

UN PROCESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO
EN VENEZUELA

COLECCIÓN ESTUDIOS ACADÉMICOS

La colección Estudios Académicos, creada en el año 2010, se especializa en publicar textos que buscan la renovación de la literatura jurídica colombiana a partir de la profundización en temas y debates de actualidad en la educación jurídica. A través de sus publicaciones, la colección promueve e incentiva desde una perspectiva interdisciplinar el interés de explorar nuevos campos en la investigación jurídica por parte de académicos y profesionales del derecho.

Dos objetivos caracterizan esta colección. En primer lugar, ofrece una alternativa de actualización mediante la renovación de preguntas teóricas y metodológicas sobre debates y transformaciones contemporáneos en el derecho. En este sentido, la colección constituye un referente de actualización para la pedagogía con enfoque investigativo porque acerca el ejercicio de la profesión y la academia a los cambios en el derecho a partir de marcos que no solo explican sus aspectos centrales, sino que promueven la incidencia en los mismos. En segundo lugar, busca propiciar diálogos y tender puentes entre las subdisciplinas del derecho para explicar problemas y tensiones cuya complejidad exige aproximaciones críticas e innovadoras.

COMITÉ EDITORIAL

Diana Durán Smela, Carolina Moreno Velásquez, Ana María Muñoz Segura, Andrea Celemín, Gustavo Quintero Navas, Miguel Malagón Pinzón (director de la colección).

UN PROCESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO
EN VENEZUELA

LA GÉNESIS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Diego González Cadenas



Universidad de
los Andes
Colombia

Facultad
de Derecho

Nombre: González Cadenas, Diego, autor.
Título: Un proceso constituyente democrático en Venezuela: la génesis de la Constitución de 1999 /
Diego González Cadenas.
Descripción: Bogotá: Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2020. | ix, 224 páginas: ilustraciones;
17 x 24 cm. | Estudios Académicos
Identificadores: ISBN 9789587749595 (rústica)
Materias: Poder constituyente – Venezuela | Venezuela – Política y gobierno – Siglo XX | Venezuela –
Constitución, 1999 | Venezuela – Historia constitucional

Clasificación: CDD 342.87–dc23 SBUA

Primera edición: abril del 2020

© Diego González Cadenas
© Universidad de los Andes, Facultad de Derecho

Ediciones Uniandes
Calle 19 n.º 3-10, oficina 1401
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 3394949, ext. 2133
<http://ediciones.uniandes.edu.co>
<http://ebooks.uniandes.edu.co>
infeduni@uniandes.edu.co

ISBN: 978-958-774-959-5
ISBN *e-book*: 978-958-774-960-1
DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/2017.316>

Corrección de estilo: Tatiana Grosch
Diagramación interior y de cubierta: Nancy Cortés

Impresión:
Xpress Estudio Gráfico y Digital S. A. S.
Carrera 69H n.º 77-40
Teléfono: 6020808
Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964. Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949, Minjusticia. Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 582 del 9 de enero del 2015, Mineducación.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Si tenemos esa soberanía, ¿cómo y cuándo y por qué proceso debe actuar? ¿Existe realmente en la práctica o es sólo una abstracción? [...] ¿Dirá este Tribunal al pueblo de cada Estado de esta Unión que, si bien es cierto que son el origen de todo poder político, si pretenden ejercer su soberanía estableciendo o cambiando constituciones, sin el consentimiento del legislativo, tienen que ser perseguidos? [...] Es cierto que el pueblo, a pesar de ser soberano, puede limitarse a él mismo y a sus gobernantes a través de sus constituciones. Sin duda alguna lo hacen a través de la representación y la creación y aplicación de leyes. Y también prescriben las formas de reformar constituciones. ¿Pero a quién limitan en ese poder de crear y reformar constituciones? ¡Al legislativo y no a ellos mismos! [...] El legislativo puede únicamente proponer enmiendas para que puedan ser ratificadas por el pueblo, o para llamar a una Convención, en caso de que la Constitución lo prevea. No pueden dar un paso fuera de la Constitución. ¿Pero está el pueblo que ha creado la Constitución limitado en su poder de reforma porque han restringido el del legislativo? [...] El pueblo no se ha atado a sí mismo a una regla de tres quintos, ha atado al legislativo.

Benjamin F. Hallett, *The Right of the People to Establish Forms of Government*.
*Mr. Harllett's argument in the Rhode Island causes, before the Supreme Court
of the United States, 1848*

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	1
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES ECONÓMICOS, POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES	11
El Pacto de Punto Fijo: antecedentes y configuración	11
Fase de estabilidad del puntofijismo	17
La crisis del puntofijismo	23
CAPÍTULO 2 LA ACTIVACIÓN DEL PODER CONSTITUYENTE	51
El debate previo a la activación del poder constituyente: el carácter originario y derivado del poder constituyente	52
Referéndum de activación del poder constituyente	89
CAPÍTULO 3 LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE	113
La elección de los constituyentes: ley electoral, campaña electoral y resultados	113
Sede de la Asamblea Constituyente	129
Reglamento de funcionamiento, relación con los poderes constituidos y proceso de elaboración de la Constitución	130
Participación ciudadana y transparencia	155
CAPÍTULO 4 EL CIERRE DEL PROCESO	161
Referéndum de ratificación del texto constitucional	161
Régimen de transición	165
ALGUNAS LECCIONES DE VENEZUELA PARA EL DISEÑO DE LOS PROCESOS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL	193
CRONOLOGÍA DE ACONTECIMIENTOS EN VENEZUELA	203
BIBLIOGRAFÍA	207

AGRADECIMIENTOS

Como no puede ser de otra manera, tengo que agradecer inicialmente a la Facultad de Derecho y a Ediciones Uniandes por confiar en mí. El cuidado de esta edición lo puede comprobar el lector de un vistazo; es el resultado del trabajo sumamente serio que han realizado los trabajadores de la casa, por el que agradezco aquí, especialmente la paciencia y el buen hacer de Magnolia Prada. Asimismo, no puedo dejar de destacar el minucioso trabajo de corrección que ha realizado Tatiana Grosch, quien con sumo mimo ha revisado todo el libro. Igualmente, he de agradecer a los dos revisores anónimos por los numerosos comentarios que me hicieron. Gracias a ellos esta obra ha quedado más completa de lo que inicialmente estaba planteada.

Este libro no hubiera sido tampoco posible sin la ayuda y la amabilidad de muchas otras personas. En primer lugar, la profesora Helena Alviar. Conocí a Helena durante la estancia de investigación posdoctoral que realicé durante dos años en el Institute for Global Law and Policy de la Harvard Law School, dirigido por el profesor David Kennedy, con quien me siento también sumamente agradecido por la confianza que depositó en mí para ser investigador visitante en una institución de tan reconocido prestigio. En uno de los seminarios que el IGLP organizaba, Helena presentó una ponencia brillante acerca de la relación entre el poder, el derecho y la revolución. Por el debate que sostuvimos, creo que conectamos rápidamente al tener toda una serie de intereses y puntos de vista en común. Tras mantener algunas conversaciones, Helena me habló sobre Ediciones Uniandes, que ha tenido a bien publicar este trabajo y me animó a que enviara mi trabajo sobre el proceso constituyente venezolano de 1998-1999, dados los acontecimientos de los últimos años en este país. Sin su apoyo y la confianza que me brindó, desde un primer momento, esta monografía difícilmente habría llegado a buen término. Lo reconcilia a uno con un mundo tan complejo como el universitario, en el que se entremezclan tantos intereses personales, encontrar a profesionales de la talla de Helena que apoyan desinteresadamente a jóvenes investigadores. Mi más profundo agradecimiento y reconocimiento a ella.

Esos dos años de vida en Boston fueron una experiencia vital inolvidable tanto desde el punto de vista personal como académico. Académicamente hablando,

es fácil imaginar el enorme privilegio que supone para un investigador poder formar parte durante un tiempo tan prolongado de la que es, posiblemente, la universidad más prestigiosa del mundo. Los muchos seminarios, conferencias y clases a las que asistí me han ayudado mucho a profundizar en una visión del mundo menos monolítica, más diversa y más compleja de la que tenía hasta entonces. He tenido, además, la suerte de conocer y trabajar con investigadores como Luca Bonadiman, Joshua Braver, Irene Lebrusán, Andrea Leiter, Gleider Hernández, Katarina Hovden, Michel Picard, Love Ronnelid y Roxana Vatanparast. En el plano personal, haber vivido en una ciudad tan interesante como Boston, a la que siempre guardaré un enorme cariño, visitar en profundidad Nueva Inglaterra, viajar por algunas de las ciudades y los parques naturales más impresionantes del mundo y, sobre todo, tener la suerte de haber hecho allí varias amistades, de esas que probablemente duran toda la vida, es un sueño cumplido, un privilegio.

Cumplir este sueño no habría sido posible sin el apoyo incondicional de mi universidad de origen, la Universitat de València. La Universitat de València, gracias al convenio que mantiene con el Real Colegio Complutense en la Universidad de Harvard, permite a jóvenes investigadores realizar estancias de larga duración en esta última. Esta apuesta decidida para que los jóvenes investigadores de la universidad pública podamos tener oportunidades de primer nivel y estabilizarnos en el precario mundo universitario, merece, a mi juicio, ser ampliamente reconocida. Esto es, claro, fruto de un trabajo enormemente laborioso, realizado en clave de defensa y mejora de la universidad pública, que tiene muchos nombres y apellidos. Si hubiera de destacar únicamente tres, esos serían los de la rectora María Vicenta Mestre, el del por aquel entonces vicerrector de internacionalización y cooperación, Guillermo Palao, y el del representante de la Universitat de València en el Real Colegio Complutense, Manuel Guillem.

Durante toda mi etapa universitaria he estado becado para poder realizar mis estudios y, posteriormente, mi trabajo como investigador. Puedo acentuar de primera mano la enorme importancia que tiene la universidad pública a la hora de igualar en oportunidades a aquellos que provenimos de estratos sociales populares y para permitir que aquellos que, de otra manera, nos hubiéramos visto obligados a buscar trabajo fuera de la universidad, podamos realizar el que para mí es el trabajo más bonito que existe. El libro que el lector tiene en las manos, de hecho, no habría sido tampoco posible de no haber estado becado por el Gobierno valenciano para realizar mi trabajo de tesis doctoral. Esta monografía forma parte de aquel trabajo doctoral que realicé bajo la dirección de mi maestro, el profesor Roberto Viciano Pastor. Me resulta difícil encontrar las palabras de

agradecimiento adecuadas para Roberto, dado que creo imposible que estas alcancen a mostrar todo lo que para mí significa su dirección académica y su amistad. Para no alargarme solo diré que Roberto es la persona más generosa que he conocido y la que, junto con mi familia, más ha influido en mi manera de ver y comprender el mundo. Es un honor enorme y una suerte inmensa poder trabajar, debatir, viajar y dialogar durante largas horas con él sobre cuestiones académicas y personales.

Tengo también que agradecer el constante apoyo de mis compañeros de departamento y facultad. Mil gracias, entre otros, a los profesores Remedio Sánchez Ferriz, Sefa Ridaura, Charo Serra, Lorenzo Cotino, Rubén Martínez Dalmau, Fernando Flores, Joaquín Martín Cubas, Margarita Soler, José María Vidal, Albert Noguera, Ricard Martínez, Ignacio Durbán, Zulima Seguí y Gabriel Moreno. Especiales gracias también a los miembros de mi tribunal de tesis, junto con la citada profesora Remedio Sánchez, los profesores Carlos Miguel Herrera y José Asensi, por su detallada lectura y acertados comentarios que han permitido que este trabajo se vea notablemente mejorado. Sumo agradecimiento también a Rosario Bañón y Pilar Santos, por su eterna paciencia y por facilitarme la vida en tantas ocasiones.

Y, *last but not least*, gracias a mis amigos, con quienes comparto muchos de aquellos momentos que con el tiempo uno recuerda con más cariño, y, sobre todo, a mi familia. A mis padres, a quienes debo el enorme sacrificio que les ha supuesto mi formación y cuyos esfuerzos difícilmente podré recompensar. A mi hermana, Emma, por poder contar con ella siempre y en todo. Y a mi mujer, Iria, que es quien me apoya diariamente y mi principal soporte emocional. Sé que compartir la vida con los que nos dedicamos a la academia no es siempre fácil, con lo cual no puedo más que mostrarle un doble agradecimiento.

INTRODUCCIÓN

En el momento en que se escriben estas líneas la situación política no podría estar más convulsionada en Venezuela. El choque de legitimidades entre dos asambleas y dos presidentes puede conducir a resultados dramáticos. La Constitución de 1999 sigue ocupando un lugar central en el debate público, tanto en el discurso de oficialistas como opositores. El presidente de la República, Nicolás Maduro, decretó el 1.º de mayo del 2017 la apertura de un proceso constituyente¹ que daría fin al periodo de la V República abierto con la Constitución de 1999. Sin mediar consulta previa a la ciudadanía acerca de la apertura del proceso, el 30 de julio del mismo año tuvieron lugar las elecciones constituyentes. Resultaron electos 545 representantes, todos ellos del oficialista Partido Socialista Unificado de Venezuela. Juan Guaidó, hasta entonces presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela, se autoproclamó presidente interino de la República el miércoles 23 de enero del 2019, al finalizar una manifestación masiva blandiendo la Constitución de 1999. Señaló que estaba legitimado para actuar así de acuerdo con diversos artículos de la Carta. El artículo 233, que regula la falta absoluta del presidente, el artículo 333, de acuerdo con el cual todo ciudadano tiene el deber de colaborar en el restablecimiento de la Constitución en caso de que dejara de observarse por acto de fuerza o porque fuere derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella, y el artículo 350, en el que se establece el derecho a la rebelión democrática frente a la autocracia y el desconocimiento de los derechos humanos.

1 “Decreto n.º 2.830, mediante el cual se establece que en ejercicio de las atribuciones que me otorga la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los artículos 348, 347, 70, y 236 numeral 1 *ejusdem*, convoco una Asamblea Nacional Constituyente, ciudadana y de profunda participación popular, para que nuestro Pueblo, como depositario del Poder Constituyente Originario, con su voz suprema, pueda decidir el futuro de la Patria, reafirmando los principios de independencia, soberanía, igualdad, paz, de democracia participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural”.

“Decreto n.º 2.831, mediante el cual se crea una Comisión Presidencial que tendrá a su cargo la elaboración de una propuesta para las base comiciales territoriales y sectoriales, así como para los principales aspectos que servirán de fundamento a la conformación y funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, previa consulta a los más amplios sectores del país, garantizando el principio de participación directa establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, integrada por las ciudadanas y ciudadanos que en él se mencionan”. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, n.º 6.295 extraordinario, del 1.º de mayo del 2017.

En este histórico y tumultuoso momento, una parte importante de los analistas y de la comunidad internacional plantean una transición pacífica mediante el establecimiento de mesas de diálogo que puedan reconducir la situación y evitar que derive en un conflicto violento. Dicha mesa de diálogo, al estilo de otros procesos internacionalmente aclamados, como el sudafricano que desembocó en la Constitución de 1996, puede bien tener como consecuencia la apertura de un proceso constituyente cuyas reglas estén aceptadas por todas las partes en conflicto. En efecto, entre las múltiples virtudes que la doctrina especializada en *constitution-making* señala que tienen los procesos constituyentes participativos e inclusivos destaca, para el caso que nos ocupa, el favorecimiento del diálogo y la consecución de acuerdos que pueden contribuir a cerrar heridas pasadas, resolver conflictos y disminuir la brecha entre diferentes sectores sociales. El incremento de la legitimidad de origen de la futura Constitución y el sistema político conlleva, a su vez, un aumento de la longevidad de la primera y de la estabilidad del segundo².

En este sentido, creo que es oportuno revisitar el proceso constituyente que dio luz a la Constitución venezolana de 1999. El proceso constituyente venezolano de 1998-1999 es un proceso con múltiples claroscuros del que se pueden extraer ricas y variadas conclusiones, que pueden resultar de gran utilidad no solo para un eventual futuro proceso constituyente en Venezuela, sino también para analizar y plantear diseños futuros de procesos de cambio constitucional guiados por los principios de participación, inclusión y transparencia. En concreto, el caso de Venezuela es especialmente interesante porque permite pensar en las causas que pueden llevar a la apertura de un proceso de cambio constitucional y en los múltiples elementos del diseño de un proceso de estas características, como su carácter participativo y transparente en cada una de sus fases, la relación entre el órgano redactor del texto constitucional y el resto de poderes constituidos, la reglamentación de dicho órgano redactor o el régimen de implementación de la Constitución.

El proceso constituyente venezolano no ha sido analizado detalladamente e, incluso, parece desconocido, o escasamente conocido, por parte de la doctrina especializada en la teoría del diseño de los procesos de cambio constitucional³.

2 Diego González Cadenas, *Democracia y procesos constituyentes. Un análisis jurídico-político* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018), 187.

3 Prácticamente la mayoría de los autores especializados en el estudio de la teoría del diseño de los procesos de cambio constitucional obvian el caso venezolano. Las escasas excepciones que lo tienen en cuenta demuestran, a mi juicio, un escaso conocimiento o un conocimiento excesivamente parcial de este que impide llevar a cabo un análisis riguroso. De esta forma, por un lado, como señalan acertadamente Lupi y Vivas, entre parte de la izquierda se ha producido una tendencia a

En este sentido, con el análisis del caso de Venezuela y sus claroscuros, este texto puede contribuir al desarrollo de la doctrina al aportar nuevo material de investigación y suficientes elementos de análisis en todas las fases del proceso para poder actualizar, poner en duda o repensar algunas de las afirmaciones o concepciones teóricas en el campo de la literatura objeto de esta investigación.

Otro motivo que me ha llevado a centrarme en el estudio del proceso constituyente de Venezuela es que se trata de un proceso de activación del poder constituyente originario. Esta singularidad produjo una ruptura con el hilo constitucional anterior, retomándose la teoría clásica del poder constituyente, que se legitimó a través de una consulta popular acerca de la apertura y reglamentación del proceso y que tuvo importantes consecuencias para su devenir en la relación que mantuvieron poder constituyente, representado en la Asamblea Nacional Constituyente, y poderes constituidos, que quedaron supeditados al primero. De hecho, es común que la literatura especializada no mencione o tenga en cuenta los referéndums de apertura de los procesos de cambio constitucional y se centre en las consultas de aprobación de los textos, lo que es otro elemento diferenciador de este texto y puede contribuir a que en investigaciones futuras sobre los procesos de cambio constitucional se incluya el referéndum de apertura como otra de las fases para analizar.

Es posible argumentar que habría sido conveniente añadir a este análisis los casos de Colombia, Bolivia y Ecuador, los cuales conforman, junto al país de

idealizar y analizar críticamente el proceso constituyente venezolano. Véase Juan Pablo Lupi y Leonardo Vivas, "(Mis)Understanding Chávez and Venezuela in times of revolution", *The Fletcher Forum of World Affairs* 29, n.º 1 (2005): 84. Por otro lado, la parte restante de la doctrina interesada en el caso venezolano asimila el rechazo que le generan los gobiernos que se han ido sucediendo con el análisis del proceso constituyente. Así, por ejemplo, Benomar señala que el proceso venezolano fue consecuencia de un golpe de Estado en el que se impidió la participación de diferentes opciones políticas y limitó la participación ciudadana. Véase Jamal Benomar, "Constitution-making after conflict: lessons for Iraq", *Journal of Democracy* 15, n.º 2 (2004): 85. Hart sostiene que el proceso constituyente venezolano no fue participativo. Véase Vivien Hart, "Democratic constitution-making", 2003, 26. Elkins, Ginsburg y Melton equiparan el autogolpe de Alberto Fujimori en 1993 con el proceso venezolano. Véase Zachary Elkins, Thomas Ginsburg y James Melton, *The Endurance of National Constitutions* (Nueva York: Cambridge University Press, 2009), 73. Suksi demuestra un conocimiento sesgado del proceso obviando la participación ciudadana en el mismo y describiéndolo como un proceso que tenía únicamente por finalidad legitimar el proyecto político del presidente Chávez. Véase Markku Suksi, "Referendums in Constitution-making processes", 2011, 15. Landau hace suyo el punto de vista de uno de los más notables opositores al proceso. Véase David Landau, "The importance of constitution-making", *Denver University Law Review* 89, n.º 3 (2012): 630. Eisenstadt, Levan y Maboudi encuadran el proceso dentro de aquellos con fines autoritarios o escasamente democráticos. Véase Todd A. Eisenstadt, A. Carl Levan y Tofigh Maboudi, "When Talk Trumps Text: The Democratizing Effects of Deliberation during Constitution-Making, 1974-2011", *American Political Science Review* 109, n.º 3 (2015): 142, <https://doi.org/10.1017/S0003055415000222>.

estudio, lo que la doctrina ha llamado nuevo constitucionalismo latinoamericano⁴. Por lo que respecta al caso de Colombia y Bolivia, ha de tenerse presente que esa categoría doctrinal agrupa a estos países tanto por el desarrollo del proceso en sí mismo, puesto que comparten algunas características comunes, como por el resultado del mismo, el texto constitucional. En esta investigación, sin embargo, no estudiaré el contenido de las constituciones, sino que me centraré en el diseño de los procesos de cambio constitucional. Y en ese sentido, Venezuela tiene una serie de características claramente diferenciadas respecto a Colombia y Bolivia (véase, por ejemplo, que en Bolivia no se produjo un referéndum de apertura del proceso constituyente y en Colombia la Constitución no fue sometida a referéndum aprobatorio).

