrir procedimientos y garantizar el debido proceso. Creo que la Asamblea no puede convertirse en un juez de apelación ni de ningún tipo. Sería entrar en actividades jurisdiccionales que corresponden a los jueces. Entonces, ordenemos que se hagan los procedimientos y que se conozcan por los órganos regulares, pero no sustituyamos al juez natural ni pretendamos convertirnos en juez de apelación. Este artículo también debe modificarse.

Estimo, en fin, que la Asamblea Nacional Constituyente debe motorizar las reformas inmediatas, la renovación inmediata de la Judicatura en paralelo al proceso de elaboración de la Constitución; pero debe vigilar, obligar a los órganos regulares de la administración de justicia a que se hagan estas decisiones; hacer el seguimiento, pero cuidarnos de no sustituir a los órganos legales de la Administración de Justicia, y más bien, instruir y vigilar que éstos hagan la tarea que tienen que hacer, justamente para garantizar los tres elementos a los cuales se refiere el tercer considerando: Garantizar la Seguridad Jurídica, fortalecer el estado de derecho y el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

Comparto la intención del proyecto, pero no su contenido; por ello hagámoslo justamente respetando estos elementos y que el remedio que pretendamos también establecer no sea peor que la enfermedad que queremos corregir.

*Muchas gracias*¹⁰³.

En definitiva, después del debate, el Decreto fue aprobado sin mayores modificaciones, razón por la cual, el 19 de agosto de 1999, dirigí una nueva comunicación a la Asamblea Nacional Constituyente consignando mi Voto Salvado negativo sobre la decisión de intervención del Poder Judicial, argumentando, entre otros aspectos, lo siguiente:

¹⁰³ Asamblea Nacional Constituyente. *Diario de Debates*, 1999.

“A. La garantía de la independencia de los jueces en los tratados internacionales

La Asamblea Nacional Constituyente, como órgano político conductor del proceso constituyente, sin duda que puede incitar la reforma y reorganización de los órganos del Poder Público. Sin embargo, en nuestro criterio, ello no implica que pueda intervenir dichos órganos y mucho menos, los órganos del Poder Judicial.

Venezuela es parte del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales de Naciones Unidas y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA, los cuales fueron aprobados por sendas leyes publicadas en las Gacetas Oficiales No. 2146 Extraordinaria del 28-01-78 y No. 31.256 del 14-06-77, respectivamente.

Conforme a estos instrumentos internacionales, el Estado Venezolano está comprometido ante la comunidad Internacional a respetar los derechos, libertades y garantías reconocidos en dichos Tratados, y entre ellos, el derecho de toda persona a ser juzgado por “juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley” (Convención Americana, art. 8; y art. 14 del Pacto Internacional).

La competencia de los Tribunales, en consecuencia, tiene que estar establecida por ley, por lo que la Asamblea Nacional Constituyente no podría modificar en forma alguna la competencia de los Tribunales de la República.

En cuanto a la independencia judicial, esta consiste en la posibilidad de dictar sentencia en forma libre e imparcial por jueces designados en la forma legalmente prescrita, que gozan de la garantía de la estabilidad. En consecuencia, la Asamblea Nacional Constituyente no puede intervenir o interferir en el funcionamiento de Tribunal alguno, ni puede destituir, suspender o nombrar a los jueces de la República.

Toda decisión de la Asamblea Nacional Constituyente en relación con los órganos del Poder Judicial que implique violación de la garantía de la independencia, en consecuencia, podría dar origen a que los mecanismos de control internacional de los mencionados Tratados se pusiesen en funcionamiento, a través de la Comisión Internacional de Derechos Humanos de la ONU o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.”

Consideré que el Decreto sobre reorganización del Poder Judicial sometido a consideración de la Asamblea, si bien constituyó una respuesta política a la urgencia de acometer la reforma del Poder Judicial, contenía una serie de normas que violaban la independencia de los órganos del Poder Judicial y en nuestro criterio excedían las atribuciones de la Asamblea. Añadí las siguientes consideraciones:

“C. Los considerandos del decreto

En cuanto a los Considerandos del Proyecto de Decreto, su texto sería aceptable si el mismo se limitara a lo dispuesto en el artículo 1º, en el cual se dispone que:

“se declara al Poder Judicial en emergencia y reorganización, para garantizar la idoneidad de los jueces, prestar defensa pública social y asegurar la celeridad, transferencia e imparcialidad de los procesos judiciales, a los fines de adecuar el sistema judicial”.

Aún cuando faltó la referencia a la independencia judicial, el artículo 1º es una declaratoria de principio, que en mi criterio tendría que conducir a que los órganos de la administración de la Administración de Justicia acometan las reformas necesarias.

En ese contexto, los Considerandos del Decreto constituirían una motivación impecable. El primero, destaca la obligación del Estado de garantizar el fácil acceso de la población a un sistema de justicia que actúe con la mayor transparencia, imparcialidad, autonomía, celeridad y simplicidad, para lo cual se destaca que es necesaria la existencia de controles sociales sobre la administración de justicia con la participación social democrática. Sin duda, la garantía del acceso a la justicia tiene que ser una de las prioridades de la reforma.

El segundo considerando hace referencia a que la credibilidad y legitimidad del sistema de justicia implica la necesidad de garantizar la idoneidad ética y moral de los jueces por medio de mecanismos objetivos e imparciales de selección de los mejores, así como por medio de controles sociales e institucionales sobre su comportamiento; idoneidad que se hace indispensable para lograr su capacidad profesional e independencia.

El tercer considerando, por su parte, señala que para enfrentar la crisis política, económica, social, moral e institucional se requiere tomar medidas impostergables, muchas de las cuales requieren de grandes transformaciones del marco jurídico institucional, entre

las que se encuentra garantizar la seguridad jurídica, fortalecer la noción del Estado de Derecho y el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

En particular, estos tres últimos aspectos citados en este tercer considerando constituyen, precisamente, los límites de la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente en la materia, es decir, garantizar la seguridad jurídica, fortalecer la noción de Estado de Derecho y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

Lamentablemente, muchas normas del Proyecto conducen a lo contrario, es decir, a lesionar la seguridad jurídica, el Estado de Derecho y el ejercicio de los derechos humanos, razón por la cual de mantenerse su texto votaré negativamente en relación con su aprobación.

Debo señalar que los objetivos generales que motivan el artículo 1° y los contenidos en los mencionados Considerandos del Proyecto, reflejan aspiraciones y objetivos que la sociedad venezolana ha estado planteando y buscando respecto del funcionamiento del Poder Judicial. Sin embargo, hasta la fecha ha faltado voluntad política para ejecutar las reformas, habiendo sido el Poder Judicial, una rama desatendida dentro de los órganos del Poder Público, en particular, tanto por parte de los órganos del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo.

Ese apoyo político para las reformas, sin duda, lo puede dar la Asamblea Nacional Constituyente; por lo que la iniciativa que origina el Proyecto debe saludarse, a los efectos de que se inicien los cambios radicales que son necesarios.

Esos cambios deben motorizarlos la Asamblea, promoverlos, velar porque se realicen, pero respetando la seguridad jurídica, el Estado de Derecho y el ejercicio de los derechos humanos, lo que implica que la Asamblea no puede pretender convertirse en juez ni asumir la administración del Poder Judicial, pues no es un instrumento de gobierno. Las decisiones de la Asamblea no pueden conducir a que los pretendidos remedios para solucionar una crisis se conviertan en mayores e innecesarios males.

D. La Asamblea asume el gobierno del poder judicial

El Proyecto de Decreto, en efecto, extralimita las funciones de la Asamblea, convirtiéndola en un ente de gobierno del Poder Judicial, sustituyendo los órganos de la administración de la Administración de Justicia. Para constatar esto basta destacar, entre las

funciones que se pretenden atribuir a la Comisión de Emergencia Judicial, la que consiste en “elaborar el presupuesto para la Emergencia judicial con fuentes de financiamiento” de diversos órganos ministeriales y de la administración el Poder Judicial y presentarlo a la Asamblea “para su consideración”, (art. 3, ord. 2). Ello, además de no corresponder a la Asamblea, implicaría rectificaciones de partidas presupuestarias que sólo podrían hacerse conforme a la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Se atribuye, además, a la Comisión de Emergencia Judicial, “elaborar el Plan Nacional de Evaluación y Selección de Jueces, organizar el proceso de selección de los jueces mediante Concursos Públicos de Oposición para todos los tribunales y circuitos judiciales y seleccionar los jurados correspondientes” (art. 3. 5. a).

Esta competencia, por supuesto, no puede ser asumida por la Asamblea Nacional Constituyente, pues significaría asumir funciones de gobierno del Poder Judicial; sin mencionar el gran trabajo que ello significaría, lo cual no podría hacerse durante el lapso de funcionamiento de la Asamblea.

Otra competencia que se pretende atribuir a la Comisión de Emergencia Judicial es la de “reorganizar jurisdicciones, circunscripciones, circuitos judiciales y tribunales del país” (art. 3, Ord. 5, letra b), lo que constituye, de nuevo, una pretensión de asumir el gobierno del Poder Judicial, sustituyendo a los órganos con competencia constitucional y legal establecidos para ello.

De dictarse este Decreto y atribuirse estas competencias a una Comisión Especial de la Asamblea, se estaría suspendiendo la vigencia del artículo 217 de la Constitución que se refiere al Consejo de la Judicatura, y se estaría modificando la Ley Orgánica el Consejo de la Judicatura recién reformada en septiembre de 1998, y que entró en vigor el 23-01-99.

La Asamblea Nacional Constituyente, no puede pretender poner en vigencia un nuevo ordenamiento jurídico que modifica, incluso la Constitución, sin que el pueblo, mediante Referéndum, haya aprobado la nueva Constitución conforme a las Bases votadas en el Referéndum del 25-04-99.

E. La evaluación de la Corte Suprema de Justicia

El artículo 4° del Proyecto de Decreto, originalmente redactado con el objetivo de sustituir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y luego cambiando en el sentido de ratificarlos

en sus cargos, terminó con el texto cuya discusión se inició en la sesión del 18 de agosto de 1999, en el cual se atribuye a la Comisión de Emergencia Judicial, la competencia para “evaluar” el desempeño institucional de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de la Judicatura y de las instituciones del sistema de justicia.

La Corte Suprema de Justicia es el máximo Tribunal de la República, y no puede estar sometido a evaluación por órgano alguno del Estado. Una competencia como la que contiene el artículo 4° del Proyecto, por tanto, significaría un atentado contra la independencia de la Corte, totalmente contraria a los principios del Estado de Derecho.

F. La ignorancia por el decreto de las leyes reguladoras del Poder Judicial

Debo señalar, por otra parte, que el Proyecto de Decreto ignora por completo las reformas recién sancionadas (septiembre de 1998) de las tres leyes básicas que regulan la Administración de Justicia en el país, y que son la Ley de Carrera Judicial, que entró en vigor el 23-01-99; la Ley Orgánica del Poder Judicial, que entró en vigor el 01-07-99; y la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura que entró en vigor el 23-01-99.

En estas reformas, puede decirse que está el soporte legal de las reformas que pretende implementar el Proyecto de Decreto, pero las mismas son totalmente ignoradas.

En efecto, en la Ley de Carrera Judicial dictada con la finalidad de “asegurar, la idoneidad, estabilidad, e independencia de los jueces” (art. 1°), dispone que estos gozan “de estabilidad en el desempeño de sus cargos” por lo que, “sólo podrán ser removidos o suspendidos en el ejercicio de sus funciones en los casos y mediante el procedimiento que determina la Ley” (art. 3).

Estas normas impiden, legalmente, por tanto, que la Comisión de Emergencia Judicial pueda pretender decidir “la suspensión inmediata, sin goce de sueldo” de determinados jueces que tengan procedimientos judiciales iniciados por causa de corrupción, como se prevé en el art. 6 del Proyecto. En sentido similar, no puede la Comisión de Emergencia Judicial ordenar “al Consejo de la Judicatura la destitución inmediata de jueces” en otros casos previstos en el art. 7 del Proyecto. Estas normas violan lo dispuesto en la antes mencionada Ley de Carrera Judicial, las cuales atribuyen las competencias disciplinarias al Consejo de la Judicatura.

La Asamblea Nacional Constituyente lo que de hacer es exhortar al Consejo de la Judicatura para tomar con la celeridad del caso, las decisiones disciplinarias que sean procedentes en esos casos.

El Proyecto de Decreto, además, ignora totalmente la reforma de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, que entró en vigor el 23-01-99, en cuyo artículo 56 se regula un régimen procedimental, transitorio, para la clasificación de los expedientes existentes en denuncias y la forma como deben procesarse.

Por último, debe señalarse que las previsiones que se pretenden regular en los artículos 6 y 7 del Proyecto de Decreto, tal como están, redactadas, serían inconstitucionales por violar el derecho a la defensa y al debido proceso, pues se pretende decidir la suspensión temporal inmediata y se ordena la destitución inmediata de jueces, sin previa audiencia al interesado. Ello contraría el efectivo ejercicio de los derechos humanos a que se refiere el tercer considerando del Proyecto.

G. Los concursos judiciales y la estabilidad de los jueces

Uno de los objetivos básicos del Proyecto de Decreto es el de someter a todos los cargos de jueces a Concursos de Oposición (art. 10), para lo cual se regula detalladamente el régimen de estos (art. 13 y siguientes). Para someter a todos los jueces y cargos a Concurso, el Proyecto de Decreto, en su artículo 12, señala que

“a los fines de la realización de los Concursos Públicos de Oposición para cubrir la totalidad de los cargos de jueces, queda sin efecto la estabilidad, establecida por Ley a los actuales jueces en función, quienes podrán competir en los Concursos Públicos de Oposición que se abrirán para cubrir sus cargos”.

Ante esta norma debe observarse que el Proyecto ignora las posibilidades que, precisamente, prevé y regula la Ley de Carrera Judicial, la cual comienza por señalar en su artículo 2 que “la garantía de estabilidad que asegura a los jueces esta Ley no podrá sobrepassar nunca el interés general en la recta administración de justicia”.

Por otra parte, al establecer en el artículo 10 que “para ingresar a la carrera judicial se requiere aprobar un Concurso de Oposición”, es la propia Ley la que ha suspendido la garantía de estabilidad frente a los Concursos, porque estos pueden convocarse para todos los cargos de jueces, por lo que es totalmente innecesario que la Asamblea sea la que pretenda dejar sin efecto la estabilidad de los jueces.

Además, el Proyecto ignora que es la propia Ley de Carrera Judicial la que regula los tipos de pruebas de estos Concursos (credenciales y méritos; escrita con carácter práctico; y oral con carácter teórico, art. 24); y la que atribuye al Consejo de la Judicatura la organización y reglamentación de dichos Concursos. En consecuencia, al pretender el Decreto establecer esa reglamentación esta violando el art. 21 de la Ley de Carrera Judicial.

Debe señalarse, además, que la Ley Orgánica del Poder Judicial en cierta forma estableció una suspensión de la estabilidad de los jueces penales al someterlos a una evaluación sobre factores objetivos, capacidad profesional, integridad y experiencia (art. 118), regulación que el Proyecto de Decreto ignora totalmente, y que podría allanar el camino para la sustitución de jueces.

H. La Asamblea como juez de apelación

Adicionalmente, debe mencionarse que el Proyecto de Decreto pretende atribuir a la Asamblea Nacional Constituyente el carácter de juez de apelación de las decisiones de suspensión o destitución de los jueces adoptados por parte de la Comisión de Emergencia Judicial (art. 9).

Esto es totalmente improcedente, viola la garantía de ser juzgado por los jueces naturales y atribuye a la Asamblea funciones jurisdiccionales que no le corresponden. Todo ello sin mencionar el abrumador trabajo que le correspondería asumir a la Asamblea en cuanto a oír y decidir estas apelaciones, lo cual exigiría hasta regular un procedimiento para asegurar el debido proceso.

I. El nombramiento de jueces por la Asamblea

Por último, debe señalarse que el artículo 28 del Proyecto de Decreto pretende atribuir a la Comisión de Emergencia Judicial la potestad de designar jueces, así sea accidentales, para decidir causas penales y civiles pendientes de sentencias, lo cual viola abiertamente la Ley de Carrera Judicial que atribuye al Consejo de la Judicatura tal facultad. La Comisión de Emergencia Judicial, como se ha dicho, no puede ser un órgano sustitutivo de los que tienen constitucional y legalmente las funciones de administración de la Administración de Justicia.

J. La sustitución de los órganos de la administración de justicia

De todo lo anteriormente expuesto, podemos concluir que, si bien la Asamblea Nacional Constituyente debe ser la instancia política para motorizar las reformas inmediatas al Poder Judicial, y

para propender a la renovación de la Judicatura, ello no lo puede hacer directamente, sustituyendo los órganos con competencia legal para ello, sino instruyendo, vigilando y haciendo el seguimiento de sus propuestas. De lo contrario, corremos el grave riesgo de desencadenar iniciativas indeseadas por violación de los Tratados Internacionales que obligan al Estado venezolano a proteger la independencia judicial, la cual lejos de salvaguardarse, se lesionan abiertamente con el Proyecto de Decreto."¹⁰⁴

Sobre el mismo tema de la intervención del Poder Judicial, y mi voto salvado en la Asamblea, la siguiente reseña: "La Asamblea carece de atribuciones para intervenir el sistema de justicia," salió publicada en el diario *El Nacional*, Caracas 20 de agosto de 1999 (p. D. Política):

Toda decisión que implique violación de la garantía de la independencia judicial podría originar que los mecanismos de control internacional se pongan en funcionamiento, advirtió el constituyente.

Allan Brewer Carias consignó su "voto negativo razonado" en caso de que la Asamblea Nacional Constituyente apruebe el proyecto de decreto de reorganización del Poder Judicial, pues considera que la intervención no forma parte de sus atribuciones y menos de un foro que no es originario.

La Asamblea, como órgano político conductor del proceso, dijo Brewer Carias, "sin duda que puede incitar la reforma y reorganización de los órganos del Poder Público. Sin embargo, en nuestro criterio ello no implica que pueda intervenir dichos órganos, y mucho menos los del Poder Judicial".

El constituyente entregó sus "observaciones críticas" al presidente de la Asamblea, Luis Miquilena, y una comunicación en la que le explica que así las consigna debido a que viajó a la reunión del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en San José de Costa Rica.

En sus observaciones, Brewer Carias indica que Venezuela es parte del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales de las Naciones Unidas y de la Convención Americana sobre Dere-

¹⁰⁴ Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional)*, Tomo III, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999T

chos Humanos de la OEA, los cuales fueron aprobados por sendas leyes publicadas en las gacetas oficiales números 2.146 extraordinaria, del 28-01-78, y 31.250, del 14-06-77, respectivamente.

“Conforme a estos instrumentos internacionales, el Estado venezolano está comprometido ante la comunidad internacional a respetar los derechos, libertades y garantías reconocidos en dichos tratados y, entre ellos, el derecho de toda persona a ser juzgado por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley”, expresó al citar la Convención Americana, artículos 8 y 14 del Pacto Internacional.

Sostuvo que la competencia de los tribunales, en consecuencia, tiene que estar establecida por ley, por lo que la Asamblea Nacional Constituyente no podría modificar en forma alguna la competencia de los tribunales de la República.

Al comentar la independencia judicial, considera que ésta consiste en la posibilidad de dictar sentencia en forma libre e imparcial por jueces designados en forma legalmente prescrita, que gozan de la garantía de la estabilidad. En consecuencia, agrega, la Asamblea Constituyente no puede intervenir o interferir en el funcionamiento de tribunal alguno ni puede destituir, suspender o nombrar a los jueces de la República.

“Toda decisión de la Asamblea Constituyente en relación con los órganos del Poder Judicial que implique violación de la garantía de la independencia, en consecuencia, podría dar origen a que los mecanismos de control internacional de los mencionados tratados se pusiesen en funcionamiento a través de la Comisión Internacional de Derechos Humanos de la ONU o de la OEA”, advirtió.

Aunque asegura que, si bien el proyecto de decreto sobre reorganización del Poder Judicial constituye una respuesta política a la urgencia de acometer su reforma, contiene una serie de normas que violan la independencia de los órganos de este poder. “En nuestro criterio, exceden las atribuciones de la Asamblea”, dijo.

Al considerar la fundamentación del Decreto de Emergencia Judicial, Brewer Carías señala que se hace mención del poder constituyente originario otorgado a la Asamblea mediante el referéndum del 25 de abril para transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa.

“Como lo hemos señalado en debates anteriores, el referéndum del 25 de abril tiene que interpretarse en su contenido total, del cual resulta que la transformación del Estado y el nuevo ordenamiento jurídico que elabore la Asamblea sólo podrá entrar en vigor cuando se apruebe la nueva Constitución mediante referéndum aprobatorio, como lo estableció la base novena de la segunda pregunta del referéndum del 25 de abril. Mientras esta aprobación popular no se produzca, la Asamblea Constituyente durante su funcionamiento no puede transformar el Estado ni crear nuevo ordenamiento jurídico alguno”, afirmó.

Lamenta que muchas normas del proyecto de decreto conducen a lesionar la seguridad jurídica, el Estado de Derecho y el ejercicio de los derechos humanos, “razón por la cual, de mantenerse su texto, votaré negativamente en relación con su aprobación”.

Ahora bien, a pesar de todas las discrepancias y debates, la Asamblea Constituyente decretó la intervención del Poder Judicial con fundamento en el pretendido carácter de poder constituyente originario que había asumido en su propio Estatuto, sin fundamento en las bases comiciales del referendo del 25-4-99 que le había dado origen; y además decretó la intervención del Poder legislativo, aprobando un “Decreto de Regulación de las Funciones del Poder Legislativo”, evidentemente contrario a lo que regulaba la Constitución de 1961, mediante el cual se eliminaba al Congreso y a las Asambleas Legislativas de los Estados; se cambiaba la estructura del Parlamento de bicameral a unicameral, y se intervenía la autonomía e independencia de los órganos del Poder Público que regulaba la Constitución).

Dicho Decreto fue impugnado ante la Corte Suprema de Justicia por el Presidente de la Cámara de Diputados, y esta en Sala Plena, y con ponencia del Magistrado Iván Rincón Urdaneta, en sentencia de fecha 14 de octubre de 1999 (Caso *H. Capriles Radonski, Decreto de Reorganización del Poder Legislativo*) resolvió el recurso declarando “improcedente la acción de nulidad intentada,” y lo más grave sometiéndose al Poder Constituyente.

En efecto, la Corte, con esta sentencia, se plegó al nuevo poder, avaló los desaguizados constitucionales que había cometido la Asamblea y, con ello firmó su sentencia de muerte y la remoción de sus integrantes con excepción, por supuesto, del magistrado Urdaneta, Presidente ponente, quien luego siguió de presidente del nuevo Tribunal Supremo de Justicia.

En la sentencia, luego de unas confusas argumentaciones basadas en citas bibliográficas que, por supuesto incluyeron al Abate Sièyes, sobre el poder constituyente en la teoría y práctica políticas de la historia universal; y sobre la distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos, la Corte Suprema, en esta sentencia, concluyó observando que:

“El poder constituyente no puede ejercerlo por sí mismo el pueblo, por lo que la elaboración de la Constitución recae en un cuerpo integrado por sus representantes, que se denomina Asamblea Constituyente, cuyos títulos de legitimidad derivan de la relación directa que exista entre ella y el pueblo.”

Con este “descubrimiento” la Corte lo que hizo fue observar que la Asamblea Nacional Constituyente electa el 25 de julio de 1999 tenía como límites las bases comiciales aprobadas por el poder constituyente originario (el pueblo) mediante referendo, bases a las cuales la Corte, en la misma sentencia, le había reconocido “similar rango y naturaleza que la Constitución”, y en las cuales se encomendó a la Asamblea “la elaboración de la Constitución”, mas no su adopción o puesta en vigencia, que se reservó el pueblo como poder constituyente originario mediante referendo aprobatorio en la base comicial novena.

Sin embargo, en la misma sentencia, la Corte Suprema pasó de reconocerle a las bases comiciales “similar rango y naturaleza que la Constitución” (de 1961), a otorgarle rango “supraconstitucional”. La Corte, en efecto, luego de constatar las denuncias de inconstitucionalidad del Decreto impugnado, señaló en la sentencia:

“Como puede observarse, la pregunta N° 1 del referendo consultivo nacional aprobado el 25 de abril de 1999 y la base comicial octava del mismo referendo, *consagra la supraconstitucionalidad de sus prescripciones*, ya que en ningún momento remite a la Constitución de 1961 sino a la tradición de la cultura...”

Por supuesto, en esta línea de razonamiento, la Corte Suprema se encontraba con el escollo de la sentencia del 13 de abril de 1999, de la Sala Político Administrativa que había ordenado eliminar de la base comicial octava, para evitar toda confusión, toda referencia al pretendido carácter originario del poder constituyente que ejercía la Asamblea. Respecto de ello, dijo lo siguiente:

“Si bien la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de fecha 13 de abril de 1999, excluyó de la base comicial octava “como poder constituyente originario que recoge la soberanía popular”, es claro que la Asamblea Nacional

Constituyente, no es un poder derivado, pues su función de sancionar una nueva Constitución implica el ejercicio del poder constituyente, el cual no puede estar sujeto a los límites del orden jurídico establecido, incluyendo la Constitución vigente.”

De lo anterior resulta una contradicción abierta de criterios. La Corte reconocía que la sentencia de 13 de abril había dejado claro que la Asamblea Nacional Constituyente *no era un poder constituyente originario* (que sólo el pueblo lo es), lo que conducía entonces a considerarla como un poder constituyente “derivado”, regulado por el pueblo en las bases comiciales a las cuales le reconoció rango “supraconstitucional”. La Corte dijo, en definitiva, que la Asamblea no era ni poder constituyente originario ni poder constituyente derivado. Entonces, ¿de qué se trataba? Si toda la bibliografía citada en la sentencia establecía esta dicotomía, debía ser una cosa o la otra, pero lo que no podía era no ser alguna de las dos.

La inconsistencia de la sentencia, en todo caso, condujo a la Corte Suprema, luego de citar párrafos sueltos de la antigua sentencia del 19 de enero de 1999, a cambiar su propio criterio establecido en la sentencia del 13 de abril de 1999 sobre la ausencia del carácter originario del poder constituyente otorgado a la Asamblea.

Debe señalarse que es cierto que la Asamblea no tenía más límites que los establecidos en las bases comiciales para sancionar una nueva Constitución; pero sólo para eso es que ello implicaba el ejercicio del poder constituyente: para elaborar el texto de una nueva Constitución la cual no se podía poner en vigencia con la sola voluntad de la Asamblea, porque ésta no tenía poder constituyente para ello. Por eso, las comparaciones que hizo la Corte en su sentencia, con el proceso de la Asamblea Constituyente de Colombia de 1991, eran totalmente impertinentes, pues en ese país, al contrario de lo que sucedió en Venezuela, la Constitución sí fue puesta en vigencia por la Asamblea Constituyente, sin aprobación popular. En Venezuela, al contrario, el pueblo como poder constituyente originario, en las bases comiciales mencionadas se reservó la potestad de aprobar la Constitución mediante referendo aprobatorio posterior.

Sin embargo, incluso contrariando sus propias palabras (que la función de la Asamblea era “sancionar una nueva Constitución”) la Corte Suprema, en la sentencia, le atribuyó otras tareas (indefinidas) a la Asamblea así:

“El cambio constitucional dirigido a la supresión de la Constitución *vigente*, es un proceso que, como tal, no se limita a la sanción de la nueva Constitución, sino al interregno durante el cual, la Asamblea Nacional Constituyente actúa dentro del contexto jurídico donde rige, transitoriamente, la Constitución anterior...”

