

## PRIMERA PARTE

### LA CRISIS POLÍTICA Y LA CONVOCATORIA A UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

I. La crisis terminal del sistema político venezolano y el momento constituyente a partir de 1998 . . . . .	15
II. Los grandes ciclos histórico-políticos . . . . .	20
III. El inicio del sistema de Estado democrático centralizado de partidos, su crisis y el remedio descentralizador . . . . .	27
IV. La crisis política de 1992 y la propuesta de la constituyente . . . . .	32
V. La nueva necesidad de reconstituir el sistema político y la idea de la constituyente en 1998 . . . . .	37

## **PRIMERA PARTE**

# **LA CRISIS POLÍTICA Y LA CONVOCATORIA A UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

## I. LA CRISIS TERMINAL DEL SISTEMA POLÍTICO VENEZOLANO Y EL MOMENTO CONSTITUYENTE A PARTIR DE 1998

La Constitución de Venezuela de 30 de diciembre de 1999<sup>1</sup> fue producto de la Asamblea Nacional Constituyente convocada por el Presidente de la República, Hugo Chávez Frías, luego de que la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencias de 19 de enero de 1999 dictadas en Sala Política Administrativa<sup>2</sup>, admitiera la posibilidad de que, mediante referendo consultivo, el pueblo pudiera “crear” dicha instancia política no prevista ni regulada en la Constitución de 1961, para revisar la Constitución.

Ese proceso fue producto del momento constituyente que ha venido viviendo el país desde hace algunos años, con motivo de la crisis terminal del sistema político-constitucional del Estado centralizado de partidos que se consolidó al amparo de la Constitución del 23 de enero de 1961, sancionada con la participación de todos los partidos políticos como consecuencia del denominado Pacto de Punto Fijo de 1958<sup>3</sup>, en el cual la élite política del momento acordó hacer todos los esfuerzos por consolidar en el país un régimen democrático representativo.

Dicho Pacto, firmado por los líderes de los tres partidos políticos fundamentales de la época (Acción Democrática, Copei y Unión Republicana Democrática) fue producto, por una parte, del fracaso de dicha élite en haber logrado establecer un régimen democrático a partir de 1945, montado sobre la hegemonía de un partido político dominante, exclusi-

1 Véase el texto en la *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 5.453 de 20-03-90 Véase, además, en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, 3ª Edición 2001; y en Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *La Constitución de 1999*, Caracas 2000.

2 Véase el texto de las sentencias y los comentarios a la misma en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas 1999, pp. 25 a 53. Véase también los comentarios en pp. 85 y ss. de este libro.

3 Véase sobre el Pacto de Punto Fijo y los orígenes de la Constitución de 1961 y del sistema de partidos en Juan Carlos Rey, “El sistema de partidos venezolano” en J.C. Rey, *Problemas socio políticos de América Latina*, Caracas 1980, pp. 255 a 338; Allan R. Brewer-Carías, *Evolución histórica del Estado. Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo I, Caracas-San Cristóbal, 1996, pp. 394 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Caracas 1997, pp. 201 y ss.; y Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución y sus Enmiendas*, Caracas 1991, pp. 13 y ss. El texto del Pacto puede consultarse en *El Nacional*, Caracas 27-01-98, p. D-2.

vista y exclusionista, sin tener en cuenta que toda democracia debe construirse sobre el pluralismo partidista, donde el diálogo, la tolerancia, la negociación y la conciliación sean instrumentos de acción; y por la otra, de la consecución y la dolorosa experiencia del régimen militar que sucedió a dicho fracaso en la década 1948-1958.

La lección aprendida condujo a la inmodificable voluntad del liderazgo político, en 1958, de implantar un régimen democrático en Venezuela, país que en esa época era de los que menos tradición y cultura democrática tenía en toda América Latina.

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 tuvieron un extraordinario éxito: la democracia se implantó en Venezuela<sup>4</sup>; pero, lamentablemente, de Estado de partidos se pasó a partidocracia, pues los partidos se olvidaron que eran instrumentos para la democracia y no su finalidad.

En efecto, conforme a ese sistema político, los partidos políticos 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<sup>5</sup>. Y al final del último período constitucional de la década de los ochenta, la crisis del sistema estalló cuando el centro del poder político definitivamente se ubicó fuera del Gobierno y del aparato del Estado, en la cúpula del Partido Acción Democrática 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 sus Secretarios Generales regionales, y que designaba hasta los Presidentes de cada uno de los Concejos Municipales del país. El gobierno del Partido Acción Democrática durante el período 1985-1989 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 y durante el mismo se nombró la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)<sup>6</sup>, para precisamente no ejecutar nada en ese

4 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, pp. 178 y ss.

5 Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Estado. Crisis y Reforma*, Caracas, 1982, pp. 7 a 89; Allan R. Brewer-Carías, *El Estado Incomprendido. Reflexiones sobre el sistema político y su reforma*, Caracas, 1985.

6 La COPRE fue creada por Decreto N° 404 de 17-12-84, *Gaceta Oficial* N° 33.127 de 17-12-84. El conjunto de estudios y libros publicados por la COPRE y las propuestas de reforma que

campo, sino todo lo contrario, pues en ese período de gobierno fue que apareció la partidocracia con todo su espanto autocrático<sup>7</sup>. Afortunadamente, al menos de esa época, quedaron los estudios de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

El “Caracazo” es decir, la protesta popular generalizada que se produjo en Caracas, la capital de la República, el 27 de febrero de 1989<sup>8</sup>, a escasos días de la toma de posesión del nuevo Presidente electo por segunda vez, Carlos Andrés Pérez, fue el signo trágico del estallido social de la crisis del sistema de Estado de partidos, seguido de dos intentos militaristas de golpe de Estado, del 4 de febrero y del 27 noviembre de 1992, los cuales, además de atentatorios contra la Constitución, costaron centenares de vidas<sup>9</sup>.

Se trataba, en definitiva, de la crisis terminal del sistema político<sup>10</sup> que había sido instaurado a partir de los años cuarenta del siglo XX, y que montado sobre un esquema de Estado centralizado de partidos, como dijimos, 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. Más de cuarenta años después de la Revolución democrática de 1958 y más de 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 lati-

formuló durante su existencia de tres lustros, constituye un aporte muy significativo a la bibliografía jurídica política venezolana. Véase en particular el Proyecto de Reforma Integral del Estado en COPRE, *La Reforma del Estado (Proyecto de Reforma Integral del Estado)*, Vol. I, Caracas 1988.

7 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de Partidos*, Caracas 1988, pp. 14 y ss.

8 Véase sobre esta protesta J. Civit y L.P. España, “análisis socio-político a partir del estallido del 27 de febrero”, en *Cuadernos del Cendes*, N° 10, UCV, Caracas 1989, pp. 35 a 46.

9 Sin embargo, asombrosamente, el partido Movimiento al Socialismo (MAS) los calificó como una “conducta democrática” de los militares para expresar su descontento (*El Nacional*, Caracas 28-06-98, p. D-3). El MAS colaboró con el gobierno del Presidente Caldera (1994-1999) y ha sido aliado en el gobierno del Presidente Chávez. Véase sobre el intento de golpe militar del 4 de febrero de 1992: H. Sonntag y T. Maingón, *Venezuela: 4F1992. Un análisis socio-político*, Caracas 1992; G. Tarre Briceño, *4 de febrero-El espejo roto*, Caracas 1994.

10 Véase Pedro Guevara, *Estado vs. Democracia*, Caracas 1997; Miriam Kornblith, *Venezuela en los 90. Crisis de la Democracia*, Caracas, 1998. Por nuestra parte, véase lo que expusimos en 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, pp. 95 a 117; Allan R. Brewer-Carías, “La crisis terminal del sistema político” en *Una evaluación a estos cuarenta años de democracia*, *El Globo*, Caracas, 24-11-97, pp. 12 y 13; Allan R. Brewer-Carías, *La crisis terminal del sistema político venezolano y el reto democrático de la descentralización*, Ponencia al IV Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, Caracas, noviembre 1995. Dicho texto está publicado en Allan R. Brewer-Carías, *El Poder Nacional y el Sistema democrático de gobierno, Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo III, Caracas-San Cristóbal, 1996, pp. 655 a 678. Véase además lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, “Presentación” al libro *Los Candidatos Presidenciales ante la Academia*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1998, pp. 9 a 66. Véase además, Allan R. Brewer-Carías *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, Caracas 1999, pp. 15 a 85, cuyo texto seguimos en estas páginas.

noamericanos que nos la envidiaban, era de las que menos prestigio tenía incluso en nuestro propio país.

Lamentablemente, la crisis del sistema político de partidos condujo a que se la confundiera a veces deliberadamente, con una supuesta crisis de la democracia en sí misma como régimen político, contribuyendo a su desprestigio; cuando en realidad de lo que se trataba era de perfeccionarla y liberarla del despotismo o autocracia de los partidos. Por ello, hemos insistido en que no es la democracia la que ha estado en crisis, pues régimen político democrático no es lo mismo que sistema político de Estado de partidos, que sí es el que ha estado en crisis<sup>11</sup>.

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 mantenimiento de la democracia, décadas después no llegaron a entender la obra que habían realizado y todavía aún muchos no la entienden.

Los venezolanos nos habituamos a la democracia y la gran mayoría de los votantes en las elecciones de 1999 y 2000 nacieron en democracia. Tan habituados estábamos a ella que, a pesar de su desprestigio, nos parecía natural el disfrute de la libertad sin que el riesgo de perderla fuera motivo de particular preocupación.

Pensamos que tenía que cambiar, aun cuando la gran mayoría no sabía cómo; y el liderazgo político de los partidos encargados 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 estuviese en la etapa inicial de la democratización.