En un futuro será importante revisar en detalle el proceso constituyente ecuatoriano del 2007-2008, al tratarse, como en el caso de Venezuela, de un proceso de activación originaria del poder constituyente en el que se propició la participación ciudadana en todas sus fases. No obstante, en este estudio, por diferentes motivos, no se estudiará detalladamente tal caso. En primer lugar, como ya se ha apuntado, debido a la falta de conocimiento o al conocimiento superficial que se tiene sobre el proceso constituyente venezolano, probablemente debido a la visión, mayoritariamente sesgada, que algunos medios de comunicación han transmitido sobre el país. El proceso constituyente venezolano merece, a mi juicio, un análisis riguroso que vaya más allá de esa perspectiva, que conlleva muchas veces un análisis de brocha gorda, puesto que los múltiples claroscuros del mismo dan lugar a un debate enriquecedor sobre las virtudes, potencialidades y errores que pueden darse en los procesos populares de cambio constitucional. En el caso de Ecuador, sea por el motivo apuntado o por cualquier otro, la doctrina sí ha realizado un análisis más detallado y no ha caído en generalizaciones que poco o nada ayudan a mejorar el conocimiento de esta materia de estudio.

4 Para una introducción al respecto, consúltese Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, n.º 9 (2011): 1-24. Los citados autores, a los que se referencia ampliamente en diversas partes de esta monografía, tuvieron un papel destacado en tanto asesores del proceso constituyente venezolano de 1998-1999 y, posteriormente, de los procesos constituyentes boliviano del 2006-2009 y ecuatoriano del 2007-2008. Para una crítica, desde una perspectiva diferente de una figura clave del proceso constituyente venezolano de 1998-1999, se recomienda la lectura de Allan R. Brewer-Carías, *El Nuevo constitucionalismo latinoamericano y la destrucción del Estado democrático por el juez constitucional. El caso de Venezuela* (Madrid: Ediciones Olejnik, 2018). Por otra parte, ha de señalarse que existe cierto debate doctrinal acerca de la consideración de la Constitución colombiana de 1991 como parte integrante del nuevo constitucionalismo latinoamericano. Al respecto puede consultarse, además de la citada obra de Brewer-Carías, Carlos Manuel Villabella Armengol, “Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano”, *Ius*, n.º 25 (2010): 56; Roberto Gargarella, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano”, *Estudios Sociales*, n.º 48 (2015): 169.

Asimismo, el diseño del proceso ecuatoriano da lugar a menos controversias que puedan suscitar el debate y nos permite identificar menos errores que en el caso venezolano, lo que se explica por una mera cuestión temporal: en Ecuador se aprendió e intentó corregir aquello que en Colombia, Venezuela y Bolivia no funcionó correctamente o no se ajustaba a los cánones que deben regir un proceso guiado por el principio democrático.

Podría asimismo argumentarse que podría haber sido conveniente aportar al análisis casos geográficamente distanciados y con particularidades diferenciadas. Así, se podría haber procedido al estudio de, por ejemplo, el proceso de Sudáfrica, al que en ocasiones se ha llegado a concebir como similar al de los países arriba citados debido a que también habría dado lugar a un nuevo modelo de constitucionalismo. Sin embargo, y dejando de lado el contenido de la Constitución, el caso de Sudáfrica es diferente desde el punto de vista del diseño constitucional. En Sudáfrica, en consonancia con lo establecido en la Constitución de transición de 1993, la Asamblea Constituyente era la suma de las dos cámaras del Parlamento, la Asamblea Nacional y el Senado. Esta debía adoptar la Constitución por una mayoría de dos tercios y el voto favorable de dos tercios del Senado en cuestiones relativas al gobierno provincial. De no conseguirse dicha mayoría, la Constitución podía ser igualmente adoptada por mayoría simple, siempre y cuando fuera refrendada por un 60 % de la ciudadanía. Asimismo, la Corte Constitucional, tal y como estableció también la Constitución de transición, tuvo la última palabra al ser esta quien tuvo que aprobar el texto constitucional adoptado por la Asamblea Constituyente, comprobando la adecuación del mismo a los principios establecidos en la de transición. Nos encontramos, por tanto, ante un proceso en el que, entre otras cuestiones, no solo no se produjo un referéndum de ratificación, sino que la decisión final de aprobación del texto recayó sobre la Corte Constitucional. Aunque es un caso sobradamente conocido por la doctrina y que ha sido analizado en no pocas ocasiones, el caso de Sudáfrica es un proceso menos completo para su análisis dado que la participación ciudadana no estuvo presente en todas sus fases.

Este último argumento es válido también para casos recientes, y de sumo interés, como el fallido proceso constituyente de Islandia (que he estudiado separadamente en una monografía de reciente publicación⁵) y Nepal. El caso de Islandia comparte con Venezuela la apuesta por un proceso transparente, abierto a la ciudadanía y con amplios mecanismos de participación ciudadana. Sin

5 Diego González Cadenas, *Hegemonía y poder constituyente: lecciones de Islandia para el caso español* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2015).

embargo, Islandia es un caso de activación no originaria, sino derivada, del poder constituyente, por lo que no se llevó a cabo una consulta de apertura del proceso, el texto no lo elaboró una asamblea constituyente sino una Comisión Constitucional (por lo que el Parlamento tenía la última palabra sobre la aprobación de la Constitución) y el referéndum ciudadano de aprobación no era vinculante. A esto ha de añadirse, además, que el proceso terminó quedando en nada debido a la inacción de la mayoría parlamentaria progresista que tenía que haber votado el texto constitucional propuesto y a la posterior victoria electoral de los partidos opuestos a este.

En cuanto al caso de Nepal, su primera y fallida Asamblea Constituyente ha sido analizada pormenorizadamente en diversas y extensas publicaciones recientes⁶ (si bien, que yo tenga conocimiento, no en lengua castellana). Es cierto que la reciente aprobación de la nueva Constitución, tras el éxito de su segunda Asamblea Constituyente, deja un interesante espacio para futuras investigaciones. Sin embargo, aun teniendo, como todos los casos, interés su estudio, me parece que se trata de un caso que, más que aportar claves en torno a las diferentes fases y posibilidades de los procesos de cambio constitucional, resulta más útil para analizar determinados aspectos problemáticos, como los límites temporales o los bloqueos al avance del proceso.

En este libro, el estudio del caso de Venezuela está ordenado cronológicamente, y, en el caso de cuestiones transversales, en epígrafes separados. De esta manera, en primer lugar, repasaré los diferentes factores (económicos, sociales, políticos) que dieron lugar a la apertura del proceso de cambio constitucional, para después hacer un análisis de las diferentes fases y vías procedimentales por las que discurrió, haciendo especial énfasis en los debates (con un fuerte trasfondo ideológico) que generaron tales tomas de decisión política.

6 Al respecto puede consultarse Surendra Bhandari, *Self-determination and Constitution making in Nepal. Constituent Assembly, Inclusion and Ethnic Federalism* (Singapur: Springer, 2014); Budhi Karki y Rohan Edrisinha, *Participatory Constitution making in Nepal* (Katmandú: United Nations Development Programme, 2014).

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES ECONÓMICOS, POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

El sistema político que antecedió a la V República tuvo su acta fundacional el 31 de octubre de 1958 con el Pacto de Punto Fijo, nombre que obedece al lugar de celebración, la casa de Rafael Caldera, quien más tarde sería presidente de la República. En este capítulo me centraré en analizar las diferentes etapas por las que transitó la IV República, desde su conformación hasta su crisis. De esta forma, en primer lugar, introduciré los antecedentes del Pacto, entonces habrá que reseñar un intento democratizador, una dictadura militar y los movimientos políticos y acuerdos precursores del mismo. Aclarado este punto, me centraré en la descripción del Pacto, analizando tanto los actores que participaron y aquellos que fueron excluidos, como sus principales motivaciones y objetivos. El segundo bloque de análisis tratará la etapa de estabilidad del Pacto: su cristalización en la Constitución de 1961, la alternancia entre los dos grandes partidos, la consolidación del bipartidismo y la dependencia de la renta petrolera como medio para mantener la paz social y crear una estructura clientelar. Por último, en el tercer bloque, estudiaré la crisis del puntofijismo: la crisis económica debido a la caída de los precios del petróleo y la consiguiente incapacidad de sostenimiento del engranaje diseñado para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población, la respuesta fallida a la crisis a través de medidas de ajuste estructural que ahondaron más en los problemas derivados de esta, la ruptura del sistema de partidos y la vuelta al multipartidismo debido al fuerte descontento social con el papel que habían jugado los principales partidos políticos, la aparición de nuevos actores y liderazgos políticos y la victoria electoral de uno de ellos, el Polo Patriótico, liderado por el comandante Hugo Rafael Chávez Frías.

EL PACTO DE PUNTO FIJO: ANTECEDENTES Y CONFIGURACIÓN

El Pacto de Punto Fijo supuso la transición a la democracia en Venezuela tras una serie de periodos dictatoriales alternados con intentos truncados de democratización. Puso fin a la conocida como década oscura, protagonizada primero por el

gobierno de una Junta Militar, de noviembre de 1948 a 1953, y, posteriormente, por el general Marcos Pérez Jiménez, quien concentró el poder político en sus manos hasta el 23 de enero de 1958. El supuesto objetivo de la Junta Militar era pacificar el país para después propiciar la restauración de la democracia. Sin embargo, se procedió a la ilegalización de partidos políticos, con la notable excepción del partido social-cristiano Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), y se promulgó antidemocráticamente e ilegítimamente la Constitución de 1953.

El periodo anterior, que se inició con una revuelta militar el 18 de octubre de 1945 y tuvo entre sus principales protagonistas al partido socialdemócrata Acción Democrática (AD), presidiendo uno de sus fundadores, Rómulo Betancourt, la Junta Revolucionaria de Gobierno, fue ambivalente. Por un lado, el llamado Trienio Adeco fue un proyecto democratizador: el 27 de octubre de 1946 se llevaron a cabo las primeras elecciones auténticamente democráticas de la historia venezolana, en las que se eligió a los representantes de la Asamblea Constituyente que redactó la Constitución del 5 de julio de 1947, bajo la cual tuvieron lugar las elecciones presidenciales del 14 de diciembre de 1947, en las que fue electo el escritor Rómulo Gallegos de AD. Brewer-Carías lo resume señalando que se trató de un periodo de cambio en el que “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”¹.

Las sesiones de la Asamblea Constituyente fueron emitidas diariamente en directo por la radio. Esto conllevó que la población pudiera seguir de cerca el proceso y facilitó la participación de ciudadanos a nivel individual y diferentes asociaciones y grupos de la sociedad civil, que presentaron diferentes propuestas y dieron su impresión sobre las decisiones que se estaban tomando a los miembros de la Asamblea. No obstante, la elevada participación popular no tuvo como consecuencia un texto constitucional altamente legitimado. La tensión política y la falta de acuerdo en diferentes puntos clave produjo que no pudiera tener una aceptación generalizada².

1 Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional* (Caracas: Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1999), 24.

2 En otro orden de las cosas, la Asamblea Constituyente llevó también a cabo labores legislativas ordinarias. Las sesiones matutinas estaban dedicadas a estas últimas cuestiones mientras que las de la tarde se dedicaban a materias relativas al proceso de redacción de la Constitución. Véase Miriam Kornblith, “The politics of constitution-making: Constitutions and democracy in Venezuela”, *Journal of Latin American Studies* 23, n.º 1 (1991): 68.

Como consecuencia de los fuertes enfrentamientos entre AD y sus adversarios políticos³, el proyecto democratizador de AD duró únicamente tres años. La enconada confrontación llevó a los mismos militares que apoyaron la revuelta militar de octubre de 1945 a derrocar al gobierno de Gallegos en noviembre de 1948, dando paso a diez años de dictadura militar. Los principales actores políticos extrajeron valiosas lecciones del fallido intento de puesta en marcha de un sistema democrático y comprendieron que para llevar a buen puerto un proyecto democratizador estable y duradero era necesario establecer las bases para una competición partidista consensuada y moderada⁴.

La lucha contra la dictadura de Pérez Jiménez se caracterizó por la unidad de acción de los diferentes actores políticos. El grado de unidad, no obstante, fue variando mientras el derrocamiento de la dictadura se fue haciendo más cercano y tuvo lugar a dos niveles diferenciados: el movimiento popular y las cúpulas de los partidos políticos.

Por lo que respecta al movimiento popular, todos los actores políticos participaron en el mismo conscientes de que la unidad de todos los actores políticos era imprescindible para derrocar a la dictadura. En esta unidad a nivel del movimiento popular jugó un papel destacado el Partido Comunista de Venezuela (PCV), actor clave para impulsar el derrocamiento de la dictadura.

No obstante, en las conversaciones y acuerdos entre las cúpulas de los principales partidos políticos se excluyó deliberadamente al PCV. El objetivo de tales acuerdos era, valiéndose de la fuerza del movimiento popular, ir delimitando el marco del nuevo sistema político. En este esquema, el PCV, considerado una fuerza antidemocrática que no aceptaría las futuras reglas de juego⁵ y que causaba fuertes recelos de Estados Unidos ante la expansión del comunismo⁶, fue excluido. La decisión de cuáles serían los actores políticos que protagonizarían el futuro sistema político quedó sellada a escasas semanas del derrocamiento de la dictadura: AD, representada por Rómulo Betancourt, COPEI, representada por Rafael Caldera, y la Unión Republicana Democrática (URD, de centroizquierda),

3 Los principales adversarios de AD eran el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), la Unión Republicana Democrática (URD), el Partido Comunista de Venezuela (PCV), las Fuerzas Armadas, la Iglesia Católica y grupos de trabajadores y empresarios. Para los situados a su izquierda, el proyecto de AD era reformista e impedía la transformación social, para los otros, los cambios que planteaba AD iban demasiado lejos. Véase Lolymer Hernández Camargo, "El proceso constituyente venezolano de 1999" (Universidad Carlos III de Madrid, 2007), 90.

4 Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2001), 18.

5 *Ibid.*, 23.

6 María Pilar García-Guadilla y Mónica Hurtado, "Participation and constitution making in Colombia and Venezuela: Enlarging the scope of democracy?" (Miami, 2000), 15.

representada por Jívito Villalba⁷, firmaron en diciembre de 1957, en Estados Unidos, el Pacto de Nueva York.

De esta forma, la huelga general del 21 de enero de 1958 y los golpes de Estado del 1.º y 23 de enero del mismo año dieron el toque final a la dictadura, instaurándose una Junta Provisional de Gobierno que posteriormente convocaría elecciones para diciembre. Sin embargo, los protagonistas y diseñadores del futuro sistema político ya estaban decididos de antemano por pactos cupulares. Derrocada la dictadura, los líderes de los tres partidos que firmaron el Pacto de Nueva York volvieron progresivamente a Venezuela y, en medio de un clima inestable, en el que se dieron dos intentos de golpe de Estado (el 23 de julio y el 7 de septiembre), sentaron los cimientos del nuevo sistema político antes de las elecciones de diciembre.

El nuevo sistema político buscaba ser una reproducción del modelo de pacto social establecido durante la segunda posguerra mundial en Europa. Esto es, un pacto entre capital y trabajo y otros agentes sociales relevantes que tenía por fin garantizar la paz social a cambio de la promesa de una distribución mayor de los recursos económicos y, por tanto, de la mejora de las condiciones de vida de las clases populares. El desarrollo de dicho pacto requería necesariamente de determinadas condiciones materiales. Así, si en Europa el crecimiento económico derivado de su posición privilegiada en el centro de la economía mundial fue el sustento que permitió desarrollar el Estado social, en el caso venezolano, como también se tratará en su momento, se producían las condiciones materiales propicias debido a los ingresos provenientes del petróleo.

De esta forma, en primer lugar, se procedió a formalizar el compromiso y contribución a la estabilidad del nuevo sistema político⁸ de tres actores clave mediante la firma de diferentes acuerdos: (1) el Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal del 24 de abril, entre representantes del trabajo (el Comité Sindical Unificado) y el capital (Fedecámaras), que tenía por fin establecer la paz social⁹; (2) el Acuerdo con las Fuerzas Armadas, a las cuales se les garantizó la mejora de sus condiciones socioeconómicas; y (3) la Ley de Concordato Eclesiástico, que certificó la autonomía de la Iglesia Católica.

7 En la firma del Pacto jugó también un papel destacado el empresario Eugenio Mendoza, quien llegó a ser el hombre más rico de Venezuela. Véase Kornblith, "The politics of constitution-making: Constitutions and democracy in Venezuela", 69.

8 García-Guadilla y Hurtado, "Participation and constitution making in Colombia and Venezuela: Enlarging the scope of democracy?", 15.

9 Luis Lauriño Torrealba, "Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal de 1958", *Revista sobre relaciones industriales y laborales*, n.º 44 (2008): 33-98.

Con estos antecedentes (exclusión del PCV, reparto del poder político entre tres partidos, pacto entre representantes del capital y el trabajo, apoyo de las Fuerzas Armadas y la Iglesia a cambio de intereses corporativos) se procede, en medio de un clima de tensión originado por las intenciones golpistas, a la firma del Pacto de Punto Fijo, el 31 de octubre de 1958¹⁰, “ante la responsabilidad de orientar la opinión pública para la consolidación de los principios democráticos”.

Los compromisos a los que se adhirieron los firmantes del Pacto¹¹ se concretaron en varios puntos: (1) la unidad de “todas las fuerzas democráticas”, esto es, de las fuerzas políticas que durante los meses anteriores “han participado en las acciones unitarias para la defensa del régimen democrático” (nótese que tal afirmación estuvo acompañada de la exclusión del PCV); (2) el respeto en el largo plazo a las reglas de juego fijadas; (3) la defensa de la constitucionalidad vigente, esto es, de la Constitución de Pérez Jiménez de 1953, y de los resultados electorales que conforme a esta surgieran, adhiriéndose públicamente todas las organizaciones y candidatos a los resultados oficiales; (4) la conformación de un Gobierno de unidad nacional, por lo que “ninguna de las organizaciones signatarias aspira ni acepta hegemonía en el Gabinete Ejecutivo”; (5) la aceptación de un “programa mínimo común”, de tal forma que “ningún partido unitario incluirá en su programa particular puntos contrarios” al mismo; (6) la aceptación de que cada partido podía presentar su propia candidatura, siempre y cuando se produjera una competencia que “evite planteamientos y discusiones que pueden precipitar la pugna interpartidista”, considerándose los votos emitidos a favor de cualquiera de los candidatos como votos unitarios; y (7) la creación de una Comisión Interpartidista de Unidad, encargada de vigilar el cumplimiento del acuerdo y, por tanto, “de orientar la convivencia interpartidista, de conocer las quejas que se produzcan contra las desviaciones personalistas o sectarias en la campaña electoral y de diligenciar ante cualquiera de los signatarios, y a nombre de todos, la morigeración y control en lo que pudiera comprometer la convivencia democrática”.

El pacto se reafirmó un día antes de las elecciones presidenciales, el 6 de diciembre de 1958. La “Declaración de Principios”, firmada por los candidatos de la URD, Wolfgang Larrazábal, COPEI, Rafael Caldera, y AD, Rómulo Betancourt, insistía de nuevo en el respeto al resultado de las elecciones y el respaldo de los

10 El texto del Pacto, que tuvo difusión en los medios de comunicación, puede consultarse en: <http://www.redalyc.org/pdf/1701/170121652013.pdf>

11 Por la URD: Jóvito Villalba, Ignacio Luis Arcaya y Manuel López Rivas; por COPEI: Rafael Caldera, Pedro del Corral y Lorenzo Fernández; por AD: Rómulo Betancourt, Raúl Leoni y Gonzalo Barrios. El Comité Sindical Unificado Nacional y la Federación de Centros Universitarios fueron testigos de la firma.

candidatos con menor apoyo electoral al candidato electo, el compromiso del presidente electo de organizar un Gobierno de unidad nacional “sin hegemonías partidistas”, el mantenimiento de la tregua política y el desarrollo de políticas inspiradas en el programa mínimo de gobierno.

El mismo 6 de diciembre se firmó el Programa Mínimo de Gobierno, el cual, ambivalente en gran parte, tenía como puntos esenciales: (1) la elaboración de una Constitución democrática que incluyera una Carta de derechos económicos y sociales; (2) la regularización de las relaciones entre Iglesia y Estado; (3) la lucha contra la corrupción; (4) la apuesta por una economía mixta en la que el Estado tuviera un papel preponderante en “el fomento de la riqueza nacional” y reconociera la “función primordial que cumple la iniciativa privada”; (5) el estímulo y protección de las inversiones extranjeras y la “celebración de convenios bilaterales con otras naciones utilizando el petróleo y otros minerales y productos agropecuarios, cuando sea posible y aconsejable, como instrumento de trueque”; (6) una reforma agraria que dotara de tierras al campesino y la reorganización de la propiedad de la tierra garantizando y estimulando la propiedad privada; (7) el desarrollo de una política de vivienda y una campaña contra el rancho (construcciones de mala calidad, asimilables a las favelas en Brasil); (8) un pacto entre capital y trabajo que garantizara la armonía social; y (9) el fomento de la educación popular en todos los niveles y campaña contra el analfabetismo¹².