Es decir, la Corte contradictoriamente reconoció en la sentencia la “vigencia” de la Constitución de 1961, así fuera “transitoriamente” hasta que se aprobara la nueva Constitución mediante referendo, y agregó luego, sin embargo, que:

“El hecho de que la supresión de la Constitución actual se produce sólo cuando es refrendada y sancionada por el pueblo la Constitución nueva, el tiempo de vigencia de la primera no puede impedir ni obstaculizar el cumplimiento de la función de la Asamblea Nacional Constituyente que es la creación de un nuevo ordenamiento jurídico a que se refiere la pregunta N° 1 del referendo consultivo nacional del 25 de abril de 1999. Si el cambio constitucional es un proceso, que se inicia con dicho referendo y si este proceso implica forzosamente la coexistencia de poderes (del poder constituido y la Asamblea Nacional Constituyente), los Estatutos de Funcionamiento de ésta, basados, como se ha dicho, en normas presupuestas o supraconstitucionales, deben definir el modo de esta coexistencia, siendo la Constitución de 1961, el límite del poder constituido, pero no el criterio de solución de las controversias que puedan ocurrir entre ambos poderes.”

Es decir, la Corte Suprema cambió el criterio que había sentado en la sentencia del 18 de marzo de 1999, según el cual la Constitución de 1961 era un marco límite de la Asamblea cuya elección debía aprobarse por el referendo del 25 de abril de 1999; y pasó a señalar, ya en medio del proceso constituyente, que esa misma Constitución de 1961 sólo era un límite a la actuación “de los poderes constituidos”, pero no de la propia Asamblea Nacional Constituyente, cuya actuación pasaba a estar regulada por su Estatuto de Funcionamiento, que ella misma se había dictado, auto atribuyéndose “poder constituyente originario”.

Como conclusión de estas contradicciones, sin más, la Corte Suprema, afirmó en su sentencia del 14 de octubre de 1999 que la pretensión de nulidad del “Decreto de Regulación de las Funciones del Poder Legislativo”, al violar la Constitución de 1961, era “improcedente”:

“Pues el fundamento del acto impugnado no puede ser la Constitución vigente, desde que la soberanía popular se convierte, a través de la Asamblea Nacional Constituyente, en supremacía de la Constitución, por razón del carácter representativo del poder constituyente, es decir, como mecanismo jurídico de producción originaria del nuevo régimen constitucional de la República, así se declara.”

Con esta confusa declaración, de la que podía deducirse cualquier cosa por quien quiera que la lea, la Corte Suprema cambió los criterios

que dieron origen al mismo proceso constituyente sentados por la misma Corte y, en definitiva, decretó su futura extinción. Sólo pasaron algo más de dos meses para que fuera cerrada y extinguida por la propia Asamblea Nacional Constituyente, precisamente en ejercicio de los “poderes” que la misma Corte le atribuyó a partir de esta sentencia.

Esta sentencia de la Corte en Pleno, en todo caso, fue objeto de severas críticas por parte de los siguientes Magistrados que salvaron su voto: Hermes Harting, quien había sido ponente de las sentencias de 18-03-99, 23-03-99 y 13-04-99 de la Sala Político Administrativa, Hildegard Rondón de Sansó, Belén Ramírez Landaeta, Héctor Grisanti Luciani, y Humberto J. La Roche, quien había sido el ponente de la sentencia inicial del proceso constituyente de 19-01-99.

El magistrado Harting insistió en la tesis de que la Asamblea Nacional Constituyente se había originado “en función de la Constitución de 1961, fuente de su nacimiento”, por lo que estaba sujeta a la Constitución, lo que implicaba:

“El no poder ejercer la Asamblea Nacional Constituyente potestades correspondientes a los Poderes del Estado, ni realizar actuaciones atribuidas específicamente a estos por la Constitución y las Leyes, ni siquiera invocando circunstancias excepcionales.”

Sobre este mismo tema, la magistrada Hildegard Rondón de Sansó también fue precisa al afirmar que la Asamblea Nacional Constituyente

“Está -ante todo- sujeta al sistema de la Constitución de 1961, al orden vigente y a las bases comiciales en el ejercicio y límites de su competencia.”

Por ello, la magistrada Sansó consideró que la sentencia de 14-10-99 había tergiversado la base comicial octava al considerar que la Asamblea estaba exonerada del bloque normativo de la Constitución de 1961; afirmando que:

“La posición supraconstitucional de la Asamblea Nacional Constituyente radica en la facultad de erigir instituciones futuras, diferentes del texto constitucional vigente: no en la facultad de violar las normas que rigen el sistema dentro del cual opera.”

La magistrada Sansó también denunció el “flagrante desconocimiento” que evidenció la sentencia de un Acuerdo que había adoptado la Corte en Pleno, días antes, el 23-08-99, en el cual había declarado que:

“Se mantiene firme en su convicción de que dicha Asamblea no nació de un gobierno de facto, sino que surgió en un sistema de *iure* mediante un procedimiento al cual ella misma ha dado su respaldo.”

Ahora bien, la acción de nulidad del Decreto que reguló la reorganización del Poder Legislativo se había fundamentado, entre otros aspectos, en la violación de la base comicial octava que la sentencia consideró como de rango y naturaleza constitucional e, incluso, supraconstitucional. Al declarar improcedente la acción sólo indicando que el Decreto no estaba sometido a la Constitución de 1961, pero sin confrontar su texto con la base comicial octava, la Corte en Pleno incurrió en denegación de justicia o quizás en absolución de la instancia, lo que fue destacado por los magistrados Humberto J. La Roche e Hildegard Rondón de Sansó en sus votos salvados.

La sentencia, en todo caso, fue dictada con un apresuramiento inconcebible; como lo destacó en su voto salvado la magistrada Belén Ramírez Landaeta:

“La sentencia fue reformada y a menos de media hora de su distribución -violando el Reglamento de Reuniones de la Corte Suprema de Justicia en Pleno dictado por la Corte Suprema de Justicia en fecha 26 de noviembre de 1996- fue votada sin derecho a examinar, con la cordura requerida, el contenido de esta.”

Ello condujo, conforme al criterio de la magistrada Ramírez, a un “fallo lleno de errores, tanto formales como conceptuales” en cuya emisión, la Corte no ejerció “la virtud de la prudencia” ni tomó en cuenta la trascendencia que la decisión tenía “para el país y para la historia”.

El apresuramiento por complacer al nuevo poder hizo a la Corte incurrir en los desafortunados desaguisados que sus propios Magistrados denunciaron en los votos salvados.

Por último, los magistrados Héctor Grisanti Luciani, Humberto J. La Roche y Belén Ramírez Landaeta, quienes también salvaron su voto, destacaron la omisión del fallo en considerar el contenido del Acuerdo que había sido firmado entre representantes del Congreso y de la Asamblea Nacional Constituyente el 09-09-99, mediante el cual materialmente se había dejado sin efecto la médula del Decreto impugnado, estableciéndose un sistema de cohabitación o coexistencia pacífica de las dos instituciones.

En todo caso, con el “Decreto de Regulación de las funciones del Poder Legislativo” se materializó jurídicamente el golpe de Estado dado por la Asamblea Nacional Constituyente, al violar la Constitución de 1961, extinguir un órgano constitucional constituido y electo como era el

Congreso, intervenir sus funciones legislativas, limitar la autonomía de los Estados y Municipios y lesionar la autonomía de las Contralorías. La Asamblea Nacional Constituyente, como lo destacó la magistrada Rondón de Sansó en su voto salvado a la sentencia de la Corte en Pleno del 14-10-99, ciertamente había nacido a raíz de la sentencia de 19-01-99 como una Asamblea sometida a un “régimen de *iure*”. Por ello, al usurpar la autoridad del Congreso y violar la Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente se constituyó a sí misma en un órgano bajo *régimen de facto*, actuando como una *Asamblea de facto*, al margen de la Constitución.

En esta forma, a partir de ese momento en adelante, se sucedieron diversos actos constituyentes que significaron la violación sistemática de la Constitución de 1961 y luego, de la propia Constitución de 1999.

Entre esos actos, también debe destacarse el adoptado de fecha 19 de agosto de 1999, cuando le tocó su turno al Poder Judicial, incluida la propia Corte Suprema de Justicia, mediante el cual la Asamblea Nacional Constituyente resolvió declarar “al Poder Judicial en emergencia” (art. 1º), creando una Comisión de Emergencia Judicial, que asumió el proceso de intervención¹⁰⁵.

Este Decreto tuvo la misma fundamentación que los anteriores: el ejercicio del poder constituyente originario supuestamente otorgado por éste a la Asamblea mediante referendo; el artículo 1º del Estatuto de Funcionamiento de la propia Asamblea y el artículo único del Decreto de la Asamblea que declaró la reorganización de todos los Poderes Públicos constituidos. Es decir, el fundamento del Decreto fue el que la propia Asamblea Constituyente se había construido a la medida, sin vínculo alguno con las normas supraconstitucionales como eran las bases comiciales aprobadas en el referendo consultivo del 25 de abril de 1999¹⁰⁶.

¹⁰⁵. *Gaceta Oficial* N° 36.772 de 25-08-99 reimpresso en *Gaceta Oficial* N° 36.782 de 08-09-99.

¹⁰⁶. En el debate ante la Asamblea, expusimos nuestra opinión y las objeciones a la forma como se procedía a la intervención de la justicia, señalando que: “Si bien la Asamblea Nacional Constituyente debe ser la instancia política para motorizar las reformas inmediatas al Poder Judicial, y para propender a la renovación de la Judicatura, ello no lo puede hacer directamente sustituyendo los órganos con competencia legal para ello, sino instruyendo, vigilando y haciendo el seguimiento de sus propuestas. De lo contrario, corremos el grave riesgo de desencadenar iniciativas indeseadas por violación de los Tratados Internacionales que obligan al Estado Venezolano a proteger la independencia judicial, la cual lejos de salvaguardarse, se lesiona abiertamente con el Proyecto de Decreto”. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, *op. cit.* p. 73.

En todo caso, el Decreto de Reorganización del Poder Judicial fue aprobado, atribuyendo a la Comisión de Emergencia Judicial amplias facultades de intervención del Poder Judicial, las cuales pueden resumirse así:

1. La proposición a la Asamblea de las medidas necesarias para la reorganización del Poder Judicial y “la ejecución de las aprobadas por la Asamblea de conformidad con su Estatuto de Funcionamiento” (art. 3,1).
2. La evaluación del desempeño de la Corte Suprema de Justicia (arts. 3,3 y 4).
3. La instrucción al Consejo de la Judicatura para la ejecución de sus decisiones (art. 3,4). Tanto el Consejo de la Judicatura como el Inspector General de Tribunales estaban obligados a acatar las instrucciones de la Comisión (art. 5), y la Comisión tenía la facultad de proponer a la Asamblea la sustitución de los Consejeros y del Inspector General de Tribunales (art. 5).
4. La destitución de cualquier funcionario judicial que obstaculizara su actividad o incumpliera sus instrucciones (art. 5).
5. La suspensión en forma inmediata a los funcionarios judiciales que tuvieran procedimientos iniciados por causas de corrupción (art. 6) y la destitución, también en forma inmediata, de jueces y funcionarios judiciales en caso de retardo judicial, de revocación de sus sentencias, de incumplimiento grave de sus obligaciones o que poseyeran signos de riqueza de procedencia no demostrada (art. 7).
6. La designación, a criterio de la Comisión, de suplentes o conjueces para sustituir a los jueces destituidos o suspendidos (art. 8).

El Decreto estableció que los jueces destituidos o suspendidos por la Comisión podían “apelar” de la decisión ante la Asamblea Nacional Constituyente (art. 9), con lo cual se pretendía convertir a la Asamblea en un órgano de alzada en el procedimiento administrativo.

Además, el Decreto destinó un conjunto de normas para regular la selección de jueces mediante evaluaciones y concursos públicos que, por supuesto, no se realizaron (art. 10 a 24).

En todo caso, la declaratoria de Emergencia Judicial tendría vigencia hasta que se sancionara la nueva Constitución (art. 32), sin embargo, como se dijo, fue prorrogada de hecho por más de un año, por la falta del Tribunal Supremo de Justicia en asumir el gobierno judicial conforme a la competencia que le asignó la nueva Constitución de 1999 (art. 267). El

Tribunal Supremo de Justicia, a partir de enero de 2000, fue así complaciente con la forma irregular de intervención del Poder Judicial, y se abstuvo deliberadamente de asumir sus propias funciones.

Con posterioridad a la aprobación del Decreto de Reorganización del Poder Judicial, la Junta Directiva de la Asamblea emitió otro Decreto complementario de la intervención del Poder Judicial denominado “Decreto de Medidas Cautelares Urgentes de Protección al Sistema Judicial”. El mismo ni siquiera fue aprobado por la Asamblea, ni publicado en *Gaceta Oficial*, sino que fue dictado por la “Junta Directiva de la Asamblea Nacional Constituyente y la Comisión de Emergencia Judicial autorizadas por la Asamblea en una sesión extraordinaria del 7 de octubre de 1999”. O sea, la Asamblea se permitió, incluso, “delegar” en su Junta Directiva el supuesto poder constituyente originario que había asumido, hecho clandestino del cual no tuvimos conocimiento ni siquiera los propios constituyentes. En todo caso, lo insólito de esta “delegación” fue que la fecha de emisión del Decreto fue el mismo día 7 de octubre de 1999, y ese mismo día fue reformado¹⁰⁷, razón por la cual no se entiende el porqué de tal delegación ni el porqué no fue sometido a la consideración de la plenaria de la Asamblea para su adopción por ella.

En este Decreto, en todo caso, se ordenó la inmediata suspensión de jueces contra quienes pesaran siete denuncias o más, o que tuvieran averiguaciones penales abiertas (art. 1), siendo el objeto inmediato de la suspensión, como medida cautelar, la separación del cargo de los jueces y su sometimiento a procedimientos disciplinarios (art. 3). El Decreto ordenaba, además, la incorporación de los suplentes de los jueces suspendidos (art. 2). Por otra parte, el Decreto ordenó la suspensión de los Inspectores de Tribunales por conductas omisivas (art. 4) y facultó a la Inspectoría General de Tribunales para la designación de inspectores interinos (art. 5). Por último, el Decreto facultó a la Comisión de Emergencia Judicial - el mismo órgano que participó en su adopción- para extender las medidas dictadas a otras situaciones graves (art. 9). Este Decreto de medidas cautelares, sin embargo, reguló un recurso contra las medidas ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia (art. 10), buscando garantizar de alguna manera el derecho a la defensa que había sido olvidado en el Decreto anterior.

Contra las medidas que al efecto dictaron los órganos comisionados para ello, se recurrió ante la Sala Político Administrativa del Tribunal

¹⁰⁷ *Gaceta Oficial* N° 36.825 de 09-11-99.

Supremo de Justicia, que había sido creado por la propia Asamblea Nacional Constituyente luego de extinguir la antigua Corte Suprema de Justicia. Esta Sala en fecha 24 de marzo de 2000, dictó la sentencia N° 659, (*Caso Rosario Nouel*), en la cual declaró que:

“La Comisión de Emergencia Judicial, la Sala Administrativa del extinto Consejo de la Judicatura, así como la Inspectoría General de Tribunales ejercieron una competencia que les fue atribuida por la Asamblea Nacional Constituyente, y en consecuencia su competencia emanó de una *voluntad soberana*.”

Esta vez fue la Sala Político Administrativa del nuevo y renovado Tribunal Supremo, que había sido creado el 22-12-99 por la propia Asamblea Nacional Constituyente en el Decreto sobre el “Régimen de Transición de los Poderes Públicos”, la que en esta sentencia le atribuyó a las decisiones de la Asamblea, carácter de “voluntad soberana”, es decir, directamente reconoció a la Asamblea la supuesta titularidad de la soberanía, lo que no tenía sentido, pues la única “voluntad soberana” que podía haber en el régimen constitucional era la que emanaba del pueblo, único titular de la soberanía, mediante el sufragio (elecciones) o votaciones (referenda).

En todo caso, con fundamento en estos Decretos se produjo la intervención del Poder Judicial, se destituyeron y suspendieron jueces, con precaria garantía al derecho a la defensa, se designaron suplentes e interinos sin sistema alguno de selección que no fuera la voluntad del designante, con lo cual, el Poder Judicial quedó signado por la provisionalidad, con su secuela de dependencia respecto del nuevo Poder, sin que se hubiera realizado concurso alguno para la selección de jueces¹⁰⁸.

El Decreto de Medidas Cautelares de Protección al Sistema Judicial fue impugnado por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia el 19 de noviembre de 1999, habiéndose decidido la causa por el nuevo Tribunal Supremo de Justicia, pero en Sala Constitucional, mediante sentencia N° 1320 del 2 de noviembre de 2000, (*Caso Gisela Aranda Hermida*), en la cual, al declarar la inadmisibilidad de la acción, consideró que el Decreto era:

¹⁰⁸ Casi dos años después, en agosto de 2001, Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia admitían que más del 90% de los jueces de la República eran provisionales. Véase *El Universal*, Caracas 15-08-01, p. 1-4. En mayo de 2001 otros Magistrados del Tribunal Supremo reconocían el fracaso de la llamada “emergencia judicial”. Véase *El Universal*, Caracas 30-05-01, p. 1-4.

“Un producto del proceso constituyente recientemente vivido en Venezuela y que se encuentra dentro de los denominados actos constituyentes, respecto de los cuales esta misma Sala ha dejado sentado en anteriores oportunidades con fundamento en algunas sentencias pronunciadas por al entonces Corte Suprema de Justicia en Pleno- que, al tener “(...) su régimen fundamental en las preguntas y Bases Comiciales consultadas en el Referendo del 25 de abril de 1999”, tales actos “(...) son para el ordenamiento que rige el proceso constituyente, ‘de similar rango y naturaleza que la Constitución’ como la cúspide de las normas del Proceso Constituyente”, concluyendo así que, “(...) habiendo sido asimilado el rango de las Bases Comiciales con el más alto escalafón de la jerarquía normativa en el proceso constituyente, es esta Sala Constitucional el Tribunal competente para decidir las acciones intentadas contra los actos de ejecución de dichas Bases...”

Se destaca de esta sentencia la insólita decisión de atribuir carácter de “acto constituyente” de igual rango y naturaleza que la Constitución, no ya a una decisión de la Asamblea Nacional Constituyente, sino de su Junta Directiva y de una Comisión creada por la Asamblea. La complacencia al nuevo poder no encontró límites.

Por último, también como parte de la intervención del Poder Judicial, la Asamblea Nacional Constituyente, esta vez “en uso a la atribución a que se contrae el artículo 1º del Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea y en conformidad con el artículo 1º del Decreto de Reorganización del Poder Judicial del 25 de agosto de 1999”, dictó otro Decreto que confirió facultades a la Comisión de Emergencia Judicial “hasta el 16 de diciembre del presente año” (1999) para reglamentar el plan de evaluación de los jueces, determinar la permanencia o sustitución de los mismos y el régimen de selección y concursos (art. único)¹⁰⁹.

El resultado de toda esta intervención del Poder Judicial fue la designación indiscriminada de “nuevos” jueces sin concursos, muchos de los cuales quedaron dependientes del nuevo Poder que los había designado.

Pero lo más lamentable de todo este asalto al Poder Judicial, llevado a cabo por la Asamblea Nacional Constituyente, con el cómplice silencio del la Corte Suprema, fue el Acuerdo adoptado por la propia Corte Suprema de Justicia de 23-08-99 y lo que produjo materialmente su “autodisolución”.

¹⁰⁹ *Gaceta Oficial* N° 36.832 de 18-11-99.

En efecto, con motivo de la decisión de la Asamblea de intervenir el Poder Judicial, el 23 de agosto de 1999 la Corte Suprema de Justicia adoptó un desafortunado Acuerdo¹¹⁰, elaborado con ponencia de la magistrada Hildegard Rondón de Sansó, en el cual “fijó posición” ante el Decreto de Reorganización del Poder Judicial dictado por la Asamblea Nacional Constituyente; y sobre la designación de uno de sus propios magistrados (Alirio Abreu Burelli) como integrante de la ilegítima Comisión de Emergencia Judicial; con lo cual, como lo expresó la magistrado Cecilia Sosa Gómez, quien hasta ese momento presidía la Corte Suprema, al salvar su voto: “Estimo que al acatar el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente, la Corte Suprema de Justicia se autodisuelve”.

Y así ocurrió, de hecho, tres meses después.

En efecto, en el Acuerdo, la Corte, sin duda ingenuamente y en un último intento de detener la avalancha inconstitucional que había provocado con sus imprecisiones, ratificó su “convicción” sobre el hecho de que la Asamblea Nacional Constituyente no había nacido “de un gobierno de *facto*, sino que surgió en un sistema de *iure* mediante un procedimiento al cual ella ha dado su respaldo”; y procedió a evaluar el Decreto “independientemente de los vicios que puedan afectarlo”, lo cual resultaba a todas luces extraño, por sólo decir lo menos.

No es concebible que un Tribunal Supremo que es juez constitucional pueda “evaluar” un acto estatal que sospecha viciado, independientemente de sus vicios, no pudiendo un Tribunal Supremo desdoblarse así, acomodaticiamente.

En todo caso, de esa “aséptica” evaluación, la Corte Suprema captó el compromiso de la Asamblea Nacional Constituyente de proceder de inmediato, a través de la citada Comisión, a la revisión de los expedientes de los jueces y a su evaluación. Consideró, además, la Corte, que la ejecución del proceso de reorganización judicial debía respetar los principios fundamentales del derecho a la defensa, de la racionalidad y proporcionalidad de las decisiones y de la independencia y autonomía del Poder Judicial, lo cual precisamente no se había hecho ni se garantizaba en el Decreto que evaluaba, ofreciendo sin embargo, “su contribución para el objetivo fundamental perseguido por el Decreto”, para lo cual, aunque parezca mentira, autorizó al magistrado Abreu Burelli para integrar la Comisión, lo cual también, en forma increíble, fue aceptado por éste.

¹¹⁰ Véanse nuestros comentarios sobre el Acuerdo en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo I, *op. cit.*, pp. 141 y ss. Véanse además, los comentarios de Lolymer Hernández Camargo, *La Teoría del Poder Constituyente*, *cit.*, pp. 75 y ss.

De nuevo, el lenguaje impreciso y ambiguo utilizado en el Acuerdo condujo a que varios Magistrados salvaran su voto. El magistrado Héctor Paradisi León estimó que el pronunciamiento de la Corte no respondía al ejercicio de sus atribuciones, dada las “motivaciones altamente políticas” del Decreto. El magistrado Hermes Harting consideró contradictorio el Acuerdo, pues el Decreto de la Asamblea “transgrede derechos como el ser juzgado por sus jueces naturales y la garantía del debido proceso” al atribuir a la Comisión de Reorganización Judicial, en desmedro de las atribuidas a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de la Judicatura. Similares contradicciones identificó el magistrado Héctor Grisanti Luciani. Finalmente, la magistrada Cecilia Sosa Gómez denunció la incoherencia del Acuerdo, al estimar que “Pretende convalidar el Decreto de la Asamblea dirigido directamente a desconocer el Estado de Derecho en el cual ha nacido”.

Denunció, además, la Magistrada Sosa la contradicción del Acuerdo, pues al:

“Respaldar el contenido del Decreto de Emergencia Judicial dictado por la Asamblea, (la Corte) desconoce rotundamente no sólo el contenido de sus sentencias sino los límites demarcados en las bases comiciales que gobiernan el funcionamiento de la Asamblea y el ordenamiento constitucional y legal, enteramente vigente y cuya garantía ha sido confiada a este Alto Tribunal.”

Consideró, además, que la Corte, con el Acuerdo:

“Reniega su propia jurisprudencia, que fijó la competencia de la Asamblea Nacional Constituyente, y, consecuentemente, ha mostrado su fragilidad y debilidad ante el Poder Político y, deberá su precaria permanencia al Presidente de la República, que magnánimamente no ha ordenado su disolución.”

La magistrada Sosa, sin duda, tenía claro el panorama futuro de la Corte, cuyos magistrados fueron removidos tres meses después por la propia Asamblea Nacional Constituyente. Por ello, denunció, además, que, con el Acuerdo, la Corte había permitido que la Asamblea enervara las facultades que el pueblo soberano:

“Donde reside el único y verdadero poder originario”, confirió a la Asamblea, pues a la Asamblea no se la había autorizado “para intervenir o sustituir los poderes constituidos, erigiéndose en una suerte de “superpoder” donde se concentran todas las potestades públicas.”

Consideró que ello lo había logrado la Asamblea “con el respaldo del Acuerdo” cuyo contenido deploró.

Advirtió la magistrada Sosa que la Corte, “mediante un artilugio jurídico”, se había sometido “a los designios de la Asamblea, aceptando que ella pueda sustituirse a la Corte Suprema de Justicia y al Poder Judicial, a través de una falsa colaboración”.

La Asamblea “no está por encima de la Constitución que le permitió existir” -dijo-, por lo que la Magistrado disidente denunció que, con el Decreto, la Asamblea:

“Se arrogó atribuciones del poder constituido, y olvidó que debe responder sólo a lo que el pueblo soberano le autorizó...; ...ha violentado con esta actuación -validada por la Corte- esa Constitución, desconociendo abierta y flagrantemente sus postulados. Y, sin una Constitución simplemente no hay Democracia... con ese Decreto la Asamblea Nacional Constituyente rompió el equilibrio de esa Democracia.”

La verdad es que ya lo había roto con anterioridad al haber perpetrado el golpe de Estado del cual el Decreto era una manifestación más, pero no la única. Finalmente, la magistrada Sosa denunció que más que “sumisión al Estado de Derecho”, la Corte con el Acuerdo, había declarado su “sumisión a la Asamblea Nacional Constituyente”; y con ello, en definitiva, su disolución, como en efecto ocurrió tres meses después. Por último, la magistrada Sosa hizo esta definitiva afirmación, que patentizó la actuación de la Corte:

“El miedo a desaparecer como Magistrados y el ansia de colaborar con una mayoría que se ha arrogado todos los poderes fue más grande que la dignidad y la defensa de los valores fundamentales que el Derecho y la Democracia imponen a la Corte Suprema de Justicia.”

Basta glosar este voto salvado, tremendamente crítico, para entender la naturaleza del acto de sumisión de la Corte Suprema de Justicia a la Asamblea Nacional Constituyente. La magistrada Sosa, el mismo día del Acuerdo, renunció a su condición de Magistrado; y poco tiempo después, como se dijo, la mayoría de los otros Magistrados fueron sacados inmisericordemente de sus cargos, por el nuevo poder que ellos contribuyeron a entronizar, y del cual fueron sus primeras víctimas.

En efecto, mediante lo que sería el primero de los “actos constituyentes” dictados por la Asamblea, el día 22-12-1999, no sólo destituyó a los propios Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, sino que eliminó a la propia Corte y creó, en su lugar, un Tribunal Supremo de Justicia, con nuevas Salas, designando a su gusto a los nuevos Magistrados. Muy pocos de los antiguos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia aparecieron en el nuevo Tribunal Supremo de Justicia, pero uno que sí apareció seguro fue el Magistrado Presidente, Iván Rincón, ponente de la desafortunada sentencia de la Corte Plena del 14-10-99.

Posteriormente, sería ese nuevo Tribunal Supremo de Justicia creado el 22-12-99 por la propia Asamblea Nacional Constituyente e integrado por Magistrados afectos al nuevo poder, el que convalidaría todas las actuaciones de la Asamblea Nacional Constituyente adoptadas al margen y desconociendo la Constitución de 1961, admitiendo una supuesta “supremacía de la Asamblea Nacional Constituyente como poder constituyente”.