Esta incompreensión fue, precisamente, la que condujo a la crisis política terminal de los últimos años, donde un cambio inevitable está en curso, querámoslo o no; tal y como ocurrió 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 ocurrió hace más de medio siglo en la víspera de la Revolución de Octubre (1945), con el fin de la era del Estado autocrático centralizado. En cada uno de esos fines de 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 necesi-

11 Véase Allan R. Brewer-Carías, "La crisis de las instituciones: responsables y salidas" en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 64, Caracas 1985, pp. 130 a 155. Dicho texto está publicado en Allan R. Brewer-Carías, *Evolución Histórica del Estado. Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo I, op. cit., pp. 523 a 541.

dad de renovar y transformar el sistema, fue lo que contribuyó, en cada caso, a su deterioro final y a su colapso<sup>12</sup>.

Lamentablemente, en el actual momento histórico que ya se prolonga por varios años, estamos en una situación algo similar, con una crisis institucional global, pues la mayoría no sólo no cree ni confía en el Parlamento, 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 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 significa, los grupos que lo han controlado han educado a la población para que pida más como si la riqueza petrolera fuera inagotable, y como si no se hubiera comprobado que el modelo de repartir dadivosamente esa riqueza ha sido, no sólo una fuente de corrupción, sino una de las causas de la

12 Incluso, no debe olvidarse que en cada uno de esos fines de períodos histórico-políticos, la posibilidad del cambio político se planteó por la vía democrática y su fracaso fue lo que condujo, en definitiva, al derrumbe final del sistema. Así sucedió con la elección presidencial de 1846, donde Antonio Leocadio Guzmán enarbolaba la bandera del cambio apoyada por el Partido Liberal que amenazaba desplazar del poder al liderazgo de los próceres de la independencia. Guzmán perdió la elección, fue perseguido, vino el día del fusilamiento del Congreso (1848) y luego, con la dinastía de los Monagas, el deterioro total del sistema desembocó en las Guerras Federales. Así sucedió también con la elección presidencial de 1897, donde el General Manuel Hernández (el Mocho Hernández) postulado por el Partido Liberal Nacionalista, con una enorme popularidad, amenazaba también con desplazar del poder al desprestigiado liderazgo del Liberalismo Amarillo. La Revolución de Queipa que promovió luego del fraude electoral, terminó con la muerte del Presidente Joaquín Crespo y con ella, se produjo el vacío de poder que fácilmente llenó Cipriano Castro. Y por último, así sucedió igualmente con el intento de que se cambiara el sistema electoral en 1944, que permitiera la elección presidencial directa, y que el liderazgo medinista, lopecista y gomecista no permitió pues de lo contrario hubieran podido ser desplazados del poder por el liderazgo emergente de los nuevos partidos, particularmente de Acción Democrática. La frustración democrática provocada por el vacío político dejado por la incapacidad del candidato Diógenes Escalante como producto del consenso político, provocó la Revolución de Octubre de 1945. En todo caso, todos esos fracasos de cambio político por la vía democrática, por las razones circunstanciales que existieron en cada caso, condujeron, en definitiva, a la ruptura del orden constitucional, respectivamente, con el inicio de las Guerras Federales, 12 años después de 1846; con la Revolución de Queipa (1898) y la Revolución Liberal Restauradora (1899) como secuela del vacío de poder que se produjo a raíz de la elección de 1897; y con la Revolución de Octubre de 1945, meses después de la insuficiente reforma constitucional, de abril de ese año, y un año después de la elección local de 1944; y, en definitiva, a que se produjera un cambio radical del sistema político, pero como consecuencia de la fuerza y la violencia. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Evolución Histórica del Estado, Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo I, *cit.*, pp. 314 y ss.

El hecho electoral de 1998, por tanto, se configuró como una disidencia histórica. La voluntad popular de cambio expresada democráticamente, produjo la elección de Hugo Chávez Frías, quien también amenazaba, ciertamente, con desplazar del poder a los viejos partidos políticos. Pero en este caso, el cambio, a diferencia de otros tiempos, se expresó electoralmente y tuvo un inicio democrático que debíamos exigir y velar por que continuara. El éxito de su realización democrática, en todo caso, dependía de que el liderazgo, tanto tradicional como emergente, entendieran e identificaran el pago que tenían que pagar para asegurar la paz, que siempre se traduce en la pérdida de cuotas de poder.

crisis por la que estamos ahora 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, está arrastrando a la propia democracia, a la cual se asocia la corrupción y la ineficiencia. Y así han comenzado a surgir cantos de sirenas autoritarios que se han querido apoderar hasta del nombre de Bolívar y de la Patria, opacando las propias virtudes de la democracia.

La mayoría, sin embargo, quiere cambios radicales, pero contrariamente a cualquier autoritarismo, en libertad; por ello, esa mayoría que quiere en fin que la gobiernen, no llega a tomar conciencia de que la libertad está en riesgo de quedar perdida si la conducción de aquellos cambios totales pasa o se queda en manos de un liderazgo antidemocrático. Por ello, el verdadero dilema que hemos tenido los venezolanos en estos tiempos, es cómo lograr los cambios inevitables, indispensables y necesarios que se requieren en libertad y, por tanto, sin perder la democracia que no es, precisamente, la culpable del deterioro ni está en su destrucción el camino para la reconstrucción de la Nación.

## II. LOS GRANDES CICLOS HISTÓRICO-POLÍTICOS

Lo anterior pone en evidencia que Venezuela está en pleno proceso de terminación de uno de los grandes ciclos históricos de su vida política, a cuyo aceleramiento, sin duda, ha contribuido el hecho político más importante que se produjo en el siglo XX después de la introducción de la elección universal y directa del Presidente de la República a raíz de la Revolución de Octubre de 1945, y que fue la elección directa de Gobernadores y Alcaldes, a partir de 1989. Este no fue un hecho más dentro del proceso político venezolano, sino que puede considerarse como el detonante de la introducción en nuestro sistema político, de mecanismos de descentralización y participación políticas<sup>13</sup> y, en consecuencia, el hecho fundamental que ha contribuido en la última fase del Estado de partidos, a poner fin al ciclo histórico que se inició en los años cuarenta. Este ciclo histórico, que abarca el período de la segunda mitad del siglo XX, como hemos dicho, en realidad es uno más de los grandes ciclos históricos que han caracterizado, marcado y dividido la vida política venezolana.

En efecto, en nuestra historia política desde el año 1811 a la actualidad, pueden distinguirse cuatro grandes ciclos o etapas, dominadas, cada una, por un determinado régimen político estatal. A lo largo de los 190 años de vida republicana hemos tenido 26 Constituciones, pero ello

13 Véase *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993. Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Cariás. Ministro de Estado para la Descentralización*, Caracas 1994, pp. 13 a 20.



no significa que hayamos tenido el mismo número de pactos y regímenes políticos diferentes<sup>14</sup>. Al contrario, todo el conjunto de Constituciones y de hechos políticos acaecidos en el transcurso de la historia del país, pueden agruparse en *cuatro* grandes ciclos, cada uno con sus características, su régimen estatal, su propio liderazgo, su proyecto político y su propia crisis, decadencia o agotamiento que, en cada caso, marcaron una etapa histórica de algo más de una generación a la que correspondió, con sus sucesores, la implantación de un proyecto político concreto<sup>15</sup>.

Todos los ciclos políticos anteriores, hasta ahora, no evolucionaron en sí mismos, sino que se derrumbaron, en gran parte por la incomprensión del liderazgo político en haber tomado conciencia de los cambios que produjo, en cada etapa, el propio desarrollo del proyecto político concreto que las caracterizó.

### 1. *El Estado independiente y autónomo semidescentralizado (1811-1864)*

El primero de estos grandes ciclos político-constitucionales fue el del Estado independiente y autónomo semidescentralizado, que se inició con la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21-12-1811, y que estuvo dominado por la generación de los líderes y próceres de la Independencia, y sus sucesores. El proyecto que lo caracterizó fue la construcción e implantación de un Estado nuevo, fundado en lo que fue el territorio de ex-colonias españolas, basado en cuanto a la forma del Estado en la organización federal de las siete Provincias que quedaron como legado del régimen español; Provincias que se habían desarrollado en el sistema colonial como organizaciones administrativas altamente descentralizadas. Precisamente, fue por esa enorme descentralización y autonomía provincial que existía en los territorios de la Capitanía General de Venezuela establecida en 1777 que, como forma para estructurar un Estado nuevo -que fue lo que se propuso ese liderazgo político-, se escogió el esquema federal.

Por ello puede decirse que Venezuela, como Estado independiente, nació bajo una forma federal de Estado, porque entre otros factores, en el constitucionalismo de la época no había otra forma para construir un Estado sobre la base de una estructura político-territorial de ex-colonias

14 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1997.

15 Para el estudio detallado de estos ciclos históricos en el constitucionalismo venezolano, véase Allan R. Brewer-Carías, *Evolución Histórica del Estado, Instituciones Políticas y Constitucionales*. Tomo I, cit. pp. 257 a 389; y Allan R. Brewer-Carías, "Estudio Preliminar", *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 11 a 256.

descentralizadas. La “Confederación de Venezuela”, por ello, fue el esquema político tomado de la experiencia norteamericana para unir lo que estaba y había estado siempre desunido, salvo en los treinta años anteriores a la Independencia, a raíz de la creación de la Capitanía General de Venezuela (1777), que comprendía el grupo de Provincias que conformaron el territorio; pero en todo caso, incomunicadas entre sí, y altamente disgregadas.