Las elecciones presidenciales del 7 de diciembre de 1958, concurrentes con elecciones de diputados y senadores, dieron la victoria al candidato de AD, Rómulo Betancourt¹³. Siguiendo lo pactado, se procedió a la conformación de un Gobierno de unidad en el que participaron COPEI y la URD. Las elecciones supusieron el inicio de la puesta en marcha de todos los acuerdos descritos y el principio de la larga etapa de estabilidad del puntofijismo, que se prolongaría hasta entrados los años ochenta, agravándose de forma terminal a partir de finales de década y, especialmente, en los años noventa.

12 Tanto la Declaración de Principios como el Programa Mínimo de Gobierno pueden consultarse en línea en: <http://constitucionweb.blogspot.com.es/2010/07/declaracion-de-principios-y-programa.html>

13 Rómulo Betancourt obtuvo 1.248.092 votos, el 49,18 %, Wolfgang Larrazábal, candidato de la URD y del PCV, 903.479, el 34,61 %, y Rafael Caldera, candidato de COPEI, 432.262 votos, el 16,21%. Fuente: Consejo Nacional Electoral. Datos disponibles en línea en: <http://www.cne.gob.ve/web/documentos/estadisticas/e006.pdf>

FASE DE ESTABILIDAD DEL PUNTOFIJISMO

Es común que todo cambio de régimen lleve aparejada la promulgación de una nueva Constitución, en tanto cristalización de una correlación de fuerzas que pretenden estabilizarse lo más pronto posible en el tiempo. En el caso de Venezuela, la nueva Constitución fue producto directo del Pacto de Punto Fijo¹⁴, al que podríamos describir como el auténtico momento constituyente fundador del nuevo régimen.

El Congreso resultante en las elecciones del 7 de diciembre de 1958¹⁵ se proclamó poder constituyente, conformó una Comisión Bicameral de Reforma Constitucional en la que participaron todos los partidos electos¹⁶ y aprobó, tras tres discusiones en la Cámara de Diputados y el Senado y la aprobación de las Asambleas Legislativas de los Estados¹⁷, la nueva Constitución, el 23 de enero de 1961. La decisión de llevar a cabo el proceso mediante una comisión en lugar de hacerlo a través de una Asamblea Constituyente obedece, jurídicamente, a que se siguió con el procedimiento de reforma establecido en la Constitución de 1953. No obstante, políticamente se buscó evitar, de manera deliberada, como señala Kornblith, “las potencialidades disruptivas de un proceso abierto de debate constituyente. [...] Las principales partes de los debates estaban encapsuladas en un foro restringido con escasa visibilidad pública. La razón de este procedimiento era eliminar el debate constitucional de la vida política diaria [...] y prevenir que el debate pudiese generar una atmósfera conflictiva”¹⁸.

La Constitución de 1961, como lo han resumido Viciano Pastor y Martínez Dalmau, es “escasamente comprometedora, manifestadora de la ideología dominante y procuradora de los objetivos de los grupos que gobernaban en ese momento el país”¹⁹. Así, por ejemplo, a pesar de la inclusión de una extensa lista de derechos sociales y económicos (artículos 72 a 109) no se establecieron los correspondientes mecanismos garantistas que obligaran a su cumplimiento, siendo

14 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 40.

15 En las elecciones al Congreso de los diputados, AD consiguió una amplia mayoría con el 54,9% de los votos, que se tradujeron en 73 escaños, la URD, el 25,6% de los votos y 34 escaños, COPEI, el 14,3% de los votos y diecinueve escaños, y el PCV, el 5,3% de los votos y siete escaños. En cuanto a las elecciones al Senado, AD obtuvo el 62,7% de los votos y 32 escaños, la URD, el 21,6% de los votos y once escaños, COPEI, el 11,8% de los votos y seis escaños, y el PCV, el 3,9% de los votos y dos escaños. Fuente: Consejo Nacional Electoral.

16 La Comisión se conformó en forma proporcional al número de escaños obtenidos, de tal forma que correspondieron ocho a AD, seis a la URD, cinco a COPEI y cuatro al PCV. Véase Hernández Camargo, “El proceso constituyente venezolano de 1999”, 103.

17 *Ibid.*, 106.

18 Kornblith, “The politics of constitution-making: Constitutions and democracy in Venezuela”, 71

19 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 40.

en la práctica un texto plagado de buenas intenciones o, según se mire, de meras proyecciones propagandísticas²⁰.

No obstante, a pesar de que la Constitución del 61 era un texto parcialmente nominal, esta tuvo, cuando el momento lo requirió, una gran efectividad. Como se verá, la Constitución fue una herramienta de mucha utilidad para intentar frenar el proceso constituyente de 1999: sus disposiciones reductoras de la democracia a su aspecto representativo (artículo 4.º) y las resistencias que disponía para llevar a cabo enmiendas y reformas constitucionales (artículos 245 y 246) fueron esgrimidas con fuerza por los opositores al proceso.

Asimismo, la debilidad de la Constitución del 61 no implica que la Constitución real, fruto del Pacto de Punto Fijo, no operase con éxito durante más de tres décadas. Al contrario, el puntofijismo demostró ser un sistema eficaz en la consecución de sus objetivos: la apuesta por la gobernabilidad y la estabilidad, esto es, la pacificación de la vida pública nacional²¹.

Por un lado, el puntofijismo hizo frente a la posibilidad latente de regresión al autoritarismo. Como se ha dicho, los fuertes enfrentamientos entre los diversos partidos políticos dificultaron el intento democratizador de la AD de Rómulo Gallegos y fueron la excusa para perpetrar el golpe de Estado que dio lugar a diez años de dictadura militar. Tanto el compromiso de los principales partidos para evitar la confrontación, concretado en un reparto del poder entre los mismos, la articulación de todo un entramado clientelar y corrupto y una administración pública a su servicio, como la inclusión corporativista de otros actores políticos (las fuerzas armadas, que aceptan ser un “cuerpo apolítico, obediente y no deliberante”, como se subraya en el Programa mínimo de Gobierno, la Iglesia católica, cuya influencia política es sobradamente conocida, y sindicatos y patronal, asegurando la paz social), lo garantizó. Tal sistema fue descrito por Rey, en una formulación repetida por la práctica mayoría de los analistas, como un “sistema populista de conciliación de élites”²².

Por otro lado, el puntofijismo contuvo las posibilidades de ruptura y profundización democrática expresadas por los movimientos populares durante los últimos meses de la dictadura. Inicialmente, este freno a las aspiraciones más progresistas se concretó en la exclusión del PCV²³ del juego político y la toma

20 *Ibid.*, 42.

21 Hernández Camargo, “El proceso constituyente venezolano de 1999”, 100.

22 Juan Carlos Rey, “La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 74 (1991): 565.

23 Como relatan Viciano Pastor y Martínez Dalmau, el PCV adoptó durante la primera parte de 1959 un cambio estratégico, denominado *viraje*, con el fin de propulsar la unidad de las fuerzas progresistas contrarias a lo que consideraban la deriva reaccionaria del Gobierno. Su exclusión del

de decisiones elitistas en los ya citados pactos entre AD, COPEI y la URD. Posteriormente, tales resistencias se concretaron constitucionalmente en la inexistencia práctica de mecanismos de participación directa y en la imposibilidad práctica de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. El sistema daba a la burguesía y a los sectores sociales más conservadores “la tranquilidad que les confería las características de la democracia que habían acordado implantar”²⁴.

Tal tranquilidad, si la situación lo requería, era, además, conferida por medios violentos. A este respecto, es ilustradora la contrarréplica que pronunció Ernesto Guevara en la Asamblea de Naciones Unidas el 11 de diciembre de 1964, en la que el representante cubano acusaba al Gobierno de Venezuela de cometer asesinatos contra opositores políticos y campesinos y de suspender el derecho a la libertad de prensa en varias ocasiones.

El señor representante de Venezuela también empleó un tono moderado, aunque enfático. Manifestó que son infames las acusaciones de genocidio y que realmente era increíble que el Gobierno cubano se ocupara de estas cosas de Venezuela existiendo tal represión contra su pueblo. Nosotros tenemos que decir aquí lo que es una verdad conocida, que la hemos expresado siempre ante el mundo: fusilamientos, sí, hemos fusilado; fusilamos y seguiremos fusilando mientras sea necesario. Nuestra lucha es una lucha a muerte. Nosotros sabemos cuál sería el resultado de una batalla perdida y también tienen que saber los gusanos cuál es el resultado de la batalla perdida hoy en Cuba. En esas condiciones nosotros vivimos por la imposición del imperialismo norteamericano. Pero, eso sí: asesinatos no cometemos, como está cometiendo ahora en estos momentos, la policía venezolana que creo recibe el nombre de Digepol, si no estoy mal informado. Esa policía ha cometido una serie de actos de barbarie, de fusilamientos, es decir, asesinatos y después ha tirado los cadáveres en algunos lugares. Esto ha ocurrido contra la persona, por ejemplo, de estudiantes, etcétera. La prensa libre de Venezuela fue suspendida varias veces en estos últimos tiempos por dar una serie de datos de este tipo. Los aviones militares venezolanos, con la asesoría yanqui, sí, bombardean zonas extensas de campesinos, matan campesinos; sí, crece la rebelión popular en Venezuela, y sí, veremos el resultado después de algún tiempo. El señor representante de Venezuela está indignado. Yo recuerdo la indignación

juego político favoreció las tendencias que en el seno del Partido apostaban, tomando la Revolución cubana como ejemplo, por optar por la lucha guerrillera, que se inició en 1961 y se oficializó el 6 de febrero de 1962, lo que le valió su ilegalización en 1963. No fue hasta abril de 1967, en su VIII Asamblea, cuando se decidió dar por terminada la lucha guerrillera habiéndose reconocido su fracaso. Véase Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 35.

²⁴ *Ibid.*, 46.

de los señores representantes de Venezuela cuando la delegación cubana en Punta del Este leyó los informes secretos que los voceros de los Estados Unidos de América tuvieron a bien hacernos llegar en una forma indirecta, naturalmente. En aquel momento leímos ante la asamblea de Punta del Este la opinión que tenían los señores representantes de los Estados Unidos del Gobierno venezolano. Anunciaban algo interesantísimo que —perdonen la inexactitud porque no puedo citar ahora textualmente— podría ser más o menos así: ‘O esta gente cambia o aquí todos van a ir al paredón’. El paredón es la forma en que se pretende definir la Revolución Cubana; el paredón de fusilamiento. Los miembros de la embajada norteamericana anunciaban, en documentos irrefutables, que ése era el destino de la oligarquía venezolana si no cambiaba sus métodos, y así se le acusaba de latrocinio y, en fin, se le hacían toda una serie de terribles acusaciones de ese orden. La delegación venezolana se indignó muchísimo; naturalmente, no se indignó con los Estados Unidos; se indignó con la representación cubana que tuvo a bien leerle las opiniones que los Estados Unidos tenían de su Gobierno y, también de su pueblo. Sí, la única respuesta que hubo a todo esto es que el señor Moscoso, que fue quien graciosamente cedió documentos en forma indirecta, fue cambiado de cargo. Le recordamos esto al señor representante de Venezuela porque las revoluciones no se exportan; las revoluciones actúan y la Revolución venezolana actuará en su momento, y los que no tengan avión listo —como hubo en Cuba— para huir hacia Miami o hacia otros lugares, tendrán que afrontar allí lo que el pueblo venezolano decida. No echen culpas a otros pueblos, a otros gobiernos, de lo que pueda suceder allí. Quiero recomendar al señor representante de Venezuela, que, si tiene interés, lea algunas interesantísimas opiniones sobre lo que es la guerra guerrillera y cómo combatirla, que algunos de los elementos más inteligentes de COPEI han escrito y publicado en la prensa de su país... Verá que no es con bombas y asesinatos como se puede combatir a un pueblo en armas. Precisamente, esto es lo que hace más revolucionarios a los pueblos. Lo conocemos bien. Está mal que a un enemigo declarado le hagamos el favor de mostrarle la estrategia contraguerrillera, pero lo hacemos porque sabemos que su ceguera es tanta que no la seguirá²⁵.

En este escenario, los partidos políticos fueron el principal agente social y cumplieron, como señala Romero Jiménez, una triple función:

25 Puede escucharse tanto el discurso como la contrarréplica en: <https://www.marxists.org/espanol/guevara/audiovisual/che-discurso-onu-1964.mp3>

1) servir de interlocutores válidos entre las instancias administrativas del sistema político y los ciudadanos, 2) generar las respuestas sociales a los requerimientos y necesidades expresadas en el espacio público y 3) servir como factor de congregación de las voluntades y anhelos de organización de los ciudadanos. Es lo que se denomina una democracia de partidos, donde la organización del aparato institucional de los partidos hace que los ciudadanos se identifiquen con los colores políticos que los representan, pasando la acción de los gobernantes por la mediación e intervención del partido, como principal agente histórico²⁶.

Además, el desarrollo de un modelo de economía por sustitución de importaciones²⁷ se convirtió en otro elemento determinante para evitar un estallido social derivado de la polarización social. La elevada renta petrolera permitía implementar determinadas políticas sociales que mejoraban las condiciones de vida de la mayoría, minimizando las posibilidades de cambio en profundidad²⁸, a la par que se impulsaba la acumulación de capital de los sectores económicos dominantes. Como señala Sonntag, “naturalmente no desaparecieron las desigualdades, las exclusiones de amplios sectores, la explotación y la dominación. Pero sus efectos pudieron ser mitigados por el funcionamiento del pacto, la existencia de una ideología armonizante producto de la hegemonía y la disponibilidad de recursos para satisfacer algunos intereses y necesidades de los grupos y clases subalternos”²⁹. El Estado venezolano, en palabras de Coronil, se había convertido en una suerte de entidad mágica, un “hacedor de milagros”, que prometía situar a Venezuela en el centro de la economía-mundo y sacarla de su posición subalterna propia de un Estado de la periferia. Esto es, “reemplazar su sistema de producción y su modo de vida provincianos por las estructuras y la cultura modernas de los centros metropolitanos”³⁰.

La intrínseca relación entre economía y política se observa con claridad en la relación entre la marcha de la economía, dependiente en gran parte de la renta petrolera, y el porcentaje de apoyos a los dos principales partidos políticos. Durante el periodo de máximo crecimiento hasta el estallido de la crisis

26 Juan Eduardo Romero Jiménez, “Algunas claves para comprender el discurso político de Hugo Chávez (1998-2004)”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 5, n.º 1 (2006): 203.

27 Haydée Ochoa Henríquez e Isabel Rodríguez Colmenares, “Las fuerzas armadas en la política social de Venezuela”, *Política y cultura*, n.º 20 (2003): 119.

28 Terry L. Karl, “Petroleum and political pacts: The transition to democracy in Venezuela”, *Latin American Research Review* 22, n.º 1 (1987): 86.

29 Heinz R. Sonntag, “La crisis sociopolítica venezolana. Repercusiones del intento golpista”, *El País*, 1992.

30 Fernando Coronil, *El Estado mágico: Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela* (Caracas: Nueva Sociedad, 2002), 431.

económica y la aplicación de medidas de ajuste estructural, los dos principales partidos políticos acapararon la práctica mayoría de los votos. Sin entrar a determinar específicamente la multiplicidad de factores que explican tal relación en el caso venezolano, son destacables dos de ellos: (1) el desarrollo de políticas públicas que mejoran las condiciones de vida de la población implican un apoyo al proceder de los gobernantes; y (2) la capacidad económica para sostener toda una red clientelar y de corrupción que gira en torno a los decisores políticos y conlleva, por tanto, su perpetuación en el poder. Como lo explica Martínez Dalmau, “a pesar de que el clientelismo y la corrupción estaban claramente presentes en el Estado, eso importaba poco si éste proveía un bienestar mayoritario a la población”³¹.

Desde la firma del Pacto de Punto Fijo hasta finales de los años setenta se produce un crecimiento notable de las exportaciones petroleras³², que va unido al crecimiento de la rentabilidad del petróleo y que se traduce en un aumento del gasto público, la tasa de urbanización, los salarios reales, el consumo y el sobredimensionamiento de la tasa de empleo público³³. En concreto, sobre este último factor, como señala Baptista, “el Estado propietario del recurso petrolero, y, por ende, receptor originario de la renta, goza de márgenes de acción excepcionales. Uno de ellos es la capacidad de ofrecer empleos directos sin generar presiones inflacionarias”³⁴. Este fue uno de los puntos clave para tejer toda la red clientelar y corrupta estatal. Como lo explican Viciano Pastor y Martínez Dalmau,

el reparto de la Administración pública entre los militantes [de los partidos] como resultado del funcionamiento clientelar de los partidos políticos implicaba dos consecuencias directas: el dominio y control de la Administración pública por parte de los partidos políticos y el debilitamiento de las instituciones políticas. La conformación de una Administración *partidizada* facilitaba la generalización de la corrupción, insuflada por los propios partidos, convirtiendo la práctica en una verdadera cultura

31 Rubén Martínez Dalmau, “L’oposició antigovernamental a Veneçuela. Del chavisme al postchavisme”, *Afers*, n.º 83 (2016): 115.

32 Luis Pedro España, “Más allá de la renta petrolera y su distribución. Una política social alternativa para Venezuela” (Caracas, 2010), 3.

33 Para un estudio detallado de estos datos véase Asdrúbal Baptista, “El capitalismo rentístico. Elementos cuantitativos de la economía venezolana”, *Cuadernos del Cendes* 22, n.º 60 (2005): 95-111; Reiner Schliesser y José Ignacio Silva, “La renta petrolera y el crecimiento económico de Venezuela. Análisis del periodo 1913-1995”, *Banco Central de Venezuela. Serie documentos de trabajo*, n.º 24 (2000): 85. Asimismo, son referencia en la materia las obras de Diego Bautista Urbaneja, *Pueblo y petróleo en la política venezolana del siglo XX* (Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana, 1995); Diego Bautista Urbaneja, *La renta y el reclamo: ensayo sobre petróleo y economía política en Venezuela* (Caracas: Editorial Alfa, 2013).

34 Baptista, “El capitalismo rentístico. Elementos cuantitativos de la economía venezolana”, 103.

de la corrupción. La Administración pública venezolana se alzó como una de las más corruptas del mundo³⁵.

En el mismo sentido, Molina y Pérez Baralt indican que

en la base de la composición de estas lealtades partidistas se encuentra el clientelismo. La organización y la movilización de los partidarios tienen un fuerte contenido clientelar; más que eso, podemos hablar de una cultura clientelar, donde los partidos son percibidos por la población como dadores de beneficios de cualquier tipo, más que mecanismos de agregación de intereses y de expresión de demandas. Esta visión está ligada principalmente a los partidos denominados tradicionales, AD y COPEI, pero se extiende también a las otras organizaciones políticas³⁶.

En suma, los resultados electorales fueron de la mano del crecimiento económico. Desde las elecciones de 1958 hasta 1973 se produce una progresiva tendencia hacia el bipartidismo, imperando en Venezuela, a partir de ese año y hasta 1993, un sistema político bipartidista protagonizado por AD y COPEI. Sin entrar a analizar la relación entre crisis económica y crisis del sistema de partidos, que se abordará en el siguiente punto, interesa únicamente subrayar de momento que los años de estabilidad del puntofijismo vinieron de la mano de la relación entre crecimiento económico y consagración progresiva de un sistema de partidos bipartidista de carácter no agonista sino consensual. Como acertadamente señala Brewer-Carías, “los partidos políticos, a través de sus oligarquías o cúpulas dirigenciales, se han encargado, con precisión, de que la alternabilidad de los gobiernos no haya hecho mella alguna a la certera continuidad de la conducción política del sistema que se han impuesto”³⁷.

LA CRISIS DEL PUNTOFIJISMO

Tal y como se puede comprobar en el gráfico 1, en la relación entre economía y representación política, ambas variables corren suertes paralelas de tal forma que

35 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 45. En el mismo sentido véase, Josué Alejandro Barón, “El nuevo clientelismo político en el siglo XXI: Colombia y Venezuela 1998-2010”, *Desafíos*, vol. 27, n.º 2 (2015): 263.

36 José Enrique Molina y Carmen Pérez Baralt, “Luces y sombras de la democracia venezolana. A 40 años del 23 de enero”, *Nueva Sociedad*, n.º 154 (1998): 40.

37 Citado por Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 44.

cuando la primera aumenta la segunda también lo hace y, por el contrario, si la primera decae se produce la relación inversa. Ahora, esta relación no es instantánea y el desgaste electoral de los principales partidos, AD y COPEI, no se produce automáticamente desde el *crack* de febrero 1983, sino que empieza a ser notable a partir del inicio de las medidas de ajuste estructural en 1989.

Tal cuestión obedece a varias causas. Por un lado, se trató a toda costa de mantener el nivel de vida de la población y la extensa red clientelar, pilares de la estabilidad política, recurriendo al endeudamiento³⁸ (véase el gráfico 2). Esto supuso un balón de oxígeno para el bipartidismo que le permitió plantear promesas de vuelta a los años de crecimiento³⁹ e intentar reconducir la situación. Por otra parte, la herencia de los años de crecimiento y la identificación con los partidos tradicionales era lo suficientemente fuerte como para que no se produjera una caída repentina de los mismos. Como lo resume Romero Jiménez:

la condición del dinamismo y la estabilidad del sistema político venezolano estuvieron determinadas por la capacidad del Estado Nacional de distribuir la riqueza a través de la inversión social del petróleo, y esa condición se mantuvo hasta aproximadamente finales de los años 80, inicios de la década de los 90. A partir de ese momento, los índices económicos en Venezuela sufrieron una modificación sustancial, aumentando la inflación, el desempleo, disminuyendo la inversión de capital, entre otras cosas que debilitaron la capacidad del Estado para continuar siendo eficaz⁴⁰.