En efecto, la sentencia No. 4 de 26-01-00 (*Caso Impugnación del Decreto de Régimen de Transición del Poder Público*), en esta forma, la Sala Constitucional del nuevo Tribunal Supremo de Justicia declaró improcedente el recurso, señalando expresamente que:

“Dado el *carácter originario del poder* conferido por el pueblo de Venezuela a la Asamblea Nacional Constituyente, mediante la pregunta No. 1 y la base comicial octava del referido referendo consultivo nacional, aprobado el 25 de abril de 1999, y, por tanto, *la no sujeción de este poder al texto constitucional* vigente para la época...”

Esa misma Sala del mismo Tribunal Supremo de Justicia consideró los actos de la Asamblea Nacional Constituyente como de naturaleza “supraconstitucional”.

Así lo señaló en la sentencia de 21-01-00 con motivo de otra impugnación del Decreto sobre “Régimen de Transición del Poder Público”; y de nuevo en otra sentencia con el mismo objeto de 20-06-00 (*Caso Mario Pesci Feltri*), en la cual señaló que:

“Las normas sancionadas por la Asamblea Nacional Constituyente tienen un fundamento supraconstitucional respecto de la Constitución de 1961 y constitucional respecto de la de 1999.”

Hasta ese momento, lo que se había considerado como de carácter supraconstitucional era únicamente la voluntad popular expresada en el referendo del 25-4-99; ahora, el Tribunal Supremo “equiparaba” los actos

de la Asamblea, que era un órgano representativo del pueblo, a los del propio pueblo y reconociéndole tal igual carácter, se derivaba, entonces, que la Asamblea podía modificar la propia voluntad popular, lo cual era una aberración constitucional.

La misma Sala Constitucional, posteriormente, agregó lo siguiente al considerar la denuncia de violación del artículo 262 de la Constitución de 1999 por el “Decreto de Régimen de Transición del Poder Público” de la Asamblea:

“Esta Sala una vez más sostiene que la Asamblea Nacional Constituyente, como órgano del poder originario y en ejercicio de la competencia que es inherente a la organicidad de ese poder originario, podía dentro de la segunda etapa de transitoriedad antes referida -además de dictar, abrogar, derogar o modificar normas-, disponer la integración provisional de las nuevas estructuras políticas creadas por el nuevo Texto Fundamental, en aquello no definido de manera expresa por dicho cuerpo de normas.”

Posteriormente, la misma Sala Constitucional del Tribunal Supremo consolidó el carácter de “poder constituyente originario” de la Asamblea Nacional al dictar la sentencia No. 180 de 23 de marzo de 2000 (Caso *Allan R. Brewer-Carías y otros, impugnación del Estatuto Electoral del Poder Público*), en la cual señaló entre otros aspectos, bajo la ponencia del magistrado Jesús Eduardo Cabrera, lo siguiente:

“Desde el 25 de abril de 1999, comenzó un régimen transitorio cuya finalidad no sólo era discutir y aprobar una nueva Constitución, por medio de la Asamblea Nacional Constituyente, sino que según la pregunta 1º del Referendo Consultivo, la Asamblea se convirtió en un órgano con potestad para transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa. Ese régimen transitorio finalizó con la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pero dentro de este devenir, la Asamblea Nacional Constituyente decretó, el 12 de agosto de 1999 (publicado en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela No. 36.764, del 13 de agosto de 1999) la reorganización de todos los Poderes Públicos y reformó las funciones del Poder Legislativo.

Durante este régimen transitorio, estuvo vigente la Constitución de la República de Venezuela de 1961, en lo que no colidiese con el régimen jurídico que creaba la Asamblea, ya que ésta ejercía en forma originaria el poder constituyente, por ser emanación del pue-

blo soberano, y por tanto, no existía norma superior preestablecido por encima de sus determinaciones, lo cual fue reconocido por sentencia de fecha 14 de octubre de 1999, emanada de la Sala Plena de la extinta Corte Suprema de Justicia. Así, las normas sancionadas por la Asamblea Nacional Constituyente tuvieron un fundamento supraconstitucional con respecto a la Constitución de la República de Venezuela de 1961, y conforman un sistema de rango equivalente a la Constitución, pero de vigencia determinada, con respecto a la Constitución que elaboraba. Tal sistema, nacido de un poder constituyente e indivisible, situado por encima de las ramas del Poder Público, está destinado a regir toda la transitoriedad, hasta el momento en que los Poderes Públicos sean electos e inicien el ejercicio de sus competencias; es decir, que su teleología, consiste en “*la implantación efectiva de la organización y funcionamiento de las instituciones previstas en la Constitución aprobada*” (artículo 3 del decreto que creó el Régimen de Transición del Poder Público, publicado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1999).”

Así, progresivamente, el juez constitucional, de “guardián de la Constitución”, que debía ser, primero representado en la Corte Suprema de Justicia por su ingenuidad al abrir la “Caja de Pandora” constituyente y llegar a someterse a la propia Asamblea Nacional Constituyente; y luego, representado en el nuevo Tribunal Supremo de Justicia, creado por dicha Asamblea cuando extinguió a la Corte Suprema, y que ha sido el instrumento para la consolidación del autoritarismo; pasó a ser el amanuense de la Constitución del guardián, y durará en sus funciones hasta que le sirva y no le estorbe.

XIX

EL FRACASO DEL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1999 PARA RESOLVER LA CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO

La Asamblea Nacional Constituyente de 1999, convocada en democracia, tenía por misión transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa, conforme a las exigencias del momento constituyente que vivía el país, producto de la crisis terminal del sistema político de Estado Centralizado de Partidos establecido a partir de los años cuarenta y reestablecido en 1958, que había que cambiar, para permitir el perfeccionamiento y sobrevivencia de la propia democracia. Para ello, la Asamblea debía conformar un Estado Descentralizado y Participativo, montado sobre la descentralización política del Poder Público en el territorio y sobre la participación popular.

Concluidas las sesiones de la Asamblea, sin embargo, y analizada la nueva Constitución globalmente, la conclusión a la cual llegué, particularmente después de haber participado activamente en su redacción, habiendo intervenido en todas las sesiones de la misma, y elaborado decenas de Votos salvados, todos públicos, fue que la misma no aseguraba ni sentaba las bases para la antes mencionada transformación del sistema político y, al contrario, consolidaba tanto el centralismo estatal imperante, lo que daba marcha atrás, incluso, al proceso de descentralización que se había iniciado en 1989, como el partidismo, asegurando el monopolio de la representatividad por los partidos políticos y sus agentes; y la tendencia a la ilegitimidad democrática al mantener la mayoría relativa para la elección de las autoridades ejecutivas.

En consecuencia, la misión esencial de la Asamblea en el momento constituyente de la época puede decirse que se perdió, y con ello una oportunidad histórica única, pues convocar a una Asamblea Nacional Constituyente en democracia, no era un hecho político común; era más bien excepcionalísimo como lo demostraba nuestra historia político-constitucional.

Mi criterio sobre ese fracaso del proceso constituyente, aparte de haber quedado expuesto en escritos publicados en diversas Revistas especializadas,¹¹¹ lo expresé en diversas entrevistas y declaraciones de prensa a medida que propugnaba por el voto NO en la campaña del referendo aprobatorio de la Constitución que se desarrolló entre el 15 de noviembre y el 15 de diciembre de 1999.

Entre ellas destaco las dadas a la periodista Patricia Poleo (“Temor por artículos que no garanticen seguridad jurídica. Esta Constitución puede durar muy poco”), publicadas en el **diario *El Globo***, Caracas, 26/10/99 (pp. 1, 16 y 25), en las cuales explicaba:

“Chavismo por un tiempo más

La visión política de Allan Brewer Carías, es que el futuro político inmediato del país será una réplica de la Constituyente. Por lo menos por un tiempo, pues a su criterio, en Venezuela se llenó un vacío político, sin la menor duda por la incomprensión del liderazgo de los partidos tradicionales que no entendieron que este país requería un cambio y una renovación. No se le dejó asomar la cabeza al nuevo liderazgo, se castró y se cortó todo ese proceso. No es que no haya gente en el país, que está lleno de líderes entre 30 y 40 años que son quienes deberían estar gobernando, pero a ese conjunto de generaciones se les truncó la posibilidad de participar en política por los monopolios que los partidos hicieron de la participación y la repre-

¹¹¹ Véase mis primeras apreciaciones críticas escritas sobre la Constitución de 1999 en Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999”, en Diego Valadés, Miguel Carbonell (Coordinadores), *Constitucionalismo Iberoamericano del Siglo XXI*, Cámara de Diputados. LVII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México 200, 2004 pp. 171-193; en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 2000, pp. 7-21; en *Revista Facultad de Derecho, Derechos y Valores*, Volumen III N° 5, Universidad Militar Nueva Granada, Santafé de Bogotá, D.C., Colombia, Julio 2000, pp. 9-26; y en el libro *La Constitución de 1999*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Eventos 14, Caracas 2000, pp. 63-88.

sentatividad. “Ese vacío se llenó de quien lo llenó a fuerza de popularidad: Chávez es un fenómeno de ese vacío, como ha pasado en tantos otros países, explica Brewer- en tantos otros momentos de la historia.

El tipo de gente que Chávez llevó a la ANC es heterogéneo, cada uno responde a intereses personales, cada uno tiene su posición, sus propias frustraciones, y es un liderazgo que surge de este proceso de vacío que se produjo en todo el país. No es fácil llenar ese vacío. Mientras tanto manda la popularidad que despertó Chávez y que arrastró a mucha gente a esta posición de poder. Ahora, ¿Cuánto tiempo? ¿Podrá consolidarse, tendrá la suficiente fuerza o liderazgo propio para poder consolidarse bien en todos los niveles del poder, sin autoritarismo? Yo tengo mis dudas, pienso que no”

Brewer piensa que posiblemente más pronto que tarde pudiera comenzar a emerger ese nuevo liderazgo que ha estado reprimido y que ni asoma la cabeza para que no lo confundan con el establecimiento político tradicional, pero que ahora piensan que si no actúan van a quedar en manos de un liderazgo que muy posiblemente no es el que más le convengan, o que más le merece al país, teniendo tanta gente formada y preparada.

Crisis para rato

Brewer Carías considera que ahora estamos en la mitad de la crisis, que empezó en el 89 y cuya primera etapa termina con la elección de Chávez. Pero ahora es que quedan años para que esto se resuelva políticamente hablando.

- ¿económicamente hablando?, preguntamos.

-Este gobierno no fue capaz de asumir las funciones de gobierno. Puso demasiado énfasis en el tema político e hizo depender las decisiones económicas y sociales de las políticas. Este año primero fue la toma de posesión, el decreto de convocatoria a la ANC que ya generó una dinámica política paralela al gobierno. Después había que fijar las bases de la ANC, ya no era suficiente con eso y había que hacer el referéndum. Una vez hecho esto surgió al gobierno la realidad de que con eso no se podía arrancar porque todavía quedaba pendiente elegir a los constituyentes.

Una vez electos era la instalación de la ANC. No basta y había que intervenir los poderes. Se intervinieron y ahora no basta, hay que terminar la Constitución. Después hay que esperar que se termine, luego el referéndum y estoy seguro de que cuando se apruebe ha-

brá que esperar la nueva elección de relegitimación. Este énfasis en el tema político condicionó a sí mismo a arrancar el Gobierno por la resolución de los problemas políticos y como esto requiere tanto tiempo no hay gobierno. El Presidente tendrá un mes dando saltos por Asia y ¿dónde están las medidas económicas? ¿Dónde están los planes? Y todo esto aunado a la propia trampa que el gobierno se tejió de someter todo a la necesidad de una seguridad jurídica que sólo puede establecerse después que se apruebe una Constitución, y todavía nadie sabe cómo será esa nueva Constitución respecto a la seguridad jurídica, sin la cual todo el proceso de inversión está parado. Simplemente este es un país paralizado por la propia trampa que el Gobierno se tejió y cayó.

- ¿Será esta una Constitución que servirá nada más al chavismo?

Si la Constitución recoge todo el pliego de peticiones y quejas que se formularon esta será una Constitución de corta duración. Para que sea de larga duración tenemos que pensar en una Constitución para 40 años. Eso significa que no podemos rigidizar aspectos que son parte de la evolución legislativa y política, por ejemplo, en materia económica, porque una Constitución no se hace para un Gobierno ni como una camisa para un Presidente. Muchos constituyentes están pensando en una Constitución para mañana, para este gobierno, para Chávez. Esto es un gravísimo error...

- ¿Qué opina de las expectativas que en los sectores populares se han generado con la nueva Constitución?

-Eso es parte de la trampa que se tendió el propio gobierno. Chávez generó una expectativa excesiva en relación con la Constitución y ese hecho de constatar que ésta no va a resolver los problemas económicos y sociales puede generar una frustración que conspiraba contra la popularidad de Chávez, que ya entiendo que ha venido descendiendo.

Brewer Carías cree que es muy posible que él participe en la redacción de la próxima Constitución, si no se logra superar el deterioro y la frustración, provocado por el propio gobierno del Presidente Chávez, que originará todo este proceso político en el cual estamos envueltos."

Posteriormente, estando ya en vías de terminación los debates sobre el articulado de la Constitución, en declaraciones dadas en entrevista con la periodista Ingrid Orjuela: "La Constitución que tendremos," publicadas en el diario *El Mundo*, Caracas, 12/11/99, (p. 6), expresó lo siguiente:

-A su juicio ¿qué tipo de Constitución surgió producto del debate?

-Lo que se aspiraba es que saliera algo mejor, pero se produjo un edificio endeble, sin certificado de durabilidad e incoherente. El trabajo de realizar una Constitución es de ingeniería, y yo no le daría permiso de habitabilidad. Las tres partes que integran la Constitución tienen sus fallas: en lo político tenemos buenas fundaciones, se establece un Estado democrático y social de derecho, el principio del Estado federal descentralizado que le da fuerza al poder nacional, estatal y municipal. Pero no cuadra un parlamento unicameral, porque es una disonancia con la estructura de un estado descentralizado. En lo ciudadano hay una buena fundación que está dada por los aportes novedosos en los principios fundamentales de los DDHH, pero con grandes fallas en los derechos económicos porque se aplasta a la sociedad, al no protegerla contra los impuestos que les vas a aplicar, se le imponen normas estatistas y terrorismo fiscal, sin garantizarle a los contribuyentes que por el pago de sus tributos recibirá mejores servicios.

En lo económico, se maximiza al Estado, reforzando la idea del Estado paternalista contrario al Estado social y democrático, elimina la participación de la iniciativa privada, aparece una lucha entre Estado y sociedad que distorsiona la realidad del ciudadano. Allí hay un fundamento que no es claro, pues si bien se consagra la libertad económica, el derecho a ejercer actividades lucrativas, a su vez está el contrapeso del estatismo, del dirigismo, y se regresa a los esquemas de la economía soviética hace 80 años cuando se dice que la planificación económica es una potestad del Estado, así el dominio de las actividades petroleras, excepto el gas, y las eléctricas y del servicio del agua, lo que eliminaría la posibilidad de privatizar las empresas de este tipo. Estamos frente a un sistema de economía social de mercado, una mezcla del mercado con la política estatal en procura de la justicia social, pero lo que sucede es que hay temor a llamarlo por su nombre. Se logra una estructura que no es totalmente de mercado, pero sí excesivamente estatista, paternalista, dirigista, lo que es contradictorio, y por eso creo que lo más seguro es que se va a caer en cualquier momento.

-¿A qué atribuye ese resultado?

- A que aquí nadie tiene claro lo que se quiere lograr. El Presidente mandó su mensaje claro: la economía debe ser un sistema flexible, que oscile entre el mercado y el Estado, entre lo público y lo privado, entre lo nacional y lo internacional. Un sistema de econo-

mía mixta que existe en todas partes del mundo. Pero aquí nadie lo entendió y si lo entendieron no quisieron acogerlo, entonces lo que se logró fue una mezcla.

- *¿Cómo evalúa el contenido de la nueva Constitución?*

- *Creo que más importante que la Constitución es el hecho constituyente que logró una participación que nunca antes se vio en los procesos que conllevaron al surgimiento de nuevas cartas magnas. En la historia de nuestro país nunca hubo un proceso más participativo que éste, no hay comparación entre la Constitución del '61. Este proceso sirvió para que la gente tuviera acceso a una materia que hasta ahora no había tenido injerencia y que por lo tanto no sentía interés.*

- *Bien, pero ¿cuáles son las bondades que le encuentra a ese proceso de debate?*

- *Yo soy del criterio de que hoy día deba haber una Constitución más extensa que la del 61, porque hay nuevos derechos: para las etnias, el ambiente y los derechos humanos que antes no se vieron como fundamentales y eso hace que deba ser más explícita y por lo tanto más extensa.*

- *¿Y sus mayores objeciones?*

- *Lo más preocupante para mí, por el oficio que ejerzo es aquello de la información veraz, porque no tiene ningún sentido haber incurrido en ese error, el usuario es el único que puede calificar la información. Este calificativo en un futuro, en otro gobierno, puede traducirse en censura.*

- *¿A su juicio, el contenido de la nueva Constitución responde a una revolución que permita impulsar al país hacia la prosperidad tan ansiada?*

- *Mira, lo dudo porque lo que se avizora es un sistema excesivamente autoritario, la democracia no sólo son elecciones. Todo el resultado es una demagogia. Lo aprobado hasta ahora parece un código, no tiene la flexibilidad necesaria para enfrentar una sociedad con caminos tan violentos y posiblemente muera pronto. Yo le quitaría la mitad del artículo y le inyectaría la iniciativa económica tanto al Estado como al capital privado. El punto loable está en los enunciados de Derechos Humanos.*

- *¿Cuáles son los aspectos que usted pone en tela de juicio?*

-Lo de la seguridad de la Nación, porque se revive el viejo concepto de la seguridad nacional, justo en momentos en que en el mundo predomina la búsqueda de la paz y de la convivencia de los hombres, así como el énfasis en las zonas fronterizas cuando lo que impera es el libre tránsito de personas y bienes. Las instituciones se debilitan: el Congreso minimizado, el Presidente super fortalecido. El trato privilegiado a los militares. Estamos creando una cultura militarista que en las últimas décadas había desaparecido.

No se indican los derechos que se pueden suspender en determinadas circunstancias. Eso es peligrosísimo porque todas nuestras instituciones democráticas, incluyendo los derechos humanos, quedarán nulificados con estos dos capítulos.”

En declaraciones dadas en entrevista con la periodista Yosmar Poleo (“El ciudadano quedará indefenso frente al Estado por cargas fiscales que propicia nueva Constitución. Esta Constitución va a ser inaplicable”), publicadas en el **diario 2001**, Caracas, 14/11/99, (pp. 1 y 18), expresé lo siguiente:

“Para todos aquellos quienes han presenciado de alguna manera u otra el debate constituyente, nos indica que una de las posiciones más relevantes y los planteamientos de fondo más importantes en torno al anteproyecto constitucional, han sido emitidos por el constituyente Alan Brewer Carías, sin embargo, a la hora de votarlas, en su mayoría han sido negadas. Las razones, cada uno las sabrá.

Sin embargo, Alan Brewer Carías no se rindió, todo lo contrario, cada día profundizó más sus argumentos y pronunciamientos a lo largo y ancho, cuadrado o confuso debate de los capítulos relativos al anteproyecto de Constitución.

Es por ello, ya cuando casi finaliza lo que para muchos se ha convertido en una pesadilla, advierte que una Constitución tiene que estar montada por tres estructuras que, a su vez, deben estar integradas y concatenadas, y si una de ellas falla puede conducir al colapso de las otras dos.

-Estas tres estructuras son las siguientes: una Constitución política, una Constitución del ciudadano y una Constitución económica. Esos tres elementos conforman la Constitución de la República.

En ese orden de ideas explicó que de acuerdo a lo que se ha trabajado hasta ahora, puede decirse que la Constitución política, la que se refiere a la organización del poder que es, de la esencia de

cualquier Constitución, está montada sobre dos principios fundamentales como son, la distribución vertical del poder, entendida como la distribución territorial y de hecho al inicio se declara al estado como Federal y descentralizado con lo cual la distribución territorial del poder se hace en el poder nacional los estados y municipios.

—En ese sentido hay un diseño adecuado. Luego, cada uno de los niveles de poder se separan en ramas y ha habido novedades en cuanto al poder nacional, está el Poder Legislativo, Judicial, Ejecutivo, Electoral y Ciudadano, y hay separación de poderes en los tres niveles. Sin embargo, toda esa estructura separada horizontalmente o distribuida verticalmente, tiene una falla estructural importante y es la regulación del Poder Legislativo Nacional como un órgano unicameral.

Señaló que esto es absolutamente contradictorio con la estructura Federal y la descentralización. “Es absolutamente discriminatoria con los estados menos poblados porque serán aplastados por la representación de los más poblados y es un elemento que impide a los estados en condiciones de igualdad, poder participar en las políticas nacionales”

—De manera que hay tenemos, en la primera de las grandes estructuras de la Constitución, una falla estructural que puede conducir a que ese edificio, y hay que pensar en la Constitución como una construcción, tenga una falla y pueda derrumbarse y sea necesario corregirla pronto.

Al referirse a la segunda parte de una Constitución, la que concierne al ciudadano, dijo que éste es un elemento fundamental, porque no sólo está montado en los derechos individuales, “que hay un buen elenco de derechos individuales, se refuerzan estos. El derecho a la vida, a la libertad personal, del debido proceso, las libertades individuales están muy bien estructuradas, al igual que los principios fundamentales que permiten incorporar con rango constitucional los tratados internacionales”.

En ese sentido agregó que no sólo éstos son los derechos del ciudadano, sino que hay otros que tienen que ver con las actividades sociales, económicas, culturales y ambientales, entre otras.

—En este punto, el equilibrio entre el Estado y el ciudadano se perdió. Lo que se ganó con los derechos individuales se pierde con los derechos sociales y culturales; se le establece un peso excesivo al Estado. Es decir, se le atribuyen muchas responsabilidades que no tiene capacidad de cumplir, se niega a la sociedad civil y por tanto a

las organizaciones de los ciudadanos, la posibilidad de desarrollar libremente actividades en áreas específicas que son esencialmente de los particulares, tales como la educación, seguridad social y salud.

Puntualizó que hay un marcado acento estatista que aplasta al ciudadano, lo que a su juicio conduce a que esa segunda parte del “edificio constitucional” correspondiente a la Constitución de la persona, tenga también desequilibrio, “porque por una parte se garantizan derechos, pero por la otra se establecen en forma tal que se le da una preeminencia total al Estado, con lo cual se limitan a la vez las posibilidades de desarrollar la personalidad y las actividades en todos estos campos a los particulares”, advirtió.

Allan Brewer Carías manifestó que ese mismo problema de incongruencia lo encontramos en la tercera parte del edificio constitucional, que es la Constitución económica.

—Aquí nos encontramos que hay el temor de llamar las cosas por su nombre, de establecer las adecuadas condiciones de este edificio de manera que se diga de qué se trata exactamente. Si es un Estado, un sistema de economía mixta, un sistema sobre el cual tiene que montarse sobre la libertad de industria, de comercio o la libertad económica en general; la iniciativa y la propiedad privada, pero, por otra parte, con posibilidades el Estado de intervenir en la vida económica para asegurar la justicia social.

Dijo en ese sentido, que lo anteriormente expuesto, en cualquier parte del mundo es, un sistema de economía social de mercado. Es decir, donde se compagina la libertad e iniciativa privada con la intervención del Estado para asegurar la justicia social.

-Por una parte, no se le da el nombre. No se le quiere reconocer que este es un sistema de economía mixta que queremos, pero, el sistema como tal sigue tiene ciertas contradicciones. Primero, porque se le da un enorme peso estatista con lo cual, se le atribuye al estado potestades planificadoras.

Indicó que, por otra parte, se le da un poder especial al Estado en ciertas áreas, pero por otra parte se lo limita. “Se dice que no puede crear empresas, con lo cual se limita excesivamente al Estado para procurar la justicia social.

Entonces hay una contradicción, porque el propio Estado que tiene un rol interventor en áreas para lograr la justicia social, se le limita y no puede intervenir.

Asimismo, explicó que se elimina la norma que, a su juicio, con gran sabiduría en la Constitución del 61, ha permitido que el Estado se reserve determinadas industrias por razones de conveniencia nacional.

—Ahora se pretende rigidizar todo esto en la Constitución, eliminar las posibilidades futuras de reservarse actividades, se establece de una vez qué es lo que se reserva el Estado sin posibilidad de que pueda hacerlo en el futuro y evitarle al Estado que pueda tener políticas económicas futuras.

“En ese mismo sentido en el texto constitucional, inconvenientemente contra toda la opinión, se rigidiza innecesariamente el carácter de empresa pública de Pdvsa cuando eso es un problema de ley y, además se llega al extremo de considerar contradictorio, que el abastecimiento de agua y la electricidad son exclusivas del Estado, cuando ya están en otras normas declaradas como servicios públicos domiciliarios y lo que deben tener es una ley que las regule. De manera que en ese sentido el sistema económico, tiene unas enormes contradicciones en materia económica, que hacen que ese edificio no tenga la solidez necesaria”.

Carga fiscal enorme

Uno de los temas más importantes en esta nueva Constitución Nacional, es el relativo a la recolección fiscal, manifestó que la única forma en que el Estado puede obtener recursos es a través de impuestos, con lo cual se crea un sistema tributario a nivel de estados, municipios, del poder nacional, con una carga enorme que hay que regular.

-La Constitución no regula nada en materia tributaria. De manera que allí hay un desbalance, porque se puede originar una gran carga fiscal y no hay normas proyectivas del ciudadano, de su Constitución que pueda permitir controlar la actividad tributaria del Estado como un todo en donde esté el nivel nacional, estatal y municipal y poder proteger la capacidad contributiva de los habitantes de este país, que, en definitiva, son los que van a pagar los gastos que se asignen al Estado.

En ese sentido agregó que este es un edificio que han venido construyendo con grandes fallas estructurales al tiempo que alertó que se puede derrumbar. No creo que, si lo comparamos con un edificio, vaya a tener posibilidad de obtener, certificado de habitabilidad porque corre el riesgo de derrumbarse o que tengamos que em-

pezar a remodelarlo dentro de poco. Es decir, una Constitución así, es una Constitución que estamos haciendo de corta duración, con fallas estructurales, que va a ser inaplicable”

Posteriormente, ya concluida las discusiones sobre la Constitución en la Asamblea, en declaraciones dadas en entrevista con el periodista Eligio Rojas (“No me considero entusiasta del SÍ”), publicadas en el **diario El Globo**, Caracas, 16/11/99 (p. 7), expresé lo siguiente:

“Se perdió “el tiempo constituyente” y con él perdimos una enorme oportunidad, dijo el asambleísta. No por eso comparte los vaticinios, según los cuales, el país va a una dictadura. Tildó de “conformistas” a quienes como Uslar Pietri hacen tales profecías.

Siente que ha aprovechado el tiempo, pero cree que el país “perdió una enorme oportunidad”. Allan Brewer Carías hizo un balance del proceso constituyente y, al final, concluye que la nueva Carta Magna “no satisface las expectativas”, razón por lo cual “la crisis política continúa”

El constituyente no se queda en los señalamientos generales. Prefiere irse por lo que ha palpado en los debates constituyentes; donde entregó cerca de 160 votos salvados.

Piensa que la ANC “era inevitable” para desmontar el viejo sistema asentado en dos pilares: centralismo de Estado y democracia de partidos. Eso implicaba pasar a la descentralización y a la participación. “Sin embargo, estos dos elementos no están asegurados en el nuevo texto constitucional”, señaló.