La progresiva instauración de un Poder central dentro de las vicisitudes iniciales de la Guerra de Independencia, con Simón Bolívar como el líder político-militar del nuevo país en formación; antes y después de la separación de Venezuela de la llamada “Gran Colombia”, llevaron al mismo liderazgo que hizo la Independencia, y que asumió el control del Estado reconstituido a partir de 1830, a no entender los cambios que habían provocado; y a pretender aplicar a finales de la década de los cincuenta del siglo XIX, los mismos criterios políticos iniciales, como si no hubieran transcurrido casi tres décadas de vida republicana. Precisamente, hacia fines de la década de los cincuenta del siglo XIX, fue la lucha entre el Poder central, que había sido construido por los propios líderes regionales en el Gobierno, y el poder regional, que se había afianzado en las Provincias, lo que provocó la ruptura del sistema, culminando con las Guerras Federales (1858-1863). No faltaron en ese período de crisis, reformas constitucionales en 1857 y 1858, las cuales en nuestra historia, siempre han sido el prelude del derrumbe de los sistemas. De allí el gran temor que siempre hemos expresado en relación con las reformas constitucionales cuando se plantean como la “única solución” a los problemas de un sistema político en crisis.

Así, la Constitución se reformó en 1857 y 1858, y de allí, en medio de la guerra, no hubo más remedio que llamar al prócer que había estado actuando en la vida política del país desde la Independencia, y la había dominado por completo: José Antonio Páez. Fue llamado como el salvador, y la realidad fue que no duró sino meses en el poder, con dictadura y todo, acabando definitivamente con el sistema y concluyendo la última fase de las Guerras Federales.

## 2. *El Estado federal (1864-1901)*

Del derrumbe del Estado autónomo semidescentralizado surgió un nuevo Estado, un nuevo liderazgo político en el poder y un nuevo proyecto político, el del Estado federal. El cambio fue radical. Basta repreguntarse quién podía saber en 1856, por ejemplo, quienes eran Ezequiel Zamora o Juan Crisóstomo Falcón, líderes reconocidos de la Federación, ¿qué representaban? o ¿dónde estaban?. Eran, sin duda, líderes locales, pero sin que se sospechara siquiera de su potencialidad para dominar el

país. Incluso, el mismo Antonio Guzmán Blanco no era la persona que en esos momentos de crisis podría vislumbrarse como el que dominaría el segundo gran ciclo de la historia política del país, que va de 1863 hasta fines del siglo XIX.

Lo cierto es que en 1863, el anterior sistema fue barrido y comenzó la instauración de uno nuevo, en este caso basado en la forma federal del Estado, con una disgregación extrema del poder. La Constitución de 13-4-1864 estableció, así, los Estados Unidos de Venezuela.

Antonio Guzmán Blanco fue *primus inter pares* en el sistema político que dominaron los caudillos regionales, y entre otros instrumentos, en los primeros lustros del período gobernó a través de lo que se llamaron las “Conferencias de Plenipotenciarios”, que no eran otra cosa que la reunión de los diversos caudillos regionales en Caracas, para resolver los grandes problemas del país; un país, además, muy pobre, endeudado y sometido progresivamente a la autocracia central que al ser abandonada por el “Gran Civilizador”, quien se retiró a Francia, contribuyó progresivamente al deterioro del debilitado Poder central.

La última década del siglo XIX también estuvo signada por las reformas constitucionales de 1891 y 1893, entre otros factores y como ha sido una constante en la historia venezolana, para extender el período constitucional. Sin embargo, la crisis política derivada de la confrontación liberal de los liderazgos regionales no se podía resolver con reformas constitucionales; el problema era el del deterioro general del sistema, entre otros factores, por la lucha sin cuartel entre el Poder central y los caudillos regionales.

Este ciclo histórico concluyó con las secuelas de la Revolución Liberal Restauradora, la cual, frente al Poder central, pretendía restaurar el ideal liberal y federalista, y a cuya cabeza surgió Cipriano Castro; y luego, con la guerra que Juan Vicente Gómez desarrolló a comienzos del siglo XX, para terminar el liderazgo caudillista regional, y consolidar la hegemonía andina.

### 3. *El Estado autocrático centralizado (1901-1945)*

La Revolución Liberal Restauradora, en 1899, como se señaló, se inició en defensa de la soberanía de los Estados que se pensaba lesionada con la designación provisional de los Presidentes de los mismos por el Gobierno central.

Así, la protesta de Cipriano Castro que provocó su primera proclama, fue contra las decisiones del Congreso Nacional respecto al nombramiento provisional por el Presidente de la República, de los Presidentes de los Estados que se habían recién reinstaurado, después de que en la época de Guzmán Blanco se habían convertido en “secciones” de agrupa-

ciones territoriales mayores. Pero esa idea original, luego el propio caudillo de los Andes, Juan Vicente Gómez, se encargó de desvirtuarla como motivo de la revolución, y con una “evolución dentro de la misma causa”. La salida de Cipriano Castro del Poder -enjuiciado por la Corte Federal y de Casación-, puso fin definitivamente al ciclo del Estado federal, dándose inicio a un nuevo ciclo histórico en nuestra vida política, el ciclo del Estado autocrático centralizado, que se inició con la Constitución del 29-3-1901, concluyendo en 1945<sup>16</sup>.

Durante este ciclo del Estado autocrático centralizado, se comenzó la verdadera integración del país y se consolidó el Estado Nacional, el cual en muchos países de América Latina ya se había consolidado mucho antes, hacia mitades del siglo XIX. En este sentido puede considerarse que ese proceso fue tardío en Venezuela, por la disgregación nacional que produjo el federalismo del siglo XIX, y la aparición, luego, del Estado autocrático centralizado en la primera mitad del siglo XX.

Pero de nuevo, después de varias décadas de autocracia centralista y de construcción del Estado central que fue acabando progresivamente con todos los vestigios del Estado federal, salvo con su nombre, el liderazgo político andino no supo o no quiso entender los cambios que habían venido provocando en la sociedad y en las relaciones de poder, la propia consolidación e integración del Estado Nacional, el cambio político en el mundo como consecuencia de las dos guerras mundiales, y el proceso general de democratización que se estaba iniciando a comienzos de los años cuarenta del siglo pasado.

Por ejemplo, los sucesores políticos de Gómez, a pesar de la apertura democrática y de la modernización iniciada por Eleazar López Contreras e Isaías Medina Angarita, no supieron entender que el sufragio universal, directo y secreto en el año 1945, después de la Segunda Guerra Mundial, era el elemento esencial para consolidar la democracia que comenzaba a nacer. Se reformó la Constitución de nuevo en ese año, pero a pesar del clamor de los nuevos actores políticos, producto del sindicalismo naciente y de la apertura democrática que había surgido desde fines de los años 30, no se estableció el sufragio universal y directo, y lo que se consagró fue el sufragio universal limitado sólo para darle el voto a las mujeres en las elecciones municipales, excluyéndolas de las elecciones nacionales; sin modificarse el sistema de elección indirecta para Presidente de la República.

Se reformó la Constitución en 1945, pero sin tocarse los aspectos esenciales del régimen; por ello, dicho texto y el régimen político que se

16 Véase Allan R. Brewer-Carías, “El desarrollo institucional del Estado Centralizado en Venezuela (18991-1935) y sus proyecciones contemporáneas”, *Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica*, Madrid, 1985, N° 227, pp. 483 a 514; y N° 228, pp. 695 a 726.

había iniciado a principios del siglo XX, no duraron sino algunos meses más, hasta que se produjo la Revolución de Octubre de 1945. Basta leer el Acta Constitutiva de la Junta Revolucionaria de Gobierno, para constatar, al menos formalmente, la idea de que la Revolución se hacía, entre otros factores, para establecer el sufragio universal, directo y secreto en beneficio del pueblo venezolano<sup>17</sup>.

#### 4. *El Estado democrático centralizado de partidos (1945-1993)*

En 1945, de nuevo, terminó un ciclo histórico y quedó barrido el sistema, su liderazgo y la generación que había asumido el proyecto político iniciado a principios de siglo, instaurándose en su lugar un sistema de Estado democrático, pero igualmente centralizado. En esta forma, el centralismo que se inició a principios del siglo XX, como sistema estatal no terminó en 1945, sino que abarcó dos de los ciclos históricos recientes: el primero, el autocrático centralizado, y el segundo, el democrático centralizado que se instauró a partir de la Constitución del 5-7-1947, basado en dos pilares fundamentales que han caracterizado a nuestro Estado y a nuestro sistema político desde esa fecha: la democracia de partidos y el Estado centralizado.

En efecto, en primer lugar, el sistema político iniciado en 1945 y sobre todo, consolidado a partir de 1958 y en la Constitución de 1961, ha sido el de un régimen democrático pero de democracia de partidos, conforme al cual los partidos políticos han sido los que han monopolizado la representatividad y la participación políticas; en definitiva, han monopolizado el poder.

No hay duda de que en las últimas décadas la representatividad política en Venezuela ha sido representativa de los partidos, para lo cual se estableció, desde el año 1946, el sistema ideal para que los partidos asumieran ese monopolio de la representatividad: el sistema de representación proporcional conforme al modelo d'Hondt, que fue el que se aplicó, en general, hasta la reforma electoral de 1993<sup>18</sup>. Conforme a ese sistema, sólo los partidos pudieron tener representación en los cuerpos deliberantes, sin que a estos pudieran acceder otras organizaciones sociales. Y a pesar de las reformas legislativas que introdujeron elementos de uninominalidad para las elecciones de 1993, poco cambio se logró en esta materia por la propia conformación del "tarjetón electoral" con clara inducción al voto partidista.

17 Véase Allan R. Brewer-Carias, *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 977 y 978.

18 Véase Allan R. Brewer-Carias, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, cit., pp. 178 y ss.

Pero los partidos políticos no sólo tuvieron el monopolio de la representatividad, sino también el monopolio de la participación: asumieron también la conducción política del país, no habiendo otra forma de participar que no fuera sino a través de los partidos políticos.

Esta situación, por supuesto, era perfectamente legítima, pero los partidos políticos, lamentablemente, a lo largo de los últimos cuarenta años de desarrollo del sistema, se cerraron en sí mismos y comenzaron a configurarse como un fin en sí mismos, de manera que, incluso, no sólo no había otra forma de participar políticamente que no fuera a través de los partidos, sino que el acceso a los mismos partidos políticos fue progresivamente cerrándose y, por tanto, sin canales de participación adicionales. Progresivamente, además, se produjo el ahogamiento de todo el nuevo liderazgo que había estado surgiendo a pesar de la dirigencia tradicional, y que, sin la menor duda, estaba comenzando a irrumpir y a asumir la conducción del país.