Asimismo, para que terminara de caer el apego y la identificación con el bipartidismo era necesario el surgimiento de nuevas formaciones que pudieran canalizar el descontento popular y recomponer las identidades políticas. Este último punto fue de vital importancia, puesto que en caso de no haber surgido una alternativa política que pudiera hacer frente al bipartidismo no se habría aprovechado la ventana de oportunidad abierta por la crisis de legitimidad. Los intentos de regeneración del sistema político fueron múltiples y se manifestaron en alternativas de mayor o menor éxito como Convergencia, que llegó a hacerse con la Presidencia de la República de la mano de Rafael Caldera, en 1994, o La Causa Radical, que llegó a hacerse con la alcaldía del Municipio Libertador, en 1992. No obstante, la figura que terminó siendo clave fue la de Hugo Chávez,

38 *Ibid.*, 63.

39 Es de resaltar que el candidato de AD en las elecciones presidenciales de 1988 fuera Carlos Andrés Pérez, presidente durante la etapa de máximo crecimiento, buscándose la fácil asimilación entre su candidatura y *le bon vieux temps*.

40 Juan Eduardo Romero Jiménez, "El dilema democrático en Venezuela (1998-2002)", *Revista de Historia de América*, n.º 131 (2002): 181.

primero a través del Movimiento Bolivariano Revolucionario-200 y después con el Movimiento Quinta República. Como lo resume Colón-Ríos y detallaré a continuación:

la arbitrariedad en el sistema político, combinado con el declive económico en los años 80 y 90 que empobrecieron a las grandes masas de venezolanos (a diferencia de la situación de prosperidad de los años 70) y la creencia generalizada de que las élites políticas se estaban enriqueciendo ilegalmente a través de los ingresos del petróleo, fueron algunos de los factores que precipitaron la victoria electoral de Hugo Chávez en 1998⁴¹.

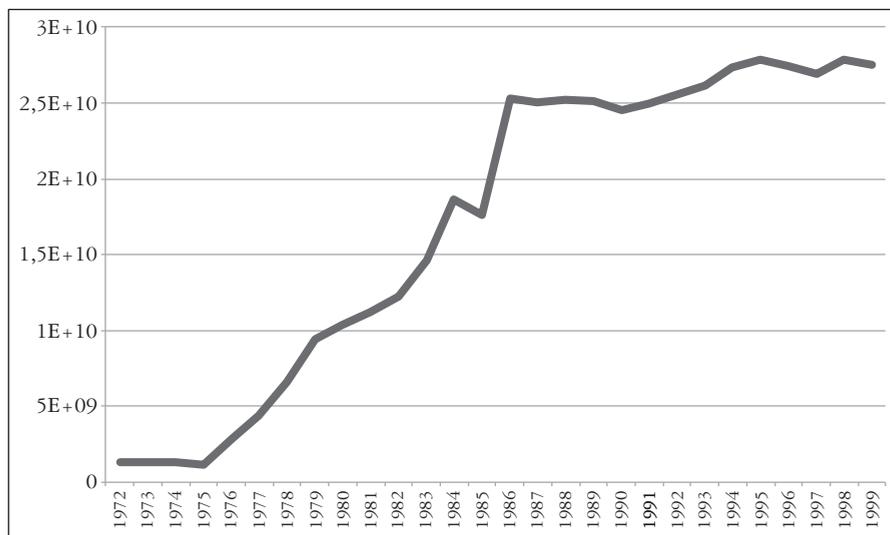
Gráfico 1. Acumulación de voto de AD y COPEI en elecciones presidenciales (en porcentaje) y PIB per cápita (US\$ a precios constantes del 2005), datos de 1958 a 1999



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional Electoral y del Banco Mundial.

41 Joel I Colón-Ríos, "Carl Schmitt and constituent power in Latin American courts: The cases of Venezuela and Colombia", *Constellations* 18, n.º 3 (2011): 369.

Gráfico 2. Volumen de deuda externa, sector público, a largo plazo (DPD, US\$ a precios actuales), datos de enero de 1972 a 1999



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

Crisis del modelo económico: políticas neoliberales, descenso del nivel de vida, polarización social y estallido social

El sistema económico venezolano manifestó su incapacidad para reproducirse el 18 de febrero de 1983, el llamado *Viernes Negro*⁴². Como lo resume Tanaka:

En Venezuela la crisis de los años ochenta se expresó en tasas muy bajas de crecimiento económico, a pesar de que se logró evitar los niveles inflacionarios registrados en países como Bolivia, Brasil, Argentina o Perú. El agotamiento del modelo de centralidad, sin embargo, tiene características muy particulares en este caso, dada la gran dependencia del petróleo en la economía. La explotación petrolera está en manos del Estado, y es su principal fuente de financiamiento. En otras palabras, la desmedida importancia del petróleo, en manos del Estado, determina también la desmedida importancia del Estado en la economía, y la debilidad de otros sectores. Esto hace que la suerte del país dependa en gran medida de los precios internacionales del petróleo, y que periódicamente esté en agenda la necesidad de devaluar la moneda para compensar una caída en los ingresos por las exportaciones. Ello ocurrió en febrero de

42 Manuel Caballero, *La crisis de la Venezuela contemporánea (1903-1992)* (Caracas: Alfadil, 1998), 161.

1983, por ejemplo, primera manifestación clara de la inviabilidad a largo plazo de una economía erigida sobre bases tan endeblés⁴³.

Así, como señalan Schliesser y Silva, “a medida que la renta petrolera percibida por el Estado tiende a reducirse, éste ve disminuido su papel preponderante en la conducción de la economía de acuerdo al proyecto político establecido”⁴⁴, y esto tiene consecuencias inmediatas en el descenso del nivel de vida de la población: “las clases medias venezolanas sufrieron particularmente los perjuicios y una parte importante de la población cayó en la marginalidad⁴⁵” (véase en el gráfico 1 la caída en picado de la renta per cápita). La dependencia del petróleo y la no diversificación de la economía cuando se tuvo oportunidad (“sembrar el petróleo”, en la conocida expresión de Uslar Pietri⁴⁶) dejó el conjunto de la economía a su merced. El *Viernes Negro*, asimismo, fue el inicio del descontento social y de una situación de progresiva escasez que se agravó con la implementación de medidas económicas neoliberales.

El conflicto social estalló dos semanas después de la toma de posesión de Carlos Andrés Pérez, el 2 de febrero de 1989. Pérez había ganado las elecciones postulándose como el candidato idóneo para volver a los años de prosperidad de la *Venezuela saudí* de su primer mandato, 1974-1979, y con promesas de políticas antineoliberales⁴⁷. En su discurso de toma de posesión⁴⁸ anunció la necesidad de una “reestructuración de la economía”⁴⁹ para terminar con el “intervencionismo avasallante de Estado protector y munificente”. Su plan de Gobierno, presentado dos semanas después, el 16 de febrero, denominado “El gran viraje” y conocido popularmente como “El paquete económico”, era un plan de choque

43 Martín Tanaka, *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo* (Lima, 2002), 13.

44 Schliesser y Silva, “La renta petrolera y el crecimiento económico de Venezuela. Análisis del periodo 1913-1995”, 85.

45 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 70.

46 Pietri utilizó la expresión “sembrar el petróleo” por primera vez en el editorial del diario *Ahora* del 14 de julio de 1936. Pietri señalaba que se llegaría “a hacer de Venezuela un país improductivo y ocioso, un inmenso parásito del petróleo, nadando en una abundancia momentánea y corruptora y abocado a una catástrofe inminente e inevitable[...] Urge aprovechar la riqueza transitoria de la actual economía destructiva para crear las bases sanas y amplias y coordinadas de esa futura economía progresiva que será nuestra verdadera acta de independencia”. Puede consultarse el texto en línea en: <http://webdelprofesor.ula.ve/economia/ajhurtado/lecturasobligatorias/sembrar%20el%20petroleo.pdf> Para un completo estudio de la obra y figura de Pietri puede consultarse Mauricio García Araujo, ed., *Todo Uslar* (San Martín: Editorial Panapo, 2001).

47 Tanaka, *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*, 26.

48 Véase el “Discurso del presidente Constitucional de la República de Venezuela, Señor Carlos Andrés Pérez, en su Toma de Posesión, el día 2 de febrero de 1989”.

49 No obstante, era conocido con anterioridad al discurso de toma de posesión que iba a presentar un plan de ajuste estructural. Véase “Carlos Andrés Pérez anunciará severas medidas de ajuste económico en Venezuela”, en *El País*, 16 de enero de 1989.

neoliberal que seguía las instrucciones del Fondo Monetario Internacional. El cambio en la política económica se justificaba, como recuerdan Romero Jiménez y Quiñónez, señalando la necesidad de la incorporación activa “a la rearticulación del sistema-mundo, cambiando el papel que históricamente había tenido de suplidor de materias primas y asumiendo un nuevo rol más activo, mediante la apertura al capital trasnacional y un profundo cambio socio-cultural en las prácticas económicas del sistema productivo”⁵⁰. En concreto, como lo resume Contreras, se trataba de

Flexibilizar el mercado laboral y desmontar las estructuras sindicales establecidas, liberalizar los controles de precios, aumentar las tasas de interés incluyendo las preferenciales, privatizar las empresas públicas en función de la disminución del gasto fiscal, romper las barreras proteccionistas para permitir una mayor afluencia de capital extranjero y/o permitir la salida a los mercados externos de productos nacionales. La lógica del programa descansaba en la búsqueda de una mayor apertura externa vía aumento y diversificación de las exportaciones, con énfasis en el mercado y el capital privado, la liberalización comercial externa e interna y la minimización del papel del Estado en la economía, que debía comenzar por reducir su déficit fiscal⁵¹.

Once días después del discurso de toma de posesión, el 27 de febrero, se originó una protesta popular masiva en las ciudades más importantes del país en respuesta al empeoramiento de las condiciones de vida. La protesta, que tuvo como chispa incendiaria el aumento de los precios del transporte urbano debido al aumento del precio de la gasolina⁵², estuvo protagonizada por estratos excluidos, populares y, en menor medida, clases medias⁵³, y fue reprimida con una dureza extraordinaria. Desbordado por la situación, el Gobierno decretó la suspensión de las garantías constitucionales⁵⁴ y el establecimiento del toque de

50 Juan Eduardo Romero Jiménez y Yessika Quiñónez, “Democracia y conflicto en Venezuela (1988-2008)”, *Diálogos, Revista Electrónica de Historia* 10, n.º 2 (2010): 27.

51 Miguel Ángel Contreras, “Ciudadanía, Estado y democracia en la era neoliberal: dilemas y desafíos para la sociedad venezolana”, en *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, ed. Daniel Mato (Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004), 114.

52 Defensoría del Pueblo, “A 18 años de el Caracazo. Sed de justicia” (Caracas, 2007), 20.

53 Hernández Camargo, “El proceso constituyente venezolano de 1999”, 134.

54 Se suspendieron las garantías establecidas en la Constitución en los ordinales 1.º, 2.º, 6.º, 10.º del artículo 60, y los artículos 62, 64, 66, 71 y 115. Esto es: Art. 60.1: “Nadie podrá ser preso o detenido, a menos que sea sorprendido in fraganti”. Art. 60.2: “Nadie podrá ser privado de su libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido por la ley como delito o falla”. Art. 60.6: “Nadie continuará en detención después de dictada orden de excarcelación por la autoridad competente o una vez cumplida la pena impuesta”. Art. 60. 10: “Las medidas de interés social sobre sujetos en estado de peligrosidad sólo podrán ser tomadas mediante el cumplimiento de las condiciones y formalidades que establezca la ley”. Art. 62: “El hogar doméstico es inviolable”.

queda lanzando a las Fuerzas Armadas a la calle. En los disturbios, que se desarrollaron hasta el 8 de marzo y que pasaron a conocerse como *el Caracazo*, hubo cientos de muertos⁵⁵. En palabras de Coronil, la revuelta fue “la mayor y la más violentamente reprimida de las que se han realizado contra un conjunto de medidas de austeridad en toda la historia latinoamericana”. El Gobierno, asimismo, “se opuso a los intentos de algunas organizaciones de derechos humanos de investigar lo ocurrido, no dio pasos legales contra los responsables de la violencia indiscriminada y excesiva y no asumió ninguna responsabilidad con los familiares de los muertos y los heridos”⁵⁶.

Crisis de representación: disminución de apoyos y lealtades a los partidos tradicionales, aumento de la abstención y ruptura del sistema de partidos

Uno de los actores clave para la apertura del proceso constituyente fue el Movimiento Bolivariano Revolucionario-200⁵⁷. El MBR-200 fue fundado en 1982, en el bicentenario del nacimiento de Simón Bolívar, como una evolución del clandestino Ejército de Liberación del Pueblo de Venezuela, una célula fundada en 1977 por Hugo Chávez junto a cuatro soldados más⁵⁸. Como señala Pereira Almao, los motivos de la fundación del MBR-200 son el

rechazo a la corrupción dentro de la institución militar, el repudio a las acciones militares de la última fase de aniquilación de la guerrilla surgida en la década de los años sesenta que todavía dejaban secuelas sobre la población civil rural, la oposición a los desaciertos del orden político (la relación político-militar y la desigualdad social) y las fricciones entre las viejas generaciones de oficiales y la nueva donde se incluía Chávez⁵⁹.

Art. 66: “Todos tienen el derecho de expresar su pensamiento de viva voz o por escrito y de hacer uso para ello de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa”. Art. 71: “Todos tienen el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas”. Art. 115: “Los ciudadanos tienen el derecho de manifestar pacíficamente y sin armas”.

55 La cifra oficial que aportó el Ministerio de la Defensa fue de 277 muertos. Sin embargo, esta ha sido puesta en duda por diversas fuentes que señalan un número mayor. En el informe citado *supra* de la Defensoría del Pueblo se señala una cifra de 339 fallecidos (pp. 67 y ss.).

56 Coronil, *El Estado mágico: Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*, 417.

57 Para una introducción a la formación y posterior desarrollo del MRB-200 véase Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 85.

58 En sus conversaciones con el periodista Ignacio Ramonet, Hugo Chávez narra el contexto en el que se fundó el Ejército de Liberación del Pueblo Venezolano. Los soldados que componían el grupo eran Mario Núñez Hidalgo, Agustín Moros, José Rodríguez Toro y Esteban Silva. Véase Ignacio Ramonet, *Hugo Chávez. Mi primera vida* (Madrid: Debate, 2013), 341.

59 Valia Pereira Almao, “El Movimiento V República en Venezuela: fuerzas y debilidades” (Washington D. C., 2001), 3.

Ideológicamente, el MBR-200 partía de una “mezcla idiosincrática de nacionalismo, una remodelación izquierdista de la figura revolucionaria de Simón Bolívar y una reinterpretación histórica que celebraba las guerras que diezmaron a Venezuela durante el siglo XIX”⁶⁰. Este marco ideológico dio pie a un discurso centrado en la refundación nacional que terminó por demostrarse sumamente efectivo.

La estrategia según la cual las Fuerzas Armadas debían ser necesariamente claves en el cambio político fue concebida tras la derrota de la insurgencia guerrillera a finales de los años sesenta⁶¹. A pesar de que algunos de los líderes guerrilleros aceptaron su derrota militar y pasaron a formar parte de partidos políticos que concurrían en el juego de la democracia puntofijista, un sector minoritario, en el que destaca la figura de Douglas Bravo, siguió considerando que el poder únicamente podía tomarse por las armas y que, una vez tomado, era esencial contar con el apoyo de las Fuerzas Armadas. De esa forma, parte de la izquierda venezolana pasó a ingresar o a infiltrar cadetes en las Fuerzas Armadas⁶², pues entendían que ese era el lugar en el que se podía iniciar el cambio político⁶³.

El Caracazo fue el punto de inflexión que decidió al MBR-200 a preparar el malogrado golpe de Estado, que tendría lugar el 4 de febrero de 1992⁶⁴. Siguiendo la argumentación del propio Chávez en 1992, el golpe se justificaba políticamente dado el “grado de descomposición” en que se encontraba Venezuela y “las graves deficiencias y la degeneración de los falsos sistemas democráticos en tiranía”⁶⁵. Constitucionalmente, Chávez entendía que se cumplía con la función de defensa del orden constitucional y democrático que se le encomendaba a las Fuerzas Armadas en el artículo 132 de la Constitución, y el artículo 250 que legitimaba al pueblo para ejercer el derecho a la rebelión⁶⁶.

60 Lupi y Vivas, “(Mis) Understanding Chávez and Venezuela in times of revolution”, 93.

61 *Ibid.*, 92.

62 Dario Azzellini, “Constituent power in motion: Ten years of transformation in Venezuela”, *Socialism and Democracy* 24, n.º 2 (2010): 13.

63 Al respecto puede consultarse Domingo Irwin e Ingrid Micett, “Logias militares venezolanas y conspiración, 1972-febrero de 1992”, *Argos* 28, n.º 54 (2011): 61-86.

64 George Cicciariello-Maher, “Dual power in the Venezuelan revolution”, *Monthly Review* 49, n.º 4 (2007): 51.

65 José Vicente Rangel, *De Yare a Miraflores, el mismo subversivo. Entrevistas al comandante Hugo Chávez Frías (1992-2012)* (Caracas: Ediciones Correo del Orinoco, 2013), 31. La entrevista, que fue censurada, fue realizada el 30 de agosto de 1992 en el Centro penitenciario de Yare, estado Miranda. Puede asimismo consultarse en YouTube “Chávez en la cárcel de Yare entrevistado por Rangel el 30 agosto 1992”, en: <https://www.youtube.com/watch?v=NQ5lcBwFEj8>.

66 El artículo 132 de la Constitución de 1961 establece que “las Fuerzas Armadas Nacionales forman una institución apolítica, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación. Las Fuerzas Armadas Nacionales estarán al servicio de la República, y en ningún caso al de una persona o parcialidad política”. Por su parte, en el artículo 250 se señala que “esta Constitución no perderá

El balance del golpe, a pesar de fracasar en su objetivo de propiciar la convocatoria de una asamblea constituyente, resultó ser positivo para los objetivos de aceleración de la deslegitimación del régimen y construcción de una alternativa política. Chávez lo resumió señalando que no pudieron “romper definitivamente el esquema de dominación, pero sí lo fracturamos, sí lo resquebrajamos de manera muy evidente”⁶⁷. El golpe, como señala Kornblith, “se convirtió en un éxito político para sus promotores, quienes despertaron inmediatas simpatías populares [...] la actitud respecto del golpe se tornó en un factor de deslinde entre el liderazgo político y una razón para la movilización del apoyo o del rechazo popular”⁶⁸.

AD y COPEI exteriorizaron su unidad en su rechazo conjunto al golpe a pesar de los bajos niveles de popularidad de Carlos Andrés Pérez, quien poco después sería juzgado y condenado por la Corte Suprema de Justicia por malversación de fondos públicos y destituido de su cargo. Rafael Caldera (recuérdese, uno de los firmantes del Pacto de Punto Fijo) demostró mayor habilidad política desligándose del punto de vista de su partido, COPEI, en la sesión del Congreso del mismo día 4 de febrero, para condenar el golpe. En su discurso⁶⁹, Caldera hizo un análisis certero de la situación del país. Por un lado, señaló que los acuerdos en torno a los cuales se había conseguido la estabilidad del puntofijísimo (moderación y consenso entre las élites políticas, incorporación de las Fuerzas Armadas al sistema “para ejercer una función meramente profesional”, pacto entre capital y trabajo reconocedor de los “legítimos derechos de la clase trabajadora”, voluntad y compromiso de la mayoría del pueblo venezolano para desarrollar el sistema diseñado) estaban fuertemente deteriorados⁷⁰. Por otra parte, a pesar de condenar

su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone. En tal eventualidad, todo ciudadano, investido o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia”.

67 Rangel, *De Yare a Miraflores, el mismo subversivo. Entrevistas al comandante Hugo Chávez Frías (1992-2012)*, 42.

68 Miriam Kornblith, “Del puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela”, *Colombia Internacional*, n.º 58 (2003): 163.

69 El discurso puede leerse en: http://rafaelcaldera.com/image/userfiles/image/libros_y_folletosRC_pdf/Dos_discursos.pdf

Asimismo, puede verse el video de la intervención en YouTube, “Discurso 4 de febrero 1992”, en: <https://www.youtube.com/watch?v=OLTJyXYLK38>.