“No establecimos un Estado descentralizado porque eliminamos el Senado y las propias competencias tributarias ya las echaron para atrás, por instrucciones de Chávez”, detalló.

Le pone comillas a la expresión “Constitución revolucionaria”. Dijo que el sistema de partidos seguirá controlando todo. De modo que, a nivel político, “no hemos hecho grandes transformaciones”.

Pasa la página y llega a la parte económica. “Sigue el excesivo estatismo” , evalúa. En los debates la expresión “sector privado” era como invocar al demonio, matizó el abogado y profesor universitario. Por una parte, se habla de libertades y por la otra se elimina la posibilidad de que los particulares desarrollen sus propias iniciativas, explicó.

-¿Usted cree que se perdió el tiempo en la Constituyente?

-Se perdió y perdimos una enorme oportunidad. Esto significa que la crisis sigue. Esto no es solución a la crisis. No se van a satisfacer las aspiraciones de la gente, por culpa del Presidente de la República.

Brewer Carías ya no tiene esperanzas de que los problemas económicos y sociales se resuelvan con la aprobación de la nueva Constitución. “Eso solo lo puede resolver el gobierno. Y el presidente Chávez está empeñado en no gobernar. Prefiere estar dando saltos. El gobierno ha venido siendo pospuesto progresivamente”, señaló.

-¿Volverán los fantasmas de golpes de Estado, explosiones sociales?

-Lo que vaticino es que la crisis política continuará. No hay visos de que esta concluya rápidamente. Estamos en medio de ella. Todo el esfuerzo tenemos que hacerlo todos los venezolanos para que esa crisis se resuelva.

Más de allí no advierte, ni alerta nada. “No soy futurólogo”, repite con clara sonrisa.

Tampoco se siente frustrado en el plano personal. “Mi actividad no la puedo considerar como pérdida de tiempo”, aclaró.

-¿Cuál será su posición con respecto al referéndum del 15 de diciembre?

-En este momento te puedo decir que después de tener este texto, no soy, ni me puedo considerar un entusiasta, por decir, hay que votar por esta Constitución, porque no es cierto. Esta no es la Constitución que nos merecemos los venezolanos.

En el mismo sentido crítico sobre el contenido de la Constitución sometida a referendo en declaraciones, los constituyentes de oposición Luis Franceschi, Jorge Olavarría, Claudio Fermín y Allan R. Brewer-Carías, dimos una Rueda de prensa cuyos resultados, en relación a lo que me correspondió expresar salieron publicados en diversos medios. Así, con el título: “Nueva Carta Magna favorece a militares,” en el **diario El Comercio**, Lima, 17/11/99 (p. A-19) se publicó lo siguiente:

“La nueva Constitución de Venezuela sienta las bases para un régimen militarista, estimó este martes el constituyente opositor Allan Brewer Carías, al sumarse a quienes promueven el “no” en el referéndum del 15 de diciembre para aprobar la Carta Magna.

“Yo no soy futurólogo, pero las bases que están en la Constitución favorecen una tendencia militarista”, afirmó Brewer Carías ante corresponsales extranjeros.

Tras sus declaraciones a la prensa internacional, Brewer Carías participó en una rueda de prensa con los constituyentes opositores Jorge Olavarria, Alberto Franceschi, Claudio Fermín, quienes llamaron a constituir un frente para decirle “no al presidente Hugo Chávez y a la Constitución chavista”.

Brewer Carías, abogado experto en el tema constitucional, explicó que existen algunas normas que en conjunto crean las bases para un régimen autoritario, aunque aclaró que no asegura que eso se produzca.

El constituyente señaló que la nueva Carta Magna elimina la injerencia del Congreso en los ascensos militares, el término que establece el carácter no deliberante de las Fuerzas Armadas y la defensa de las instituciones democráticas como uno de los objetivos de la institución castrense.

Además, indicó que se le atribuye a las FF.AA. el control de la posesión de armas de la población civil, que antes estaba en manos del Ministerio del Interior.

La nueva Carta Magna aprobó también el voto militar, derecho que Brewer calificó de novedoso, pero insistió que en conjunto con otros aspectos del texto jurídico “forman el cuadro” favorable al militarismo.

El experto criticó igualmente que se le diera rango constitucional a diversos aspectos sobre seguridad del Estado que estaban contenidos en las leyes respectivas.

Señaló que se establece una definición de seguridad del Estado vinculada a tareas del desarrollo que recuerdan las concepciones de los años 70, que originaron la instauración de dictaduras en América del Sur, lo cual calificó como un “lenguaje trasnochado”.

Aunque admitió que varias de sus propuestas fueron incluidas en el anteproyecto de la Constitución, afirmó que decidió votar por él “no” porque la concepción de ella es “estatista, centralista y está desfasada históricamente”.

Brewer aseguró que la nueva Carta Magna, lejos de potenciar la democracia participativa, refuerza el centralismo y la partidocracia. Calificó de “cortina de humo” la inclusión de mecanismos como los referéndums revocatorios defendidos como uno de los mayores logros por parte del presidente venezolano Hugo Chávez.

Igualmente, en reseña del periodista José Luis Carrillo (“Constituyentes de la oposición unen esfuerzos para campaña por el NO: rueda de prensa con Franceschi, Olavarría y Fermín”), publicada en el diario *Abril*, Caracas, 17/11/99 (pp. 1 y 5), expresé lo siguiente:

“Los constituyentes de la oposición, Alberto Franceschi, Jorge Olavarría, Claudio Fermín y Allan Brewer Carías, aunque con tendencias políticas distintas, decidieron unir esfuerzos para iniciar una campaña por el NO, con miras al referéndum sancionatorio de la nueva Constitución, a efectuarse el 15 de diciembre. En rueda de prensa ofrecida en el Ateneo de Caracas, el cuarteto explicó, las razones por la cual consideran que el texto redactado por la Asamblea Nacional Constituyente, traerá atraso al país. Brewer Carías dijo que el presidente de la República, Hugo Chávez Frías, ha tenido una influencia negativa sobre los integrantes de la ANC, al ordenar cambiar lo aprobado en primera discusión sobre la administración tributaria, echando atrás la recaudación de impuestos descentralizada.

[...] Sobre el texto aprobado por la ANC sostuvo que no funciona y que crea un estado de cosas contradictorio. En este sentido Brewer Carías agregó que el texto es rígido y que, dada esa característica, tendrá poca duración, por lo que, si es aprobada en diciembre, habrá que reformarla próximamente para adaptarla a la realidad de la nación. Franceschi explicó que la peor rigidez de la Constitución es la consagración del período constitucional de seis años, que en su opinión obedece a esa manía del jefe del Estado, de perpetuarse en el poder. Reconoció no obstante que había artículos buenos, como los referidos al Poder Judicial, pero concluyó que, como se aprueba el texto por entero y no por partes, lo más conveniente es votar NO.

Sobre las consecuencias de un triunfo del NO, que echaría por la borda el tiempo y el dinero invertido en el proceso constituyente, Brewer Carías enunció que ningún tiempo constituyente es perdido, porque, en este caso, hubo un debate intenso que le hizo aportes al país.

Posteriormente, en declaraciones dadas a la periodista Karelis Fernández (“Proyecto de Constitución carece de coherencia”), publicadas en el diario *El Oriental*, Maturín, 20/11/99 (p. 5), expresé lo siguiente:

“Después de asistir a las plenarias y de haber salvado 286 veces su voto en los debates constituyentes, Allan Brewer Carías, asambleísta nacional, indicó que no tiene sentido votar por un texto constitucional cuando los actores de este aseguran que hay que reformarla. Además, el proyecto que fue concluido y entregado ayer carece de coherencia para darle impulso a los cambios solicitados por los ciudadanos.

- En la elaboración de la nueva Carta Magna, hubo un error de metodología inicial, porque no se creó un proyecto previo, que es lo normal en estos procesos.

Para fundamentar su punto de vista se remitió a la Constitución de 1947, en donde la Junta de Gobierno, antes de convocar a la redacción de un texto constituyente nombró una comisión, que presidió Andrés Eloy Blanco, quien elaboró un proyecto y lo presentó a la Asamblea.

“En ese caso la Constituyente trabajó sobre el proyecto. Lo mismo ocurrió en 1958, con la Carta Magna del 61, pero en el proceso actual se inició un programa constitucional sin proyecto, porque ni siquiera se tomó como punto de partida el modelo presentado por Chávez Frías” Brewer Carías, quien arribó a la ciudad ayer para participar en las I Jornadas de Derecho Constitucional bautizadas con su nombre, acotó que la metodología utilizada fue incorrecta, pues falló la coherencia inicial y es por ello que en la actualidad, no sólo los asambleístas opositores al proyecto del Presidente incitan campañas por el NO, sino la sociedad civil debido a que ésta estaba atenta a los cambios y transformaciones que pudiesen darse, pero ahora los procesos no se volcarán como se esperaba.

- Es imposible pretender elaborar un texto constitucional en un momento constituyente de transformación, de cambios radicales políticos en medio de sesiones tan rápidas. El trabajo de la Asamblea Nacional se tradujo en diez días de reunión de la Comisión Constitucional, diecinueve sesiones en asamblea plenaria para una primera discusión y tres días para la segunda discusión. Elaborar un texto así es imposible.

También señaló que el texto que se produjo para la nación fue parcelado de manera global y por capítulos, porque hubo constituyentes que sólo lograron el curul para debatir un articulado sin importarle el resto del texto. “Durante el debate no se logró una visión de conjunto y eso ha provocado que la nueva Constitución tenga coherencia, contradicciones y no se logre satisfacer las exigencias de cambio constitucional que se requiere en el país”

Sin duda, la redacción de la Constitución se originó para atacar la crisis del sistema político, de estado centralizado, de partidos; pero la “incoherencia” impidió que el texto fuera redactado bajo esos términos. “Ahora tenemos un texto que no cambia el centralismo ni el sistema de partido; lo que ha hecho es cambiar un sistema de estado de partido por otro, por lo tanto, puede afirmarse que la tarea fundamental todavía no ha culminado”

Aupará el NO para cumplir su compromiso frente a sus electores

El Constituyente, que fue uno de los que causó mayores polémicas en el debate para la redacción de la nueva Carta Magna, reiteró que fijará su posición negativa ante el proyecto, para cumplir su compromiso ante los electores que lo apoyaron durante los comicios del 25 de julio.

Para él, el texto contiene dosis de autoritarismo las cuales se develan ante la marcada autonomía que se le da a las Fuerzas Armadas Nacionales, las cuales se desligan del poder civil, se les condona de su carácter beligerante y apolítico y, se les da el derecho del sufragio. “Ello y la definición de una doctrina de seguridad nacional totalizante es sumamente peligroso para la nación en estos momentos”.

En el mismo sentido, en declaraciones publicadas con el título: “Yo no votaré por el SÍ,” publicadas en el **diario *El Sol de Maturín***, Maturín, 20/11/99 (p. 2), expresé lo siguiente:

“Yo creo que esa no es una calificación de sectores, sino una apreciación de cualquier persona que se interese por estos temas y que debe tener.

Así lo dijo ayer ante una pregunta del periodista, el doctor Allan Brewer Carías, miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, quien vino a esta ciudad, para participar en las Jornadas de Derecho Constitucional, organizada por el Colegio de Abogados de esta ciudad.

-Es imposible pretender elaborar un texto constitucional, en un momento constituyente de transformación radical del sistema político en unas sesiones tan rápidas y si uno se pone a ver en números, fueron diez días de reuniones de la comisión constitucional, 19 sesiones de la asamblea plenaria en su primera discusión y tres sesiones en segunda discusión.

Elaborar un texto constitucional - señaló el doctor Brewer Carías- en ese tiempo, es realmente imposible y ese texto que se concluyó y se entregará hoy, no tiene la consistencia necesaria.

Luego señaló que hubo un error de metodología inicial. No existió un proyecto, que es lo normal en estos procesos

-Si vamos a la constitución del año 46-47 explica la junta de gobierno antes de convocar la asamblea constituyente, nombró una comisión que presidió Andrés Eloy Blanco, que elaboró un proyecto que se presentó a la asamblea y ésta, trabajó sobre este proyecto.

En el año 58 ocurrió lo mismo, cuando se fue a elaborar el texto de la Constitución del 61, se adoptó como proyecto la Constitución del 47 y se trabajó en ella. En este proceso se trabajó sin ningún tipo de proyecto, porque ni siquiera se adoptó como proyecto el documento presentado por el presidente Chávez. Yo mismo había sugerido que podía ser un punto de partida para que los trabajos tuvieran coherencia.

-Esto significó, por tanto, que la metodología fuera incorrecta, no hubo coherencia inicial, hubo 20 comisiones e igual número de papeles de trabajo y había que integrarnos rápidamente y no entendía ni siquiera, el trabajo de integración normativa. Esto produjo-agregó el doctor Brewer Carías-un texto parcelado, que tiene parcelas globales por capítulos y además parcelas individuales. Muchos constituyentes fueron allí para un artículo y no les interesó el resto de la constitución. De manera que había discusiones por lo cual no se logró una visión de conjunto global del texto constitucional, lo que ha provocado que éste tenga incoherencias, contradicciones y no logre satisfacer las expectativas de cambio constitucional que tiene el país.

-Yo que trabajé intensamente por este proyecto – puntualizó - no votaré él sí, estoy aquí porque no voy a acudir al acto de la firma y consigné 286 páginas de votos salvados.

—Es ilógico e irresponsable, pues no tiene sentido alguno que se vote sí por una Constitución cuando los mismos actores de su redacción, están señalando que ya hay que reformarla – señaló Brewer Carías ante una pregunta.

Cuando se le consultó si esto traería peligro al país respondió que “no hay ningún tipo de peligro para el país, la Constitución se puede enmendar y así lo prevé”.

Dijo en otra parte de sus declaraciones que ha dado una marcada autonomía a las fuerzas armadas, deslizándose del poder civil. No seguirá sometida a la autoridad civil.

Doctor en otros países existe esta figura, ¿por qué Venezuela no debe entrar en esa onda?

-En otros países puede existir -respondió- pero nosotros estamos hablando de Venezuela. A mí me parece que esta consagración de las fuerzas armadas, donde se le quita su carácter apolítico, donde se le da el voto a los militares, donde se define una doctrina de la seguridad nacional, comprensiva, totalizante, globalizante propio de los regímenes militares de los años 70 en América Latina, es peligroso para nuestro país en estos momentos. Para nuestro país no es conveniente.

-El tema de los adjetivos a la información veraz, objetiva y oportuna -señala Brewer Carías-, origina una brecha a que en el futuro alguien desde las alturas del poder, pueda arrogarse la facultad de decir qué es verdad, cuál es la verdad, qué es lo objetivo y que es lo imparcial. Ese es el peligro de los adjetivos."

En particular, sobre la forma como se produjo la redacción de la Constitución sin atender a la solución de la crisis política nacional, en declaraciones dadas al periodista Abelardo J Pérez Carapaica ("Falta de soluciones a la crisis política pone en peligro a nuestra democracia"), [publicadas en el **diario 2001**, Caracas, 23/11/99 (p. 9), expresé lo siguiente:

"Allan Brewer Carías, desde que comenzó a cobrar fuerza la idea de convocar una Asamblea Nacional Constituyente, fue una de las primeras voces en advertir la necesidad de que la Carta Fundamental que surgiera de este foro debía nacer por la vía del consenso.

Posteriormente, cuando el soberano votó por el SI en el referéndum del 25 de abril pasado, acudió a la elección de los miembros de la ANC sin el respaldo directo de organización política alguna. Resultó electo el 25 de julio con más de un millón de electores.

Ahora, luego que la Asamblea Nacional Constituyente aprobó -o más bien "remató"- en dos discusiones, deberían denominarse tercera discusión, Brewer Carías volvió a lanzar un llamado de alerta ante el tratamiento a su juicio "totalmente irresponsable con el país" que se le dio al "Proyecto de Constitución de la República Bolivariana de Venezuela" que ahora sólo espera por la decisión del "pueblo soberano".

-De la prisa no quedó únicamente el cansancio físico e intelectual, sino un documento incoherente y la sensación de que hemos perdido la gran oportunidad histórica de darle a Venezuela un texto constitucional que sentará las bases de un nuevo sistema político, que fuera producto de mayor meditación, debate, discusión, conciliación, en vez de complacer los diversos intereses.

Está compuesta por visiones aisladas que satisfacen las expectativas de muchos constituyentes, pero sin una visión global, y quien tiene una visión global del Estado y todo lo que tiene que estar en una Constitución no puede sino manifestar su inconformidad.

Cree en todo caso el constitucionalista que la falta de soluciones en el Proyecto de Constitución a los elementos de la crisis política venezolana que estalló el 27 de febrero de 1989 deja a Venezuela con un panorama nada halagüeño. “Era necesario tocar los elementos medulares de la coyuntura, como son el centralismo y el partidismo. Si queremos que haya más democracia, tenemos que abrir el sistema mediante la descentralización y la despartidización. Si eso no se toca la crisis

Pienso que la falta de soluciones a estos problemas pone en peligro la democracia. No se disipan los peligros que han venido estando latentes desde hace 10 años”

—¿Por qué cree que no se lograron estos objetivos?

—Lamentablemente pienso que por la conformación de la ANC. Hubo una excesiva mayoría del Polo Patriótico, lo que exigía saber administrar esta ventaja sin aplastar las minorías. Había que lograr un consenso fuera del Foro Constituyente pero lamentablemente nada de eso ocurrió.

Como ejemplo de esta falta de entendimiento, Brewer recordó que él fue el constituyente con mayor número de intervenciones y propuestas, pero la mayoría fueron rechazadas por los assembleístas del Polo Patriótico.

“Cuando se habla del consenso en la Carta Magna, es porque este documento es como un tratado de paz, es para llegar a un arreglo, un pacto social como se le ha calificado siempre, un nuevo pacto para la sociedad venezolana para establecer las bases políticas del desarrollo y desafortunadamente un sector excursionista se impuso sin oír razones, marginando a la sociedad civil y en muchas áreas al sector privado”.

Predice que, con la eliminación de la Cámara de Senado y la falta de afianzamiento del proceso de descentralización, se generarán mayores conflictos entre la administración central y los gobernadores. “Y si a eso se agrega la idea que anda rondando de sustituir a los mandatarios regionales por consejos de gobiernos. Con este tipo de acciones se puede estar violentando los principios democráticos de que todo órgano del Estado que se regule en el texto como Poder Ejecutivo debe ser electo por la vía del sufragio”.

El gobierno de Chávez es como es

—Muchos venezolanos tienen esa oculta esperanza en que las cosas van a cambiar, no se sabe cuándo. Antes se pensaba que con el referéndum del 25 de abril, luego con la elección de la ANC el 25 de julio, posteriormente con la instalación de la ANC, ahora será con el referéndum aprobatorio y a lo mejor cuando eso pase entonces será con la elección de las nuevas autoridades, y así seguimos posponiendo la esperanza de que el gobierno por fin se dedique a gobernar, y a lo mejor queremos inconscientemente ocultar la realidad patética de que el gobierno que hemos tenido es y será el gobierno del presidente Hugo Chávez, que ésta no es sólo una muestra.

Y lo más grave aún para Brewer, es que la estabilidad del país va a depender en mucho de la capacidad de manejo del jefe de Estado, pero desgraciadamente tal vez luego de un año de gobierno habrá que comprender que la estrategia gubernamental es la que hemos conocido hasta ahora y no va a cambiar. “No ha habido gobierno. El presidente no sólo por sus viajes, por sus juegos de pelota en todas partes, tiene demasiada carencia de tiempo para gobernar”.

En este sentido Brewer recalcó que cuando el grueso de la población comprenda que la nueva Carta Magna no es la solución para todos los problemas del país, la frustración será mayor, y el principal responsable de esto será el propio presidente Hugo Chávez, “centró su discurso en esperar todo de la Constitución (...) llegará ese momento de la verdad descarnada de darnos cuenta de que el gobierno del presidente Chávez no va a cambiar por el hecho de tener una nueva Constitución”.

Temores Chavistas

Brewer cree que muchas de las críticas y propuestas que presentó a lo largo del debate constituyente no fueron respaldadas por los assembleístas chavistas por temor a quedar marginados de la venia presidencial. “Lo que no hay derecho es que se haya utilizado esta excusa para darle la premura a la elaboración del texto constitucio-

nal que ha conspirado contra su nivel de calidad y excelencia que debe tener y contra el contenido que debió haber sido de reforma radical del sistema política lo cual simplemente no se hizo”

En todo caso, teme que de vencer el SI el próximo 15 de diciembre, una de las tareas iniciales que tendrá a su cargo la Asamblea Nacional –futuro Congreso– será reformar la nueva Constitución.

Un “No” justificado

Aunque no se declaró en campaña por el NO, Allan Brewer Carías, anunció que votará por esta opción el 15 de diciembre y a sus electores los llamó a votar conscientemente.

“No puedo votar SI por una Constitución que no resuelve el problema fundamental que nos llevó a la ANC, que fue establecer las bases para el cambio.

Esta Constitución, lamentablemente, con el marcado acento centralista, estatista y partidista, no cambia el sistema electoral, no va a solucionar los problemas del país. Por eso no puedo votar por el SI. Es una responsabilidad frente a mis electores, las personas que me dieron el mandato de poder colaborar con todo lo posible en la redacción de la nueva Constitución”.

En la misma línea de pensamiento, en declaraciones publicadas con el título “A la quiebra nos podría llevar el proyecto de Constitución,” publicadas en el **diario 2001**, Caracas, 01/12/99 (pp. 1 y 7), expresé:

“No resuelve la crisis venezolana y cambia un centralismo por otro, crea un presidencialismo exacerbado y disminuye el control parlamentario al eliminar el Senado, Chávez está dedicado a amenazar a los opositores en una táctica del gobierno destinada a intimidarlos

La nueva constitución que probablemente será aprobada en el referendo del próximo 15 de diciembre, no resuelve la crisis venezolana, sino que podría agravarla, dijo aquí Allan Brewer Carías, uno de los cinco constituyentes que rechazaron la nueva carta fundamental en la Asamblea Nacional Constituyente.

“Estoy planteando el voto negativo en el referendo porque este proyecto de Constitución no resuelve el problema de la crisis del sistema político, pues no se descentraliza el Estado, no se cambia el sistema partidista, ni se abre la democracia”, dijo a periodistas Brewer Carías antes de presentar un análisis de la carta ante la Cámara de Comercio Colombo-Venezolana.

Señaló que el proyecto “cambia un centralismo por otro, crea un presidencialismo exacerbado, disminuye el control parlamentario al eliminarse el Senado y decreta un Estado paternalista que puede llevar a la insolvencia las finanzas públicas”

Agregó que el presidente Hugo Chávez “intervino directamente en la constituyente” para aprobar un proyecto a la medida de sus necesidades y ahora se encuentra “dedicado a amenazar a los opositores en una táctica del gobierno” destinada a intimidarlos.

Brewer Carías aseguró que “la constituyente fue consecuencia del derrumbe de un sistema a la vista de todos y que había que reconstruir”, pero lamentó que el presidente Chávez “no aportará las soluciones adecuadas”

“Es imposible gobernar cuando se mantiene visitando hospitales, jugando béisbol o hablando por radio y la amenaza significa posponer las decisiones”, manifestó el dirigente político venezolano en una abierta crítica al estilo de gobierno de Chávez. “No hay ninguna varita mágica que pueda cambiarlo”, agregó.

El análisis de la nueva Constitución venezolana hace parte de una serie de actividades de la semana de Venezuela en Colombia organizada por el embajador Fernando Gerbasi e iniciada anoche con una presentación de los diseñadores de modas venezolanos.

Mañana habrá un examen de las relaciones económicas y comerciales que este año se encuentran en un mal momento por la recesión que golpea las economías de ambos países. (AP)”

Igualmente, en declaraciones dadas a la periodista Roselys Peña, “De ganar el ‘SÍ’ se abre la puerta del autoritarismo» declaraciones,” publicadas en el **diario *El Aragüeño***, Maracay, 02/12/99 (p. 3), expuse mi criterio sobre la nueva Constitución:

Allan Brewer Carías, constituyente y renombrado abogado, aseguró que de ganar el SÍ, cosa que espera no suceda, se estarían abriendo las puertas a un autoritarismo sustentado en elementos impulsores del mismo como el centralismo, estatista, presidencialismo y militarismo.

Brewer estuvo de visita en Maracay para dictar una clase magistral a la primera promoción de abogados de la Universidad Bicentennial de Aragua, próximos a egresar.

Al ser abordado sobre su notoria participación en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente y las variadas propuestas que le fueron aceptadas por el conglomerado chavista, el abogado indica su aporte y dedicación para con el proyecto, sin embargo, debo reconocer -dijo- que el proyecto no se acerca a lo esperado, esa necesidad de cambios y transformaciones que venía asomando desde el '92.

Para Brewer la crisis terminal del sistema político, el derrumbe del esquema centralizado y de partidos, que no fue capaz de evolucionar en sí mismo, no obtuvo solución con el proyecto de Constitución, éste tampoco cumplió con su principal objetivo como era re-fundar la República reconstruyendo el sistema político.

Asegura que no descentraliza el Estado, no avanza en cuanto a la Constitución actual ni a la Ley de Descentralización, no se incorporaron los ingresos tributarios estatales, los cuales eran uno de los grandes temas que podían significar progreso en esta materia, por el contrario -insiste- agrava el problema, pues se elimina el Senado (instrumento para garantizar la participación política igualitaria de todos los estados en las decisiones nacionales), además se lesiona la autonomía de las regiones e incluso de los municipios porque establece que por ley ésta podrá ser regulada. Indica lo anterior a pesar de que el proyecto consagra que Venezuela es un país federal descentralizado, a esto respondió:

“Se puede decir misa, pero cuando se analiza el texto simplemente no hay avances sino retrocesos”. No son declaraciones-prosiguió- lo que va a resolver el problema de la crisis política. Apunta que tampoco se supera el esquema del Estado de partidos, se cambia un centralismo por otro y un partidismo por otro, eso no es cambio, comentó.

Por el contrario -dijo- se dicta un presidencialismo en potencia alargando el periodo constitucional por seis años con reelección sin establecer la mayoría absoluta para que exista legitimidad del Presidente. Comentó que la situación se agrava con la eliminación del Senado produciendo un desbalance entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Un sistema militarista sin precedentes

Brewer Carías asegura que el proyecto establece las bases para un sistema militarista y autoritario, del cual -indicó- no se tienen precedentes en el país. Para el constituyente se disocia la autoridad militar de la civil, pues la primera no está subordinada a la segunda, se regula a las Fuerzas Armadas con carácter casi autónomo “sin

ninguna obligación, ni siquiera de respeto a la Constitución y las leyes, ni tampoco de velar por las instituciones democráticas”. Además, se elimina el carácter no deliberante con lo cual “tendremos en el futuro juntas de militares discutiendo sobre políticas de Gobierno o decisiones nacionales. Es una visión de seguridad nacional totalitaria, con una base militarista”, aseguró.

Si amanece un No

Si el 16 de diciembre amanece un NO en el país, a pesar de las amenazas del Presidente Chávez, Brewer asegura que no pasará absolutamente nada, “simplemente el Presidente se tendrá que dar cuenta de que el país no lo puede gobernar con órdenes y amenazas, que es un país democrático, con derecho a la disidencia y que hay que conciliar las opiniones”.

Para el constituyente una Constitución debe ser producto de acuerdos nacionales, un pacto de paz, sin guerras de por medio, no para dividir ni armar la guerra.