En este proceso de centralismo democrático, los partidos no sólo ahogaron la sociedad civil penetrando a los gremios y a todas las sociedades intermedias, sino que además, ahogaron a los Estados y Municipios. Los Estados quedaron como meros desechos históricos; sus Asambleas Legislativas, como meras formas de reducto del activismo político partidista local, y los Ejecutivos estatales como meros agentes del Poder nacional, particularmente agentes de carácter policial; funciones que compartían con las de gestores para sus jurisdicciones de alguna que otra obra pública que podían lograr del Poder central.

Todo ese proceso contribuyó a configurar la gran entelequia contemporánea del Estado federal, vacío de contenido, donde no había efectivo poder político regional y local, ni niveles intermedios de poder, habiendo quedado concentrado todo el poder político, económico, legislativo, tributario, administrativo o sindical, en el centro. El centralismo de Estado fue, así, acompañado de otros centralismos, como por ejemplo, el de los partidos políticos, organizados internamente bajo el esquema del centralismo democrático. En igual sentido se desarrolló un centralismo sindical, como otro elemento fundamental del sistema.

Todo este sistema, desde la década de los ochenta del siglo XX, comenzó a resquebrajarse, y se ha estado desmoronando ante nuestros ojos. Los venezolanos de estos tiempos hemos sido testigos de ese proceso de cambio y transformación que, a la vez, y ello es lo más importante, ha sido producto de la propia democracia.

### III. EL INICIO DEL SISTEMA DE ESTADO DEMOCRÁTICO CENTRALIZADO DE PARTIDOS, SU CRISIS Y EL REMEDIO DESCENTRALIZADOR

En todo caso, no debe olvidarse que con motivo de la muerte de Juan Vicente Gómez, a partir de 1936 puede decirse que 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 acentuó; el antiguo campesino en gran parte se convirtió 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 de nuestras ciudades, tan característico 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 sociedad, 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 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 1944-1945, 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 engeguació al liderazgo, perdido en tratar de imponer un candidato de origen andino para su elección por el Congreso mediante un sistema indirecto de elección de tercer grado, ante la sombra de López Contreras que amenazaba con su propia candidatura<sup>19</sup>.

La Revolución de Octubre de 1945, provocada por la confusión candidatural generada por el liderazgo andino, de nuevo llevó a los militares al poder, aún cuando 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 es el momento de juzgar a la Revolución de Octubre; en realidad tenemos más de cincuenta años juzgándola y en todo caso, ya quedó en la historia. Lo importante a destacar es 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 habían contribuido a cambiarlo todo al comenzar e impulsar la apertura democrática; pero a la hora en que esta podía ponerlos en el riesgo cierto de 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 pagar por la continuación del proceso democrático. Reformaron la Constitución en abril de 1945 pero, como ya señalamos, 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 se produjo 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 Revolu-

19 No se olvide que el sistema implicaba primero, la elección de los miembros de los Concejos Municipales y de las Asambleas Legislativas; cuyos miembros, elegían, respectivamente, a los Diputados y Senadores al Congreso; quienes eran los que elegían al Presidente de la República.



ción para hacer lo que aquél no había entendido como indispensable, que era 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 actual, para el perfeccionamiento de la democracia. Ese fue el reto que tuvieron en 1945; y es el mismo que existe en estos comienzos del siglo XXI.

En 1945 no se quiso 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 sustituido 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 existió en 1946: la del pluralismo. La diferencia abismal que existía 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 Asamblea Constituyente de 1946 no estaban presentes todos los actores políticos, pues el medinismo estuvo ausente y fue perseguido; en el Congreso Constituyente 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 para que los venezolanos que se habían definido como proyecto político el implantar la democracia en Venezuela, con Rómulo Betancourt a la cabeza, se dieran 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. El Pacto de Punto Fijo de 1958 fue el producto más depurado de la dolorosa experiencia del militarismo de los años cincuenta, precisamente con el objeto de implantar la democracia, dando sus frutos plenos en las décadas posteriores.

La crisis del sistema político establecido en 1958 para operar la democracia que hemos tenido, y que desde hace años nos angustia, precisamente tiene sus raíces en las décadas anteriores de democratización. Y si todavía al comenzar el siglo XXI tenemos democracia, más de una década después del afloramiento de la crisis, sólo se debe a los remedios inmediatos, pero incompletos, que se le suministraron al sistema democrático, sin mucho convencimiento por cierto, al inicio del segundo gobierno de Car-

los Andrés Pérez (1989)<sup>20</sup>; con el comienzo del proceso de descentralización política mediante la revisión constitucional que se hizo, con la previsión de la elección directa de Gobernadores y el inicio de la transferencia de competencias nacionales a los Estados, reformándose el viejo y dormido esquema federal<sup>21</sup>.

En efecto, esas transformaciones políticas que se produjeron no fueron producto de factores externos al sistema democrático: fue la propia democracia, desarrollada por los partidos y bajo su conducción centralizada, la que provocó este cambio. No olvidemos que la democracia venezolana de la segunda mitad del siglo XX, fue producto del centralismo. Si no hubiésemos tenido un modelo de Estado de partidos altamente centralizado en el año 1958, quizás no hubiese habido forma de implantar la democracia en el país. No teníamos cultura democrática; la única forma que había para lograr el objetivo era que nos la impusieran; y la impuso el centralismo conducido por los partidos políticos. Al centralismo político partidista y al Estado de partidos, por tanto, le debemos la democracia, pero luego ha sido la propia democracia de partidos, la que ha estado conspirando contra el régimen de libertades<sup>22</sup>En todo caso, como hemos dicho, los partidos, en general, no entendieron cabalmente el proceso que se había operado por su propia acción, por lo que muchas de las transformaciones que aprobaron en los últimos años, a veces fueron adoptadas bajo presión de la sociedad civil, y no por propio convencimiento de su importancia como aportes a la sobrevivencia de la democracia.

El hecho político más elocuente de estos cambios en 1989 fue la elección directa de Gobernadores. Esa no fue una decisión política partidista propia de un sistema que venía funcionando. Esa fue, realmente, una decisión de sobrevivencia: no había otra forma de enfrentarse al proceso electoral de 1989, después de la protesta popular del 27 de febrero de ese año, recién instalado en la Presidencia de la República Carlos Andrés Pérez, que no fuera con el sometimiento a un proceso electoral en los Estados, distinto al nacional y para ello, la pieza clave era la elección directa de los Gobernadores. Esa decisión fue un signo del inicio de un esfuerzo de democratización de la democracia, a lo que se agregó la elec-

20 Véase los proyectos presentados por los candidatos presidenciales en 1988, en materia de reforma política en Allan R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de Partidos*, cit., pp. 309 y ss.

21 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Los problemas de la federación centralizada en Venezuela", *Revista Ius et Praxis*, Universidad de Lima, N° 12, 1988, pp. 49 a 96; Allan R. Brewer-Carías, "Bases Legislativas para la descentralización política de la Federación Centralizada, (1990: el inicio de una reforma)", en Allan R. Brewer-Carías y otros, *Leyes y Reglamentos para la Descentralización política de la Federación*, Caracas 1994, pp. 7 a 53. Véase también Allan R. Brewer-Carías, *El Poder Público Nacional, Estatal y Municipal. Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo II, Caracas-San Cristóbal, 1996, pp. 394 y ss

22 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de Partidos*, cit., pp. 92 y ss.

ción directa de Alcaldes, establecida en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de ese mismo año<sup>23</sup>.

En 1989, por tanto, se dictaron varias leyes de enorme importancia: La Ley que fijó el período de los poderes públicos estatales y municipales, en tres años; la Ley de elección y remoción de Gobernadores; la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que previó la elección directa de los Alcaldes, y por último, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, que fue la consecuencia ineludible de la decisión de elegir en forma directa a los Gobernadores. Se entendió que no había otra forma de atender a las expectativas derivadas de la elección, que no fuera transfiriendo poder y competencias nacionales a los Gobernadores<sup>24</sup>. Si estos hubiesen sido electos en un esquema totalmente centralizado, ello hubiera equivalido a elegir guerrilleros por votación popular, que iban a ponerse a la búsqueda de poder, si éste no se les comenzaba a transferir.

En consecuencia, la descentralización estuvo en el centro de este proceso de transformación que se había venido produciendo en el país, signado por la búsqueda de una mayor participación, y con una repercusión progresiva en la apertura de la propia democracia<sup>25</sup>.

Por eso, las reformas que se adoptaron fueron buscando otro tipo de sistema electoral que no fuera el de representación proporcional tradicional, y de allí los ingredientes de elección uninominal que se establecieron en 1993. Con ello se había estado buscando una mayor apertura de la democracia que había estado cerrada y controlada básicamente por los partidos políticos, los cuales, en su momento, no supieron abrirla a la penetración de la sociedad civil. Por ello, muy posiblemente si los sistemas de postulación hubiesen sido más abiertos en períodos anteriores, no hubiera habido necesidad de concluir en el sistema mitad plurinominal, mitad uninominal que no necesariamente, por si mismo, rindió los frutos de democratización esperados<sup>26</sup>.

En todo caso, en el futuro, no tenemos la menor duda que en Venezuela seguirá habiendo democracia sólo en tanto en cuanto seamos capaces de entender que una vez que quedó consolidada, tiene que efectiva-

23 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Municipio, democracia y participación. Aspectos de la crisis", *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, N° 11, Caracas, 1988, pp. 13 a 30.

24 Véase el texto de las leyes en Allan R. Brewer-Carías y otros, *Leyes y Reglamentos para la Descentralización de la Federación*, cit., pp.273 y ss. Allan R. Brewer-Carías y otros, *Ley Orgánica de Régimen Municipal*, Caracas 1990, pp. 269 y ss.