70 En sus propias palabras: “Por una parte, la inteligencia de la dirigencia política ha olvidado en muchas ocasiones esa preocupación fundamental de servir antes que todo al fortalecimiento de las instituciones. Por otra parte, el empresariado no ha dado las mismas manifestaciones de amplitud, de apertura, que caracterizaron su conducta en los años formativos de la democracia venezolana. En tercer lugar, porque las Fuerzas Armadas, que han sido ejemplares en su conducta profesional en las garantías de las instituciones, están comenzando a dar muestras de que se deteriora en muchos de sus integrantes la convicción de que por encima de todo, tienen que mantener una posición no deliberante, una posición obediente a las instituciones y a las autoridades legítimamente elegidas. Y cuarto, y esto es lo que más me preocupa y me duele, que no encuentro en el sentimiento popular

el golpe, comprendía sus motivaciones profundas y hacía un llamamiento a la reforma inmediata del sistema con el fin de poder encauzarlo y salvarlo:

Es difícil pedirle al pueblo que se inmole por la libertad y por la democracia, cuando piensa que la libertad y la democracia no son capaces de darle de comer y de impedir el alza exorbitante en los costos de la subsistencia, cuando no ha sido capaz de poner un coto definitivo al morbo terrible de la corrupción, que a los ojos de todo el mundo está consumiendo todos los días la institucionalidad. Esta situación no se puede ocultar. El golpe militar es censurable y condenable en toda forma, pero sería ingenuo pensar que se trata solamente de una aventura de unos cuantos ambiciosos que por su cuenta se lanzaron precipitadamente y sin darse cuenta de aquello en que se estaban metiendo. Hay un entorno, hay un mar de fondo, hay una situación grave en el país y si esa situación no se enfrenta, el destino nos reserva muchas y muy graves preocupaciones [...] Transmitirle desde aquí al señor presidente de la República y los dirigentes de la vida pública nacional, mi reclamo, mi petición, mi exigencia, mi ruego, en nombre del pueblo venezolano, de que se enfrente de inmediato el proceso de rectificaciones que todos los días se está reclamando y que está tomando carne todos los días en el corazón y en el sentimiento del pueblo.

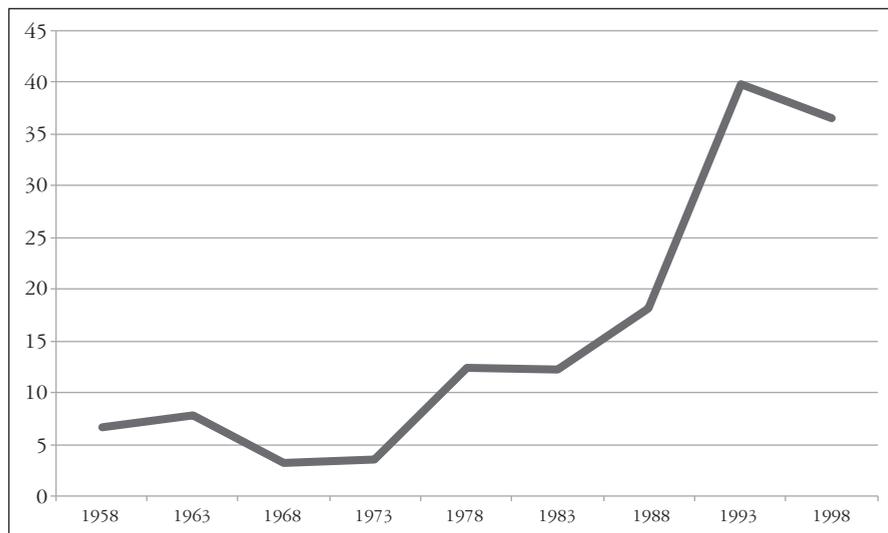
En suma, de acuerdo con el análisis de Caldera, el descrédito y el cuestionamiento de los consensos básicos legitimadores del puntofjísimo se agravaban. Como señalan Lupi y Vivas, debido al mito de la Venezuela saudí, “la renta petrolera alimentó una cultura según la cual la mayoría de los venezolanos creía que el país era inmensamente rico, pero estaba dominado por una élite política corrupta que había saqueado sus riquezas”⁷¹. Esto es, los venezolanos culparon del empeoramiento de sus condiciones de vida a sus representantes políticos, detentores inmediatos del poder, a los que, no sin razón, percibían generalizadamente como corruptos. La crisis económica tuvo como consecuencia una crisis de representación de tal forma que descendió notablemente la identificación de los ciudadanos con los dos principales partidos y aumentaron los sentimientos antipartidistas⁷² y la abstención (véase el gráfico 3).

la misma reacción entusiasta, decidida y fervorosa por la defensa de la democracia que caracterizó la conducta del pueblo en todos los dolorosos incidentes que hubo que atravesar después del 23 de enero de 1958”.

71 Lupi y Vivas, (Mis)Understanding Chávez and Venezuela in times of revolution”, 83. En un mismo sentido véase Tanaka, *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*, 14.

72 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 67.

Gráfico 3. Evolución de la abstención en las elecciones presidenciales en Venezuela, datos de enero de 1958 a 1998



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional Electoral.

Caldera consiguió canalizar gran parte de la frustración de los venezolanos y su popularidad se disparó tras el discurso. Separado definitivamente de COPEI y apoyado por una nueva fuerza política, Convergencia Nacional, Caldera ganó las elecciones presidenciales de 1993. Esto significó, junto con el ascenso de otras fuerzas políticas —el Movimiento al Socialismo y La Causa Radical— la ruptura del bipartidismo y la vuelta al multipartidismo⁷³.

El Gobierno Caldera fue también la demostración última de la imposibilidad de reforma y salvación del puntofijismo. A pesar de haber llegado a la Presidencia apoyado por partidos de izquierda y con un discurso antineoliberal, únicamente dos meses después de haber tomado posesión de su cargo, en abril de 1994, Caldera, a quien el Congreso había autorizado a gobernar por decreto para hacer frente a los problemas económicos y financieros del país, anunció un programa de ajuste basado en las demandas del Fondo Monetario Internacional. A finales de junio del mismo año, temiendo un levantamiento de los sectores empobrecidos del país, movimientos sociales y partidos de izquierda, Caldera decretó la suspensión de varias garantías constitucionales: la prohibición

73 La candidatura de Caldera (apoyada por, entre otros, Convergencia Nacional, MAS, URD y PCV) obtuvo el 30,46% de los votos, Claudio Fermín (AD), el 23,60%, Osvaldo Álvarez Paz (COPEI), el 22,73%, Andrés Velásquez (LCR), el 21,95%.

de poder ser detenido sin dar cumplimiento previamente a las formalidades establecidas en la ley, la inviolabilidad del domicilio, el libre tránsito, el derecho a la propiedad privada, la expropiación mediante sentencia firme y pago de justa indemnización⁷⁴. Caldera terminaría por implementar, el 15 de diciembre de 1996, en medio de un clima de creciente descontento y movilizaciones populares, el Plan de Ajuste del Fondo Monetario Internacional, la *Agenda Venezuela*⁷⁵. Esto produjo un aumento del costo de vida, las tarifas de los servicios públicos, el empleo precario, el desempleo, la pobreza, la miseria y la desigualdad social⁷⁶. De esta forma, se echó a perder la última oportunidad de regeneración del sistema por uno de sus representantes⁷⁷.

Crisis de legitimidad: reformas parciales tardías, incapacidad de reforma de la Constitución y percepción de su inutilidad

El Gobierno Caldera no fue la única carta que se jugó para intentar reflotar el puntofijismo. Años antes, durante el gobierno de Jaime Lusinchi (Trienio Adecó), mediante el Decreto 403 del 17 de diciembre de 1984, se creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Presidida en sus primeros años por Ramón José Velásquez, estaba integrada por 33 dirigentes políticos, académicos, dirigentes sociales y miembros de la Iglesia⁷⁸, y tenía como objetivo elaborar un conjunto de propuestas de reforma del Estado para canalizar las

74 Alissandra Stoyan, "Constituent assemblies, presidential majorities and democracy in contemporary Latin America" (Carolina del Norte: Universidad de Chapel Hill, 2014), 115.

75 El plan económico que buscaba implementarse puede resumirse así: "Énfasis en lo social, estructurado sobre una idea de equidad y justicia social; un programa monetario que redujera el índice inflacionario y permitiera el saneamiento de la administración pública; un conjunto de medidas destinadas a controlar la oferta buscando la estabilización de precios y el incentivo al aparato productivo; ejecución de una estrategia de negociación con los organismos multilaterales, buscando obtener recursos para acometer los ajustes estructurales dispuestos en el IX Plan de la Nación; apertura de ciertas áreas productivas al sector transnacional (Estados Unidos, Francia, Inglaterra), particularmente en el área de hidrocarburos, que se tradujo en 36 acuerdos de servicios operacionales para desarrollar y explorar reservas de hidrocarburos, el establecimiento de *joint ventures* con empresas privadas para explotar y refinar crudo, a través de la modificación de la Ley de Nacionalización de 1974". Véase Romero Jiménez y Quiñónez, "Democracia y conflicto en Venezuela (1988-2008)", 32.

76 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 121.

77 *Ibid.*, 120.

78 Blanco, presidente de la COPRE desde 1989 a 1992, hace hincapié en el carácter elitista de la COPRE, lo que señala como su principal debilidad: "La reforma promovida desde arriba y desde el centro fue un proyecto de élites en el que no hubo participación popular, aunque tuvo un amplio apoyo de la opinión pública, especialmente impulsado por los medios de comunicación. Es posible que este tipo de reformas tenga la fatalidad de ser impulsadas y desarrolladas de este modo, pero el calado reformador de la propuesta tiende a reducirse y los logros tienden a hacerse vulnerables porque no se asumieron como conquistas colectivas de la ciudadanía". Véase Carlos Blanco, *Revolución y desilusión: La Venezuela de Hugo Chávez* (Madrid: Catarata, 2002), 42.

tensiones sociales que se venían produciendo⁷⁹. Dos años después, en 1986, tras una serie de consultas con ciudadanos y organizaciones representantes de todos los sectores sociales, la COPRE presentó al Ejecutivo y a la opinión pública un catálogo de propuestas que generaron un fuerte consenso en el seno de la Comisión. Entre las reformas planteadas destacaban la elección directa de alcaldes y gobernadores, la democratización de los partidos y la reforma del sistema electoral.

Las reformas propuestas no llegaron a ser debatidas durante aquella legislatura debido a la oposición del presidente y de AD, partido por aquel entonces mayoritario en el Congreso. Como señala López Maya, estos “percibieron, acertadamente, que las reformas propuestas tenían el potencial de cambiar las reglas del juego político, y, por consiguiente, la distribución del poder”⁸⁰. No obstante, debido al fuerte respaldo que las propuestas de la COPRE tuvieron entre partidos políticos opositores, organizaciones sociales de todo tipo y los medios de comunicación, durante la campaña electoral de 1988, el candidato de AD, Carlos Andrés Pérez, se vio forzado a comprometerse con la adopción de algunas de las demandas y acordó con su principal rival electoral, Eduardo Fernández de COPEI, introducir algunas de las propuestas planteadas por la COPRE⁸¹.

De esta forma, se aprobaron en 1989 tres leyes que profundizaban en la descentralización del Estado: (1) la Ley sobre la elección y remoción de gobernadores de Estado, del 14 de abril de 1989⁸², que regulaba la elección directa de los gobernadores, hasta el momento designados por el presidente; (2) la Ley Orgánica de Régimen Municipal, del 15 de junio de 1989⁸³, que establecía la elección directa de alcaldes, hasta entonces elegidos por el cabildo del municipio; y (3) la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, del 28 de diciembre de 1989⁸⁴, que dada lugar a la transferencia de competencias a los estados, potenciando la descentralización administrativa, en desarrollo del artículo 137 de la Constitución⁸⁵. Como apunta

79 Diego Bautista Urbaneja, *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días* (Caracas: Fundación Centro Gumilla: Universidad Católica Andrés Bello, 2007), 73.

80 Margarita López Maya, “The rise of Causa R in Venezuela”, en *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, ed. Douglas A. Chalmers et al. (Nueva York: Oxford University Press, 2003), 120.

81 Kathleen O’Neill, *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes* (Nueva York: Cambridge University Press, 2007), 184.

82 Puede consultarse en línea en: <http://docs.venezuela.justia.com/federales/leyes/ley-sobre-eleccion-y-remocion-de-los-gobernadores-de-estado.pdf>

83 Puede consultarse en línea en: http://www.oas.org/juridico/spanish/ven_res48.pdf

84 Puede consultarse en línea en: <http://www.fundacitemiranda.gob.ve/Descargas/descentralizacion.pdf>

85 “El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.”

Brewer-Carías, refiriéndose en concreto a la elección directa de gobernadores, “no fue una decisión política partidista propia de un sistema que venía funcionando. Esa fue, realmente, una decisión de sobrevivencia [...] 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. 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”⁸⁶.

La elección directa de alcaldes y gobernadores, a pesar de ser, como señala Kornblith, uno de los proyectos de reforma de mayor importancia que ha tenido Venezuela, “no consiguió su objetivo de dar salida a nuevos líderes que pudiesen regenerar los partidos tradicionales”⁸⁷. En lugar de ser un catalizador para la regeneración de AD y COPEI fue uno de los propulsores de la caída del bipartidismo impulsando el surgimiento de nuevas opciones, líderes y correlaciones de fuerza⁸⁸. En ese contexto, fue especialmente relevante la irrupción del Movimiento al Socialismo y La Causa Radical, quienes llegaron a hacerse, en 1992, con la alcaldía del Municipio Libertador (el más extenso del Área Metropolitana de Caracas).

Irazábal y Foley, a pesar de advertir que la democratización de los municipios tuvo como efecto positivo la consolidación de movimientos populares y gobiernos alternativos, señalan que las citadas reformas formaban parte de la agenda neoliberal para América Latina: “Sus efectos problemáticos se pudieron ver en la división de la capital, Caracas, en cinco municipalidades en lugar de las dos anteriores. Esta fragmentación espacial y jurisdiccional dividió la ciudad en diferentes enclaves sociales y raciales. Mientras que la razón para tomar esta decisión era la mejora de la gestión, la consecuencia fue la consolidación de estos enclaves y el ensanchamiento de las brechas socioeconómicas entre éstos”⁸⁹.

Por otro lado, se intentó la relegitimación del sistema político por medio de frustrados intentos de reforma constitucional en profundidad. El 6 de junio de 1989 se creó la Comisión Bicameral Especial para la Revisión de la Constitución, presidida por Rafael Caldera, la cual tenía como fin llevar a cabo una reforma constitucional que pudiera contribuir a sacar al país de la profunda crisis de legitimidad en la que estaba inmerso. La propuesta de reforma era ambiciosa

86 Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001), 31.

87 Kornblith, “The politics of constitution-making: Constitutions and democracy in Venezuela”, 165.

88 López Maya, “The rise of Causa R in Venezuela”, 118.

89 Clara Irazábal y John Foley, “Reflections on the Venezuelan transition from a capitalist representative to a socialist participatory democracy”, *Latin American Perspectives* 37, n.º 1 (2010): 100.

e incluía mecanismos de mejora de la relación entre representante y representado, como referendos aprobatorios, consultivos, abrogatorios y revocatorios, o preceptos de índole económica, como la irreversibilidad de la nacionalización petrolera⁹⁰. Sin embargo, los esfuerzos para llevar a cabo el proceso de reforma se vieron truncados en 1992 y 1994 debido, principalmente, a la falta de acuerdo entre las élites de los dos grandes partidos⁹¹. A pesar de la necesaria reforma constitucional, la incapacidad de regeneración de los poderes constituidos selló su propia tumba al dejar abierta como única opción regeneradora la apertura de un proceso constituyente.

La crisis económica y la crisis de representación tuvieron por resultado una crisis de legitimidad de todo el sistema en la que a la falta de credibilidad en las instituciones políticas, los fuertes sentimientos antipartidistas, la disminución de las lealtades hacia los partidos tradicionales⁹² y la elevada desafección política había de sumarse, por primera vez desde 1961, el cuestionamiento del propio sistema constitucional. Esto es, se percibía que la Constitución no solo no era válida para garantizar sus propios presupuestos, sino que era, además, una barrera para un eventual ejecutivo que quisiera llevar a cabo un programa de cambio. Como lo expresan Viciano Pastor y Martínez Dalmau, “la Constitución de 1961 pasó a crear más problemas de los que solucionaba, y cuando la población comprendió los ataques *chavistas* al viejo sistema a través de la norma suprema vigente, pidió a gritos una nueva Constitución”⁹³. La mayoría de la población venezolana terminó por apostar por una ruptura con el orden constitucional que regenerara la corrupta clase política y propiciara un cambio económico contrario a las medidas neoliberales hasta entonces adoptadas con el fin de recuperar unos niveles de vida dignos y fortalecer el sistema democrático. Como veremos a continuación, y resumió a la perfección Strambouli, “en el origen del ascenso al poder de Chávez se encuentra la crisis del Estado rentista, la crisis de representatividad

90 Hernández Camargo, “El proceso constituyente venezolano de 1999”, 144.

91 Nina Massüger y Yanina Welp, “Legality and legitimacy: Constituent power in Venezuela (1999), Bolivia (2006-2009) and Ecuador (2007-2008)”, en *Patterns of Constitutional Design: The Role of Citizens and Elites in Constitution-Making*, eds. Jonathan Wheatley y Fernando Méndez (Nueva York: Routledge, 2013), 104.

92 Miriam Kornblith, “Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina: caso Venezuela”, en *Partidos Políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio* (Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2004), 114.

93 Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, “Cambio político, cambio constitucional y la nueva configuración del sistema de partidos políticos en Venezuela”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 110 (2000): 158.

de los partidos históricos y el debilitamiento de las instituciones democráticas absolutamente descuidadas por dichos partidos”⁹⁴.

Surgimiento de una alternativa política al bipartidismo

La capacidad de los partidos tradicionales de generar ilusión y adhesiones fue minándose progresivamente tras la reiteración de promesas de cambio incumplidas y la profundización del proyecto neoliberal. Quedaban abiertas las puertas de par en par a movimientos de contestación que acapararan el descontento ciudadano. Y, más concretamente, al surgimiento de una alternativa política de tipo populista⁹⁵. Como lo resume Kornblith:

A pesar de las reiteradas y consistentes señales de impaciencia y desafección de la población con el liderazgo tradicional y sus actuaciones, el mismo no estuvo en capacidad de atender satisfactoriamente las expectativas colectivas, y optó por repetir fórmulas agotadas o, a lo sumo, promover innovaciones que no generaron suficiente impulso renovador. Adicionalmente, las adversas condiciones socioeconómicas agudizaron el cuestionamiento y el descontento colectivos. Esa ruptura comunicacional entre el liderazgo convencional y amplios sectores de la población, convenció al electorado acerca de la inutilidad de seguir apostando al liderazgo tradicional, y promovió el atractivo que concitaron opciones alternativas o enfrentadas al mismo⁹⁶.

Dadas las condiciones objetivas para el cambio, únicamente faltaba el surgimiento de una alternativa política que protagonizara e instrumentalizara el cambio político. Ese instrumento político fue el Movimiento Quinta República (MVR) liderado por Hugo Chávez.

El MVR fue fundado el 21 de octubre de 1997 tras el cambio de nombre (antes MBR-200) debido a la prohibición legal de hacer referencia directa a Simón Bolívar. Si bien en un primer momento optó por una estrategia abstencionista que deslegitimara completamente el sistema político, pronto se transformó en un instrumento electoral para hacerse a través de los cauces democráticos establecidos con el poder institucional y romper con el puntofijismo a través de la

94 Andrés Stambouli, *La política extraviada: una historia de Medina a Chávez* (Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2002).

95 Pizzolo defiende que la desigualdad social y la crisis de representación dejaron vía libre en Venezuela al surgimiento de una alternativa de carácter populista. Véase Calogero Pizzollo, “Populismo y rupturas constitucionales. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador”, *Estudios constitucionales* 5, n.º 1 (2007): 371.

96 Kornblith, “Del puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela”, 170.

convocatoria de una Asamblea Constituyente (de ahí el nombre de V República). Como señala Pereira Almao, el cambio de estrategia del MBR-200, que se venía fraguando desde la salida de Chávez de la cárcel en marzo de 1994⁹⁷, y se cristalizó definitivamente en su Asamblea Nacional del 17 de abril de 1997, se debe a la constatación y análisis de dos cuestiones: (1) la mayoría de la población venezolana a pesar de estar fuertemente descontenta con la marcha de la democracia venezolana se consideraba demócrata, por lo que una alternativa política con visos de ser hegemónica había de fundamentarse en el respeto a los procedimientos democráticos, lo que excluía reeditar la estrategia golpista; y (2) la crisis del puntofijismo dejaba un “vacío de representación popular [...] que eventualmente podría ser ocupado por una nueva y vigorosa propuesta popular”⁹⁸.

El chavismo fue la respuesta al colapso de la cultura política dominante que cuajó entre la mayoría de la población. Desde la crisis económica de 1983, pero muy especialmente a partir del segundo Gobierno de Carlos Andrés Pérez, con el plan de ajuste estructural, el Caracazo y el golpe del 4 de febrero, se produce, como lo señala Romero Jiménez, “una transición política que se extendería hasta finales del siglo XX y que conllevó la reestructuración de la cultura política que había imperado incorporándose nuevos referentes simbólicos”, los cuales son “parte constitutiva del discurso político chavista otorgándole una capacidad de convencimiento, que caracteriza sus actos de habla y los proveen de una herramienta cultural y antropológica que le permite mantener una relación de cercanía con amplios sectores de la sociedad venezolana, dada la cercanía temática establecida con ellos”⁹⁹.