El siguiente paso debe ser, a su juicio, reformar la actual Carta Magna, para lo cual debe existir la voluntad política para hacer los cambios necesarios para adaptar el sistema a la necesidad de transformación. Comentó que en el Congreso debe haber la voluntad para hacer las modificaciones, salvo que sean suicidas -dijo- y éste no es un país de suicidas, tanto que está reaccionando con el NO y dejará de seguir a este “este señor” (Chávez) que con la defensa de Fidel Castro no avanzará.

Por otra parte, en reportaje de declaraciones publicado con el título: “La nueva Constitución no va a resolver ninguno de los problemas de Venezuela,” en el **diario Reporte diario de la Economía**, Caracas, 02/12/99 (p. 11), quedó expresado mi criterio así de rechazo a la misma así:

Bogotá, Colombia - La nueva constitución que probablemente será aprobada en el referendo del próximo 15 de diciembre, no va a resolver la crisis venezolana, sino que podría agravarla, en Bogotá Allan Brewer Carías, uno de los cinco constituyentes que rechazaron la nueva carta fundamental en la Asamblea Nacional Constituyente.

“Estoy planteando el voto negativo en el referendo porque este proyecto de constitución no resuelve el problema de la crisis del sistema político, pues no se descentraliza el estado, no se cambia el sistema partidista, ni se abre la democracia”, dijo a periodistas Brewer Carías antes de presentar un análisis de la carta ante la Cámara de Comercio Colombo-Venezolana.

Un centralismo por otro

Señaló que el proyecto “cambia un centralismo por otro, crea un presidencialismo exacerbado, disminuye el control parlamentario al eliminarse el senado y decreta un Estado paternalista que puede llevar a la insolvencia las finanzas públicas”.

Agregó que el presidente Hugo Chávez “intervino directamente en la constituyente” para aprobar un proyecto a la medida de sus necesidades y ahora se encuentra “dedicado a amenazar a los opositores en una táctica del gobierno” destinada a intimidarlos.

Brewer Carías aseguró que “la constituyente fue consecuencia del derrumbe de un sistema a la vista de todos y que había que reconstruir”, pero lamentó que el presidente Chávez “no aportará las soluciones adecuadas”.

Un presidente como este presidente sencillamente no puede gobernar” Es imposible gobernar cuando se mantiene visitando hospitales, jugando béisbol o hablando por radio y la amenaza significa posponer las decisiones”, manifestó el dirigente político venezolano en una abierta crítica al estilo de gobierno de Chávez. “No hay ninguna varita mágica que pueda cambiarlo”, agregó.

El análisis de la nueva constitución venezolana hace parte de una serie de actividades de la Semana de Venezuela en Colombia organizada por el embajador Fernando Gerbasi e iniciada anoche con una presentación de los diseñadores de modas venezolanos.

Mañana habrá un examen de las relaciones económicas y comerciales que este año se encuentran en un mal momento por la recesión que golpea las economías de ambos países.

En el mismo sentido crítico respecto de la Constitución sometida a referendo en declaraciones dadas a la periodista Janeth Gutiérrez, “El Estado está condenado a quebrar con Proyecto de Constitución,” publicadas en el **diario *El Siglo***, Maracay, 02/12/99 (p. A-5), expresé:

“Estamos creando en un proyecto de Constitución un Estado que materialmente está condenado a quebrar porque no puede asumir todos los compromisos que se le están asignando y de eso se está dando cuenta el país”, afirma el constituyente Allan Brewer Carías al argumentar las razones por las cuales está a favor del “No” para el proceso refrendario de la Carta Magna el 15 de diciembre.

A su juicio, el proyecto de Constitución presentado por la Asamblea Nacional Constituyente no establece los principios para la transformación del Estado, porque no brinda las bases para la descentralización política, no avanza en relación con lo que se había desarrollado bajo el amparo de la Carta Magna de 1961 y la Ley Orgánica de Descentralización.

“No va más allá. Más bien retrocede al eliminar el Senado, que es el mecanismo de participación igualitaria de los estados de una federación en las divisiones políticas nacionales, al establecer que debe regularse por ley nacional el funcionamiento de las asambleas legislativas o de los consejos legislativos, lo cual es una intromisión indebida del poder nacional en la autonomía de los estados y al someter la autonomía municipal a las regulaciones mediante Ley cuando en la Constitución actual ésta está garantizada. Es decir, que no hemos avanzado nada en materia de descentralización y más bien hemos establecido principios de retroceso.”

Observa Brewer Carías un ambiente muy positivo hacia el “No”, pues señala que como el mismo Presidente Chávez lo ha dicho, “la gente empieza a darse cuenta en forma espontánea que esto (la Constitución) no es un juego”.

Refiere el constituyente que el despertar de los venezolanos ha sido forzado por el propio Presidente, “por su actitud beligerante, retrechera, tratando de dividir al país, de descalificar a todo el que se le opone, desconociendo el derecho a la disidencia que es totalmente antidemocrático. El país no aceptará que venga alguien a querer quitarle las pocas libertades que hay, entre ellas está, el derecho a la disidencia. No hay una sola verdad y mucho menos es la verdad del Presidente”, expresa.

Refiere que ha sido el mismo mandatario nacional el que ha venido provocando una mención hacia sus propias ideas, “él es el que quiere dividir al país entre buenos y malos, entre demócratas y no demócratas, corruptos y no corruptos, ¿a cuenta de qué? Porque simplemente uno no esté de acuerdo con lo que él dice”.

El asambleísta, quien ayer en la tarde dictó una clase magistral a los estudiantes de Derecho de la Universidad Bicentennial de Aragua, manifestó que el país no se habitúa a ese tipo de líder, pues quiere a alguien que concilie, que integre y que proponga una Carta Magna que sea un tratado de paz para que la gente se ponga de acuerdo.

De ganar el “Sí” en el referéndum, advierte que el país no avanzará nada, “porque la Constitución no nos soluciona los problemas, por eso el propio doctor (Hermann) Escarrá ha planteado que hay que enmendar de inmediato y corremos el riesgo de tener al señor Chávez por 12 años”. De ganar el “No”, manifiesta que existirá la posibilidad de continuar en la búsqueda de una transformación del Estado. (MRT)

Igualmente, en declaraciones dadas a la periodista Taynem Hernández “Crisis política no se resolverá, aunque gane el SÍ o el NO,” publicadas en el **diario El Universal**, Caracas, 02/12/99 (pp. 1-1 y 1-14), expresé:

Caracas. - La crisis política que provocó el nacimiento de la Constituyente no se resolverá gane el SÍ o el NO. Tal es el convencimiento de Allan Brewer Carías, uno de los cuatro constituyentes que lidera la campaña en contra de la aprobación del proyecto constitucional.

Empezar de nuevo, sin que ello signifique que la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) fue tiempo perdido, es la alternativa viable de Brewer, para quien el triunfo del NO obligaría al presidente Chávez a negociar con todos los sectores.

“Los cambios necesarios al sistema político, que originaron la Constituyente, no encuentran solución inmediata gane el SÍ o el NO, porque tendremos que seguir en la búsqueda de un esquema institucional que pueda permitir la realización de un cambio político en democracia”.

La regresión de la descentralización, la consolidación de la partidocracia, la exacerbación del presidencialismo y del militarismo, son sólo algunos de los puntos que Brewer objeta de un proyecto para el que propuso no pocos artículos y en el que logró incluir menos.

“La diferencia entre el SÍ y el NO está en los contras de cada uno. Si se impone el SI no ganamos nada y establecemos elementos que significaron pérdida institucional y el riesgo de que pueda haber un gobierno de Chávez de seis años más seis adicionales. Si gana el NO seguimos en la misma búsqueda de la solución a crisis política, pero se recompone la estabilidad de las instituciones para continuar buscando”.

—En lo inmediato ¿qué lograría el NO?

Si gana el NO, el Presidente tendrá que sentarse a negociar. Eso es la democracia, buscar un pacto, porque una Constitución es un

pacto de paz con el acuerdo de los actores de la sociedad y no un bando militar que se impone frente a otros. El Congreso tendrá que ponerse a trabajar también en la búsqueda de ese acuerdo, mediante una reforma constitucional. Es decir, institucionalmente, si gana el 'NO' no pasa absolutamente nada. Lo único es que los venezolanos, en el peor de los casos, nos calaremos a Chávez por cuatro años más.

—*¿Los actos de la ANC no quedarían anulados?*

—*No. Las actividades que se han hecho en el campo judicial las han hecho, en definitiva, el inspector de tribunales y el Consejo de la Judicatura, por lo que siguen vigentes. La ANC cumplió el rol que le correspondía, que era propugnar esa reforma judicial. Además, ¿cuál acto constituyente? El único acto constituyente con el que podría haber problemas es el que no se atreven a dictar: aprobar el presupuesto.*

—*Si gana el NO ¿la ANC fue tiempo perdido?*

—*Este no ha sido un tiempo perdido. Ha dado sus frutos, se han debatido los asuntos del país, la discusión de la ANC, por más altura o no que tuviera, llegó a todos los niveles, la gente se interesó, discutió, hay toma de conciencia. Esto es un aporte al desarrollo político. Además, hay muchos estudios hechos. Aquí No se trata ya de inventar nada, porque todo está escrito, todas las propuestas están hechas, lo que hay es que reordenarlas. Y hay un Congreso de donde se puede rescatar mucha gente que aportaría al proceso.*

—*¿O sea que hay cosas buenas en el proyecto?*

—*Claro. Por eso decía que los estudios están hechos y el Congreso tiene que asumir esa responsabilidad.*

—*¿Si gana el SÍ promoverán una encomienda, como propone Hermann Escarrá?*

—*Yo creo que hay que esperar. Si gana el SI no tengo elementos predeterminados de si es una enmienda o no.*

—*¿En todo caso apelará al título IX del proyecto?*

—*¿Cuál es ese?*

—*El que plantea la reforma constitucional.*

—*Habría que buscar esos mecanismos.*

—¿Y la posibilidad de convocar una Constituyente, ¿cómo se prevé en el proyecto?

—Ese es un escenario válido y probable porque ya sería con un equilibrio distinto. Si hubiese habido 20 o 25 constituyentes más que no fueran de la línea de levantar manos a ciegas, a lo mejor el resultado hubiera sido distinto. De manera que una nueva Constituyente con un equilibrio real del país, quizá pueda realizar el trabajo más adecuadamente.

En el mismo sentido crítico del contenido de la Constitución, y su tendencia autoritaria, en declaraciones dadas a la periodista Celina Sulbarán, “Con la nueva Constitución se acentúa el centralismo,” publicadas en el *Diario de los Andes*, Mérida, 03/12/99 (pp. 1 y 3), expresé:

“Se han incorporado al nuevo proyecto de Constitución elementos que atentan contra la estructura del poder, acentuando el centralismo, no se cumple con los objetivos exigidos a la Asamblea Nacional Constituyente”.

El planteamiento fue hecho por el constituyente Allan Brewer Carías, luego de su arribo a Mérida para disertar sobre la nueva Carta Magna. Añadió que tampoco se logró dismantelar el partidismo y constituir un Estado descentralizado como al principio habían pensado, en este sentido, quedó todo tal cual como aparece en la Constitución de 1.961.

A su juicio, se repitió el mismo principio de representación proporcional como único mecanismo electoral de rango constitucional, lo que conduce a la representatividad exclusiva de partidos políticos. Esto indica, según Brewer Carías, que simplemente se está sustituyendo un centralismo por otro y no se ha avanzado en la transformación del Estado.

El asambleísta señaló, además, que la situación se agrava con el presidencialismo, en la nueva carta magna se establece un período de seis años con reelección inmediata del primer mandatario nacional, utilizándose un mecanismo revocatorio de mandato excesivamente complejo que no es viable, además se deja por fuera la elección mayoritaria con doble vuelta que se exigía para que hubiera efectiva representatividad.

Vamos directo al autoritarismo

“Si mezclamos mayor centralismo y presidencialismo nos encontramos a las puertas del autoritarismo, lo que se complementa con el esquema militarista. Nunca en una Constitución se había visto algo

así, ni cuando el gobierno de Juan Vicente Gómez. Se elimina toda subordinación militar respecto a la civil, la prohibición de ejercer cargos simultáneamente en las dos áreas, se elimina el carácter no deliberante de las Fuerzas Armadas. Así que vamos a tener en un futuro una junta de comandantes opinando, deliberando, dando su parecer sobre política nacional, proyectos de leyes, esto pasa en Chile porque no se ha podido reformar la Constitución”, advirtió Brewer Carías.

Recalcó que en la nueva Constitución se acentúa el paternalismo por parte del Estado y hay un excesivo estatismo.

Se elimina o minimiza la actividad privada, por lo que piensa que es un texto falso, que va a ser violado desde el mismo momento de ser aprobado o habrá que hacer lo que han propuesto algunos constituyentitas, una enmienda, lo que le parece una irresponsabilidad, por eso es mejor que no se le dé visto bueno al proyecto de Constitución.

No pasara nada si no se aprueba

Alan Brewer Carías aclaró que, de no aprobarse el nuevo texto constitucional, no pasará absolutamente nada desde el punto de vista institucional, los venezolanos tendrán la garantía de que el Presidente Hugo Chávez sólo va a durar en su mandato cinco años.

Explicó, además, que todo lo que se ha hecho en materia de reforma judicial sigue vigente, porque ese es un trabajo del Consejo de la Judicatura. Pero se tienen que seguir buscando los mecanismos idóneos para reformar el Estado y hacerlo más moderno.

En el mismo sentido en declaraciones dadas a la periodista Erika Polanco, “Tenemos una Constitución de mentira y una entrada al autoritarismo,” publicadas en el **diario Cambio**, Mérida, 03/12/99 (pp. 1 y 2), expresé:

“Durante una nueva visita al estado Mérida el constituyente de oposición, Allan Brewer Carías, reiteró los argumentos que maneja para señalar que la Constitución del '99 no debe ser aprobada el 15 de diciembre por los venezolanos.

Señala Brewer Carías que la ANC tenía una misión esencial que no era más que transformar el Estado y establecer un nuevo orden jurídico para garantizar la democracia social y participativa.

En virtud de ello, señala el constituyente que frente al proyecto de la nueva Carta Magna lo que hay es que preguntarse si esto se logró, pero asegura que al analizar el proyecto globalmente, por más que pueda tener argumentos más que excelentes en uno que otro artículo, globalmente nos encontramos ante una copia del proyecto centralista de la Constitución del '61, es decir, no avanzamos absolutamente nada en materia de descentralización y contrariamente tenemos un efecto regresivo en materia de organización del poder, lo que tiene como ejemplo la eliminación del Senado.

Por otra parte, menciona que se establece que por ley nacional se puede regular los nuevos Consejos Legislativos Estatales, lo que es, a su juicio, una limitación a la autonomía, e incluso se establece que por ley nacional se puede limitar la autonomía municipal, lo que nunca había estado en una Constitución, lo que implica una regresión.

Esto hace asegurar a Brewer Carías que sencillamente el primer objetivo de la reforma que se exigía a la ANC no se logró.

En cuanto al segundo objetivo, refiere Brewer que se trataba de dismantelar el partidismo, sustituyendo un estado centralizado de partido por uno descentralizado y participativo.

Asegura que en este sentido tampoco se estableció nada, ya que se repitió el mismo principio de representación proporcional como único mecanismo electoral de rango constitucional, y bien es sabido que la representación proporcional conduce inexorablemente a la representatividad exclusiva de los partidos políticos, con lo cual el segundo objetivo de la ANC tampoco se logró.

Por otra parte, señala que esto se agrava con elementos que están en la Constitución que son totalmente nuevos, que acentúan en primer lugar el presidencialismo al establecer un período de 6 años con reelección inmediata, con un mecanismo revocatorio de mandato que es excesivamente complejo y no viable, y que no consagra la elección mayoritaria con doble vuelta que garantizara la verdadera representatividad.

Con esto concluye que al mezclar centralismo y presidencialismo nos encontramos a las puertas del autoritarismo, lo que se completa con el esquema militarista.

Manifiesta que nunca en Constitución alguna se habían establecido elementos de militarismo como están establecidos en esta -ni en la época de Gómez-. Se elimina la subordinación de la autoridad mi-

litar a la autoridad civil, se elimina el carácter no deliberante de las Fuerzas Armadas, lo que implica que tendremos a futuro una junta de comandantes de las Fuerzas Armadas opinando, deliberando, dando su parecer sobre política nacional, como en Chile de acuerdo con la Constitución de Pinochet. Se elimina incluso la obligación de estas fuerzas de respetar la Constitución y las leyes por encima de cualquier otra obligación, entre otras cosas.

Finalizó sumándole a estos argumentos el paternalismo de Estado, excesivo estatismo, obligaciones irrealizables por parte del Estado en materia de seguridad social, salud, educación, que se traduce en una Constitución de embuste que sería violada desde que se comience a aplicar si es que se aprueba.”

Sobre el futuro político del país con la nueva Constitución, en declaraciones dadas a Nora Sánchez “Votar no garantiza la salida de Chávez en cuatro años” publicadas en el **diario Frontera**, Mérida, 03/12/99 (pp. 1-A y 3-A), expresé:

Si el 15 de diciembre gana el NO seguirá vigente la Constitución del 61 por muy moribunda que sea y a decir de Allan Brewer Carías, hay que seguir buscando los mecanismos de reforma del Estado, “que no están asegurados con esta Constitución, de manera que si gana el SI no se gana absolutamente nada porque tenemos que seguir buscando la transformación del Estado”.

Con una chapa que identifica su inclinación por el NO a la nueva Constitución, el constituyente de la oposición, Allan Brewer Carías, mantiene su posición frente al proyecto de la nueva Carta Magna, el cual se someterá a referéndum consultivo.

A juicio de Brewer Carías, la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) tenía una misión fundamental la cual se centraba en transformar el Estado y establecer un nuevo orden jurídico para asegurar la democracia social y participativa, y para superar la crisis del sistema político, situación que originó el momento constituyente. Sin embargo, cree que ese objetivo no se logró, por más que el proyecto de Constitución tenga elementos excelentes en uno que otro artículo.

Destacó que globalmente los venezolanos se encuentran con un proyecto de Constitución que repite el mismo esquema centralista de la Constitución del 61 y por ende refleja un efecto regresivo en materia de organización del poder al eliminarse el Senado.

Recordando que el nuevo texto constitucional acentúa el presidencialismo y tiene un mecanismo revocatorio de mandato muy complejo. Allan Brewer Carías dijo que la mezcla de los defectos de la nueva Constitución lleva al país a las puertas del autoritarismo, lo cual se complementa con el esquema militarista. Basando su rechazo en amplias explicaciones, el constituyente aseguró que constitucionalmente no pasará nada grave en Venezuela si no se aprueba la nueva Constitución.

“Si esa Constitución no se aprueba no pasa nada desde el punto de vista institucional”, señaló Brewer Carías, quien agregó que lo único que tendrán los venezolanos es la garantía de que el presidente Chávez sólo va a durar cinco años en el poder.

Explicó el experto en la materia que todo lo que se ha hecho referente a la reforma judicial sigue vigente, pues según sus propias palabras tal cambio no lo ha hecho la ANC, sino el Consejo de la Judicatura con el motor político de la ANC.

Si el 15 de diciembre gana el NO seguirá vigente la Constitución del 61 por muy moribunda que sea y a decir de Allan Brewer Carías hay que seguir buscando los mecanismos de reforma del Estado, “que no están asegurados con esta Constitución, de manera que si gana el SI no se gana absolutamente nada porque tenemos que seguir buscando la transformación del Estado”.

Brewer Carías señala que la mejor propuesta es “quedarnos como estamos y seguir buscando transformación del Estado a través de los mecanismos de la Constitución, que el Presidente siga gobernando para lo que fue electo, pues los venezolanos ya sabemos de qué se trata el gobierno de Chávez, el gobierno de Chávez es el que hemos tenido, no va a haber ninguna varita mágica que va a cambiar ese gobierno”

Para buscar las nuevas reformas del Estado si no se aprueba el proyecto de Constitución, el Congreso Nacional tendría que hacerle una enmienda o reforma a la Constitución actual, a decir de Brewer Carías, quien estima que el poder Legislativo nacional debe entender que es el momento del cambio y que no se puede seguir actuando de forma suicida.”

Igualmente, en declaraciones “Proyecto de Constitución es una tentación autoritaria,” publicadas en el **diario El Bolivarense**, Ciudad Bolívar, 06/12/99 (pp. A-1 y A-8) y en el **diario El Expreso**, Ciudad Bolívar, 06/12/99 (p. C-1), expresó:

“Para el constituyente Allan Brewer Carías, imagen independiente del No en contra del proyecto de constitución, el punto más débil de este documento es el exacerbado presidencialismo que posee y que podría significar una tentación autoritaria demasiado peligrosa para el país.

Así lo dijo el Dr. Allan Brewer Carías en entrevista especial concedida a esta agencia de noticias. Para el conocido jurista, el proyecto de constitución, tal como ha sido elaborado, representa una frustración a la voluntad de cambio de todos los venezolanos.

El constituyente participó este fin de semana en varias actividades programadas en Ciudad Bolívar para promover la discusión en torno al proyecto de Constitución. Fue invitado de un grupo de estudiantes al Foro Nacional del Estudiante de Derecho frente a la nueva Constitución de la República, auspiciado por la Asociación Civil para el Desarrollo del Conocimiento, Innovación y la Eficiencia de la Calidad del Estudiante Universitario. Este evento fue realizado en el Colegio de Abogados de la capital bolivarenses.

Posteriormente se reunió con otro grupo de personalidades bolivarenses que coordinan distintas acciones cívicas a favor del NO, entre ellas el publicista Tony Guevara y un grupo de profesionales del derecho que fueron sus alumnos en distintas aulas universitarias.

De entrada, dijo que el No que promueve se identifica con él mismo y con la que fue su labor en el seno de la ANC. “He participado activamente en el proceso constituyente y de eso es testigo el país entero, participé en todo el debate y salvé mi voto por escrito unas 137 veces”, dijo, dejando además asentada una posición clara desde el punto de vista jurídico en torno a los temas incluidos en el proyecto de Carta Magna.

Su evaluación general es que el proyecto de constitución no soluciona la crisis del sistema político que dio origen a la ANC. “Esa Asamblea se eligió, de acuerdo con el referéndum del 25 de abril, para transformar el Estado y establecer un nuevo ordenamiento jurídico que hiciera efectiva la democracia social y participativa”.

Ese era el fin de la Constituyente, sin embargo, Brewer Carías cree que el resultado final, presentado como proyecto de constitución, no sienta las bases para la transformación del Estado ni para el perfeccionamiento de la democracia.

Ese proyecto -según su análisis-, no descentraliza el Estado, que es la única forma de garantizar participación, ni despartidizar el sistema político, simplemente cambia un centralismo por otro y un partidismo por otro.

Estima que se estaría sustituyendo a los partidos tradicionales por partidos nuevos, pero con el mismo criterio cogollero; de centralismo y de conducción unipersonal, “que se hace peor en este caso, porque la presión es del Presidente de la República, jefe y dueño de ese partido”.

Destacó que, de acuerdo con su criterio, eso no es lo que el pueblo venezolano requería como transformación política, por eso es que define ese proyecto de constitución, como una gran frustración frente a las necesidades de cambio.

Se agrava la crisis institucional...

Por otro lado, Brewer Carías insiste en que el proyecto de Constitución agravaría la situación institucional, en virtud de que no solo no descentraliza ni desmonta el partidismo, sino que establece un mecanismo institucional con un presidencialismo exacerbado y un militarismo nunca conocido en nuestra historia que abren la vía para el autoritarismo. Por tanto, destacó que su voto no es una expresión contra un sistema que permite un autoritarismo constitucional. “Ese no es el cambio político por el que hemos luchado todos”.

Para él, los puntos más débiles del texto constitucional elaborado por la ANC lo constituyen el marcado centralismo, el presidencialismo, el partidismo y el militarismo con tendencias autoritarias que establecen una disociación total de la autoridad militar respecto a la autoridad civil.

Por primera vez, se pretende eliminar la subordinación de la autoridad militar a la civil, dándole una autonomía total a la Fuerza Armada, se declara que esa institución puede ser beligerante y, además, se le elimina el carácter apolítico de ese organismo, asignándole a la Fuerza Armada un rol que nunca ha tenido, ni siquiera en tiempos de Gómez. Esa es la puerta abierta al autoritarismo-señaló el constituyente.

¿Cuál sería el panorama si gana el Si el No, en virtud de que se ha hablado de caos y hacia de guerra interna en caso de que fracase el Llamado del sector oficial?

Gane el Sí o gane el No, los venezolanos seguiremos buscando establecer las bases para la reforma del sistema político, porque ese proyecto de constitución no establece ningún elemento para reformar ese ámbito.

Más adelante aclaró, contra voces agoreras que, si gana el No, no pasa nada en el país, no hay tal caos, ni el desastre que han vaticinado algunos sectores. “Si gana el No, sigue vigente la constitución del 61, siguen vigentes las reformas, inclusive las que se han hecho en materia judicial, las cuales han sido adelantadas por el Consejo de la Judicatura, por el Inspector de Tribunales y por la Sala Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, en ejecución de unas leyes aprobadas en septiembre del año pasado, donde se establecía que todos los jueces debían ir a concurso”.

Si gana el No, además de que se recobra la vigencia de la Constitución del año 61 y no hay ningún tipo de vacío jurídico, por otro lado, Brewer Carías hizo énfasis en otro beneficio.

De ganar el No, los venezolanos tendremos la garantía de que sólo tendremos que calmar al Presidente Chávez por cuatro años más. Ya sabemos cómo ha sido este primer año de gestión y no creo que las cosas se entienden, porque no hay una varita mágica para enderezar este desgobierno, por lo tanto, para mí es una tranquilidad saber que no tendremos que soportar a Chávez más allá de 4 años.

La lucha continuará ante el Sí o el No...

En caso de que gane el Sí, Brewer Carías dejó claro que no se soluciona para nada la crisis política, por lo que advierte la continuidad de la búsqueda colectiva por las reformas al sistema político.

De manera que, según él, resulta tremendamente irresponsable votar Sí por una constitución que no resuelve nada y para la cual ya hay gente buscando firmas para enmendar.

Simplemente hagamos lo que tenemos que hacer, dejemos el sistema tal como está y propugnamos las reformas, las enmiendas o una nueva constituyente a fin de establecer las verdaderas reformas. De manera que, si gana el sí, no pasa nada en materia de cambio político, lo que sí va a pasar es que vamos a consagrar un autoritarismo que será la tentación del presidente Chávez -dijo-.

De ganar una u otra propuesta, Brewer Carías aseguró que su postura será la misma.

Continuará la lucha a fin de perfeccionar la democracia en Venezuela. No dio lugar a la posibilidad de que, en caso de ganar el Sí, se pueda sumar a las jornadas por la recolección de firmas para promover las enmiendas. Cada cosa en su tiempo, pero además cree que es tanto el material que debe ser corregido en ese texto constitucional que lo más factible podría ser promover una nueva constituyente.

No hay equilibrio entre los poderes....

Al ser consultado sobre la nueva división de poderes contenida en el texto constitucional, Brewer Carías dijo que la presencia del Poder Ciudadano y la Defensoría del Pueblo, eran elementos positivos que aclararía el panorama y las funciones, entre otros, del Fiscal General de la República.

No obstante, cree que no hay equilibrio entre los nuevos poderes debido a la marcada exacerbación del presidencialismo en el esquema constitucional. Inclusive se le da potestad al Presidente para que dicte leyes de base, lo que es más allá de una Ley Habilitante, por lo que según advierte, podríamos ver a un primer mandatario nacional dictando leyes, incluso, desde el punto de vista penal.

Ideas contrarias al pensamiento del Libertador...