25 Véase Allan R. Brewer-Carías, "La Reforma Política del Estado: la Descentralización Política" en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público. (Labor en el Senado 1982)*, Tomo I, Caracas 1983, pp 15 a 39.

26 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Sufragio*, Caracas 1993. Véase sobre el sistema electoral de 1993, J.G. Molina y C. Pérez Baralt, "Venezuela ¿un nuevo sistema de partidos?. Las elecciones de 1993, en *Cuestiones Políticas*, N° 13, 1994, pp. 63 a 99.

mente descentralizarse; es decir, se hace necesario acercarla más al ciudadano, para que pueda 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, no podrá sobrevivir<sup>27</sup>.

La experiencia universal, por otra parte, 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<sup>28</sup>. Por ello es que no existen autocracias descentralizadas<sup>29</sup>.

Pero sin duda, a pesar de todas las advertencias, las reformas en tal sentido se iniciaron demasiado tarde<sup>30</sup>, sin anticiparnos a la crisis como había que hacerlo, y más bien en medio de ella. Por ello, en 1998-1999 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 había dejado el deterioro de los partidos políticos tradicionales y que de nuevo colocaron 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 pasado, y sobre lo cual más de uno habrá soñado. Al contrario, el reto que teníamos y aun tenemos los venezolanos es el de formular un nuevo proyecto político democrático que sustituya el Estado centralizado de partidos por un Estado descentralizado participativo.

#### IV. LA CRISIS POLÍTICA DE 1992 Y LA PROPUESTA DE LA CONSTITUYENTE

La crisis del sistema político centralizado de partidos, sin duda, había afectado los cimientos del Estado de derecho. Sin embargo, para reconstruirlo, como se señaló, no bastaba con reformar unos artículos de la Constitución, ni con decretar la disolución del Congreso y la destitu-

27 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999 Una reforma insuficiente y regresiva*, Caracas 2001.

28 Véase Allan R. Brewer-Carías, "La descentralización territorial: autonomía territorial y regionalización política" en *Revista de Estudios de la vida local*, N° 218, Madrid 1983, pp. 209 a 232.

29 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Organización Territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial*, Caracas 1997, pp. 108 y ss.

30 Véase en general, sobre las propuestas de reforma política y constitucional: COPRE *Constitución y Reforma. Un proyecto de Estado Social y Democrático de Derecho*, Caracas 1991; Ricardo Combellas (coordinador), *Venezuela. Crisis Política y Reforma Constitucional*, Caracas 1993; y COPRE, *Una Constitución para el ciudadano*, Caracas 1994. Más recientemente: Miguel Van der Dijks, *Transformaciones posibles del Estado venezolano*, Caracas 1999.

ción de todos los jueces, ni con llenar de militares o ex-militares los cargos ejecutivos. Así no se logra crear el Estado que necesitamos para asumir el siglo XXI. En esa forma, ni de la noche a la mañana, ni por Decreto se puede organizar un gobierno que efectivamente gobierne; una Administración Pública eficiente que preste los servicios públicos necesarios a satisfacción de los usuarios convertidos en contribuyentes productivos; en esa forma no se puede establecer una efectiva administración de justicia que la imparta rápida e independientemente, ni se puede crear un Congreso que efectivamente legisle y controle.

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 en momentos de crisis como los que hemos tenido en los últimos años, ya no lo podían hacer como en otros tiempos los líderes de unos cuantos partidos políticos cada vez más deteriorados, pues había que incluir a muchos otros nuevos actores políticos.

Es decir, el asunto era mucho más complejo, por lo que para resolver la crisis de la segunda transición democrática en la cual nos encontramos al finalizar el siglo XX, en nuestro criterio, no teníamos otra salida que no fuera la de realizar un proceso de reconstitución democrática del sistema político, convocando democráticamente a una Asamblea Constituyente; y, por supuesto, no porque en años recientes la hubieran descubierto y la propusieran algunos candidatos presidenciales, sino porque en la historia constitucional en un momento de crisis terminal de gobernabilidad y de pérdida de legitimación del Poder, no hay otra forma de reconstituir al Estado y al sistema político que no sea mediante una convocatoria al pueblo. La idea de la Asamblea Constituyente, por tanto, no debía ni podía ser una propuesta partidaria de uno u otro candidato presidencial, pues pertenecía a todos.

En la Venezuela de finales del siglo XX, esta idea de la convocatoria a una Constituyente la había planteado en 1991 el denominado Frente Patriótico<sup>31</sup> y en 1992, el Grupo de Estudios Constitucionales del cual formamos parte, en particular, a las pocas semanas del intento de golpe de Estado militarista que motorizó el entonces Teniente Coronel Hugo Chávez Frías contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez y contra la Constitución y la democracia.

31 Frente Patriótico. *Por una Asamblea Constituyente para una nueva Venezuela*, Caracas 1991.

El planteamiento, que fue objeto de debate público durante varios meses,<sup>32</sup> lo formulamos un mes después de ese acontecimiento en el Aula

32 En concreto, el 1° de marzo de 1992, a menos de un mes del intento de golpe de estado militarista del 4 de febrero de ese año, declaramos en el diario *El Nacional*, al periodista Elías García Navas, 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.

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.

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.

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 referendo 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 Constitución en julio de 1991, acordando la cesación del Congreso. En ese proceso colombiano debe recordarse que el presidente Gaviria asumió el liderazgo de la reforma constitucional.

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.

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.

De acuerdo a 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.

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.

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.

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.

Magna de la Universidad de Los Andes, en Mérida, en una Asamblea convocada precisamente para tratar el tema. En ese tiempo no sólo la sugirió el Consejo Consultivo designado por el Presidente Pérez a raíz del intento de golpe<sup>33</sup>, sino que llegó a ser incluido en el Proyecto de Reforma General de la Constitución que motorizó el ex Presidente Rafael Caldera en el Congreso<sup>34</sup>.

En 1992, por otra parte, el entonces Gobernador del Estado Zulia, Oswaldo Álvarez Paz, propuso formalmente el camino constituyente co-

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 al procedimiento ordinario de formación de las leyes, o sea, discusión en ambas Cámaras, y una vez que el proyecto sea aprobado debe someterse a referendo 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.

En el caso concreto que se llegase a aprobar la reforma propuesta, debe preverse que el voto que se formule en el referendo, 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.

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 en 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. (Véase en *El Nacional*, Caracas 01-03-92, p. D-2).

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

34 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.

mo salida a la crisis<sup>35</sup>; la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado también planteó el tema de la Constituyente al debate público<sup>36</sup>, e igualmente, el Fiscal General de la República, Ramón Escovar Salom, planteó a la Cámara de Diputados como el camino más racional y prudente para superar la crisis política, la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente<sup>37</sup>. En 1994, el Frente Amplio Proconstituyente formuló la propuesta<sup>38</sup> y asimismo, en 1995, la planteó Hermán Escarrá Malavé<sup>39</sup>.

En todo caso, en 1992, nuestra propuesta sobre la Constituyente pasaba por la necesaria reforma de la Constitución de 1961, para regular dicha institución para luego convocarla<sup>40</sup>.

35 Véase Oswaldo Alvarez Paz, *El Camino Constituyente*, Gobernación del Estado Zulia, Maracaibo, Junio 1992.

36 Véase los trabajos de Ricardo Combellas, "Asamblea Constituyente. Estudio jurídico-político" y de Angel Alvarez, "Análisis de la naturaleza de la crisis actual y la viabilidad política de la Asamblea Constituyente" en COPRE, *Asamblea Constituyente: Salida democrática a la crisis*, Folletos para la Discusión N° 18, Caracas 1992.

37 Véase *El Fiscal General y la Reforma Constitucional*. Comunicación del Dr. Ramón Escovar Salom al Presidente de la Cámara de Diputados Dr. Luis Enrique Oberto. Ministerio Público, Caracas 08-07-92. Véase, además, R. Escovar Salom, "Necesidad de una Asamblea Nacional Constituyente" en *Cuadernos Nuevo Sur*, N° 2-3, julio-diciembre, Caracas 1992, pp. 156 a 160.

38 Véase Frente Amplio Proconstituyente *¿Qué es la Constituyente?*, *El Nacional*, Caracas, 30-06-94.

39 Véase Hermán Escarrá Malavé, *Democracia, reforma constitucional y asamblea constituyente*, Caracas 1995.

40 El *Proyecto alternativo de Reforma Constitucional relativo a la Asamblea Constituyente y su inmediata convocatoria*, que presentamos un conjunto de organizaciones y personas el 7 de mayo de 1992, para convocar la Constituyente, consistía en agregar un nuevo artículo (250) a la constitución, con el siguiente texto:

**Artículo 1°:**

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

**Artículo 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 referendo 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 referendo se convocará dentro de los sesenta días siguientes a dicha formalización.*

3° *Para la validez del referendo 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.*



## V. LA NUEVA NECESIDAD DE RECONSTITUIR EL SISTEMA POLÍTICO Y LA IDEA DE LA CONSTITUYENTE EN 1998

El intento de golpe militar de febrero de 1992 que motorizó el entonces Teniente Coronel Hugo Chávez Frías, fue seguido de otro intento similar en noviembre de 1992, y fue el principio efectivo del fin del sistema político que se había consolidado al amparo del Pacto de Punto Fijo.

*La Asamblea, así constituida podrá incorporar a la misma miembros designados por los anteriores electos.*

### A. Miembros electos uninominalmente

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

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

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

### B. Miembros electos nominalmente de una lista nacional

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

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

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

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

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

### C. Miembros designados

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

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

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

Con posterioridad, un año después, en 1993, el Presidente de la República Carlos Andrés Pérez fue enjuiciado y lo sustituyó transitoriamente el Presidente Ramón J. Velázquez hasta terminar el período del primero; lapso durante el cual le dimos un gran impulso institucional al proceso de descentralización<sup>41</sup>.