Esencialmente, tres características definían al MVR¹⁰⁰. En primer lugar, la fuerte presencia de un líder carismático no proveniente de la denostada clase política (un *outsider*). La pérdida de legitimidad de los actores políticos tradicionales

97 Así lo expresaba Chávez en una entrevista televisiva realizada en octubre de 1994: “Se trata de que estamos claros de que para transformar el país hay que asumir el poder político y en eso andamos nosotros, ando en eso y lo dije hace siete meses, exactamente el 26 de marzo, cuando salí de la cárcel: vamos a la toma del poder político en Venezuela y es buena la ocasión para decirle al país, para decirte, para aclarar a los venezolanos: nosotros no andamos en ninguna conspiración para la toma del poder; nosotros andamos construyendo un movimiento político de gran magnitud, que es el Movimiento Bolivariano, para ir a la toma del poder popular”. Véase Rangel, *De Yare a Miraflores, el mismo subversivo. Entrevistas al comandante Hugo Chávez Frías (1992-2012)*, 101.

98 Pereira Almao, “El Movimiento V República en Venezuela: fuerzas y debilidades”, 4.

99 Romero Jiménez, “Algunas claves para comprender el discurso político de Hugo Chávez (1998-2004)”, 205.

100 Pereira Almao encuadra al MVR dentro de la clasificación que establece Panebianco como un partido carismático con las siguientes características: (1) cohesión del partido en torno al líder; (2) rasgos burocráticos estables inexistentes; (3) organización centralizada; (4) conjunto de grupos y organizaciones que giran en torno al líder; (5) partido revolucionario en tanto rompe con el orden establecido; y (6) se declara antipartido y define como un movimiento. Véase Pereira Almao, “El Movimiento V República en Venezuela: fuerzas y debilidades”, 2.

creó las condiciones para, como lo expresa Romero Jiménez, “el surgimiento de la antipolítica, de un *outsider* capaz de encarnar los cambios valorativos de los ciudadanos venezolanos en lo que respecta a la percepción de la democracia, pero, sobre todo, de asumir el déficit en la generación de respuestas sociales a los requerimientos y expectativas de los ciudadanos por parte de los actores políticos tradicionales”¹⁰¹.

A raíz del golpe del 4 de febrero de 1992, Chávez era percibido por gran parte de la población venezolana como un mito y un héroe nacional¹⁰². El breve discurso que dio ante los medios de comunicación reconociendo que el golpe había fallado y llamando al orden para evitar un derramamiento innecesario de sangre tuvo un importante efecto comunicacional que le granjeó una impresión positiva generalizada entre los venezolanos¹⁰³. Su “por ahora” generó esperanza al señalar que, en un futuro, el cambio iba a producirse. Además, en un país en el que ningún funcionario público asumía responsabilidades por sus actos, Chávez rompió la norma y quedó ante los ojos de la opinión pública como un posible

101 Juan Eduardo Romero Jiménez, “La construcción de la ciudadanía política en Venezuela (siglo xx)”, *Revista interdisciplinaria de la Escuela de Educación de la Facultad de Humanidades y Educación de LUZ 2*, n.º 3 (2010): 169.

102 Rangel, *De Yare a Miraflores, el mismo subversivo. Entrevistas al comandante Hugo Chávez Frías (1992-2012)*, 48; Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 87. Pereira Almao lo describe del siguiente modo: “soldado de la patria (remite a la procedencia humilde de los soldados venezolanos), desprendimiento (perdió su carrera militar), valentía (se alzó y se rindió dignamente), incorruptible (no había participado en gobierno alguno), luchador (perseverante desde los inicios del Ejército Revolucionario Bolivariano 200), que habla el lenguaje de las personas comunes (se identifica con el pueblo), irreverente, de lenguaje altanero, radical y llama a la Constituyente (algo distinto, con sabor a pueblo y participación) y es demócrata porque se somete a la contienda electoral; todo lo cual suministraba garantías a gran parte de los venezolanos descontentos de que el cambio sería a fondo, porque quedarían excluidos AD y COPEI del poder y la democracia venezolana recuperaría su orientación popular”. El historiador Jorge Olavarría le comentaba a Chávez en un debate televisivo en 1996 que “tú te convertiste en un fenómeno mesiánico después del 4 de febrero, a ti nadie te conocía antes del 4 de febrero, y bastaron unos segundos en la televisión y el “por ahora” que tú dijiste, con tu boina roja, para que te convirtieras en un ícono, en un ídolo, había niños disfrazados de Hugo Chávez, había estatuillas de Hugo Chávez por todas partes”. Véase Rangel, *De Yare a Miraflores, el mismo subversivo. Entrevistas al comandante Hugo Chávez Frías (1992-2012)*, 157.

103 El discurso, que Chávez no preparó, tal y como señaló en una entrevista a Rangel, es el siguiente: “Primero que nada quiero dar buenos días a todo el pueblo de Venezuela, y este mensaje bolivariano va dirigido a los valientes soldados que se encuentran en el Regimiento de Paracaidistas de Aragua y en la Brigada Blindada de Valencia. Compañeros: Lamentablemente, por ahora, los objetivos que nos planteamos no fueron logrados en la ciudad capital. Es decir, nosotros, acá en Caracas, no logramos controlar el poder. Ustedes lo hicieron muy bien por allá, pero ya es tiempo de reflexionar y vendrán nuevas situaciones y el país tiene que enrumbarse definitivamente hacia un destino mejor. Así que oigan mi palabra. Oigan al comandante Chávez, quien les lanza este mensaje para que, por favor, reflexionen y depongan las armas porque ya, en verdad, los objetivos que nos hemos trazado a nivel nacional es imposible que los logremos. Compañeros: Oigan este mensaje solidario. Les agradezco su lealtad, les agradezco su valentía, su desprendimiento, y yo, ante el país y ante ustedes, asumo la responsabilidad de este movimiento militar bolivariano. Muchas gracias”. Puede consultarse el video en múltiples páginas de internet buscando “Hugo Chávez, 4 de febrero de 1992”. Véase Rangel, *De Yare a Miraflores, el mismo subversivo. Entrevistas al comandante Hugo Chávez Frías (1992-2012)*, 69.

mandatario responsable¹⁰⁴. Como señalan Viciano Pastor y Martínez Dalmau, “Hugo Chávez pasó de ser prácticamente un desconocido, una alternativa inexistente en el panorama político, a estar presente en la vida del país con un muy elevado nivel de aceptación. De hecho, la identificación del proyecto político de los insurrectos no se debía propiamente a éste —que era totalmente desconocido— como a la imagen carismática de Chávez”¹⁰⁵. No obstante, Chávez no dejó todo en manos de su carisma, sino que desde su salida de la cárcel, el 26 de marzo de 1994, llevó a cabo una importante labor de proselitismo y de establecer contactos a lo largo de todo el país, que le permitieron aupar definitivamente su candidatura.

En segundo lugar, el MVR jugaba la baza de tener una ideología difusa, en formación. Sin etiquetarse directamente como un partido de izquierda, socialista o comunista, Chávez y el MVR apelaban a la defensa de la Patria, la democracia, la soberanía popular y el *bolivarianismo* (pensamiento basado en los padres de la patria Simón Bolívar, Ezequiel Zamora y Simón Rodríguez¹⁰⁶). Conceptos, todos ellos, que, por un lado, eran aceptados por un amplio espectro de la población independientemente de la adscripción ideológica que profesaran, y, por otro, operaban como significantes vacíos que agregan identidades¹⁰⁷. De hecho, en el centro del discurso político chavista se situaba la disputa del concepto democracia, oponiéndose la concepción de democracia representativa de la Constitución de 1961 a una concepción de democracia participativa, en la que la ciudadanía adquiere un papel protagonista por encima de los partidos políticos, principales articuladores y canalizadores de la voluntad ciudadana en el puntofijismo.

Además, el MVR apelaba a una contraposición schmittiana amigo-enemigo. Para poner en marcha el proyecto de “refundación de la República” era necesario que el pueblo (“nosotros”) protagonizara un proceso constituyente para terminar con los privilegios de la oligarquía política y económica (“ellos”), corruptos y culpables de la situación del país¹⁰⁸. Frente al eslogan de los opositores a la

104 Juan Eduardo Romero Jiménez, “Hugo Chávez y la representación de la historia de Venezuela”, *Reflexión Política*, n.º 6 (2004): 151.

105 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 96.

106 Azzellini señala que “el imaginario bolivariano enlaza el imaginario popular con una interpretación revolucionaria de los héroes republicanos Bolívar, Rodríguez, Ribas, Miranda, Josefa Camejo, etc., y los sitúa al lado de héroes revolucionarios y antisistema que surgieron desde abajo, desde la marginalización, la exclusión y la persecución: Chirinos, Zamora, Guaicaipuro, Negro Miguel, etc.”. Véase Azzellini, “Constituent power in motion: Ten years of transformation in Venezuela”, 17.

107 Así lo analizaban los sectores de la izquierda tradicional del MVR, para los cuales la apelación a la patria o a los padres fundadores de la República no era más que una estrategia simbólica. Véase Pereira Almao, “El Movimiento V República en Venezuela: fuerzas y debilidades”, 9.

108 Romero Jiménez, “Algunas claves para comprender el discurso político de Hugo Chávez (1998-2004)”, 205.

apertura de un proceso constituyente, “con la constituyente no se come”, el MVR proponía “constituyente para barrer la corrupción”¹⁰⁹. Así, en el Programa de Acción Política del MVR se señalaba que:

El Proyecto V República persigue la creación de círculos patrióticos constituyentes que coadyuven a este fin práctico político: ir edificando un poder constituyente real en la calle, que hoy se oponga al fraude continuista, y mañana defienda, manzana por manzana, caserío por caserío, las medidas patrióticas y democráticas que el gobierno de la V República asuma [...] El agotamiento de los partidos y de sus programas, la desconexión de sus dirigentes con el pueblo, ponen en peligro la supervivencia del llamado hasta ahora, ‘sistema democrático’. Es hora de devolverle al pueblo su soberanía: hacer realidad el poder constituyente [...] Es indispensable el diseño de una democracia genuinamente participativa, donde se eleve el rol protagónico de la ciudadanía¹¹⁰.

En materia económica, el discurso de Chávez era igualmente efectista. Sin entrar en excesivos detalles, Chávez transmitía que iba a dar un giro de 180 grados a las políticas económicas implementadas hasta el momento luchando contra la evasión fiscal y la corrupción¹¹¹ y dando primacía al Estado en el seno de una economía mixta. A su juicio, esto permitiría aumentar de nuevo el poder adquisitivo de la mayoría empobrecida. En sus propias palabras: “que haya la reorientación del programa económico salvaje que ha llevado a las mayorías nacionales a la situación de miseria más grande de su historia [...] y que vayan a prisión los corruptos que han esquilado el tesoro nacional”¹¹². Esta apuesta intervencionista y proteccionista, lejos de causar el rechazo del empresariado en bloque, le granjeó apoyos entre importantes sectores del mismo, algunos de los cuales llegaron a financiar parte de su campaña¹¹³, y de parte de los medios de comunicación¹¹⁴.

109 Véase “Venezuela: Caen empalizadas ante Asamblea Constituyente”, en *IPS*, 14 de diciembre de 1998. Disponible en línea: <http://www.ipsnoticias.net/1998/12/venezuela-caen-empalizadas-ante-asamblea-constituyente/>

110 Programa de Acción Política del MVR, extraído de Pereira Almas, “El Movimiento V República en Venezuela: fuerzas y debilidades”, 6.

111 Alessandro Pace, “Muerte de una Constitución (Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema de Venezuela, n.º 17, del 19 de enero de 1999)”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 19, n.º 57 (1999): 271.

112 Rangel, *De Yare a Miraflores, el mismo subversivo. Entrevistas al comandante Hugo Chávez Frías (1992-2012)*, 55.

113 Pereira Almas, “El Movimiento V República en Venezuela: fuerzas y debilidades”, 13.

114 Pereira Almas recoge que en Fedecámaras, la patronal venezolana, se dieron adhesiones de importancia y que Chávez entusiasmó especialmente a los sectores “agropecuario, comercial importador, bancario, seguros”. En cuanto a los medios de comunicación que apoyaron a Chávez destacan: “el diario *El Nacional*, y los canales televisivos Venevisión y Televen [y] el diario *La Razón*”. *Ibid.*, 10.

Para tranquilizar al empresariado y a los sectores moderados, entre los cuales empezaba a calar la idea de que Chávez iba a acabar con la propiedad privada, Chávez defendió públicamente en varias intervenciones, entre 1998 y 1999, la *Tercera vía* de Anthony Giddens, que, por aquel entonces, aplicaba el primer ministro británico Anthony Blair¹¹⁵. La estrategia de moderación funcionó. Como demuestra una encuesta realizada en 1998, tanto seguidores como detractores del MVR situaban a Chávez en la escala de ubicación ideológica alrededor del cuatro sobre diez (siendo uno la extrema izquierda y diez la extrema derecha), esto es, en el espectro de una izquierda moderada¹¹⁶. Incluso, ya como presidente y antes de dar comienzo el proceso constituyente, Chávez apostaba públicamente por la privatización de prácticamente todos los sectores (con la excepción de PDVSA y la principal central hidroeléctrica).

No obstante, Chávez se veía también en la obligación de cubrir su flanco izquierdo. De esta forma, mientras tranquilizaba a los inversores para recuperar el capital fugado afirmando que “no los vamos a expropiar, ni estableceremos un régimen comunista que sería una locura”¹¹⁷, contentaba al electorado y a sus socios de izquierda criticando duramente el “neoliberalismo salvaje implementado en América Latina”¹¹⁸.

El discurso chavista era, al fin de cuentas, un discurso sin el distanciamiento y las formalidades con las que las élites políticas tradicionales se dirigían al pueblo y así conseguía encajar con los códigos de expresión manejados por el ciudadano común, a quien situaba como el protagonista central del nuevo momento político. El objetivo era “capturar los deseos, anhelos y expectativas de los sujetos sociales, que habían quedado relegados ante el retroceso del Estado de Bienestar”¹¹⁹. O, lo que es lo mismo, el discurso del chavismo creaba o buscaba

115 Tómese, por ejemplo, la entrevista televisada que le realizó José Vicente Rangel a Chávez el 16 de octubre de 1998, en la que este señalaba lo siguiente acerca de su programa económico: “Es un poco, lo que decía de la Tercera vía que propone Tony Blair, el primer ministro británico. Un modelo que no sea socialista, ni comunista, pero tampoco el neoliberalismo salvaje que genera desempleo e inestabilidad. Que haya empleo, trabajo, salario justo, seguridad social. Un modelo económico humanista, esa es la solución”. Véase Rangel, *De Yare a Miraflores, el mismo subversivo. Entrevistas al comandante Hugo Chávez Frías (1992-2012)*, 217.

116 Pereira Almao, “El Movimiento V República en Venezuela: fuerzas y debilidades”, 8.

117 Esto generó una actitud positiva de Estados Unidos. Su embajador en Caracas, John Maisto, apuntaba que “los anuncios en materia de privatizaciones, de gas y de hidrocarburos mandan un mensaje claro, de que Venezuela quiere abrir sus puertas en materia económica”. Véase “Venezuela: Chávez ofrece reformas económicas, no milagros”, en *IPS*, 26 de marzo de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/03/venezuela-chavez-ofrece-reformas-economicas-no-milagros/>

118 Véase “Venezuela: El empleo es el gran reto de Chávez”, en *IPS*, 30 de abril de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/04/venezuela-el-empleo-es-el-gran-reto-de-chavez/>

119 Romero Jiménez, “Hugo Chávez y la representación de la historia de Venezuela”, 165.

crear un vínculo estrecho entre pueblo y movimiento político que confundiera los intereses del uno con el otro.

Por último, el MVR rechazaba identificarse como un partido político a pesar de tener una organización interna centralizada equiparable a la de cualquier partido político tradicional. Así, en el artículo 1.º de los estatutos aprobados en su Asamblea Constitutiva se definía como un “movimiento político amplio, abierto y unitario que defiende los intereses del pueblo, y de la Nación venezolana”¹²⁰. El objetivo era evitar que lo confundieran y marcar una línea clara de división con los denostados partidos tradicionales. En este sentido, y para marcar esa diferenciación, el MVR se financiaba exclusivamente a través de “los aportes de sus miembros, donaciones permitidas por la ley, rentas o ganancias que generase el movimiento y cualquier otro ingreso lícito”¹²¹.

Victoria electoral del MVR

El éxito electoral del MVR vino de la mano de una coalición de partidos denominada Polo Patriótico (PP), en la que se integraban, en torno a la figura de Chávez, diversos partidos de izquierda como el PCV, el MAS y el PPT (una escisión de la Causa R). Al PP se enfrentaban los partidos defensores del *statu quo* puntofijista, los partidos tradicionales, AD y COPEI, nuevas fuerzas emergentes como Proyecto Venezuela (PV), liderada por el excopeyano Henrique Salas Römer, la candidatura de la ex miss universo Irene Sáez y aquellos partidos de la izquierda que no quisieron concurrir junto con el PP (como fue el caso de la Causa R).

El panorama para el votante, *grosso modo*, era el de situarse en el eje entre: (1) las opciones emergentes, MVR y PV, y las tradicionales, AD, COPEI, MAS o PCV; y (2) las opciones de ruptura con el puntofijismo, el MVR y los partidos que le acompañaban en el PP (véase la figura 1). Como se verá a continuación, el electorado confió mayoritariamente en que una nueva fuerza política, el MVR, rompiera con el puntofijismo, mientras que las opciones conservadoras, emergentes y tradicionales terminaron agrupadas en un mismo bloque.

120 Acta Constitutiva del MVR, extraído de Pereira Almao, “El Movimiento V República en Venezuela: fuerzas y debilidades”, 6.

121 *Ibid.*, 13.

Figura 1. Principales partidos políticos en Venezuela en 1998

 <p>Ruptura</p>	<p>Nuevo</p>  <p>Proyecto Venezuela</p> <p>Statu quo</p>
   <p>PCV</p>	  <p>Viejo</p>

Fuente: elaboración propia.

Por primera vez desde 1958, las elecciones presidenciales tuvieron lugar aisladas del resto y hubo dos elecciones en un mismo año. Así, las elecciones parlamentarias y de gobernadores tuvieron lugar el 8 de noviembre de 1998, mientras que las presidenciales fueron un mes más tarde, el 6 de diciembre. La decisión, tomada en el Congreso pocos meses antes, en mayo, se justificó argumentando que había de otorgarse relevancia e independencia a las elecciones regionales en consonancia con el proceso de descentralización. Se señalaba, además, que la diversidad de candidaturas podría llevar al elector a confusión y a poca reflexión. Sin embargo, tal decisión inédita obedecía a la estrategia que diseñaron los partidos tradicionales para frenar el ascenso de la candidatura de Chávez. Se temía que el voto presidencial a Chávez pudiera tener un efecto “portaaviones” que arrastrara también los votos en el Congreso y las gobernaciones. Si primero tenían lugar las elecciones al Congreso y a las gobernaciones, en las que los partidos emergentes no tenían líderes regionales ni el arraigo de los tradicionales, se pensó que podría pararse el ascenso de Chávez y evitar que el PP tuviera un peso mayor en el Congreso¹²².

122 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 129; Kornblith, “Del puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela”, 172.

Esta estrategia fue parcialmente exitosa. Mientras la foto fija de la correlación de fuerzas en el Congreso y las gobernaciones fue favorable a AD y COPEI, el ascenso de la candidatura de Chávez fue imparable en las elecciones presidenciales de diciembre. Como lo resume Kornblith,

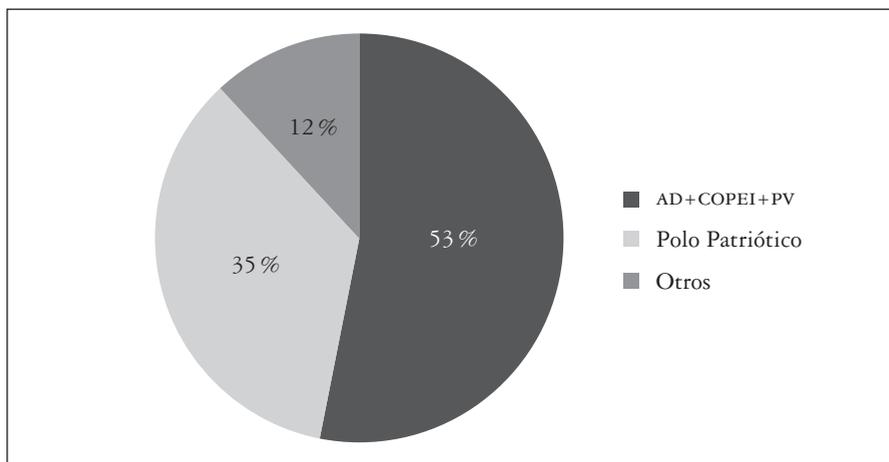
el objetivo de preservar la autonomía de las elecciones regionales y parlamentarias y promover de ese modo la votación a favor de los liderazgos, tradicionales o no, se logró. Probablemente, la polarización de las preferencias en torno a la elección presidencial sí hubiese desdibujado la naturaleza de los comicios regionales y reducido las oportunidades de los líderes regionales asociados con organizaciones tradicionales, de modo que aunque el clima político general influyó sobre los resultados electorales, no los desnaturalizó por completo. No obstante, la estrategia adoptada no fue eficaz para detener el avance de la candidatura de Chávez¹²³.