Para Brewer Carías, la intención de cambiarle el nombre al país por el de República Bolivariana de Venezuela es una idea contraria al pensamiento del Libertador Simón Bolívar, pero además lo califica como un concepto antihistórico y un error que no responde a las ideas del padre de la Patria.

Para el Libertador una República Bolivariana abarcaba todos los países que pudieran ser calificados de bolivarianos. La única república bolivariana que existió en este fue la que originó el Congreso de Angostura en 1819 al dictar la Ley de la Unión de los pueblos de Colombia, lo que originó la convención de Cúcuta del año 21 que extinguió la República de Venezuela y creó la República de Colombia.

Precisó que se trata un planteamiento antihistórico, contrario al pensamiento de Bolívar y donde lo que se está imponiendo es una idea “partidista o partisana”, empeñada en darle a la República el nombre de un partido político.

El país no quiere que le hablen así...

En otro orden de ideas, Brewer Carías contradujo al Presidente Chávez, quien este fin de semana señaló que él habla como el pueblo quiere que le hablen.

No creo que el Presidente esté entendiendo al país, este no es un pueblo habituado a ese tipo de discurso basado en la actitud pendenciera, el ataque permanente, la descalificación del contrario; este es más bien un país tolerante, donde en 40 años de democracia hemos aprendido a oír, a conciliar y a tolerar. El presidente, lejos de todo esto, parece estar promoviendo la división.

La Constitución, según la percepción de este jurista, profesor universitario y ahora constituyente, es un tratado de paz. “La constitución debe ser producto de un acuerdo general y no puede ser la expresión de un bando militar que se impone sobre otro. Constituciones de ese tipo tienen corta duración y eso es lo que auguramos a este proyecto en caso de aprobarse.

Educación privada minimizada...

Sobre la materia educativa y las protestas de diversos sectores universitarios, Brewer Carías dijo alarmado que en el proyecto de constitución la educación privada queda, definitivamente, minimizada y considera que quienes elaboraron esos artículos lo hicieron pensando más en algunos problemas que han surgido con ciertos institutos educativos que en una visión integral del asunto.

La educación privada queda marginada, se eliminó la obligación del Estado en promover y estimular la educación privada, concepto que sí está plasmado en la constitución vigente. De manera que ha habido una regresión y hemos violado las bases comiciales que exigen la progresión en la protección de los derechos fundamentales y la educación es un derecho fundamental -sentenció.

A su juicio, es totalmente inconveniente la mención de que la educación es un servicio público gratuito. Debe serlo así para el sector privado, alertó, pero no puede serlo en términos generales, porque sería la negación de la educación privada y eso según cree, es un atentado contra el propio desarrollo cultural del país, el cual no puede estar centrado sólo en la educación pública.

Un Estado dentro del Estado...

También se refirió a la polémica generada en torno a la consagración de los derechos territoriales indígenas y dijo que corremos el riesgo de crear un Estado dentro de otro Estado. Con la concesión de tres factores fundamentales, como pueblo, tierra y gobierno - se estaría constituyendo un Estado.

Advierte que esa podría no ser la intención del actual liderazgo indígena, pero señaló que una Constitución presuntamente hecha para largo plazo puede dejar esa rendija abierta para que dentro de algunos años puedan suceder cosas irregulares, con amparo constitucional, sobre todo en áreas donde hay tanto y tan poderosos intereses ocultos, como el narcotráfico, la guerrilla y otros.

Un No plebiscitario...

Brewer Carías desechó que su jornada por el No sea un acto plebiscitario y dijo que no lo entiende así desde ningún otro lado favorable al No. “El único que, con su división, con su lenguaje y amenazas, lo está haciendo ver como un proceso plebiscitario es el Presidente de la República”, aseguró el constituyente.

Pero el asunto no le desagrada del todo, es más dijo, “ojalá sea así, para que el Presidente se dé cuenta que este es un país realmente distinto a como él lo concibe y que esta es una Nación con derecho a disentir, que no tiene por qué estar sometida a lo que él piensa. “No se puede permitir que un Presidente, en lugar de unir y gobernar para todos los sectores, pretenda gobernar tan sólo para un partido político”.

¿Qué opina sobre el rol del CNE en el marco de esta convocatoria apresurada al referéndum?

El apresuramiento no ha sido del CNE, sino del gobierno nacional y de la Asamblea Constituyente -puntualizó- El Consejo Nacional Electoral lo que hecho es seguir con esa orientación. No quiero hacer ningún vaticinio hacia el futuro, lo que sí quiero es pensar que el organismo electoral no se va a prestar para ningún fraude, porque eso sería gravísimo para el desarrollo democrático de los venezolanos.

El ruido de las cacerolas...

Por último, consultamos al constituyente en torno a los síntomas de protesta que ya ha comenzado a esbozar el pueblo venezolano en

contra del presidente Chávez. De acuerdo con el criterio de Brewer Carías, el sonido de las cacerolas indica que se está empezando a perder el miedo.

El señor presidente lo que ha querido es atemorizar al país, pero se está encontrando con el hecho cierto de que este no es un país miedoso que finalmente sabe encontrar los mecanismos pacíficos para protestar y demostrarle que ya no hay temor.

Brewer Carías ha sido un profesional dedicado, por completo a las labores de docencia, al trabajo jurídico y a las más arduas tareas en el campo del derecho. Ahora incursiona en el proceso constituyente y se convierte, de la noche a la mañana, en protagonista y voz de la conciencia de millones de venezolanos.

No siente que ese proceso lo haya cambiado, insiste en que sigue siendo él mismo. “Soy auténtico y eso es lo importante “dijo el constituyente, electo por millones de venezolanos sin gastar ni medio en una valla publicitaria promocionando como candidato.”

En la misma fecha, y en similar orientación, en la reseña a un Foro realizada por el periodista Ángel Ciro Guerrero (“El No es un rechazo a las pretensiones militaristas y al exacerbado presidencialismo”), publicada en el **diario Frontera**, Mérida, 06/12/99 (pp. A-a y 3-c. a), quedó expresado lo siguiente:

“Entre los venezolanos de pensamiento lúcido sobre el acontecer nacional, de intensa y productiva formación, sin duda alguna considerado entre 10 pocos que llegaron a la ANC con conocimiento de causa, dispuestos a rendirle cuentas al país del trabajo que allí realizan y no a contabilizar a futuro cuántas veces se levantó la mano, sin saber por qué, cada vez que sonaba el teléfono o la campanilla, Allan R. Brewer- Carías estuvo en Mérida para explicar las razones del NO frente al Proyecto de Constitución que el Jefe del Estado quiere se imponga. En su conferencia, dictada ante un público muy especial, los estudiantes de Derecho de la ULA, que rebasó las estimaciones y el escenario, se basa este trabajo en el cual mostramos los aspectos puntuales del democrático rechazo que el experto constitucionalista sostiene debe ser la mejor respuesta a las aspiraciones presidenciales frente al texto presentado a consideración nacional.

-¿Por qué el proyecto de Constitución frustra, según usted, el deseo de cambio político?

-A la ANC misionero le encargó la especialísima misión de elaborar una nueva Carta Magna que transformara el Estado, creará

un nuevo ordenamiento jurídico, facilitara el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa, incorporara a la sociedad civil al proceso político, económico y social y asegurará la participación de todos en la conducción del Estado.

¿Y esa tarea no se cumplió cabal y totalmente?

- Una vez evaluado el Proyecto, la conclusión es que no asegura ni sienta las bases para lograr la transformación requerida. Por el contrario, allí se consolida tanto el centralismo estatal imperante como el partidismo; se reitera el sistema electoral de representación proporcional como el único de rango constitucional, lo cual asegura el monopolio de la representatividad por los partidos políticos y sus agentes; y se fortalece la tendencia a la ilegitimidad democrática al mantener la mayoría relativa para la elección de las autoridades ejecutivas.

¿Se perdió el tiempo?

- También la oportunidad histórica única, pues convocar a una Asamblea Nacional Constituyente en democracia, no es un hecho político común, más bien excepcionalísimo como lo demuestra nuestra historia político-constitucional.

¿Qué hacer ahora?

- Ante un Proyecto de Constitución que no resuelve el problema central y medular de la crisis política para perfeccionar la democracia, lo que resta es votar NO.

¿Votar NO es acaso la solución?

- La verdad es que la crisis no se resuelve votando SÍ o NO, porque la Constitución no se diseñó para sentar las bases del cambio político democrático.

¿Cuál sería, entonces, lo recomendable?

- Resulta preferible que continúe el actual proceso político con unos representantes de los Poderes Públicos electos hace un año, tanto el Presidente de la República como los senadores y diputados a nivel nacional y los gobernadores y diputados a las Asambleas Legislativas, a quienes les restan cuatro años de mandato.

Es decir, que todo siga igual.

- Le aclaro: en ese período debe procederse a la reforma de la Constitución, mediante el procedimiento previsto en la del 61, que continúa vigente, o mediante otra Constituyente. Para esto último ya hay suficientes ideas, propuestas y aportes.

¿Y si triunfa el NO?

- Triunfando el NO, la ANC termina su mandato, el Congreso asume plenamente sus funciones. Igual los otros órganos del Poder Público como el Consejo de la Judicatura, pero continuarán las reformas ya iniciadas.

¿A dónde nos conduciría el triunfo del Sí?

- A la aprobación de una Constitución que no contribuye a superar la crisis del centralismo del Estado y del Estado de Partidos, sino más bien la agrava, y con ello el peligro del derrumbe de la democracia; a una Constitución que sienta las bases constitucionales para el desarrollo de un autoritarismo político, montado sobre regulaciones que refuerzan el centralismo, el presidencialismo, el estatismo, el paternalismo de Estado, el partidismo y el militarismo.

¿Por qué, según usted, el Proyecto presentado está concebido para el autoritarismo?

- Como el partido del Presidente de la República es el “partido bolivariano”, por ello lo que pretende es imponerlo como nombre de la República. Eso debe ser rechazado no sólo por ser anti bolivariano (no se olvide el último grito del Libertador, en víspera de su muerte, fue porque cesaran los partidos) sino porque pretende consolidar, desde el primer artículo de la Constitución, la división del país entre bolivarianos y los que no lo son, entre patriotas y realistas, entre buenos y malos, entre puros y corruptos, entre revolucionarios y antirrevolucionarios, y todo ello manipulando la historia y los sentimientos populares con el control del Político.

Usted califica de burla lo referido al proceso de descentralización.

-El resultado final del esquema constitucional proyectado de distribución territorial del poder, no ha significado ningún avance sustancial, respecto del proceso de descentralización que venía avanzando durante la última década en el país, al amparo de la Constitución de 1961. Por el contrario, en muchos aspectos ha significado un retroceso institucional. Por ello, la denominación de “Estado Federal Descentralizado”, en definitiva, no pasa de ser el mismo “desiderátum” inserto en la Constitución de 1961, hacia el cual se puede ir, pero que no se consolida en el Proyecto. La gran reforma del sistema político, necesaria e indispensable para perfeccionar la democracia, en todo caso era desmontar el centralismo del Estado y distribuir el Poder Público en el territorio; única vía para hacer realidad la par-

ticipación política. Ello sólo justificaba el proceso constituyente. Pero eso se pospuso y se perdió la gran oportunidad de comenzar a sustituir el Estado Centralizado por un Estado Descentralizado. La ANC, para superar la crisis política, debió diseñar la transformación del Estado, descentralizado el poder y sentar las bases para acercarlo efectivamente al ciudadano. Al no hacerlo, ni transformó el Estado ni dispuso lo necesario para hacer efectiva la participación.

Logró sobrevivir la representación proporcional y la partidocracia.

- En el Proyecto de Constitución tampoco se atacó el otro aspecto del sistema político que requería de una reforma radical, el de la representatividad política y la participación, de manera de romper el monopolio que en esa materia han tenido los partidos políticos. Por tanto, insistimos en que el haber mantenido, en general, el sistema de representación proporcional no sólo garantiza la continuidad de la partidocracia, sino que nada sufrirá cambios, salvo la representatividad de unos partidos por otros.

Usted sostiene que se asentó un presidencialismo exacerbado.

- Sí, en el Proyecto de Constitución el presidencialismo se ha exacerbado por la extensión del período constitucional del Presidente de la República, con reelección inmediata, y por la pérdida de balance o contrapeso de los poderes por la eliminación del bicameralismo.

La reelección inmediata atenta contra el principio de la alternabilidad republicana al permitir un largo período de gobierno de doce años.

En cuanto al referendo revocatorio del mandato, por los dos elementos anteriores, se hace prácticamente inaplicable.

Fue eliminado el principio de la elección del Presidente por mayoría absoluta y doble vuelta, aprobado en primera discusión, para dejarlo como está previsto en la Constitución de 1961. Es decir, seguiremos con gobiernos electos con una minoría de votos, que hace al sistema ingobernable.

¿Por qué el Proyecto, según usted, es la base constitucional para el militarismo?

- Al presidencialismo, como forma de gobierno, se agrega un acentuado esquema militarista cuya combinación puede conducir fácilmente al autoritarismo. En el Proyecto quedó eliminada toda idea de sujeción o subordinación de la autoridad militar a la auto-

ridad civil. Al contrario, se consagra una gran autonomía de la autoridad militar y de la Fuerza Armada Nacional, unificadas las cuatro fuerzas, con la posibilidad de intervenir en funciones civiles. Nueve son las razones que, contenidas en el Proyecto, evidencian un cuadro de militarismo realmente único en nuestra historia constitucional, que ni siquiera se encuentra en las constituciones de los regímenes militares.

También, en su opinión, es una Constitución social concebida para el paternalismo y el populismo.

- No niego que el Proyecto tiene avances, por ejemplo, en la enumeración de los derechos individuales y en la constitucionalización de los Tratados internacionales sobre derechos humanos a los cuales se les prescribió aplicación preferente cuando sean favorables. Pero los aspectos negativos del Proyecto pesan más que las razones que podrían merecer nuestra aprobación.

¿Cuáles son esos aspectos negativos?

- La ausencia de consagración constitucional de derechos de protección al niño desde la concepción; la siembra constitucional del principio para el control de la libertad de información; la discriminación constitucional a favor de los pueblos indígenas y la siembra de principios desintegradores del Estado; la confusión entre buenas intenciones y los derechos constitucionales y el engaño que deriva de la imposibilidad de satisfacer algunos derechos sociales; el excesivo paternalismo estatal y la minimización de las iniciativas privadas en materia de salud, educación y seguridad social.

Igualmente denuncia que el Proyecto está concebido para el estatismo insolvente.

- En este Proyecto el Estado es responsable de casi todo y puede arreglarlo todo. La iniciativa privada aparece marginal y marginada. No se asimiló la experiencia del fracaso del Estado regulador, de control, planificador y empresario de las últimas décadas, ni se entendió la necesidad de privilegiar las iniciativas privadas y estimular la generación de riqueza y empleo por la sociedad. Ese Proyecto no sólo es manifiestamente estatista en materia económica al atribuir al Estado la responsabilidad fundamental en la gestión y prestación de los servicios públicos básicos en materia de salud, educación y seguridad social, y de los de carácter domiciliario como distribución de agua, electricidad y gas, sino que ello también deriva de la regulación, en el mismo, de un conjunto de potestades reguladoras, de control y de planificación.

Las normas relativas a la economía, por tanto, son básicamente las dirigidas a prever la intervención del Estado, destinando a lo privado, en realidad, las escuetas normas reguladoras de la libertad económica y de la propiedad privada. No existe, sin embargo, el equilibrio necesario entre lo público y lo privado, privilegiando en el sector privado sólo actividades no fundamentales en la generación de riqueza y empleo como la agrícola, la artesanía, la pequeña y mediana industria y el turismo.

A ello se agregan normas de control y persecución relativas a los monopolios y a los delitos económicos; la declaración del subsuelo como dominio público, las costas marítimas y las aguas lo que abre un campo ilimitado respecto del control estatal del uso y aprovechamiento de dichos bienes; las reservas al estado de la industria petrolera, y la posibilidad de reserva de otras actividades, servicios o explotaciones de carácter estratégico; y las normas que prevén las potestades planificadoras del estado, tanto a nivel nacional como a nivel local.

Dice usted que en ese Proyecto por igual se consagra el terrorismo fiscal como ilusión para resolver la insolvencia estatal y la desprotección de los contribuyentes.

- La enorme responsabilidad social atribuida al estado y los costos financieros que conlleva su atención, por supuesto que implicarán la exacerbación del ejercicio de la potestad tributaria del Estado en sus diversos niveles territoriales y, de inmediato, en el nivel nacional y municipal. Ello exigía, por, sobre todo, el establecimiento de un adecuado equilibrio entre la potestad pública y los derechos de los individuos, de manera que el ejercicio de la primera no afecte la capacidad económica de los contribuyentes ni sus garantías constitucionales, que requieren de protección especial.

El Proyecto, en esta materia, no reguló nada específico sobre el necesario respeto de la capacidad contributiva de las personas ni sobre el principio de que la imposición debía revertir hacia los contribuyentes-ciudadanos, en servicios públicos adecuados. Nada se reguló sobre las garantías constitucionales del contribuyente frente al ejercicio de la potestad tributaria, ya que es precisamente con ocasión de su ejercicio que todo el poder del estado se puede volcar sobre los individuos. Al contrario, las únicas normas previstas tienden a castigar la evasión fiscal con penas privativas de la libertad personal, estableciéndose en las Disposiciones Transitorias normas destinadas a regularizar el terrorismo fiscal, elaboradas pensando como si sólo las grandes empresas fueran contribuyentes, a quienes sólo hay que perseguir, e ignorando que en un sistema de estado con incapacidad fi-

nanciera estructural todas las personas son o deben ser potencialmente contribuyentes y, por tanto, sujetos de persecución fiscal. Es decir, se olvidó del ciudadano y de la protección y seguridad que había que brindarle.

¿En lo político, en lo social y en lo económico el Proyecto no dio en el clavo?

- Esa no es la Constitución política que la democracia requería para su perfeccionamiento, porque no está montada sobre la descentralización del poder, un presidencialismo controlado, la participación política y la sujeción de la autoridad militar a la civil. Esa no es la Constitución social que se requería para fundar una democracia social y participativa, para lo cual debió haber revalorizado la participación de todas las iniciativas privadas en los procesos educativos, de salud, seguridad social, como actividades en las cuales tiene que existir una corresponsabilidad entre el estado y la Sociedad.

Lo que muestra es un marginamiento de la sociedad y de las iniciativas particulares, haciendo recaer sobre el estado todas las obligaciones imaginables, imposibles de cumplir. Es una Constitución concebida para el paternalismo, lo que se traduce en populismo. No es la Constitución económica que se requería para fundar la política de desarrollo económico que demanda el país, que debe apuntar hacia la creación de riqueza y empleo y que el estado es incapaz de lograr, sin la decisiva participación de las iniciativas privadas, que lejos de ser perseguidas deben ser protegidas e incentivadas.”

Mi apreciación sobre el nuevo texto constitucional lo reiteré en declaraciones dadas a la periodista Aura Elisa Parra (“Constitución Bolivariana profundizará la corrupción”), publicadas en el **diario *El Impulso***, Barquisimeto, 07/12/99 (pp. A-1 y D-1), en las cuales indiqué:

“No existe, a juicio de Brewer Carías, una transformación destinada a rehacer el sistema político y permitir su desarrollo de acuerdo con nuevos principios.

Por otra parte, señala que el centralismo, el estatismo y el paternalismo marcado en el proyecto de Constitución, abre la puerta a más corrupción porque se concentra mayores recursos en manos de los funcionarios, quienes pueden incurrir en este delito, más aún si los controles están a cargo de la misma estructura partidista.

Mucha influencia presidencial

La soberanía no fue tan dueña de sus actos... ¡No! Una mano zurda muy conocida, la del Presidente de la República intervino en muchas ocasiones, con la finalidad de indicar el camino a los constituyentes que, semejantes a ovejas descarriadas, intentan tomar una vía distinta a la fijada por el primer mandatario.

Brewer Carías considera que la influencia del presidente Hugo Chávez durante la segunda discusión fue determinante para que los aspectos positivos que habían sido aprobados en primera discusión fueran rechazados por los constituyentes del Polo Patriótico.

Señala que en este trabajo hubiese sido importante y necesaria la bicameralidad, es decir, el trabajo en dos cámaras integradas por constituyentes, lo cual habría permitido la elaboración de un texto más coherente. Fue el primero en inscribir su nombre para las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente y uno de los primeros en disentir del proyecto de Constitución elaborado.

Es uno de los mosqueteros, como se la ha denominado a los 4 constituyentes que manifestaron su posición en contra del proyecto de Constitución.

Allan Brewer Carías, abogado, profesor universitario durante 37 años, y constituyente, es claro y enfático al manifestar que la Constitución Bolivariana es una colcha de retazos, porque no hubo proyecto de inicio, se elaboró de acuerdo con comisiones o parcelas que luego se unieron de manera apresurada, lo cual impidió digerir el proyecto.

Las razones para hacer esta afirmación las encuentra a lo largo de los 350 artículos que a grandes puntadas se unieron para arrojar el producto final.

La diferencia de la colcha con la Constitución Bolivariana es que la primera, por lo general, es elaborada con paciencia y con el propósito de cautivar a todos, mientras que la Constitución se realizó a pasos agigantados y, por lo que se evidencia, con la intención de cumplir con las premisas sobre las cuales el presidente Hugo Chávez pretende desarrollar su programa de gobierno.

La verdadera participación no existe

La participación se ha convertido en una de las banderas que con mayor fuerza ondean quienes respaldan el proyecto de Constitución, por cuanto estiman que a través del referendo se le otorga al ciudadano el poder de decidir incluso de revocar el mandato presidencial.

No obstante, Allan Brewer Carías ataca con contundencia este argumento. Explica que el referendo promueve la participación de vez en cuando, lo cual no puede considerarse como un proceso efectivo, sino como un aporte adicional a los sistemas representativos.

La verdadera participación, señala, es la cotidiana y coetánea al ejercicio democrático. Insiste en que la participación sólo existirá cuando se acerque el poder al ciudadano.

Refuerza su posición al señalar que será muy difícil propiciar la participación por medio del referendo, porque además de estar excesivamente reglamentado, impone requisitos casi imposibles de cumplir.

No es del todo cierto que el largo período presidencial establecido de 6 años y la inmediata reelección tengan como alternativa el referendo revocatorio, por cuanto para el desarrollo de este referendo debe obtenerse una votación igual o mayor al número de votos que llevaron a la persona al cargo... Señala que con sólo propiciar la abstención no se producirá la revocación del mandato.

Por lo tanto, explica, es una falacia asegurar que el referendo es un mecanismo efectivo de participación cuando no existe la forma de implementarlo.

El pasado se mantiene

Allan Brewer Carías sostiene su tesis por el No en que el proyecto de Constitución, en cuya elaboración participó, se acentúan los elementos que dieron origen a la crisis que actualmente atraviesa el país.

Se reafirma y se agrava el centralismo, se conserva el Fides y el situado, es decir, la estructura mediante la cual se ha orientado el gobierno regional hasta los momentos. Se atreve a señalar que con la Constitución Bolivariana se retrocede, porque se elimina el Senado y se elimina la participación igualitaria de los estados en las elecciones políticas nacionales.

Todo pasará a manos del Estado, las regiones dependen del centralismo, por cuanto además se determina que la organización y funcionamiento de las asambleas legislativas se realizarán por intermedio de una ley nacional, lo cual constituye una intromisión del Estado. Estas medidas les corresponden a las regiones.

Señala que la autonomía municipal quedará erradicada, debido a que podrá limitarse por una ley nacional, esta medida lleva a la pérdida de la garantía constitucional.

Pareciera que el firme propósito de la Constitución Bolivariana es no dejar morir a la Carta Magna vigente.

De acuerdo con la apreciación de Brewer Carías se mantiene el partidismo, se agrega el presidencialismo con mayor intensidad que hasta los momentos, porque se coloca en manos del primer mandatario nacional un mayor número de atribuciones de considerable impacto para la vida del país.

El autoritarismo apunta

Muchos aplauden la decisión de darle el derecho de voto a los integrantes de las Fuerzas Armadas porque señalan que negarlo sería continuar considerándose como ciudadanos especiales.

Allan Brewer Carías piensa distinto. Luego de alertar sobre el profundo sentido militarista evidenciado en la Constitución Bolivariana, el cual apunta hacia el autoritarismo, señala que el voto militar desvincula la autoridad militar de la civil.

Al aprobar esta medida se elimina la prohibición de que un mando militar sea ocupado por quien ostente un cargo civil, lo cual puede generar un cúmulo de mandos, por ejemplo, que un comandante de una guarnición militar pueda ser simultáneamente funcionario civil.

Le preocupa que se elimine el carácter no deliberante y apolítico de las Fuerzas Armadas, porque esta decisión permitirá que se conviertan en un brazo del partido político presidido por el primer mandatario nacional.

La situación del militarismo es apreciada por Brewer Carías de manera integral: los ascensos militares de alto grado no pasarán por manos de la autoridad civil representada por la Asamblea Nacional, la doctrina de seguridad nacional establece un concepto globalizante totalizante que todo concierne a la defensa nacional, con lo cual se abre las puertas a que las Fuerzas Armadas tengan potestad en todos los aspectos de la vida nacional.

Se deja carta abierta al militarismo y al autoritarismo que no existió ni siquiera en la constitución de Juan Vicente Gómez, asegura.

Un nombre partidista para Venezuela

Allan Brewer Carías es partidario de quienes sostienen la tesis según la cual el cambio de nombre de Venezuela por República Bolivariana de Venezuela posee intenciones que van más allá del rescate de la identidad bolivariana.

De acuerdo con su apreciación, este cambio se llevó a cabo con la finalidad de darle un nombre partidista a la República, el del Movimiento Bolivariano 200, lo cual constituye un atentado contra la identidad nacional, porque, a su juicio, es pretender calificar al país con un partido, lo cual significa dividirlo.

Brewer estima que esta medida no responde a un hecho histórico ni al pensamiento de Bolívar.

Inversión privada marginada

El abogado, intelectual y constituyente une su voz a quienes estiman que el excesivo estatismo que promulga el proyecto de Constitución coarta la inversión privada, porque el paternalismo podría generar una intervención desmedida del Estado que genera desconfianza y margina la iniciativa privada.

Las consecuencias de esta situación son predecibles, principalmente se atenta contra la posibilidad de abrir nuevas fuentes de empleos de forma rápida y efectivamente, porque aun cuando el Estado anuncie planes destinados a atacar este problema, no tiene capacidad para hacerle frente de manera efectiva.

Leyes... leyes... leyes

Es común en el proyecto de Constitución observar que la mayor parte de los puntos controversiales son remitidos a las leyes, lo cual le permite a quienes lo defienden manifestar... “eso será definido a través de una ley”

De acuerdo con la apreciación de Allan Brewer Carías, la gran carga puesta sobre el legislador indica que la Constitución no hará nada, simplemente se redactó una Carta Magna que se apoyará a la regulación legal.

Esta situación llevará a que, de ser aprobada la Constitución Bolivariana, los venezolanos deberán esperar muchos años para que se hagan realidad algunos aspectos, los que puedan materializarse, promovidos por la Constitución, de acuerdo con la orientación dada por las leyes”.

En el mismo sentido, en declaraciones dadas a Beatriz Rojas (“Proyecto de Constitución establece las bases para un sistema autoritario”), publicadas en el **diario *El Carabobeño***, Valencia, 08/12/99 (p. A-3), expuse:

“El constituyente Allan Brewer Carías, afirmó que es bueno que la opción del NO vaya creciendo porque con eso se demuestra que se está tomando conciencia, no sólo en relación con el proyecto de constitución que se someterá a referendo, sino sobre la necesidad de participar y manifestar libremente el parecer de cada uno de los venezolanos.