*entidad federal en la cual se encuentre el circuito, o por grupos de electores respaldados por al menos un mil firmas;*

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

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

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

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

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

*12° La Asamblea Nacional Constituyente no interrumpirá el funcionamiento de los Poderes Públicos, salvo lo que resulte de la nueva Constitución una vez promulgada. Sin embargo, las Cámaras Legislativas no podrán, durante el funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, enmendar o reformar la Constitución, ni legislar sobre materia electoral, de partidos políticos, de descentralización y transferencia de competencias del Poder Público, sobre la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas Nacionales, ni sobre las referidas al Poder Judicial y a la Corte Suprema de Justicia, hasta tanto sea promulgada la nueva Constitución.*

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

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

En la propuesta, se planteaba, además, la necesidad de que la reforma constitucional que se proponía fuese aprobada por referendo, y que debía contener las siguientes Disposiciones Transitorias:

*Primera: La aprobación por referendo 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 periodo de postulación de candidatos, se encuentren investidos de los cargos de Ministros, Presidentes de Institutos Autónomos o Empresas del Estado, Jefes de misiones diplomáticas, Gobernadores de Estado, miembros electos principales o suplentes del Congreso de la República, de las Asambleas Legislativas o de los Concejos Municipales, Contralor, Fiscal o Procurador General de la República, Alcalde, o Juez en cualquier instancia del Poder Judicial. Tercera: El Proyecto de Reforma General a la Constitución de 1.961, elaborado por la Comisión Bicameral designada al efecto, y el cual ha sido objeto de discusión por el Congreso de la República, será presentado a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente, adjuntándole el conjunto de modificaciones que haya sufrido hasta el momento de la aprobación por el Congreso o alguna de sus Cámaras, del presente Proyecto de Reforma Parcial de la Constitución de 1.961.*

*41 Véase Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993. Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Cariás, Ministro de Estado para la Descentralización, Caracas, 1993.*

La elección presidencial de 1993 pudo haber constituido la apertura de la vía democrática para el cambio político que ya resultaba indispensable y que podía superar el centralismo partidocrático, pero lamentablemente, la opción popular se inclinó por el que consideramos era el menos indicado de los candidatos para motorizar cambio alguno, el Presidente Rafael Caldera, bajo cuya presidencia el sistema político de Estado centralizado de partidos entró en la etapa definitiva de crisis terminal.

La exigencia de cambio político al final del periodo constitucional del Presidente Caldera era incontenible, y ante el deterioro y desmoronamiento de los partidos políticos tradicionales, en particular Acción Democrática y Copei, y el consecuente vacío político que dejaron, el candidato popular que había enarbolado la bandera del cambio, Hugo Chávez Frías, quien había sido indultado por el Presidente Caldera, como se dijo, ganó la elección presidencial el 6 de diciembre de 1998<sup>42</sup>.

Con ello, sin embargo, se abrió la posibilidad de una vía democrática para el cambio político en el país.

Los motivos que nos habían llevado a proponer en 1992 la necesidad de una consulta popular sobre la Constituyente fueron los mismos que, agravados, también nos impulsaron en 1998 a pensar que ésta era inevitable para reconstituir el sistema político y el Estado<sup>43</sup>.

El reto que entonces teníamos los venezolanos, era darnos cuenta definitivamente, de cual era la disyuntiva real que teníamos planteada: o convocábamos democráticamente la Asamblea 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 en el referendo consultivo que se introdujo en la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997<sup>44</sup>, que atribuía 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 (art. 181).

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 noviembre o diciembre de 1998, se hubiera podido incluir una tercera

42 En la elección presidencial de 1998 Hugo Chávez Frías obtuvo el 56,20% de los votos válidos, seguido por Henrique Salas Römer, con 39,99%. La abstención fue de aproximadamente el 35,27%. Véase en *El Universal*, Caracas 11-12-98, p. 1-1.

43 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones sobre la crisis del sistema político, sus salidas democráticas y la convocatoria a una Constituyente”, en “Presentación” del libro *Los Candidatos Presidenciales ante la Academia*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1998, pp. 11 a 66.

44 Véase en *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 5.200 de 30-12-97.

tarjeta para efectuar la consulta sobre el tema de la convocatoria a una Constituyente, y hubiéramos podido salir de una vez del asunto en forma democrática, de manera que si el voto era afirmativo, como lo hubiera sido según lo que informaban las encuestas, el Congreso que se eligió en noviembre de 1998 hubiera tenido 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 Constituyente y así poder convocarla constitucionalmente en 1999<sup>45</sup>.

En esta situación de crisis terminal estimamos que no había que temerle a una Constituyente convocada democráticamente, es decir, no había que temerle a la democracia, siempre que tuviésemos claro que su sola convocatoria y funcionamiento no iba a acabar con los problemas del país; a lo que teníamos que temerle era a la incomprensión del liderazgo político sobre lo que estaba ocurriendo.

En todo caso, lo que sí consideramos que se debía evitar era que se procediera a su convocatoria sin previsión constitucional, como lo había anunciado el entonces candidato presidencial Hugo Chávez Frías y sus seguidores; y que de golpe fuéramos a resucitar 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 estos tiempos de crisis política generalizada, consideramos que no es 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 fueron el resultado de una ruptura política y no el mecanismo para evitarla. En estos tiempos de crisis de la democracia, estimábamos que una Constituyente era para que las fuerzas políticas pudieran llegar democráticamente a un consenso sobre ese nuevo proyecto de país. Por eso, lo importante era que la democracia la asumiera como cosa propia, por supuesto con el riesgo para el liderazgo tradicional 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 continuara. Identificarlo era la tarea histórica que teníamos por delante.

La Constituyente así planteada, por supuesto, no era para destruir ni para excluir como se había sugerido por algunos, pues para establecer cualquier forma de autocracia o de autoritarismo no era necesario Constituyente alguna, más bien constituía un estorbo y un enredo.

45 Véase lo que expusimos al respecto, en noviembre de 1998, en Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*. Caracas 1999, pp. 78 a 85.

La conclusión de la crisis terminal en la cual nos encontrábamos, por tanto, no era otra que reconstituir el sistema político para lo cual no sólo debía seguir siendo democrático, sino ser más democrático.

1. *La necesidad de un nuevo acuerdo, pacto o consenso para asegurar la gobernabilidad democrática*

En 1998 e independientemente de la legítima tarea de cada candidato y de cada partido en presentar en las elecciones una cara o máscara propia y distinta para buscar votos, lo que si era claro era que ninguno de los candidatos ni partidos aisladamente parecía estar en capacidad de asegurar la gobernabilidad democrática después de las elecciones, pues no era difícil vaticinar que ningún partido llegaría a obtener la mayoría parlamentaria, y aunque así fuera, 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 últimos años, que derivaba de la caída de los precios del petróleo. No era la crisis financiera interna la que iba a agobiar al Estado, sino la crisis global del propio Estado petrolero.

Y ella, que va 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. Nos espantó leer a comienzos de 1998 todos los epítetos inimaginables que salieron de las cuevas y trincheras políticas, cuando el Profesor Luis Castro Leiva en su Discurso en la Sesión Solemne de las Cámaras Legislativas con motivo de la celebración de los cuarenta años del 23 de Enero de 1958, planteó este mismo problema de la gobernabilidad y de la necesidad de un acuerdo político para asegurar la gobernabilidad democrática<sup>46</sup>. Lo insólito es que si no lo había, 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 quisieran que éstas continuaran.

No era que estuviésemos planteando la disyuntiva electoral de 1998 en términos de democracia o guerra civil como algún candidato lo

46 Véase el texto en *El Nacional*, Caracas, 24-01-98, p. D-1. Véanse los comentarios sobre dicho planteamiento en *El Nacional*, Caracas. 27-01-98, p. D-1. Véase asimismo sobre el tema del acuerdo para la gobernabilidad, los comentarios de Arturo Sosa S.J. en *El Universal*. Caracas 03-02-98, p. 1-16 y 17-06-98 p. 1-14.

hizo, pues en definitiva ni la democracia ni la Constituyente 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 cerca, tenía que ser la aversión de todos.

La democracia venezolana se mantuvo por cuarenta años gracias a que el partido Acción Democrática abandonó el exclusivismo sectario de los años cuarenta del siglo XX, y tuvo que comprender, por la represión de la dictadura militar, que en estas tierras no se podía pretender gobernar 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 acabado, porque cuarenta años después el país era otro; la democracia centralizada de partidos conducida por partidos regidos por el principio del centralismo democrático, había quedado en la historia, es decir, había terminado; y para que la democracia pudiera sobrevivir, por supuesto, 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 próximas décadas, que era lo que teníamos y aún tenemos planteado por delante.

Por supuesto, no podía ser el “Acuerdo Nacional” que habían propuesto algunos partidos y líderes políticos en 1998, formulado tardíamente por cierto, como tantas otras veces ha ocurrido en nuestra historia. No, como señalábamos en 1998, el asunto era más complejo, más democrático: un acuerdo no podía ser lo que todavía había podido haber sido hace décadas, es decir, un documento al estilo del de Punto Fijo, 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 eran demócratas y la democracia se había desparramado por todos los rincones de esta tierra, de manera tal que nadie se hubiese 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 debía 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 gracias al proceso de descentralización. Hacia todavía treinta años que bastaba que luego de hablar con el Alto Mando Militar se reunieran Rómulo Betancourt, Rafael Caldera y Jovito Villalba, los líderes de los partidos tradicionales, 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, eso no era posible, ni podía serlo.

Ese necesario acuerdo que se requería para asegurar la gobernabilidad futura, por tanto, era mucho más complejo que el de 1958, requería de la participación de muchos nuevos actores y, por sobre todo, requería de un mecanismo que les garantizara su representatividad democrática. Pero precisamente, la misma crisis impedía la identificación precisa de todos los nuevos actores políticos; por eso la idea de la 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 desarrollarse todos los poderes creadores necesarios, aún cuando con el rechazo de todas las fantasmagóricas ideas de clara inspiración totalitaria que comenzaron a aflorar como las de un “Poder Moral” o fórmulas por el estilo.