Así, tras las elecciones de noviembre, la Cámara de Diputados tuvo una composición favorable a los partidos tradicionales del *statu quo*: AD y COPEI sumaron, por efecto de la ley electoral, el 43,5 % de los escaños, habiendo obtenido el 36,1 % de los votos; el MVR el 22,2 % de los escaños y un 19,9 % de los votos; y PV el 9,7 % de los escaños y un 10,4 % de los votos. En la Cámara de Senadores se reprodujo una correlación de fuerzas prácticamente idéntica: AD y COPEI sumaron el 48,2 % de los escaños con el 36,5 % de los votos; el MVR el 22,2 % de los escaños con el 19,8 % de los votos; y PV el 7,4 % de los escaños con el 10,2 % de los votos. En las elecciones de los órganos de gobierno de los estados, la suma de AD y COPEI obtuvo el 43,35 % de los votos a gobernadores y el 41,01 % en las asambleas legislativas estatales; el MVR el 14,26 % y 15,36 %, respectivamente; y PV el 6,08 % y 7,68 %.

Siguiendo con el eje de división planteado, se produjo, por un lado, una caída de AD y COPEI y un ascenso de nuevas fuerzas, el MVR y PV, y, por otro lado, una mayoría de los partidos del *statu quo* frente al PP, que quedaba en minoría (véase el gráfico 4). Esta correlación de fuerzas fue la principal resistencia a la estrategia constituyente del futuro presidente Chávez.

123 Kornblith, "Del puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela", 175.

Gráfico 4. Composición del Congreso tras las elecciones del 6 de noviembre de 1998 - Acumulación de voto de los principales partidos conservadores (AD, COPEI y PV) y los principales partidos de ruptura con el puntofijismo (PP, suma de MVR, MAS, PPT, MEP, PCV y SI)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional Electoral.

No obstante, los buenos resultados del MVR y el PP descolocaron a las opciones tradicionales. Tanto fue así que AD y COPEI, hasta el momento seguros en su acomodo bipartidista y confiando en la fidelidad del voto simpatizante, dejaron de apoyar a sus propios candidatos presidenciales, Luis Alfaro Ucero¹²⁴ e Irene Sáez, para secundar al candidato de PV, Salas Römer, con el que se habían producido importantes enfrentamientos. La estrategia partía de un sencillo análisis aritmético: la suma de votos de AD, COPEI y PV era superior al apoyo a Chávez. Sin embargo, el repentino cambio de candidatura aumentó la indignación y el desconcierto de la ciudadanía hacia los partidos tradicionales¹²⁵ y benefició a la candidatura de Chávez, a quien, entre unos y otros, allanaron el terreno. En palabras de Kornblith:

La realidad sociológica del cambio de las preferencias electorales, la nueva volatilidad del electorado y el desplazamiento del apoyo al binomio AD-COPEI, el surgimiento de nuevos actores y del atractivo generado por opciones enfrentadas al *statu quo* estaba

124 El caso de Alfaro Ucero causó un problema jurídico y la posterior confusión entre el electorado dado que este se negó a renunciar a su candidatura. Véase Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 131.

125 Kornblith, "Del puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela", 174.

firmemente arraigada en el nuevo comportamiento electoral del venezolano, y venía expresándose consistentemente a lo largo de los años 90. En ese contexto, las maniobras político-electorales de última hora tuvieron un alcance limitado, e incluso un efecto contraproducente¹²⁶.

Las elecciones presidenciales se decidieron entre los dos grandes candidatos, el de la ruptura y el del sistema, que acapararon el 96,17 % de los votos, por lo que los apoyos que recibieron el resto de candidatos fueron irrelevantes (Irene Saéz obtuvo un 2,82 % de los votos y Luis Afaro un 0,42 %). La concentración del voto en Chávez y Salas Römer, en contra de lo que apuntaban algunos sondeos, no conllevó un resultado ajustado. La candidatura de Chávez obtuvo el 56,20 % de los votos (de los cuales un 40,17 % provenían del MVR¹²⁷), más de dieciséis puntos por encima de Salas Römer, que obtuvo un 39,97 % de los votos (de los cuales 28,75 % provenían de PV). Por primera vez desde la firma del Pacto de Punto Fijo protagonizaban unas elecciones dos candidatos y dos partidos de nuevo cuño. El puntofijismo certificaba su caída junto con la de sus artífices: AD obtuvo un 9,05 %, COPEI un 2,15 % y la URD, ya prácticamente irrelevante desde 1973, un 0,08 %.

En su toma de posesión como presidente, el 2 de febrero de 1999, en una intervención célebre por jurar su cargo sobre la que llamó “moribunda Constitución”, Chávez decretó la convocatoria de un referéndum consultivo acerca de la conveniencia de la apertura de un proceso constituyente: “haré cumplir e impulsaré las transformaciones democráticas necesarias para que la República tenga una Carga Magna adecuada a los nuevos tiempos”¹²⁸.

Brewer-Carías señalaba en su momento que

con el cambio político materializado en la elección del presidente Hugo Chávez, se ha iniciado democráticamente el proceso de recomposición del sistema político [...] y para lograrlo, el instrumento político adecuado tenía que ser la Asamblea Nacional Constituyente. El deterioro de los partidos políticos y de las instituciones del Estado

126 *Ibid.*, 175.

127 El resto de aportaciones de los partidos que conformaban el PP fueron: MAS 9 %, PPT 2,19 %, PCV 1,25 %, IPCN 1,03 %, GE 0,86 %, MEP 0,84 %, SI 0,57 % y AA 0,29 %.

128 Puede consultarse tanto el juramento como el discurso entero de Chávez en YouTube: “Legado del cmdte. Discurso memorable, día de la toma de posesión, 2 de febrero de 1999”, en: https://www.youtube.com/watch?v=4p_rDYgFRAY
Rafael Caldera, contrariado por la declaración de Chávez, se negó a ponerle la banda presidencial. Véase “Venezuela: Referendo escuece a oposición y entusiasmo al pueblo”, en *IPS*, 3 de febrero de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/02/venezuela-referendo-escuece-a-oposicion-y-entusiasmo-al-pueblo/>

impidió que por otro medio se pudiera convocar a todos los nuevos y viejos actores políticos para esa tarea de recomponer el sistema político¹²⁹.

Subrayaba, asimismo, que, a diferencia de periodos de cambio constitucional anteriores, en los que el poder constituyente originario “fue convocado por gobiernos de facto para legitimar el sistema y constitucionalizar la propia revolución”¹³⁰, la transición que se ponía en marcha era pacífica y democrática (una “revolución no violenta y democrática”¹³¹) y se hacía teniendo plena vigencia la Constitución que se iba a sustituir. De esta forma, como se verá en el siguiente capítulo, a diferencia de otras situaciones de hecho (golpes de Estado, revoluciones violentas) en las que la discusión jurídica es prácticamente irrelevante, en el proceso constituyente venezolano de 1999 fue uno de los puntos centrales al tratarse de un escenario en el que se daba “una situación democrática de derecho, dentro de un orden constitucional preestablecido, pero que también se configura como un cambio revolucionario que requiere constitucionalizarse”¹³².

129 Allan R. Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1999), 16.

130 *Ibid.*, 17.

131 *Ibid.*

132 *Ibid.*, 18.

CAPÍTULO 2

LA ACTIVACIÓN DEL PODER CONSTITUYENTE

A partir de este apartado pasaré a desgranar en detalle cada una de las fases del proceso constituyente venezolano. Desde la activación del poder constituyente originario, tomando nota de los debates teóricos, políticos y jurídicos que lo propiciaron, hasta el cierre del proceso al completarse la implementación orgánica de la nueva Constitución, pasando por el referéndum de activación, la elección (y la regulación de la elección) de los constituyentes, el desarrollo de la Asamblea Constituyente (el reglamento de funcionamiento, la relación con los poderes constituidos, el proceso de elaboración de la Constitución, los mecanismos de participación ciudadana y el grado de transparencia del proceso) y el referéndum de ratificación de la Constitución.

Es así que en esta parte de la investigación no se dará una visión romántica del proceso de estudio como un proceso ideal o definidor de la pureza democrática en un proceso de cambio constitucional. Tampoco, en sentido inverso, se mostrará como la encarnación de un nuevo modelo de populismo golpista latinoamericano que implica graves consecuencias para el desarrollo democrático. Se hará, por el contrario, un análisis político y jurídico objetivo (en la medida de lo posible), con el fin de determinar los aciertos y los fallos del proceso constituyente venezolano y así poder contribuir al estudio del diseño de los procesos democráticos de cambio constitucional.

Dicho esto, y ampliando la clasificación que establece Romero Jiménez, la panorámica general del proceso constituyente venezolano se puede dividir en las siguientes siete etapas¹:

- 1) Del 6 de diciembre de 1998 a enero de 1999: impacto y repliegue de la élite política ante la victoria electoral de Hugo Chávez. Presentación de recursos de interpretación ante la Corte Suprema de Justicia con el objeto de frenar la iniciativa constituyente del presidente.
- 2) De enero al 2 de febrero (Chávez toma posesión como presidente): sentencias de la Corte Suprema de Justicia señalan factible la vía del

1 Juan Eduardo Romero Jiménez, "Hugo Chávez: construcción hegemónica del poder y desplazamiento de los actores tradicionales en Venezuela (1998-2000)", *Utopía y praxis latinoamericana* 7, n.º 17 (2002): 77.

- referéndum consultivo. Intento del Congreso de adelantarse a la convocatoria de la Constituyente, pero, ante esa posibilidad, el 2 de febrero Chávez anuncia el Decreto n.º 3 de convocatoria del referendo consultivo.
- 3) De febrero a marzo: intento de paralización del proceso a través de un recurso ante la Corte Suprema de Justicia acerca de las bases de convocatoria del referéndum. Tras modificaciones de relativa trascendencia práctica derivadas de la sentencia, el proceso sigue adelante.
 - 4) De marzo a abril: estrategia dual y poco efectiva de la oposición consistente en hacer campaña contra el referéndum e intentar paralizar el proceso a la par que se involucra en el juego político ante la posibilidad de quedar excluida. El referéndum de apertura del proceso obtiene el respaldo de la mayoría de los votantes.
 - 5) De mayo a julio: confección de las candidaturas a las elecciones a la Asamblea Constituyente, no exenta de problemas jurídicos y políticos. Victoria electoral del Polo Patriótico, que se hizo con la práctica mayoría de los escaños.
 - 6) De agosto a diciembre: inicio de los trabajos de la Asamblea Constituyente. Esta operó por encima del resto de los poderes constituidos, generando tensiones y fuertes resistencias entre la Asamblea Constituyente y los poderes constituidos.
 - 7) Del 15 de diciembre al 30 de julio del 2000: referéndum aprobatorio de la Constitución. Inicio del régimen de transición, que terminó en dos pasos: primero con las elecciones del 30 de julio y después con las elecciones del 3 de diciembre del mismo año.

EL DEBATE PREVIO A LA ACTIVACIÓN DEL PODER CONSTITUYENTE: EL CARÁCTER ORIGINARIO Y DERIVADO DEL PODER CONSTITUYENTE

Debate doctrinal

La demanda de apertura del proceso constituyente no se circunscribe a escasas semanas o meses antes de que se terminara produciendo. Bien al contrario, tuvo sus inicios nueve años antes, al calor de la constituyente colombiana de 1990².

2 Ricardo Combellas, "El proceso constituyente y la Constitución de 1999", *Politeia*, n.º 30 (2003): 183-208. Chávez, en una entrevista con Harnecker, describió la influencia que ejerció el proceso constituyente colombiano en la estrategia del MBR-200: "Discutíamos acerca de cómo romper con

Fue el Frente Patriótico, organización liderada por Manuel Quijada, participante en el *Porteñazo*³ y futuro constituyente, Juan Liscano, escritor y participante activo en la guerrilla a principios de los años sesenta, y Manuel Alfredo Rodríguez, un reconocido jurista, quien abrió la veda empezando a publicar, a partir del 30 de junio de 1990, una serie de manifiestos y comunicados en prensa en los que llamaba a la necesidad de apertura de un proceso constituyente debido a la desvalorización partidista y corrupta del puntofijismo, la privatización y entrega a terceros países de los recursos del país y a la crisis moral, económica, social y política⁴.

El golpe de Estado del 4 de febrero de 1992, a pesar de no lograr su objetivo de convocar una asamblea constituyente, logró impulsar el “largo debate constituyente”⁵. Múltiples sectores se sumaron a la petición de apertura de un proceso constituyente. Al margen del MBR-200, protagonista del golpe, de la sociedad civil se sumaron diversos sectores a la reivindicación. Fue el caso del Centro Gumilla de los jesuitas, el Centro al Servicio de la Acción Popular⁶, el Grupo de Estudios Constitucionales (al que pertenecía Brewer-Carías), el jurista Hermann Escarrá Malavé⁷, el entonces gobernador del estado Zulia, Oswaldo Álvarez Paz, que como candidato presidencial de COPEI en 1993 enarboló la bandera constituyente en su campaña electoral⁸, el fiscal general de la República, Ramón Escovar Salom, que inició el procesamiento de Carlos Andrés Pérez⁹, y el llamado Frente Amplio Preconstituyente en 1994¹⁰. Asimismo, se hicieron eco de la propuesta constituyente el Consejo Consultivo designado por Carlos Andrés Pérez a raíz del golpe¹¹ y la Comisión Bicameral para la reforma de la Constitución, la cual, aún terminando por desechar la constituyente, defendió

el pasado, cómo superar ese tipo de democracia que sólo respondía a los intereses de los sectores oligárquicos; cómo salir de la corrupción. Siempre negamos de plano la figura de un golpe militar tradicional o de una dictadura militar o una junta militar de gobierno. Teníamos muy presente lo ocurrido en Colombia en los años 1990-1991 cuando allí se realizó una Asamblea Constituyente, ¡claro! muy limitada, porque al final terminó subordinada al poder constituido. Fue el poder constituido quien diseñó la Constituyente colombiana y la puso en marcha y, por tanto, ésta no pudo transformar la situación porque fue prisionera del poder constituido”. Véase Marta Harnecker, *Hugo Chávez Frías. Un hombre, un pueblo* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2002), 19.

3 El *Porteñazo* fue una insurrección cívico-militar en la base naval de Puerto Cabello (estado Carabobo) contra el Gobierno de Rómulo Betancourt, en 1962. En esta jugaron un importante papel el PCV y sectores de las Fuerzas Armadas ligadas a la izquierda.

4 Ricardo Combellas, “El proceso constituyente venezolano”, *América Latina hoy: Revista de ciencias sociales*, n.º 21 (1999): 25.

5 Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”.

6 *Ibid.*

7 Hernández Camargo, “El proceso constituyente venezolano de 1999”, 168.

8 Combellas, “El proceso constituyente venezolano”, 26.

9 Al respecto, puede consultarse José Comas, “El banquillo amenaza a CAP”, *El País*, 1993.

10 Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional*, 35.

11 *Ibid.*, 30.

reformar el artículo 246 de la Constitución para incluir “la previsión de que se pueda convocar a una Asamblea Constituyente, que a juicio de la Comisión tendría el poder originario, en el caso de que el pueblo así lo decidiera”¹².

En suma, siguiendo la tipología que establece Combellas, en 1992 se daban tres posturas en torno a la cuestión de la apertura de un proceso constituyente: (1) la defendida por la Comisión Bicameral del Congreso, según la cual era necesario reformar la Constitución del 61 para incluir la posibilidad de convocatoria de una asamblea constituyente; (2) la apuesta del Frente Patriótico y el MBR-200 por una constituyente originaria; y (3) la del grupo de constitucionalistas liderado por Brewer-Carías, diversos sectores de la sociedad civil y personalidades como el gobernador del estado Zulia, Oswaldo Pérez, que entendían que la apertura de la constituyente tenía que ir precedida de una reforma puntual de la Constitución¹³.

A finales de 1998, las dos principales posturas, enfrentadas en un “encendido debate abierto”¹⁴, eran las de la apuesta por la constituyente originaria, bandera electoral del chavismo, y la derivada, defendida por la oposición y diversos sectores de la sociedad civil. La Junta Directiva de la Fundación para los Derechos Humanos (Fundahumanos), que interpuso uno de los recursos de interpretación sobre la cuestión, lo resumió del siguiente modo:

Existen dos posiciones en cuanto a la forma como deba convocarse la Asamblea Constituyente: una primera, propuesta por el presidente electo, quien considera que basta la convocatoria del referendo previsto en el artículo 181 de la LOSPP, para convocar la Asamblea Constituyente, sobre la base del principio de soberanía contenido en el artículo 4.º de la Constitución de la República que reconoce al pueblo como constituyente primario; y una segunda que considera que el soberano también tiene a su vez una normativa prevista en la Constitución Nacional, que debe respetar para producir un referendo, en razón de que el artículo 4.º de la Constitución de la República refiere su soberanía a los poderes constituidos, y que por lo tanto hace falta una

12 El análisis de la Comisión continúa así: “Se establece de esta manera un mecanismo para que sin romper la continuidad jurídica del Estado venezolano, se pueda llegar a decidir, si el pueblo así lo considera necesario, la renovación total de la Carta Fundamental y el funcionamiento y estructura de los Poderes Públicos. Por supuesto, y aun cuando se sostiene que la Asamblea Constituyente dentro de su soberanía podría tomar a este respecto las decisiones que quisiera, se establece el límite de un año para su funcionamiento y se señala el precepto de que si se dicta una nueva Constitución, debe ser sometida después a referéndum popular. Se adoptan las medidas necesarias para la composición de la Asamblea, para evitar las dificultades que podrían surgir si esto se dejara a criterio del legislador”. Citado por Combellas, “El proceso constituyente venezolano”, 23.

13 Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”.

14 Pace, “Muerte de una Constitución (Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema de Venezuela, n.º 17, del 19 de enero de 1999)”, 271.

reforma puntual de la Constitución de la República que cree la figura de la Asamblea Constituyente para llevar a cabo dicha convocatoria¹⁵.

A continuación, se desgranarán los principales argumentos que se esgrimieron acerca de la posibilidad de un cambio constitucional. Los argumentos que se utilizaron pueden fácilmente trasponerse a otros escenarios políticos debido a su carácter teórico y sirven para hacer una tipología de las principales posturas que pueden adoptarse ante una eventual situación de cambio constitucional.

Partidarios de la reforma constitucional

Los orígenes de la apuesta por la reforma constitucional se sitúan en 1984, con la creación de la COPRE y, especialmente, en 1989, con el inicio de los trabajos de la Comisión Bicameral del Congreso para la revisión de la Constitución. El impulso reformador, que partía del análisis de la incipiente crisis de legitimidad del sistema constitucional venezolano, no dio sus frutos y, tras dos intentos en 1992 y 1994, se desechó definitivamente. En 1994, declarado por el Gobierno Caldera como el año de la reforma, tuvo lugar el último intento de reforma, que fue, en palabras de Combellas, una “muestra descarada de ausencia de voluntad política y gatopardismo” por parte del Congreso¹⁶.

Brewer-Carías señala que el Gobierno de Jaime Lusinchi, 1985-1989, “hizo todo lo contrario de lo que reclamaban las más de dos décadas de democracia que teníamos cuando se instaló [...] Fue el Gobierno donde más se habló de reforma del Estado y durante el mismo se nombró la COPRE, para precisamente no ejecutar nada en ese campo, sino todo lo contrario, pues en ese periodo de gobierno fue que apareció la partidocracia con todo su espanto autocrático”¹⁷. Maingon, Pérez Baralt y Sonntag señalan a los *cogollos* (cúpulas) de AD y COPEI como los responsables de que no se llevara a cabo la reforma y añaden que “de su falta de visión a futuro y su ceguera coyuntural, la suspensión del debate de la Comisión Bicameral en septiembre de 1992 [...] cerró el camino hacia una reforma constitucional dentro de los márgenes del ordenamiento político-jurídico de 1961”¹⁸. Álvarez, por su parte, hacía hincapié en el momento de apertura del proceso constituyente en que “los mismos que, desde 1992, no han tenido voluntad de reformar la

15 Romero Jiménez, “Hugo Chávez: construcción hegemónica del poder y desplazamiento de los actores tradicionales en Venezuela (1998-2000)”, 74.

16 Combellas, “El proceso constituyente venezolano”, 25.

17 Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, 17.

18 Thais Maingon, Carmen Pérez Baralt y Heinz R. Sonntag, “La batalla por una nueva Constitución para Venezuela”, *Cuestiones Políticas*, n.º 24 (2000): 24.

Constitución, de acuerdo a los parámetros preestablecidos, son hoy los fervientes partidarios de una reforma para bloquear la otra vía”¹⁹. Combellas, presidente de la COPRE hasta 1999, cargo que sustituyó por el de director ejecutivo de la Comisión Presidencial Constituyente y compaginó con su condición de constituyente, indica asimismo que “la clase política fue incapaz de darle impulso decisivo, ante sus contradicciones, la ausencia de miras, y en definitiva la preocupación ante lo que se visualizaba como una suerte de “caja de Pandora”, que arrastraría el temor a su desplazamiento del poder. El ocaso de la reforma constitucional significó la fortaleza de la propuesta de la convocatoria constituyente, bandera electoral de Hugo Chávez”²⁰. O, por expresarlo con otras palabras, de aquellos polvos estos lodos. Los analistas citados coinciden en que la incapacidad y ceguera de AD y COPEI para llevar a cabo la reforma constitucional dejó abierta la puerta de par en par a la alternativa constituyente protagonizada por otros actores políticos y que una vez se abrió esa puerta intentaron bloquearla por temor a perder su posición aventajada en el sistema político.