Brewer Carías, quien participó en un almuerzo conferencia que se realizó en la Asociación de Ejecutivos, señaló además que la campaña de temor y de amedrentamiento no ha dado resultado, pues por el contrario ha permitido que las personas asuman cada vez más su responsabilidad.

En su opinión, esto es bueno para el Presidente de la República, porque tiene que empezar a entender que está en un país que no está conformado por soldados que atienden exclusivamente las órdenes del sargento, sino en una nación que tiene personalidad y el derecho a expresar una opinión, independientemente si coincide o no con la del Jefe del Estado.

Dijo además que los venezolanos deben tener una apreciación global del contenido del proyecto de constitución a la hora de votar, pues no se trata de aprobar un artículo aisladamente.

-Independientemente de que pueda haber capítulos de importancia y de avance en el constitucionalismo, el proyecto en su conjunto es el que tenemos que evaluar. Y tenemos que evaluarlo en los términos de que, si soluciona o no, o si establece o no, las vías para solucionar la crisis política.

-Se nos olvida a veces que la constituyente fue un instrumento necesario derivado de una crisis terminal de un sistema político. El sistema de Estado centralizado de partidos, es decir, el centralismo y la partidocracia fueron los elementos de un sistema que colapsó y que había que cambiar. De manera que la pregunta que tenemos que hacernos los venezolanos, es si el proyecto de constitución establece las bases para superar esa crisis.

-Y la conclusión globalmente es que no, pues no sólo no supera ni establece las bases para superar la crisis, sino que ratifica el centralismo, el partidismo y aún más grave, establece las bases para un sistema autoritario.

Brewer Carías manifestó que a su juicio el proyecto de constitución sí es centralista, porque no se avanzó en materia de descentralización como estaba planteado.

-Aquí no era, como dice el gobernador Arias Cárdenas, que se ha mantenido el Fides, el situado o lo que ya estaba en la Ley Orgánica de Descentralización, eso no es avanzar ni transformar el Estado, sino ratificar lo que hoy tenemos. Para eso es preferible quedarnos como estamos, y no abrir las vías a un autoritarismo, a cuenta de no hacer nada en materia de descentralización.

Sobre el cambio de nombre de la República, expresó que esto no sólo es repugnante a los miembros del Polo Patriótico sino al resto del país, ya que ni siquiera es la evocación romántica de la obra del Libertador, sino que lo que se busca es darle a Venezuela un nombre partidista al país.

-Se le quiere denominar, conforme a un partido político, el partido bolivariano, que es además el partido que preside el Presidente de la República. Ese es un atentado contra la integridad del propio país y de los venezolanos, pues se le está cambiando el nombre de la República por el de un partido político.

-Esto ya ha sucedido en otras partes, el sandinismo es uno de los casos. Las instituciones en Nicaragua fueron llamadas sandinistas, no por la obra de Sandino, sino porque responden al partido sandinista. Esto ha ocurrido en otras naciones y no podemos permitir que en Venezuela se vaya a cambiar el nombre a la República, para llamarla de acuerdo con un partido político.

Se le preguntó su opinión sobre la celebración del primer aniversario de la elección del Presidente, y dijo que los venezolanos podrán darse cuenta lo que es un gobierno de Chávez.

-Ese es el gobierno de Chávez, no va a haber ninguna varita mágica, ninguna constitución nueva, ni nada que vaya a cambiar el sistema de gobierno. Él ha podido gobernar con todos los poderes, porque no tiene límites. Corte Suprema subordinada, no hay Poder Legislativo y tiene Ley Habilitante, sin ningún límite. De manera que el gobierno de Chávez es el que hemos tenido-.

-Por eso es por lo que señalamos que la gran ventaja de un voto NO es que sólo vamos a tener cuatro años más de este desgobierno.”

Todos mis argumentos críticos respecto del proyecto de Constitución de 1999, los resumí en el documento que con el título “*Razones del voto “NO” en el referéndum sobre la Constitución de 15 de diciembre de 1999*” que elaboré con motivo de la campaña para el referendo aprobatorio de la Constitución de fecha 30-11-1999,¹¹² con el siguiente texto:

1. El proyecto de Constitución o la frustración del necesario cambio político

La Asamblea Nacional Constituyente, creada por el referéndum del 25 de abril de 1999, tenía por misión elaborar una nueva Constitución para la República que transformara el Estado y creara un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa. Para ello se eligieron los miembros de la Asamblea el 25 de julio de 1999.

Esa creación de la Asamblea y la elección de sus miembros, sin duda, respondió a las exigencias del momento constituyente que vive el país, producto de la crisis terminal del sistema político de Estado Centralizado de Partidos que había que cambiar, para permitir el perfeccionamiento y sobrevivencia de la democracia.

Esa crisis del sistema de Estado Centralizado de Partidos, montado sobre el Centralismo Estatal y la Democracia de Partidos, en la cual estos han ejercido el monopolio de la participación y de la representatividad, exigía de la Asamblea su transformación en un sistema de Estado Descentralizado y Participativo, montado al contrario del que hemos tenido, sobre la descentralización política del Po-

¹¹² El texto fue publicado en el libro: Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea nacional Constituyente)*, Tomo III (18 octubre-30 noviembre 1999), Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 315-340. El texto puede igualmente consultarse en Allan R. Brewer-Carías, *Proceso Constituyente y Asamblea Constituyente 1999*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VI, Fundación de Derecho Público, Caracas 2014, pp. 1.043-1.058. Este último libro está disponible en: http://www.amazon.com/Asamblea-Constituyente-Proces0-Coleccion-Constitucional/dp/9803652435/ref=sr_1_11?s=books&ie=UTF8&qid=1418652488&sr=1-11&keywords=allan+brewer+carias+2014 y en: http://www.amazon.com/Asamblea-Constituyente-Proces0-Coleccion-Constitucional/dp/9803652435/ref=sr_1_11?s=books&ie=UTF8&qid=1418652488&sr=1-11&keywords=allan+brewer+carias+2014

der Público en el territorio y sobre la participación popular, para quitarle a los partidos el monopolio de la participación y representatividad democrática.

En esto consistía la misión de la Asamblea: por una parte, transformar el Estado para hacerlo más democrático, desmontando el centralismo y construyendo un Estado descentralizado; y por la otra, crear un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa, que incorporara a la sociedad civil al proceso político, económico y social y asegurara la participación de todos en la conducción del Estado.

Ahora bien, concluidas las sesiones de la Asamblea con la elaboración del Proyecto de Constitución y sometido éste a referéndum aprobatorio fijado para el 15 de diciembre de 1999, resulta necesario e indispensable determinar si dicho proyecto responde a las exigencias de transformación política determinadas en el referéndum del 25 de abril de 1999, y por sobre todo, si la “transformación del Estado” y el “nuevo ordenamiento jurídico” que se propone, contribuyen a superar la crisis del sistema de Estado Centralizado de Partidos y a estructurar, en su lugar, ese sistema de Estado Descentralizado y Participativo que permita el mantenimiento de la democracia.

La conclusión de dicha evaluación, evidentemente, es que el Proyecto de Constitución no asegura ni sienta las bases para asegurar dicha transformación del sistema político y, al contrario, consolida tanto el centralismo estatal imperante, dando marcha atrás, incluso, al proceso de descentralización que se había iniciado en 1989; como el partidismo, al reiterar el sistema electoral de representación proporcional como el único de rango constitucional, lo cual asegura el monopolio de la representatividad por los partidos políticos y sus agentes; y la tendencia a la ilegitimidad democrática al mantener la mayoría relativa para la elección de las autoridades ejecutivas.

En consecuencia, lo que era la tarea esencial de la Asamblea, consistente en perfeccionar la democracia mediante la transformación del Estado (de Estado Centralizado a Estado Descentralizado) y la creación de un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa de Estado de Partidos a Estado de participación), no se logró en el Proyecto de Constitución, habiéndose, en consecuencia, perdido una oportunidad histórica única, pues convocar a una Asamblea Nacional Constituyente en democracia, no es un hecho político común, más bien excepcionalísimo como lo demuestra nuestra historia político-constitucional.

En todo caso, ante un Proyecto de Constitución que no resuelve el problema central y medular de la crisis política para perfeccionar la democracia, no podemos tener otra actitud que no sea votar NO, es decir, negativamente en el referéndum del 15 de diciembre de 1999. La verdad es que la crisis no se resuelve ni votando SI ni votando NO, porque la Constitución no se diseñó para sentar las bases del cambio político democrático, por lo que es preferible que continúe el proceso político como viene, con unos representantes de los Poderes Públicos electos hace un año, tanto el Presidente de la República como los Senadores y Diputados a nivel nacional y los Gobernadores y Diputados a las Asambleas Legislativas a nivel estatal, autoridades a quienes sólo quedan cuatro años de los cinco años de mandato, que deben concluir.

En ese período, por supuesto, debe procederse a la reforma de la Constitución, sea conforme al procedimiento previsto en la Constitución de 1961 la cual por supuesto, continúa vigente; sea mediante otra Constituyente, tarea para lo cual hay suficientes ideas, propuestas y aportes en el país derivados del proceso constituyente que ha transcurrido.

El triunfo del NO en el referéndum, por tanto, lo único que asegura es que el período constitucional del Presidente de la República es de cinco años, del cual ya ha transcurrido un año, sin que pueda haber reelección; e igual período constitucional tienen los Senadores y Diputados del Congreso Nacional. Con el triunfo del NO, la Asamblea Nacional Constituyente termina su mandato, y el Congreso asume plenamente sus funciones, no pudiendo la Asamblea ni el Presidente de la República, pretender usurparle sus atribuciones. En cuanto a los otros órganos del Poder Público también reasumirían plenamente sus funciones, como el Consejo de la Judicatura, continuando con toda intensidad las reformas iniciadas para lo cual la legislación vigente, aprobada hace un año, le da todo el poder necesario.

En cambio, el triunfo del SI en el referéndum conduciría a la aprobación de una Constitución que no sólo no contribuye a superar la crisis del centralismo del Estado y del Estado de Partidos, sino más bien la agrava, y con ello el peligro del derrumbe de la democracia; sino que sienta las bases constitucionales para el desarrollo de un autoritarismo político, montado sobre regulaciones que refuerzan el centralismo, el presidencialismo, el estatismo, el paternalismo de Estado, el partidismo y el militarismo.

Este es el cuadro político que hay que evitar y cuyo contenido analizamos a continuación, estudiando las principales regulaciones previstas en el Proyecto de Constitución que justifican nuestro voto negativo en el referéndum; lo que haremos analizando los tres elementos centrales que conforman cualquier Constitución: la Constitución política; la Constitución social o del ciudadano y la Constitución económica.

2. El voto NO a una Constitución política concebida para el autoritarismo

Toda Constitución política tiene por objeto la organización del Poder Público, como potestad constitucional del Estado y, en consecuencia, la organización misma del Estado.

En cualquier Constitución esta organización está signada por diversas opciones: primero, en la distribución del Poder Público, lo que origina Estados Unitarios o Estados Descentralizados; y segundo, en la separación de poderes, lo cual origina la unicidad o la pluralidad de los Poderes, siendo lo último lo propio de los sistemas democráticos montados sobre la separación, balance y contrapeso de los Poderes del Estado.

Además, la Constitución política diseña el sistema político con opción entre la autocracia y la democracia, según que la soberanía resida en un autócrata o efectivamente en el pueblo.

Ahora bien, en relación con el Proyecto de Constitución, y desde el punto de vista de la Constitución política, a continuación, destacamos las regulaciones que justifican nuestro voto negativo, que pesan más que las razones que podrían merecer nuestra aprobación, referidas a la consolidación del Estado de Derecho y de Justicia, con los mecanismos de control de constitucionalidad y de reforma judicial. Estos, lamentablemente, y a pesar de su excelencia, corren el riesgo de quedar inutilizados dado los elementos de autoritarismo que derivan de otros aspectos del texto proyectado, a los cuales nos referimos a continuación.

A. El nuevo nombre de la “República Bolivariana de Venezuela” y su carácter partisano

El Proyecto de Constitución pretende, ante todo, en su primer artículo, cambiarle el nombre a la “República de Venezuela”, y sustituirlo por el de “República Bolivariana de Venezuela”.

El nombre de República de Venezuela, en verdad, nos ha acompañado durante toda nuestra historia política constitucional desde 1811 cuando se constituyó la Confederación de Estados de Venezuela, con la sola excepción del periodo constitucional que transcurrió desde el Congreso de Angostura, en 1819 y la reconstitución de la República de Venezuela por la Convención de Valencia de 1830. En 1819, en efecto, el Libertador hizo sancionar por el Congreso, la Ley de la Unión de los Pueblos de Colombia con la cual se decretó la desaparición de la República de Venezuela, lo que se consolidó en 1821 cuando la Constitución de Cúcuta estableció la “República de Colombia” cuyo territorio comprendió tanto el de la Capitanía General de Venezuela como el del Virreinato de Nueva Granada. Con ello se hizo realidad parte de lo que había sido el sueño del Libertador en cuanto a la unión de los pueblos de América.

La idea de la República Bolivariana, por tanto, históricamente apunta a una organización política que implicó la desaparición de Venezuela, como Estado, por lo que bajo dicho ángulo el cambio de nombre es totalmente inadmisibles y contrario a la idea de independencia de nuestro país.

En todo caso, sería demasiado torpe y necio pensar que la motivación del cambio de nombre propuesto, el cual no ha sido justificado, respondiera a esa idea de desaparición de la República de Venezuela.

Pero igualmente necio y torpe sería el que se pretendiera fundamentar el cambio de nombre en algún arranque romántico de evocar el pensamiento y la acción del Libertador, en la formación de nuestra República. Para ello hubiera bastado con hacer esa indicación tanto en el Preámbulo como en el artículo 1º, como se aprobó en primera discusión.

El cambio de nombre, por tanto, debe tener otra explicación y esa no puede ser otra que una motivación política, partidaria, partisana o partidista, que deriva de la denominación inicial del movimiento político que estableció el Presidente de la República, y que, como partido político, pretendió funcionar con el nombre de Movimiento Quinta República (MVR 200). El partido del Presidente de la República es el “partido bolivariano” y es por ello, que pretende imponerlo como nombre de la República. Ello debe ser rechazado no sólo por ser anti bolivariano (no se olvide el último grito del Libertador, en la víspera de su muerte, fue por que cesaran los partidos) sino porque pretende consolidar, desde el primer artículo de la Constitución, la división del país, entre bolivarianos y los que no lo

son; entre patriotas y realistas; entre buenos y malos; entre puros y corruptos; entre revolucionarios y antirrevolucionarios; y todo ello manipulando la historia y los sentimientos populares con el control del Poder.

B. La burla al proceso de descentralización: el Estado Federal Descentralizado con un marco centralista y la eliminación del Senado

Uno de los grandes cambios políticos que debió propugnar la nueva Constitución era transformar definitivamente la Federación Centralizada que hemos tenido durante los últimos cien años por una Federación Descentralizada, con una efectiva distribución territorial del poder hacia los Estados y Municipios. En tal sentido apuntaba la reforma constitucional, no sólo al concebirse la forma del Estado como un Estado Federal Descentralizado (art. 4), sino al preverse a la descentralización política de la Federación como una política nacional de carácter estratégico (art. 158).

Sin embargo, el resultado final del esquema constitucional proyectado de distribución territorial del poder no ha significado ningún avance sustancial, respecto del proceso de descentralización que venía avanzando durante la última década en el país, al amparo de la Constitución de 1961; y más bien, en muchos aspectos ha significado un retroceso institucional. Por ello, la denominación de “Estado Federal Descentralizado”, en definitiva, no pasa de ser el mismo “desideratum” inserto en la Constitución de 1961, hacia el cual se puede ir, pero que no se consolida en el Proyecto.

En este caso, incluso, el régimen se concibe en forma contradictoria, pues institucionalmente se limita en forma amplia la autonomía de los Estados y Municipios, al remitirse su regulación a la Ley, y se lesiona la igualdad de los Estados al eliminarse el Senado y con ello, la posibilidad de la participación política igualitaria de los Estados en la conducción de las políticas nacionales.

En efecto, en el Proyecto se ha establecido una organización unicameral de la proyectada Asamblea Nacional (art. 186) que no sólo rompe una tradición que se remonta a 1811, sino que es contradictoria con la forma federal del Estado, que exige una Cámara Legislativa con representación igualitaria de los Estados, cualquiera que sea su población, y que sirva de contrapeso a la cámara de representación popular según la población del país. La “eliminación” del Senado o Cámara Federal es, por tanto, un atentado contra la descentralización política efectiva, al extinguir el instrumento para

la igualación de los Estados en el tratamiento de los asuntos nacionales en la Asamblea Nacional; y, además, un retroceso tanto en el proceso de formación de las leyes nacionales, como en el ejercicio de los poderes de control parlamentario sobre el Ejecutivo.

Por otra parte, la autonomía de los entes territoriales, Estados y Municipios, exige su garantía constitucional, en el sentido de que no puede ser limitada por ley nacional posterior. De ello se trata al establecerse una distribución constitucional del Poder en el territorio.

En el Proyecto, sin embargo, la regulación del funcionamiento y la organización de los Consejos Legislativos Estadales se remite a la ley nacional (art. 162), lo cual además de contradictorio con la atribución de los Estados de dictarse su Constitución para organizar sus poderes públicos (art. 164, ord. 1), es una intromisión inaceptable del Poder Nacional en el régimen de los Estados.

En cuanto a los Municipios, la autonomía municipal tradicionalmente garantizada en la propia Constitución, también se encuentra interferida en el Proyecto, al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo “dentro de los límites” establecidos en la Constitución, sino en la ley nacional (art. 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, queda minimizado.

Por otra parte, en cuanto a la distribución de competencias entre los entes territoriales, el proceso de descentralización exigía, ante todo, la asignación efectiva de competencias tributarias a los Estados, sobre todo en materia de impuestos al consumo, como sucede en casi todas las Federaciones. Los avances que el Proyecto tenía en esta materia en la primera discusión fueron abandonados, y en la segunda discusión se le quitaron a los Estados todas las competencias tributarias que se le habían asignado, con lo que se retrocedió al mismo estado que actualmente existe en la Constitución de 1961. En esta forma, los Estados siguen dependientes del Situado Constitucional, el cual puede incluso disminuirse, además de que se le fijó un tope máximo (20% de los ingresos nacionales) que en la Constitución de 1961 no tenía (sólo había un mínimo); y si bien se crea en la Constitución el Consejo Federal de Gobierno (art. 185) como órgano intergubernamental, su organización por ley nacional puede conducir a su control por los órganos nacionales.

Conforme a lo anterior, en líneas generales, el esquema de Federación Centralizada de la Constitución de 1961 no logró ser superado en el Proyecto, y si bien se habla de descentralización, sigue siendo un desiderátum, no actualizado. La gran reforma del sistema

político, necesaria e indispensable para perfeccionar la democracia, en todo caso, era desmontar el centralismo del Estado y distribuir el Poder Público en el territorio; única vía para hacer realidad la participación política. Ello sólo justificaba el proceso constituyente; ello, sin embargo, se pospuso y con ello, se perdió la gran oportunidad de comenzar a sustituir el Estado Centralizado por un Estado Descentralizado. La Asamblea Constituyente, para superar la crisis política, debió diseñar la transformación del Estado, descentralizando el poder y sentar las bases para acercarlo efectivamente al ciudadano. Al no hacerlo, ni transformó el Estado ni dispuso lo necesario para hacer efectiva la participación.

C. La representación proporcional y la supervivencia de la partidocracia

En el Proyecto de Constitución tampoco se atacó el otro aspecto del sistema político que requería de una reforma radical, que era la representatividad política y la participación, de manera de romper el monopolio que en esa materia han tenido los partidos políticos.

En efecto, al centralismo de Estado lo ha acompañado como parte del sistema político, el Estado de partidos, en el cual los partidos políticos han sido los únicos mecanismos de participación política y los únicos que han obtenido representantes en los órganos representativos. Ello ha estado asegurado a través del método de escrutinio plurinominal basado en la representación proporcional, el cual no sólo no se ha cambiado, sino que es el único consagrado en el Proyecto de Constitución (art. 63). A pesar de que se señale en el texto que debe garantizarse la personalización del voto, ello no cambia la representatividad si se sigue el método de representación proporcional, que conduce a la representación de partidos. Lamentablemente no se acogió la propuesta de establecer la elección uninominal a nivel de los representantes a las Juntas Parroquiales, Concejos Municipales y Consejos Legislativos Estadales para lograr una representatividad territorial de las comunidades respectivas.

En todo caso, el haber mantenido, en general, el sistema de representación proporcional garantiza la continuación de la partidocracia, y nada habrá cambiado, salvo la representatividad de unos partidos por otros.

D. El presidencialismo exacerbado

En la organización del Poder Público, en su vertiente horizontal, en el Proyecto de Constitución se optó por continuar con el sistema presidencial de gobierno, aún cuando se le hayan incrustado algunos elementos del parlamentarismo como había sucedido con la Constitución de 1961.

Sin embargo, en el Proyecto de Constitución, el presidencialismo se ha exacerbado por la extensión del período constitucional del Presidente de la República, con reelección inmediata; y por la pérdida de balance o contrapeso de los poderes, por la eliminación del bicameralismo.

En efecto, el modelo presidencial escogido se combina con los siguientes cuatro factores: en primer lugar, la extensión del período presidencial a seis años; y, en segundo lugar, la reelección inmediata del Presidente de la República (art. 230). Ello atenta contra el principio de la alternabilidad republicana al permitir un largo período de gobierno de 12 años. Pero los dos elementos anteriores se combinan con otros dos: tercero, lo complicado del referendo revocatorio del mandato (art. 72), lo que lo hace prácticamente inaplicable; y cuarto, la eliminación del principio de la elección del Presidente por mayoría absoluta y doble vuelta, que estaba en el Proyecto aprobado en primera discusión. Ello se eliminó en segunda discusión, conservándose la elección por mayoría relativa (art. 228), que prevé la Constitución de 1961, y, por tanto, de gobiernos electos con una minoría de votos, que hace al sistema ingobernable.

Con este modelo presidencialista, al que se agrega la posibilidad de disolución de la Asamblea por el Presidente de la República, aún cuando en casos excepcionales de tres votos de censura parlamentaria al Vicepresidente Ejecutivo (art. 240), se exagera el presidencialismo que no encuentra contrapeso en el bicameralismo que se elimina, sino más bien refuerzo en otras reformas, como la regularización de las leyes habilitantes o de delegación legislativa a los efectos de emisión de Decretos-Leyes y no sólo en materia económica y financiera (art. 203).

E. La base constitucional para el militarismo

En el Proyecto de Constitución, al presidencialismo como forma de gobierno, se agrega un acentuado esquema militarista cuya combinación puede conducir fácilmente al autoritarismo.

En efecto, en el Proyecto quedó eliminada toda idea de sujeción o subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil, consagrándose, al contrario, una gran autonomía de la autoridad militar y de la Fuerza Armada Nacional, unificadas las cuatro fuerzas, con la posibilidad de intervenir en funciones civiles.

Ello se evidencia de las siguientes regulaciones: primero, de la eliminación de la tradicional prohibición de que la autoridad militar y la civil no pueden ejercerse simultáneamente, que establece el artículo 131 de la Constitución de 1961; segundo, de la eliminación del control por parte de la Asamblea Nacional respecto de los ascensos de los militares de alta graduación, que en el constitucionalismo histórico siempre se había previsto, disponiéndose en el Proyecto, al contrario, que ello es competencia exclusiva de la Fuerza Armada (art. 331); tercero, de la eliminación del carácter no deliberante y apolítico de la institución militar, como lo establece el artículo 132 de la Constitución de 1961, lo que abre la vía para que la Fuerza Armada, como institución militar, comience a deliberar políticamente y a intervenir y dar su parecer sobre los asuntos de los que estén resolviendo los órganos del Estado; cuarto, de la eliminación de la obligación de la Fuerza Armada de velar por la estabilidad de las instituciones democráticas que prevé el artículo 132 de la Constitución de 1961; quinto, lo que es más grave aún, de la eliminación de la obligación de la Fuerza Armada de respetar la Constitución y las leyes “cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación, como lo dice el artículo 132 de la Constitución vigente; sexto, de la atribución a los militares, en forma expresa, del derecho al sufragio (art. 330), lo cual podría ser incompatible, políticamente, con el principio de obediencia; séptimo, del sometimiento a la autoridad de la Fuerza Armada de todo lo concerniente con el uso de armas y no sólo las de guerra, lo que se le quita a la Administración civil del Estado (art. 324); octavo, de la atribución, en general, a la Fuerza Armada de competencias en materia de policía administrativa (art. 329); y noveno, de la adopción en el texto del Proyecto del concepto ya histórico de la doctrina de la seguridad nacional, como globalizante, totalizante y omnicompreensiva, conforme a la cual todo lo que acaece en el Estado y la Nación, concierne a la seguridad del Estado, incluso el desarrollo económico y social (art. 326).

Todo lo anterior, da origen a un esquema militarista que constitucionalmente es una novedad, pero que puede conducir a un apoderamiento de la Administración civil del Estado por la Fuerza Armada, a la cual, incluso se le atribuye en el Proyecto de Constitución “la participación activa en el desarrollo nacional” (art. 328).

Todo lo anterior, muestra un cuadro de militarismo realmente único en nuestra historia constitucional que ni siquiera se encuentra en las Constituciones de los regímenes militares.

3. El voto NO a una Constitución social o del individuo concebida para el paternalismo y el populismo

La segunda parte de toda Constitución, como norma suprema, además de la Constitución política, es la Constitución social o del ciudadano, en la cual se deben establecer las relaciones entre el Estado y la sociedad y sus componentes individuales.

En definitiva, está compuesta por el conjunto de libertades y derechos de los ciudadanos y habitantes del país, con sus correlativos deberes de parte del Estado y sus autoridades de protección, abstención o de prestación social. Lo cierto es que no puede haber un derecho consagrado constitucionalmente que no tenga un deber u obligación correlativo a cargo del Estado.

En esta materia, a pesar de los avances que el Proyecto de Constitución tiene, por ejemplo, en la enumeración de los derechos individuales y en la constitucionalización, con rango constitucional, de los Tratados internacionales sobre derechos humanos a los cuales se les prescribió aplicación preferente cuando sean más favorables; los aspectos negativos del proyecto pesan más que las razones que podrían merecer nuestra aprobación. De allí también nuestro voto negativo al Proyecto de Constitución, que fundamentamos en las siguientes razones.

A. La ausencia de consagración constitucional de derechos de protección al niño desde la concepción

A pesar de todo el avance del Proyecto en materia de derechos individuales y de que se hubiese repetido la regulación de la Constitución de 1961 sobre el carácter inviolable del derecho a la vida (art. 43), en el Proyecto no se estableció con rango constitucional el derecho de los niños a protección integral desde la concepción, como sí está regulado en el artículo 74 de la Constitución de 1961.

La Asamblea, aquí, violó las bases comiciales que la originaron y que le impusieron, como límite, la progresión de la protección de los derechos humanos. Al contrario, en este campo tan sensible hubo una regresión en la regulación constitucional, lamentablemente motivada por la discusión entre abortistas y no abortistas y entre movimientos feministas y la propia Iglesia Católica.

La Asamblea Nacional Constituyente no supo deslindar el campo de regulación y pretendiendo satisfacer los requerimientos de la Jerarquía Eclesiástica de la consagración del derecho de protección del niño desde la concepción, lo que hizo fue engañarla, ¡previendo la protección de la maternidad “desde la concepción” (art. 76) como que si pudiera haber otro momento a partir del cual se pudiera iniciar la maternidad!