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 Asamblea Constituyente tardía, la de 1858; sucedió con la crisis de fin del siglo XIX, también con dos reformas constitucionales y otra Asamblea Constituyente tardía y mal convocada, la de 1891; y sucedió con la crisis de los cuarenta del siglo pasado, con una reforma constitucional y una Asamblea 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 de 1945 para llegar a la Constituyente de 1946; y fue necesario el militarismo de los años cincuenta para llegar al Congreso constituyente de 1958.

Lo que no había derecho en el fin del siglo XX, en la época de las comunicaciones inmediatas, interactivas y virtuales era que el liderazgo político no inventara y tuviera a toda la población como espectadores de una función que había terminado, a la espera de que subiera el telón, pero sin que nadie supiera a ciencia cierta del espectáculo que íbamos a tener, el cual podía ser cualquier cosa. Por ello, lo que no había derecho era que en un país democrático, tuviéramos que esperar, de nuevo, como tantas veces en la historia, una ruptura política para llegar a la Constituyente.

El reto que 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 garantizara la gobernabilidad, de manera que si ésta no se aseguraba desde el inicio, podía que el colapso definitivo de la democracia estuviese próximo.

En esta situación, hay 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, gústete o no a quien quiera gobernar. Pero el problema real en 1998, no era llegar al poder, sino qué hacer una vez que se llegase a él y sobre esto los venezolanos habíamos oído muy poco en la campaña electoral, salvo algunas frases cohete que sirven 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 además, implicaba un cambio generacional.

Por ello, en 1998, 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 pretendiera suprimir la democracia y tuviera como sustento el uso arbitrario de la fuerza.

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 ni hay otra forma de garantizar su sobrevivencia que no fuera 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 nuestro criterio, si había un termómetro infalible para determinar el grado democrático de las propuestas electorales de cualquiera de los candidatos o partidos en esos momentos, en Venezuela, era su concepción sobre la descentralización política del país.

La descentralización, por último, ha sido el signo de la historia de Venezuela: por ser Provincias coloniales pobres durante los primeros tres de los cinco siglos de nuestra historia, fuimos altamente descentralizados, originándose un poderoso poder local que se arraigó en los Cabildos; el cuarto siglo, el XIX, 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 siglo XX fue el 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, el péndulo necesariamente tenía y



tiene que moverse de nuevo hacia la descentralización política y participativa. Descentralización y participación son, por tanto, las dos vías para que la democracia perviva y responden a la necesidad del cambio en libertad que los venezolanos quieren.

Más democracia desde el punto de vista del Estado, es decir, democratizar el Estado, sólo se logra con la descentralización política. Pero además de descentralizar el Estado para afianzar la democracia, ésta tiene que despartidizarse para que aquél pase de ser un Estado de partidos y convertirse en un Estado participativo. Es decir, hay que hacer a la democracia más democrática, y esto sólo se logra con la participación del pueblo en el proceso político, y no solamente cada 5 ó 6 años en las elecciones. Dada la agudeza de la crisis política de los últimos años del siglo XX, el país exigía cambios en democracia y con participación, y por ello la propuesta que habíamos formulado desde 1992, de una Asamblea Constituyente, no para sustituir a todos los Poderes del Estado ni convocada al margen de la Constitución y del Estado de derecho, sino dentro de su marco. Esa Constituyente, 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.

## 2. *Las Asambleas Constituyentes en la historia de Venezuela*

Ahora bien, 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<sup>47</sup>. 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<sup>48</sup> con la sanción de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela 21-12-1811<sup>49</sup>; y el Congreso Constituyente convocado en Valencia, en 1830, por el General Páez, para reconstituir el Estado venezolano separado de la Gran Colombia y la sanción de la Constitución del

47 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Las Asambleas Constituyentes en la Historia de Venezuela", *El Universal*, Caracas 08-09-98, p. 1-5.

48 Véase *Textos Oficiales de la Primera República*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2 Vols., Caracas 1982.

49 Véase los textos constitucionales que hemos tenido en Venezuela, en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Caracas 1997; y sobre la evolución constitucional, véase el "Estudio Preliminar" en ese libro, pp. 11 a 256.

Estado venezolano (22-9-1830)<sup>50</sup>. Con ello se inició el ya indicado primer período de nuestra historia política: el del Estado semidescentralizado (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 había 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<sup>51</sup>.

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 1863, 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)<sup>52</sup>.

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

50 Véase Eleonora Gabaldón, *La Constitución de 1830 (el debate parlamentario y la opinión de la prensa)*, Caracas 1991.

51 Véase Eleonora Gabaldón, *La Convención de Valencia (la idea federal)*, 1858, Caracas 1988.

52 Véase la obra *Ideas de la Federación en Venezuela 1811-1900*, Biblioteca del Pensamiento Político Venezolano José Antonio Páez, 2 Vols., Caracas 1995.

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 Juan Vicente Gómez contra los caudillos liberales, en 1904 el Congreso asumió las funciones, facultades y derechos que correspondían al poder constituyente, y sancionó la Constitución de 1904.

Después de la definitiva asunción del poder por Gómez y el exilio de Cipriano Castro, conforme la 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 centralizo. 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 Rómulo 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, en pleno régimen militar, 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 sigts.), reformó totalmente la Constitución, sancionando la Constitución del 23-1-61, que tuvo como modelo la de 1947.

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 periodo político de nuestra historia, la del Estado semidescentralizado (1811-1864); todas las Asambleas Constituyentes posteriores hasta 1948 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 consecuencia 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.

Con 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 medio de la crisis del sistema político, resultaba inevitable una nueva reconstitución del sistema político y del Estado. Entonces, por primera vez en nuestra historia se planteó claramente la posibilidad de convocar una Asamblea Constituyente pero en democracia, para precisamente evitar la ruptura del hilo constitucional y reconstituir el sistema político en libertad, lo que ocurrió en 1999.

### 3. *Precisiones sobre la Asamblea Constituyente en 1998*

Del panorama histórico antes señalado resulta que las Asambleas Constituyentes de 1864, después de las Guerras Federales; de 1901, después de la Revolución Liberal Restauradora, y de 1946, después de la Revolución de Octubre, tuvieron su origen en el hecho de que la 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 a las épocas y a 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 final del siglo XX no nos merecíamos tener que esperar una ruptura constitucional para convocar al

pueblo. En la situación de crisis política terminal que teníamos en 1998, producida por el deterioro de los partidos políticos que a partir de 1958 habían asumido 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 descentralizase territorialmente al país.

Por tanto, en los 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 que después de un interregno autoritario se terminase convocando a una Constituyente para, precisamente, reconstituir el sistema político y permitir la emergencia de un nuevo liderazgo. Ello lo debíamos hacer en democracia y este fue el reto que se le planteó al liderazgo político, aún cuando no todos lo entendieron.

Pero toda decisión política dentro de un Estado de derecho democrático, tiene que ser adoptada de acuerdo a 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 reformar la Constitución en este aspecto.

Pero para ello era necesario forzar al liderazgo político, para que efectivamente reformase la Constitución. Con tal fin, el primer paso que debió haberse dado era el que se procediera a realizar un referendo, por ejemplo, mediante la inclusión de una “tercera tarjeta” en las elecciones legislativas de noviembre o diciembre de 1998, para que el pueblo se pronunciase sobre la necesidad o no de la Constituyente y de la reforma constitucional que la regulase. Esto lo planteó formalmente al Congreso el Diputado Enrique Ochoa Antich<sup>53</sup>, y con ello coincidió Oswaldo Álvarez Paz<sup>54</sup>. En todo caso, sobre la convocatoria a la Constituyente confor-

53 Véase *El Universal*, Caracas 30-06-98, p.1-16; *El Nacional*, Caracas 31-07-98, p. D-6; *El Universal*, Caracas 31-07-98, pp. 1-2; y *El Nacional*, Caracas 18-08-98, p. D-4

54 Véase Oswaldo Álvarez Paz, “Constituyente a la Vista”, *El Universal*, Caracas 06-08-98, p. 1-5; y sus declaraciones en *El Globo*, Caracas 14-08-98, p. 4; en *El Nacional*, Caracas 24-08-98, p. D-3 y en *El Universal*, Caracas 24-08-98, p. 1-18

me a la Constitución, se pronunciaron el Presidente de la COPRE, Ricardo Combellas<sup>55</sup> y otra serie de destacados intelectuales<sup>56</sup>.

En esta forma, si se obtenía un voto afirmativo mayoritario, como seguramente así hubiera ocurrido, la primera actividad que le hubiera correspondido al Congreso que resultase electo en noviembre de 1998, hubiera sido el proceder a reformar la Constitución para prever la Asamblea Constituyente y convocarla.

La iniciativa para ese referendo de noviembre o diciembre de 1998, con fundamento en el artículo 4 de la Constitución y conforme a la 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 habrían resuelto convocar a esa consulta de la voluntad popular para que el pueblo se pronunciara sobre el tema de la Constituyente en las elecciones de 1998, y así establecerle al que sería el próximo Congreso un mandato popular de cumplimiento obligatorio como programa prioritario para el 1999.

Con fundamento en lo antes dicho, el 24 de agosto de 1998 presentamos al Presidente y Vicepresidente del Congreso de la República, una nueva propuesta sobre la necesidad de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, -que estimamos que no podía ser bandera ni de un candidato presidencial, ni de un partido, ni de individualidades aisladas, pues era 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<sup>57</sup>.

55 Véase Ricardo Combellas, *¿Qué es la Constituyente?. Voz para el futuro de Venezuela*, Caracas 1998. Muchas de las afirmaciones formuladas en este libro sobre la naturaleza de la Asamblea Constituyente fueron radicalmente distintas a las formuladas por el mismo en su libro Ricardo Combellas, *Poder Constituyente (Presentación, Hugo Chávez Frias)*, Caracas 1999.

56 Véanse los trabajos contenidos en el libro R. Combellas (coordinador) *Constituyente. Aportes al Debate*, COPRE, Konrad Adenauer Stiftung, Caracas 1998. Véase además, Juan M. Raffalli Arismendi, *Revolución, Constituyente y Oferta Electoral*, Caracas 1998.

57 En comunicación de 24 de agosto de 1998, conforme a lo establecido en el artículo 67 de la Constitución que garantiza el derecho de petición, formalmente les solicitamos considerasen 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, con base en lo siguiente:

"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 (1999).

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

La propuesta dio origen a un nuevo debate sobre el tema, readquiriendo actualidad planteamientos similares que se habían venido formulando por otras personas, en particular, por Oswaldo Alvarez Paz y por el Diputado Enrique Ochoa Antich en la Cámara de Diputados el 30-07-98. Las Cámaras Legislativas, en sesión conjunta el día 27 de agosto de 1998, sin embargo, decidieron nombrar una Comisión Especial para estudiar el

del objeto de la consulta, de manera que los votantes puedan contestar con un “sí” o un “no”, podría ser la siguiente:

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

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

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

1. La Asamblea Constituyente tendrá carácter unicameral, integrada por un número reducido de hasta 80 miembros.
2. Los miembros serán electos en tres formas: 48 electos en forma uninominal, dos en cada Estado y en el Distrito Federal; 22 electos nominalmente de una lista nacional y 10 electos por cooptación por los constituyentistas electos en la forma antes indicada.
3. Los miembros electos uninominalmente en cada Estado y en el Distrito Federal deberán obtener más del 50% de los votos válidos o, en su defecto, la mayoría de votos en una segunda vuelta.
4. Las postulaciones de los candidatos uninominales la podrán hacer, en cada Estado y el Distrito Federal, los partidos políticos nacionales o regionales y cualquier grupo de electores respaldados por al menos 1.000 firmas; las postulaciones de candidatos a integrar la lista nacional la podrán hacer los partidos nacionales o grupos de electores respaldados por al menos 10.000 firmas.
5. No podrán ser electos para formar parte de la Asamblea Constituyente quienes hubieran sido electos para los cuerpos representativos en las elecciones de noviembre de 1998 o desempeñen algún cargo en los órganos del Poder Público, salvo que renuncien a su investidura durante los 15 días siguientes de iniciado el período de postulación de los candidatos a la Asamblea Constituyente.
6. La Asamblea Constituyente tendrá como mandato elaborar una nueva Constitución en un lapso de 180 días, para lo cual deberán preverse mecanismos que aseguren la consulta a todos los sectores nacionales y regionales. En consecuencia, la Asamblea Constituyente no interrumpirá el funcionamiento de los Poderes Públicos, salvo en lo que resulte de la nueva Constitución, una vez promulgada.
7. La Asamblea Constituyente será depositaria de la soberanía popular y representará al pueblo en su conjunto. Sus miembros actuarán individualmente según su conciencia y no podrán estar ligados por mandatos expreso o instrucciones partidistas de ningún género.
8. Los miembros de la Asamblea Constituyente no podrán ser candidatos para integrar el primer órgano del Poder Legislativo Nacional que se elija después de la promulgación de la Nueva Constitución.”

Una comunicación con texto similar le enviamos en la misma fecha al Presidente de la República, Dr. Rafael Caldera. Véase el texto en *El Globo*, Caracas 26-08-98). Véase sobre esto Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Nacional Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, cit., pp. 56 y ss.

asunto -la mejor manera, por supuesto, de no considerarlo-, el cual no se pudo discutir antes de que concluyeran las sesiones ordinarias el 03-09-98.

#### 4. *El necesario régimen constitucional de la Constituyente*

Ahora bien, se efectuase o no el referendo para consultar la voluntad popular para regular y convocar a una Constituyente que no estaba regulada en la Constitución de 1961, 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. 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 es el que fija las reglas para la Constituyente. Estábamos en un régimen democrático, regido por una Constitución que establecía los principios del Estado de derecho, y era conforme a los mismos que planteamos la necesidad de prever la Constituyente y convocarla para lograr un nuevo pacto político, sin exclusiones.

En este contexto, una Asamblea Constituyente 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.

Ese régimen de la Constituyente, cualquiera que fuera, dentro del régimen democrático tenía que estar establecido formalmente por el poder constituyente instituido, es decir, conforme al artículo 246 de la Constitución, por el Congreso mediante la inserción de dicho régimen en la Constitución a través de su reforma que debía ser aprobada mediante referendo<sup>58</sup>. No era admisible, bajo ningún punto de vista democrático, hubiera o no referendo consultivo sobre la Constituyente, que luego, 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 que hubiera sido un típico caso de usurpación de autoridad.

Precisamente para establecer el régimen de la Asamblea Constituyente, con rango constitucional, fue que en mayo de 1992, como antes se dijo, cuando el tema de la Constituyente dominó la discusión política, un

58 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Los procedimientos de revisión constitucional", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 134, Caracas 1997, pp. 169 a 222.



grupo de organizaciones de la sociedad civil<sup>59</sup>, habíamos presentado 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*, el cual volvimos a presentar en 1998 a la consideración de la opinión<sup>60</sup>.

En 1992, teníamos el convencimiento que una reforma constitucional como la que adelantaba el Congreso, sin convocatoria, consulta y participación del pueblo, no iba a resolver la grave crisis política que atravesaba el país, que era precisamente una crisis de representatividad y de participación, que luego se había agravado.

Ello había originado la pérdida de legitimidad democrática de las instituciones electas, la cual sólo podía recuperarse democráticamente mediante la convocatoria inmediata al pueblo de una Asamblea Constituyente que reformulase el sistema político en su conjunto, y permitiera el surgimiento del nuevo liderazgo que el país requería; situación que en 1998 aún persistía. Un referendo 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 lo anterior resultaba que una Asamblea Constituyente para ser convocada democráticamente en el marco de la Constitución de 1961 que estaba vigente, en todo caso, debía tener un régimen relativo a su integración y funcionamiento que tenía que tener rango constitucional. De lo contrario, quedaría en los órganos constituidos 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.

Ahora bien, el triunfo electoral del Presidente Chávez en diciembre de 1998 y la falta de disposición del liderazgo mayoritario del Congreso electo en noviembre de 1998, en asumir el proceso de cambio constitu-

59 Entre ellas el Centro Educativo de Acción Popular al Servicio de las Organizaciones Comunitarias (CESAP), la Fundación de Derecho Público, y el Grupo de Estudios Constitucionales que integramos varios profesores universitarios (Allan R. Brewer-Carías, Pedro Nikken, Carlos Ayala Corao, Gerardo Fernández, Gustavo Linares Benzo, Armando Gabaldón, entre otros). Véase particularmente Carlos Ayala Corao, "El funcionamiento de la Constituyente", "La crisis política y la salida Constituyente", y "La convocatoria Constituyente", *El Diario de Caracas*, 14-05-95; 21-05-95 y 04-06-95, p. 4. Véase *Revista Sic*, Año LV, N° 544, Mayo 1992, (Tema "Revolución constitucional"). Véase *El Diario de Caracas*, Caracas, 16-05-92, p. 27.

60 Véase el texto de la *Propuesta* en nota 40, pp. 36 y ss. de este libro. Véase la posición contraria a este planteamiento en Carlos M. Escarrá Malavé, *Proceso Político y Constituyente. Papeles Constituyentes*, Maracaibo 1999, pp. 33 y ss.

cional<sup>61</sup>, la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente quedó en manos y bajo el liderazgo del Presidente electo, máxime cuando esa había sido su bandera electoral más destacada.

Con la toma de posesión del Presidente Chávez de la Presidencia de la República el 2 de enero de 1999, se inició entonces la batalla legal por encauzar el proceso constituyente dentro del marco de la constitucionalidad, de manera que la necesaria convocatoria de la Asamblea se hiciera sin la ruptura constitucional que había caracterizado las anteriores Asambleas Constituyentes en toda nuestra historia.

La pauta, aún cuando bastante ambigua, la dio la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, en sentencias dictadas el 19 de enero de 1999, (*Casos: Referendo Consultivo I y II*), con motivo de resolver sendos recursos de interpretación que se le habían formulado, sobre la posibilidad de convocar un referendo consultivo sobre la Asamblea Constituyente conforme al artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio, y la posibilidad de la convocatoria de la misma, no estando dicha instancia política prevista en la Constitución de 1961<sup>62</sup>.

Nuestra posición desde 1992, había sido la de la necesaria reforma puntual de la Constitución de 1961 para regular la Asamblea Nacional Constituyente como un instrumento político para la reforma constitucional, a los efectos de que pudiese ser convocada, ya que dicha institución no se encontraba dentro de los mecanismos de revisión de la Constitución. En todo caso, el dilema entre supremacía constitucional y soberanía popular, que en nuestro criterio inclinaba la balanza hacia el primer aspecto, sólo podría conducir a que pudiera prevalecer la soberanía popular sobre la supremacía constitucional con una interpretación constitucional de la Sala Político Administrativa del 19 de enero de 1999, de la cual se dedujo que se podía convocar un referendo consultivo sobre la Constituyente, la cual en definitiva se podía crear mediante la voluntad popular al margen de la Constitución de 1961.

Con dichas sentencias, 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.

61 Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carias, *Asamblea Constituyente y Ordenamiento...* cit. p. 78 y ss.

62 Véase el texto de las sentencias en Allan R. Brewer-Carias, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, op. cit. pp. 25 a 53; y véanse los comentarios a dichas sentencias en ese mismo libro, pp. 55 a 114 y en Allan R. Brewer-Carias, *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, op. cit. pp. 153 a 228. Asimismo, en la segunda parte de este libro.