Lo cierto de todo es que no existe el balance necesario que debe haber entre los derechos del niño y los derechos de la madre para que el equilibrio general de la protección y los derechos recíprocos se mantenga pues, en todo caso, el límite del ejercicio de todos los derechos humanos es “el derecho de los demás y el orden público y social”.

En todo caso, una Constitución que en el campo de los derechos individuales no garantice expresamente el derecho de todo niño a protección integral desde la concepción, por regresiva en materia de protección de derechos individuales, no merece nuestra aprobación.

B. La siembra constitucional del principio para el control de la libertad de información

En el Proyecto de Constitución, ciertamente se consagra el derecho de toda persona a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas y opiniones y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura, correspondiendo a quien haga uso de tal derecho plena responsabilidad por todo lo expresado (art. 57).

Sin embargo, al consagrarse el derecho de todos a la información, es decir, a ser informados, se adjetiviza dicha información al calificársela de “oportuna, veraz e imparcial” (art. 58), lo que sin dejar de ser un desiderátum que debe derivarse del principio general que el ejercicio de los derechos tiene como límite el derecho de los demás y el orden público y social (art. 20), así expresado constituye la siembra, en la Constitución, de un principio que podría dar origen al desarrollo de un control público o político que podría conducir a

la definición de “la verdad oficial” y por tanto, el rechazo de cualquier otra verdad en la información. En una Constitución signada por el principio de la progresión en la mayoría de los derechos individuales, esta regresión en materia de libertad de información es inadmisibles, pues abre una grieta en la Constitución que puede servir al autoritarismo.

C. La confusión entre buenas intenciones y los derechos constitucionales y el engaño que deriva de la imposibilidad de satisfacer algunos derechos sociales

En la consagración de los derechos humanos, uno de los principios esenciales de orden constitucional es el denominado principio de alteridad, que implica que todo derecho comporta una obligación y que todo titular de un derecho debe tener relación con un sujeto obligado.

No hay, por tanto, derechos sin obligaciones ni obligados; por lo que la consagración de supuestos derechos que no pueden originar obligaciones u obligados, por imposibilidad conceptual, no es más que un engaño.

Así sucede, por ejemplo, con varios de los derechos y garantías sociales, tal y como se consagraron en el Proyecto de Constitución, cuya satisfacción es simplemente imposible. Constituyen, más bien, declaraciones de principio y de intención de indiscutible carácter teleológico, pero difícilmente pueden concebirse como “derechos” por no poder existir un sujeto con obligación de satisfacerlos.

Es el caso, por ejemplo, del “derecho a la salud”, que se consagra como “un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida” (art. 83). Lo cierto que es imposible que alguien garantice la salud de nadie y que constitucionalmente se pueda consagrar el derecho a la salud. Ello equivale a consagrar, en la Constitución, el derecho a no enfermarse, lo cual es imposible pues nadie puede garantizar a otra persona que no se va a enfermar.

En realidad, el derecho que se puede consagrar en materia de salud, como derecho constitucional, es el derecho a la protección de la salud, lo que comporta la obligación del Estado de velar por dicha protección, estableciendo servicios públicos de medicina preventiva y curativa. De resto, regular el derecho a la salud, por imposibilidad de la alteridad, es un engaño.

Lo mismo podría señalarse, por ejemplo, del derecho que se consagra en el Proyecto de Constitución a favor de “toda persona”, “a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias” (art. 82). Este derecho, así como está consagrado, es de imposible satisfacción; se trata, más bien, de una declaración de principio o de intención bellamente estructurada que no puede conducir a identificar a un obligado a satisfacerla, y menos al Estado.

También resulta un engaño establecer en la Constitución, pura y simplemente, que “toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público no lucrativo que garantice la salud y asegure protección en contingencias... de previsión social”; siendo igualmente una imposibilidad prever que “El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social...” (art. 86).

De nuevo aquí, la intención es maravillosa, pero no para pretender regularla como un “derecho” constitucional con una obligación estatal correlativa, también de rango constitucional, cuya satisfacción es imposible. Se confundieron, en esta materia, las buenas intenciones y declaraciones sociales con derechos y obligaciones constitucionales, que originan otro tipo de relaciones jurídicas, incluso con derecho de ser amparados constitucionalmente.

D. El excesivo paternalismo estatal y la minimización de las iniciativas privadas en materia de salud, educación y seguridad social

En la regulación de los derechos sociales, en el Proyecto de Constitución no sólo se ponen en manos del Estado excesivas cargas, obligaciones y garantías, de imposible cumplimiento y ejecución en muchos casos, sino que se minimiza, al extremo de la exclusión, a las iniciativas privadas. En esta forma, servicios públicos esencial y tradicionalmente concurrentes entre el Estado y los particulares, como los de educación, salud y seguridad social, aparecen regulados con un marcado acento estatista y excluyente.

Por ejemplo, en materia de salud, se dispone que para garantizarla “el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, ... integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad” (art. 84). Se trata,

por tanto, de un sistema público de salud, regulado como un servicio público gratuito que forma parte del sistema de seguridad social. Nada se dice en la norma sobre los servicios privados de salud, aún cuando en otro artículo se indica que el Estado “regulará las instituciones públicas y privadas de salud” (art. 85).

En materia de seguridad social, el rasgo estatista del sistema es aún mayor: se declara la seguridad social como un servicio público de carácter no lucrativo, estando obligado el Estado “de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas”, precisándose, además, que las cotizaciones obligatorias sólo “podrán ser administradas con fines sociales bajo la rectoría del Estado” (art. 86). Se excluye así, en principio, toda iniciativa privada en materia de seguridad social y se minimiza la participación privada en la administración reproductiva de los fondos de pensiones.

En materia de educación, la tendencia estatista es similar: se regula la educación, en general, como un derecho humano y un deber social fundamental; se la declara en general como “democrática, gratuita y obligatoria” y se la define como “un servicio público” que el Estado debe asumir “como función indeclinable” (art. 102). Nada se indica en la norma que se refiere a la educación privada, y solo es en otro artículo que se consagra el derecho de las personas “a fundar y mantener instituciones educativas privadas bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de este” (art. 106). La estatización de la educación, por tanto, no tiene límites en el Proyecto Constitución, habiéndose eliminado del texto constitucional la disposición, que en la materia prevé la Constitución de 1961 de que “El Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes” (art. 79).

En esta materia, de nuevo, la Asamblea violó las bases comiciales al ignorar el carácter progresivo de la protección de los derechos humanos, y eliminar este derecho de protección que corresponde a la educación privada.

E. La discriminación constitucional a favor de los pueblos indígenas y la siembra de principios desintegradores del Estado

Una de las novedades del Proyecto de Constitución ha sido la inclusión de un capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas, so-

bre todo si se compara su contenido con la escueta norma que trae la Constitución de 1961 que se limita a remitir a la ley para el establecimiento del “régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación” (art. 77).

La verdad es que, de una idea de régimen de protección, en el Proyecto de Constitución se pasó a un régimen discriminatorio en exceso respecto del resto de la población de nuestro territorio, al establecerse en general, un régimen de Estado dentro del Estado, con grave riesgo futuro a la integridad del territorio y de la Nación.

Bien es sabido que al Estado se lo define en el derecho constitucional como un pueblo, asentado en un territorio con gobierno propio. Esos tres componentes pueblo, territorio y organización política definen al Estado; y, este solo puede ser uno. No puede haber varios Estados en un mismo territorio.

Sin embargo, en el Proyecto de Constitución, en el primero de los artículos relativos a los derechos de los pueblos indígenas, se señala que “El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su propia organización social, política y económica, sin culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida” (art. 119).

De nuevo, esta declaración de principios es un desiderátum humano, pero su consagración en un texto constitucional es cosa distinta: genera derechos y deberes y en su forma, constituye el reconocimiento de un Estado dentro del Estado, con grave riesgo futuro a la generación de conflictos que afecten a la integridad territorial de la Nación.

4. El voto NO a una Constitución económica concebida para el estatismo insolvente

El paternalismo estatal en el campo social conduce inexorablemente a la concepción de una Constitución económica con una gran carga estatista. En efecto, la tercera parte del Proyecto de Constitución, como toda Constitución contemporánea, está destinada a regular la Constitución económica, en la cual se establecen las reglas de juego del sistema económico del país, el cual sigue concibiéndose en un principio, como un sistema de economía mixta, que se basa en reconocer la iniciativa privada y los derechos de propiedad y libertad

económica, pero fundamentándolo en principios de justicia social, lo que permite la intervención del Estado en la economía, en algunos casos en forma desmesurada.

En esta materia, a pesar de que en las discusiones del Proyecto se lograron establecer algunos equilibrios importantes entre la libertad económica y la intervención del Estado, el marcado acento estatista, aunado a las consecuencias fiscales del paternalismo social y del populismo que contiene, que hacen inviable financieramente el rol del Estado, así como el terrorismo tributario que informa el Proyecto, son justificadas razones que pesan más para que le demos un voto negativo.

A. La posibilidad casi ilimitada de intervención estatal en la economía

En efecto, el Proyecto de Constitución no sólo es manifiestamente estatista en materia económica, al atribuir al Estado la responsabilidad fundamental en la gestión y prestación de los servicios públicos básicos en materia de salud, educación y seguridad social, y de los de carácter domiciliario como distribución de agua, electricidad y gas, sino que ello también deriva de la regulación, en el mismo, de un conjunto de potestades reguladoras, de control y de planificación.

Las normas relativas a la economía, por tanto, son básicamente las destinadas a prever la intervención del Estado, destinándose a lo privado, en realidad, las escuetas normas reguladoras de la libertad económica (art. 112) y de la propiedad privada (art. 115). No existe, sin embargo, el equilibrio necesario entre lo público y lo privado, privilegiándose en el sector privado sólo actividades no fundamentales en la generación de riqueza y empleo como la agrícola (art. 305), la artesanía (art. 309), la pequeña y mediana empresa (art. 308), y el turismo (art. 310).

A ello se agregan normas de control y persecución como las relativas a los monopolios y a los delitos económicos (arts. 113 y 114); la declaración como del dominio público del subsuelo, las costas marítimas y las aguas (arts. 112 y 304) lo que abre un campo ilimitado respecto del control estatal del uso y aprovechamiento de dichos bienes; la reserva al Estado de la industria petrolera, y la posibilidad de reserva de otras actividades, servicios o explotaciones de carácter estratégico (art. 302); y las normas que prevén las potestades planificadoras del Estado, tanto a nivel nacional (arts. 112 y 299) como a nivel local (art. 178).

El Estado, así, en el Proyecto de Constitución es responsable de casi todo, y puede regularlo todo. La iniciativa privada aparece marginal y marginada. No se asimiló la experiencia del fracaso del Estado regulador, de control, planificador y empresario de las últimas décadas, ni se entendió la necesidad de privilegiar las iniciativas privadas y estimular la generación de riqueza y empleo por la sociedad.

El resultado del texto del Proyecto constitucional en materia económica, visto globalmente y en su conjunto, es el de una Constitución hecha para la intervención del Estado en la economía y no para el desarrollo de la economía por los privados bajo el principio de la subsidiariedad de la intervención estatal

B. La incapacidad financiera para la atención por el Estado de las tareas y responsabilidades que se le asignan

El Estado que se concibe en el Proyecto constitucional, cuando se analiza en su conjunto el enorme cúmulo de responsabilidades que se le atribuyen en el campo social, de la salud, educación, seguridad social y cargas laborales, con exclusión sistemática de las iniciativas privadas; lo hacen totalmente incapaz, financieramente, para atenderlas. Para la previsión de las regulaciones del Estado paternalista previstas en el Proyecto de Constitución, no hubo cálculo alguno de costos, lo que coloca al Estado, si pretende asumirlas y cumplirlas, de entrada, en una situación de quiebra, por estar obligado a pagar más de lo que es capaz y puede recaudar en impuestos, máxime en un país en el cual no hay hábito ciudadano de contribuyente.

Si a ello se agrega la previsión con rango constitucional de que la gestión fiscal debe equilibrarse en un marco plurianual del presupuesto “de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios” (art. 311); no se entiende cómo será posible la atención por el Estado de todas las obligaciones que se le imponen.

C. La consagración del terrorismo fiscal como ilusión para resolver la insolvencia estatal y la desprotección de los contribuyentes

La enorme responsabilidad social atribuida al Estado y los costos financieros que conlleva su atención, por supuesto que implicarán la exacerbación del ejercicio de la potestad tributaria del Estado en sus diversos niveles territoriales y, de inmediato, en el nivel nacional y en el nivel municipal. Ello exigía, por, sobre todo, el establecimiento de un adecuado equilibrio entre la potestad pública y los

derechos de los individuos, de manera que el ejercicio de la primera no afecte la capacidad económica de los contribuyentes ni sus garantías constitucionales, que requieren de protección especial.

El Proyecto de Constitución, en esta materia, no reguló nada específico sobre el necesario respeto de la capacidad contributiva de las personas ni sobre el principio de que la imposición debía revertir hacia los contribuyentes-ciudadanos, en servicios públicos adecuados. Nada se reguló en el Proyecto, además, sobre las garantías constitucionales del contribuyente frente al ejercicio de la potestad tributaria, ya que es precisamente con ocasión de su ejercicio que todo el poder del Estado se puede volcar sobre los individuos. Al contrario, las únicas normas nuevas previstas en el Proyecto en esta materia, tienden a castigar la evasión fiscal con penas privativas de la libertad personal (art. 317), estableciéndose en las Disposiciones Transitorias normas destinadas a regularizar el terrorismo fiscal (Disposición Transitoria Quinta), elaboradas pensando como si sólo las grandes empresas fueran contribuyentes, a quienes sólo hay que perseguir, e ignorando que en un sistema de Estado con incapacidad financiera estructural todas las personas son o deben ser potencialmente contribuyentes y, por tanto, sujetos de persecución fiscal.

En esta materia el Proyecto de Constitución se olvidó del ciudadano y de la protección y seguridad que había que brindarle.

D. La lesión a la autonomía del Banco Central de Venezuela

El Proyecto de Constitución atribuye al Banco Central de Venezuela el ejercicio exclusivo y obligatorio de las competencias monetarias del Poder Nacional, atribuyéndole la autonomía necesaria para ello, sin perjuicio de la necesaria coordinación con la política económica general (art. 318).

Sin embargo, esa autonomía se limita en el Proyecto, con remisión a la Ley, a tal punto que puede neutralizarse completamente, politizándose la gestión de la Institución. Ello deriva de las siguientes previsiones: en primer lugar, la posibilidad de regularse legalmente la remoción del Directorio del Banco por incumplimiento de metas y objetivos de la política monetaria; en segundo lugar, la obligatoriedad de rendición de cuenta de su actuación, metas y resultados respecto de sus políticas, ante la Asamblea Nacional; en tercer lugar, la previsión de inspección y vigilancia del Banco por parte de la Superintendencia de Bancos; en cuarto lugar, la aprobación por la Asamblea Nacional del Presupuesto de gastos de funcionamiento e inversiones del Banco (art. 319); y por último, conforme con la Dis-

posición Transitoria Cuarta, la intervención de la Asamblea Nacional en la designación y ratificación de los miembros del Directorio del Banco (ord. 8).

Con este esquema constitucional, la consagrada autonomía del Banco Central de Venezuela puede ser minimizada, abriéndose campo a la politización de la Institución.

5. *Apreciación general: el proyecto de Constitución debe ser rechazado por estar concebido para el autoritarismo, el paternalismo estatal, el populismo y el estatismo insolvente*

Las anteriores son las razones en las cuales nos fundamentamos para votar NO en el referéndum constitucional del 15 de diciembre, y que se refieren a los aspectos esenciales del Proyecto de Constitución, tanto en la Constitución política, la Constitución social y la Constitución económica que contiene.

En efecto, en cuanto a la Constitución política en el Proyecto de Constitución, cuando se analiza globalmente, particularmente en los elementos antes mencionados, pone en evidencia un esquema institucional para el autoritarismo, que deriva de la combinación del centralismo de Estado, del presidencialismo exacerbado, de la partidocracia y del militarismo que constituyen los elementos centrales diseñados para la organización del Poder del Estado.

Esa no es la Constitución política que la democracia requería para su perfeccionamiento, y que, al contrario, debía haber estado montada sobre la descentralización del poder, un presidencialismo controlado, la participación política y la sujeción de la autoridad militar a la civil. Con ese esquema no podemos estar de acuerdo, y de allí nuestro voto negativo el 15 de diciembre de 1999.

Por su parte, en cuanto a la Constitución social, en el Proyecto, al enumerar el elenco de derechos humanos y de garantías y obligaciones estatales, analizada globalmente, lo que muestra es un marginamiento de la sociedad y de las iniciativas particulares, haciendo recaer sobre el Estado todas las obligaciones imaginables, imposible de cumplir. Es una Constitución concebida para el paternalismo, lo que se traduce en populismo.

Esa no es la Constitución social que se requería para fundar una democracia social y participativa, para lo cual debió haber revalorizado la participación de todas las iniciativas privadas en los procesos educativos, de salud y de seguridad social, como actividades en las cuales tiene que existir una corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad.

Por último, el Proyecto de Constitución, en su componente de Constitución económica, completa el cuadro paternalista de la Constitución social, inclinándolo el régimen constitucional hacia el Estado en lugar de hacia la iniciativa privada, originando un estatismo exagerado, con el riesgo de multiplicación de una voracidad fiscal incontrolable concebida para aplastar al contribuyente, al cual no se protege constitucionalmente.

Esa no es la Constitución económica que se requería para fundar la política de desarrollo económico que requiere el país, que tiene que apuntar hacia la creación de riqueza y empleo y que el Estado es incapaz de lograr sin la decisiva participación de las iniciativas privadas, que lejos de ser perseguidas, deben ser protegidas e incentivadas. Caracas, 30 de noviembre de 1999.

Lamentablemente, todo lo que entonces vaticiné que podía ocurrir con la Constitución de 1999, en los últimos cinco lustros se materializó, no solo por haberse derrumbado la democracia, sino porque se desarrolló un autoritarismo político, montado sobre el centralismo, el presidencialismo, el estatismo, el paternalismo de Estado, el partidismo y el militarismo.

XX

VEINTICINCO AÑOS PERDIDOS PARA ESTAR DE NUEVO, EN 2024, EN UN MOMENTO CONSTITUYENTE

En cuanto a la Constitución aprobada por el pueblo el 15 de diciembre de 1999, no hay que olvidar que a la semana siguiente, la Asamblea Nacional Constituyente, sin que la Constitución se hubiese siquiera publicado dictó un régimen transitorio, que materialmente puso en suspenso el texto aprobado produciéndose un golpe de Estado contra la Constitución,¹¹³ que desde entonces dejó de tener efectiva vigencia habiendo sido subsiguientemente violada con impunidad, con el aval de la Sala Constitucional, que también la ha mutado impunemente.¹¹⁴

Y sin Constitución con efectiva vigencia, lo que hemos tenido en Venezuela en los últimos 25 años ha sido la demolición total del sistema democrático,¹¹⁵ y con ello, la destrucción total del país, como si el mismo

¹¹³ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000

¹¹⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Juez Constitucional y la aniquilación del Estado democrático. Algunas claves “explicativas” encontradas en una Tesis “secreta” hallada en Zaragoza*, Colección de Crónicas constitucionales para la Memoria Histórica, No 4, Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2024.

¹¹⁵ Véase: Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York 2010; *The Collapse of the Rule of Law and the Struggle for Democracy in Venezuela. Lectures and Essays (2015-2020)*, Foreword: Asdrúbal Aguiar, Colección Anales, Cátedra Mezerhane sobre democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos, Miami Dade College, 2020; *The Fake Rule of Law and the Rise of Kakistocracy in Venezuela (Rule of Lies and Rule of Power)*, EJV International Editions, New York 2023.

hubiese sido devastado por un conflicto bélico entre dos grupos armados, pero que ha sido en realidad, un conflicto conducido por y desde el Estado y su gobierno, contra la sociedad, el país, la Nación y sus instituciones y ciudadanos. Ha sido, por supuesto, una guerra asimétrica, entre un Estado capturado por una banda criminal, contra todo el país, es decir, la sociedad, sus instituciones, la economía y las personas, de lo cual ha quedado una devastación similar a la que resulta de una guerra convencional entre ejércitos confrontados. Por ello, con razón, Ricardo Hausman ha dicho que:

“Venezuela es el colapso económico más grande que se ha dado en la historia de la humanidad fuera de guerras, registrado desde que hay estadísticas económicas,” refiriéndose, por supuesto, solo a guerras externas, siendo dicho colapso el producto directo de la guerra interna del Estado contra el país.¹¹⁶

Esa guerra, hay que recordarlo para apreciar la tarea constituyente que tenemos por delante, que se ha librado por el Estado y la *cleptokakistocracia* que lo conduce se ha manifestado, como lo hemos expuesto detalladamente en otro lugar, en 1. Una guerra contra el Estado mismo; 2. Una guerra contra sus propias bases institucionales; 3. Una guerra contra su propia forma de descentralización política; 4. Una guerra contra la economía pública y los servicios públicos; 5. Una guerra contra el país y sus habitantes; y 6. Una guerra contra la democracia y el ciudadano.¹¹⁷

Esa destrucción y ruina de la democracia, nos coloca de nuevo a los venezolanos, en 2024, en una situación de crisis terminal del sistema que ha controlado todo el poder desde 1999, y en el momento constituyente para que pueda ser cambiado, similar al que existió en 1998, que por supuesto coincide con la elección presidencial convocada anticipadamente para julio de 2028.

¹¹⁶ Véase Ricardo Hausman, “Ricardo Hausmann: “Venezuela es el colapso económico más grande que se ha dado en la historia de la humanidad fuera de guerras,” en *El Nacional*, 2 de junio de 2024, disponible en: <https://www.elnacional.com/economia/ricardo-hausmann-venezuela-es-el-colapso-economico-mas-grande-que-se-ha-dado-en-la-historia-de-la-humanidad-fuera-de-guerras/> Sobre el tema véase: José Guerra, *La Economía Chavista: Veinte años perdidos. Una propuesta para Venezuela*, CADIVI 2024.

¹¹⁷ Véase sobre esta guerra Allan R. Brewer-Carías, “El caso de Venezuela: un Estado depredador en guerra contra el país, sus instituciones, sus habitantes y sus ciudadanos,” en *Boletín de la Academia de Ciencia Políticas y Sociales*, No.173, julio-septiembre 2023, *Homenaje a Hildegard Rondón de Sansó*, Caracas 2024, pp. 771-808.

Ahora, como en 1998, el liderazgo democrático está en la obligación de identificar y asumir dicho proceso. Entonces, habiendo las fuerzas democráticas ganado la mayoría en la elección del Congreso en noviembre de 1998, sin embargo, el mismo no entendió el momento constituyente y, por tanto, no lo hizo suyo para poder producir los cambios que la propia democracia exigía, con la consecuencia de que aquél se perdió, fue arrebatado por otros y ésta se derrumbó.

Por ello advertí, el día 7 de agosto de 1998, en pleno momento constituyente por la crisis de funcionamiento del sistema democrático que se había establecido cuarenta años antes, en el Discurso de Orden que me correspondió dar como Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en la sesión solemne conjunta de todas las Academias Nacionales del país con motivo del Quinto centenario de la llegada de Cristóbal Colón a las tierras de Venezuela, que:

“Los venezolanos somos muy dados a olvidar la historia, incluso la reciente. Los mismos motivos que nos llevaron a proponer en 1992 la necesidad de una consulta popular sobre la Constituyente son los que ahora, agravados, nos llevan a pensar que ésta es inevitable para reconstituir el sistema político y el Estado.

El reto que hoy tenemos los venezolanos entonces es darnos cuenta definitivamente de cuál es la disyuntiva real que tenemos planteada: *o convocamos democráticamente la Constituyente para reconstituir el sistema político en ejercicio de nuestros propios derechos democráticos, o nos la van a convocar quizás después de conculcárnoslos por algún tiempo o por ahora, que siempre es un tiempo impreciso por arbitrario.*”¹¹⁸

Y agregaba, como se plasmó en las reseñas periodísticas del evento:

“No habría que esperar a una ruptura política para llegar a la Constituyente; ni debe existir temor hacia ella, por lo cual deben buscarse las vías para una reforma constitucional que le de piso político a tal transformación. Un nuevo proyecto nacional, sin exclusiones, que debieron asumir en su momento los partidos no termina

¹¹⁸ Véase el texto del discurso en: <https://allanbrewerCarías.com/wp-content/uploads/2007/09/665.-616.-500-años-definitivo-Discurso-Orden-13-7-98.pdf>

de calar, desembocando en el actual vacío político y de liderazgo, ya que ninguna de las opciones electorales se presenta como una alternativa.”¹¹⁹

Por supuesto, en 1998, no era ese el primer momento constituyente en la historia de Venezuela, ni fue el último, como precisamente se está manifestando en la actualidad, en 2024, con motivo de la movilización del alma nacional que ha llevado adelante la líder de la oposición democrática, María Corina Machado, con el apoyo de los más importantes partidos de oposición.

Y precisamente por ello, el reto está de nuevo en que el liderazgo opositor entienda que lo que está por delante, no es una elección presidencial más,¹²⁰ sino que la misma ocurre en un momento constituyente, el cual está también movido por una rebelión popular que quiere expresarse mediante el voto en las elecciones presidenciales previstas para fines de julio de 2024, y que por supuesto va a exigir mucho más que ganar una sola elección presidencial.¹²¹

No es, por supuesto, un momento constituyente para enfrascarse en la elaboración de una totalmente nueva Constitución, pues la misma aparte de que no ha sido aplicada en sus bases democráticas, lo que requeriría

¹¹⁹ Véase el reportaje de Luis Mendoza Rincones “No hay que temerle a la Constituyente,” en el diario El Globo, Caracas, 8 de agosto de 1998 (p. 4): e igualmente el de Luisana Colomine, “...La Constituyente es inevitable para reconstituir el Estado,” publicado en el diario El Universal, Caracas, el 8 de agosto de 1998 (p. 1-18). Véase también lo expresado en declaraciones dadas a José Luis Olivares, “O convocamos a una Asamblea Constituyente en democracia o nos la convocan,” publicadas en el diario Últimas Noticias, Caracas, el 20 de agosto de 1998 (p. 9).

¹²⁰ En ese sentido estimo que el “candidato” presidencial Sr. Ecarri, está totalmente equivocado al expresar que “no cree en una transición en el país, pero sí en una transmisión de mando” como si la de julio de 2024 fuera una normal elección presidencial en democracia plena. Véase Sofía Nederr, “Ecarri: Venezuela no está para transición sino para cambio de gobierno, env *Tal cual, en Morfema*, 6 de junio de 2024, disponible en: <https://morfema.press/actualidad/ecarri-venezuela-no-esta-para-transicion-sino-para-cambio-de-gobierno/>

¹²¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Crónica constitucional sobre la elección presidencial, ruina de la democracia, transición y momento constituyente en 2024*, 4, Editorial Jurídica Venezolana, Colección de Crónicas Constitucionales para la Memoria Histórica, No. 9, Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Católica Andrés Bello, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2024, 480 pp.

serían unas reformas sustanciales mínimas como, por ejemplo, restablecer la bicameralidad del Poder Legislativo, eliminar la reelección indefinida, restablecer la sujeción de los militares a la autoridad civil, y reforzar la descentralización el federalismo y el municipalismo en el país. En realidad, de lo que se trataría en 2024, es de comenzar a establecer un régimen Estado democrático de derecho, descentralizado, de libertades y de sumisión al derecho, que fue la promesa incumplida en el pasado.

Nueva York, 11 de julio de 2024.

VERBA VOLANT, SCRIPTA MANENT