A la incapacidad, ceguera o falta de voluntad política, Combellas añade, además, otros factores: “la amplitud y complejidad de la agenda temática; la ausencia de consenso político; el desinterés de una ciudadanía excluida de la participación y, por ende, ausente del debate; la división producida por temas de alta sensibilidad para sectores que sus intereses sentían como amenazados (palpable en el caso del derecho a la información veraz y la prohibición de la monopolización de los medios de comunicación social) e, incluso, el miedo a la imprevisibilidad del eventual referéndum constitucional”²¹.

Una vez se produjo la apertura del proceso constituyente hubo quién defendió la necesidad de una reforma constitucional entendiendo que la apertura del mismo (ya fuera por la vía de la reforma constitucional o no) era ilegítima y que el procedimiento que debía seguirse era el de la reforma general de la Constitución según los cauces establecidos en el artículo 246. Para Pace,

no existían, en aquel momento, espacios “políticos” para una interpretación constitucionalmente correcta de este tipo; y también con toda probabilidad, la Corte no quería arriesgar a “deslegitimarse” en un conflicto político-institucional que la

19 Tulio Álvarez, *La constituyente* (Caracas: Editorial CEC, 1998), 106. Álvarez recuerda que algunos de los integrantes de la Comisión Bicameral, que después se opusieron a la apertura del proceso constituyente, propusieron en su momento la inclusión de un mecanismo de activación ciudadana del poder constituyente.

20 Ricardo Combellas, “La Constitución de 1999 y la reforma política: implicaciones para la gobernabilidad democrática” (Lisboa, 2002), 1.

21 Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”.

habría situado en oposición tanto con los defensores de la creación mediante referéndum de la Asamblea Constituyente, como de los defensores de su institución a través de la revisión constitucional. Pero, ¿por qué defender la institución de una Asamblea Constituyente y no cultivar, sin embargo, la vía de la reforma constitucional total prevista en el artículo 246 de la Constitución venezolana? La respuesta está en que la previsión constitucional para la reforma total no equivale a la evocación del poder constituyente. En efecto, mientras la reforma total prevista conlleva la existencia de límites procedimentales (una propuesta parlamentaria, un debate parlamentario o, cuando menos, el respeto de determinadas reglas procedimentales); el poder constituyente [...] es por definición ilimitado [...]. La gravedad de la crisis económica y social se convierte en el pretexto para sancionar, de todas formas, la muerte de la Constitución de 1961²².

Sería un ejercicio de ficción política pretender dilucidar si la reforma constitucional habría servido para relegitimar el puntofijismo. No obstante, no creo aventurado afirmar que, salvo que AD y COPEI hubieran sacrificado gran parte de sus privilegios y modificado suficientemente el *statu quo*, más pronto que tarde el sistema se habría vuelto a encontrar en la misma situación insalvable. La única posibilidad de salvación del puntofijismo habría pasado por un proceso de reforma en profundidad. Incluso, como llegó a contemplar la Comisión Bicameral en 1992 o defendió el candidato de COPEI en 1993, Oswaldo Álvarez Paz, se podría haber apostado por un proceso constituyente jugando sobre seguro dada la inexistencia, por aquel entonces, de una alternativa política rupturista con visos de ser hegemónica y una correlación de fuerzas que beneficiaba largamente a los partidos del *statu quo*. Por esto, me parece adecuado situar el debate, a diferencia de la mayoría de autores citados, no en los términos de reforma constitucional *versus* proceso constituyente sino en la contraposición entre gatopardismo y ruptura. Dependiendo de la correlación de fuerzas existente, de los actores políticos protagonistas, un proceso constituyente podrá tener efectos gatopardianos, de mayor o menor calado, o suponer el inicio de un proceso de cambio en profundidad. Como señalan Viciano Pastor y Martínez Dalmau, “el mero rediseño del Estado podría haberse intentado por medio de la reforma constitucional, en el marco de la Constitución de 1961”²³. Y también, podríamos añadir, de un proceso constituyente manejado por las fuerzas políticas del *statu quo*, como de hecho intentó hacer la mayoría del Congreso en 1998 y 1999.

22 Pace, “Muerte de una Constitución (Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema de Venezuela, n.º 17, del 19 de enero de 1999)”, 280.

23 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 150.

Partidarios de la constituyente originaria

El MBR-200, poco después de protagonizar el golpe del 4 de febrero de 1992, publicó un comunicado, el 24 de junio, en el que llamaba a la apertura de un proceso constituyente haciendo las siguientes demandas:

Convocatoria a un referéndum nacional para revocar el mandato al presidente de la República, a los parlamentarios que componen el Congreso Nacional y a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de la Judicatura, la renovación general del Poder Judicial, así como la renuncia del Consejo Supremo Electoral, devolviendo de esta manera la soberanía a su propio elemento: al pueblo venezolano. Este referéndum nacional, automáticamente debe considerar la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, en la cual se defina a través de una nueva carta magna, el modelo de la sociedad hacia el cual deba enrumbarse la nación venezolana y en la cual no pueden participar ninguno de los responsables de la destrucción de la República²⁴.

En 1998, Chávez no tenía todavía un plan trazado en el que estuvieran diseñados con exactitud los diversos pormenores de la convocatoria de la Constituyente²⁵. Sin embargo, siempre defendió su carácter originario, lo que lleva a

24 Puede consultarse el texto en línea en: http://www.soberania.org/Articulos/articulo_6599.htm

25 Existía un diseño previo en el que se establecían las siguientes etapas: "a) etapa sociocultural, o de promoción, en la que se deja sentir la necesidad de cambios importantes, a partir de fenómenos y circunstancias que profundizan el malestar popular (elemento objetivo), y se va formando gradualmente la conciencia, en un sector mayoritario del pueblo, de la necesidad de incorporarlos a un texto escrito (elemento subjetivo); b) etapa compromisoria. Es el momento en el cual, establecida la conciencia en la sociedad acerca de la necesidad de la Constituyente, ésta asume y concierta un compromiso de echarla adelante, mediante un acto formal y concreto; c) etapa de convocatoria. Momento histórico en el que ha de convocarse la Constituyente por medio de mecanismos previstos o no en la Constitución vigente, con la sola condición fundamental de que la decisión se apoye en la voluntad popular, que es la que expresa la soberanía, y que en la convocatoria se establezcan los requisitos y características que deberá tener el proceso constituyente en adelante, y particularmente la integración de la Asamblea Nacional Constituyente; d) etapa de conformación. Una vez hecha la consulta popular y aprobada la Constituyente, se pasa a la convocatoria de la misma, la que debe contemplar no sólo los aspectos temporales de su realización, sino los que refieren a la composición social que habrá de elegir representantes de Asamblea. No puede ser el partidismo político organizado el que determine esa composición; e) etapa asambleística. Una vez creado el poder constituyente, mediante la elección de los miembros de la Asamblea y la difusión del proyecto de Constitución nacional, se instala la Asamblea Nacional. Luego del proceso de discusión del proyecto, quedará sancionada la nueva Constitución Nacional, que habrá de ser promulgada por el presidente de la República; f) etapa de integración. El poder constituyente no desaparece al agotarse la etapa anterior, sino que se integra con el poder constituido mediante la inserción en el texto de la nueva Constitución de los mecanismos que permitan su reaparición en cualquier otro momento histórico". Citado por Álvarez, *La constituyente*, 119. Por otra parte, como señala Álvarez, por aquel entonces ni siquiera se había definido el contenido que debía tener el futuro texto (*ibid.*, p. 106). Viciano Pastor sigue la misma idea y la señala como uno de los grandes problemas del proceso constituyente venezolano: "El gran problema de los procesos de reforma constitucional es que se

Colón-Ríos a describir este campo político a favor del cambio constitucional como schmittiano²⁶.

Combellas, defensor de este punto de vista, apunta varios argumentos que explican las potencialidades de una constituyente originaria: (1) a diferencia de una constituyente derivada, no tiene una agenda prefijada ni una limitación temática cuyos pasos podrían estar marcados y controlados desde el poder constituido; (2) es jerárquicamente superior al resto de poderes constituidos, a los cuales puede, en última instancia, llegar a revocar y disolver, al contrario que la constituyente derivada, que no entra en relaciones de conflicto con los poderes constituidos; y (3) en tanto expresión de la soberanía popular, creadora y modificadora del ordenamiento jurídico, no está sujeta a control jurisdiccional alguno²⁷. Lo que se buscaba, de acuerdo también con Combellas, era “un debate que recoja, analice y condense la asamblea sin estar atada a condicionamientos previos ni del poder constituido ni de los partidos que lo dominan [...] Nadie será excluido pero el viejo régimen no va a imponer cómo será el nuevo”²⁸.

Un mes después de electo, a principios de enero de 1999, con el fin de establecer la planificación y diseño de la Asamblea Nacional Constituyente, Chávez designó al Comando Patriótico Pro-Constituyente, presidido por Pablo Medina²⁹ y conformado por diversos dirigentes del PP. Al cabo de unos días, el 8 de enero, nombró la Comisión Presidencial Constituyente³⁰. El Comando tenía por objetivo informar sobre las funciones y objetivos de una asamblea constituyente, mientras que la Comisión debía formular jurídicamente el Decreto Presidencial de convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, preparar

pretende modificar el viejo sistema político sin tener pensadas, al menos, las líneas principales del modelo alternativo que se pretende implementar. [...] Las fuerzas políticas que realmente querían un cambio constitucional en profundidad, estuvieron más preocupadas en lograr la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que en reflexionar sobre los contenidos que querían dar a la nueva Constitución”. Véase Roberto Viciano Pastor, “Algunas consideraciones críticas sobre los procesos constituyentes en Ecuador y Venezuela”, *Revista Direito e Liberdade* 6, n.º 2 (2007): 380.

26 Colón-Ríos, “Carl Schmitt and constituent power in Latin American courts: The cases of Venezuela and Colombia”, 370.

27 Combellas, “El proceso constituyente venezolano”, 27.

28 Declaraciones tomadas en “Venezuela: Se afilan las armas para la constituyente de Chávez”, en *IPS*, 14 de enero de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/01/venezuela-se-afilan-las-armas-para-la-constituyente-de-chavez/>

29 Pablo Medina fue cofundador de La Causa R y uno de los disidentes que creó Patria Para Todos. Asimismo, fue uno de los constituyentes electos en 1999.

30 La Comisión estaba integrada por “Tulio Álvarez, Oswaldo Álvarez Paz (COPEI), Ricardo Combellas (expresidente de la COPRE), Javier Elechiguerra (MVR), Hermann Escarrá Malavé (ex-COPEI), Ángel Lombarda (historiador y exrector de la Universidad del Zulia), Ernesto Mayz Ballenilla (filósofo y fundador de la Universidad Simón Bolívar), Jorge Olavarría (periodista e historiador), Manuel Quijada (ex-COPEI), Tarek William Saab (Movimiento de Derechos Humanos [MVR]) y Ángela Zago (periodista y escritora), quienes en su mayoría intervinieron desde hacía tiempo en los debates sobre la reforma constitucional y, durante la campaña electoral, sobre la ANC”. Véase Maingon, Pérez Baralt y Sonntag, “La batalla por una nueva Constitución para Venezuela”, 26.

su defensa ante la previsible oposición al mismo, y organizar encuentros con la sociedad civil y juristas extranjeros para informar sobre las consecuencias que tendría el proceso sobre las instituciones del país³¹.

Combellas, integrante de la Comisión, relata³² que, tras un trabajo intenso en el que participó personalmente Chávez, se discutió y decidió el siguiente plan de actuación: (1) la Asamblea Nacional Constituyente tendría carácter originario; (2) la realización de un referéndum consultivo de conformidad con lo establecido en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP), según el cual tenían legitimidad para convocar un referéndum consultivo sobre “decisiones de especial trascendencia nacional” el presidente, dos terceras partes del Congreso o un 10 % de los electores³³; (3) la asunción de la iniciativa constituyente por el presidente, dejándose de lado la posibilidad de que fuera el Congreso o a través de la iniciativa popular; (4) la delimitación del número de miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, alrededor de cien, electos en su mayoría por los estados, junto con un pequeño número de electos en circunscripción nacional y una representación de los pueblos indígenas; (5) un sistema electoral de carácter uninominal, dejándose de lado la representación proporcional; (6) la duración de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente no debía exceder de los seis meses; y (7) la ratificación mediante referéndum de la Constitución.

En suma, la constituyente originaria defendida por el presidente Chávez pasaba, en sus propias palabras, por la disolución del Congreso y la convocatoria presidencial de un referéndum nacional, amparado en el citado artículo 181 de la LOSPP³⁴ y en el artículo 4.º de la Constitución de 1961³⁵, según el cual “la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público”.

Asimismo, según Chávez, el fin de la Asamblea Nacional Constituyente era “modificar el marco político y jurídico para relegitimar el sistema político”³⁶, de

31 *Ibid.*

32 Combellas, “El proceso constituyente venezolano”.

33 Inicialmente, se propuso que el referéndum de apertura del proceso incluyera, al menos, cinco preguntas: “¿Quiere usted Asamblea Constituyente? ¿Quiere que se lleve a cabo a través de una reforma constitucional o por convocatoria directa del pueblo? ¿Quiere usted que sea convocada por el Ejecutivo, el Legislativo o el Poder Judicial? ¿Quiere que los miembros de la Asamblea Constituyente sean elegidos uninominalmente, por listas nacionales o regionales, o por cooptación?, y ¿Cuál es el lapso más conveniente para que se concluya la redacción de la nueva Carta Magna, seis meses, ocho meses o un año?”. Citado por Álvarez, *La constituyente*, 121.

34 Ley Orgánica del Sufragio y Organización Política.

35 Rangel, *De Yare a Miraflores, el mismo subversivo. Entrevistas al comandante Hugo Chávez Frías (1992-2012)*, 163.

36 *Ibid.*, 105.

tal forma que pueda, “a través de la Constituyente, crearse un nuevo Estado de Derecho, parar la miseria, crear un modelo económico que cree fuentes de trabajo, que rescate la pequeña y mediana empresa, que le defina un nuevo papel a los militares en Venezuela para que se incorporen al desarrollo del país”³⁷. El objetivo era, entonces, llevar a cabo una redefinición de los actores hegemónicos en el seno de los poderes constituidos para poder dar inicio a un proceso de transformaciones profundas.

En este sentido, Kornblith apunta a los tres objetivos principales que se buscaban y consiguieron a través del proceso constituyente y la Asamblea Nacional Constituyente: (1) cristalización de una nueva correlación de fuerzas y recambio de élites políticas; (2) implementación de una Constitución más garantista, que sirviera de apoyo jurídico para implementar políticas públicas redistributivas; y (3) dar a conocer al público a los nuevos decisores políticos disminuyendo la visibilidad de los actores tradicionales. En sus propias palabras, la Constituyente fue concebida como una fórmula para

producir rápida y eficazmente cambios en la correlación de fuerzas existente derivada de las elecciones de noviembre de 1998, a fin de trascender esos resultados y profundizar los de diciembre de 1998. Igualmente, a través de la Asamblea Nacional Constituyente se promovieron nuevas figuras hasta ese momento desconocidas para el amplio público, y que comenzaron a formar parte de la nueva clase política, al ocupar más adelante posiciones importantes en la estructura administrativa del gobierno, o al ser promovidos como candidatos a ocupar cargos electivos en los siguientes comicios, o como miembros importantes de la estructura partidista de la coalición gobernante [...] fue un instrumento para trastocar la correlación de fuerzas existente y fortalecer a los sectores emergentes; sirvió para promover nuevos líderes políticos y desplazar a los existentes, y —casi secundariamente— redactar una nueva Constitución, con el propósito de generar un nuevo conjunto de reglas, valores, actores e instituciones para trastocar las bases tradicionales de ordenación de la sociedad venezolana³⁸.

Es importante recalcar la importancia que tuvo en el proceso constituyente venezolano la instauración de una nueva correlación de fuerzas políticas. Al margen de la importancia que tienen otros objetivos en los procesos de cambio constitucional, principalmente el establecimiento de un nuevo ordenamiento jurídico

³⁷ *Ibid.*, 130.

³⁸ Kornblith, “Del puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela”, 179.

y la relegitimación del pacto social y político, ha de subrayarse, de acuerdo con Landau, que debido al carácter fundador que los procesos constituyentes tienen, se está “reconfigurando el sentido de la ciudadanía de cuáles son los actores y temas políticos fundamentales”³⁹. En el caso de Venezuela, al acabar con la correlación de fuerzas del puntofijismo se estaba dando salida a nuevos actores políticos y cristalizando una nueva agenda política.

Partidarios de la constituyente derivada. Especial referencia a la obra de Brewer-Carías

La postura de los partidarios de la constituyente originaria se oponía a la de aquellos que entendían que se estaba rompiendo el principio de supremacía constitucional y era, por tanto, necesaria una reforma previa de la Constitución conforme a los cauces establecidos en la misma⁴⁰, que creara y normara la figura de la Asamblea Nacional Constituyente, para después llevar a cabo la eventual convocatoria a elecciones de Asamblea Nacional Constituyente. En caso de no proceder de este modo, y convocar la Asamblea Nacional Constituyente sin reformar previamente la Constitución, se entendía que se estaba perpetrando un golpe de Estado civil⁴¹.

39 David Landau, “Constitution-making gone wrong”, *Alabama Law Review* 64, n.º 5 (2013): 967.

40 El procedimiento de revisión de la Constitución de 1961 se establecía en su Título x, en los artículos 245 a 249, los cuales preveían la enmienda y la reforma constitucional. En los mismos no se indicaba cuándo debía acudirse a uno u otro procedimiento. Sin embargo, de acuerdo con la Comisión Redactora de la Constitución, se señaló en el Proyecto de Constitución que la diferencia entre ambos procedimientos estribaba en que mientras la enmienda sería el procedimiento adecuado para modificaciones no sustanciales del texto (“una reforma de artículos que permite dejar incólume el texto original o fundamental, una modificación sentida por la colectividad como consecuencia de los cambios incesantes que en ella se realizan, pero que no llega a tocar la integridad y lo fundamental del texto”), la reforma constitucional sería, por el contrario, “cambio en lo más profundo del contenido de la Carta, modificaciones del espíritu mismo del constituyente, en fin, derogación de la Constitución y sustitución por otra nueva”. Asimismo, de acuerdo con el artículo 245, la enmienda “podrá partir de una cuarta parte de los miembros de una de las Cámaras, o bien de una cuarta parte de las Asambleas Legislativas de los Estados, mediante acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea” y se aprobará por el Congreso y las asambleas legislativas de los estados por mayoría absoluta de sus miembros. Por su parte, y de acuerdo con el artículo 246, la reforma constitucional “deberá partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, o 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” y será sometida a referéndum “para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma”.

41 Maingon, Pérez Baralt y Sonntag, “La batalla por una nueva Constitución para Venezuela”, 26. Así se recoge también en una nota de prensa de *IPS* del 20 de enero de 1999, según la cual, AD y COPEI “acusaron esta semana a Chávez de promover un golpe de Estado, por reafirmar que llamará al referendo y que si el Congreso se opone actuará ilegalmente y podría ser disuelto”. Véase Estrella Gutiérrez, “Venezuela: Corte Suprema da la razón a Chávez sobre Constituyente”, *Inter Press Service*, 1999. “Venezuela: Corte Suprema da la razón a Chávez sobre Constituyente”, en *IPS*, 20 de enero de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/01/venezuela-corte-suprema-da-la-razon-a-chavez-sobre-constituyente/>

Si durante la campaña electoral de las elecciones presidenciales se produjo una confrontación acerca de la necesidad de apertura de un proceso constituyente, durante la siguiente fase de la contienda, la principal disputa giró en torno a la convocatoria de la constituyente. La clave dejó de ser si debía procederse a la apertura de un proceso constituyente, sino quién lo haría y de qué forma.

Los representantes de los partidos políticos tradicionales, dada la abultada victoria electoral del Chávez, dieron un giro de 180 grados a su estrategia y pasaron a defender la convocatoria de la constituyente. Teodoro Petkoff, líder del MAS y por aquel entonces todavía ministro de Planificación, señalaba que “Chávez no llega al poder bajándose de un tanque sino de 56 % de los votos, y esa circunstancia deben considerarla tanto él como quienes lo adversaron”. Antonio Ledezma, popular dirigente de AD, se sumaba al apoyo a la constituyente declarando que “la factura que este pueblo le pasó a la dirigencia de los partidos muestra claramente que está harto del uso arbitrario del poder. Apoyaré la constituyente”. Se pronunciaba en el mismo sentido su secretario general, Lewis Pérez: “Si la mayoría del pueblo quiere constituyente, nosotros no podemos dar la espalada a la voz de la nación”. Desde COPEI, Nelson Chitty coincidía en que las elecciones “son un mandato ideológico de revisión de la Constitución”⁴².

El problema era, entonces, quién debía proceder a la convocatoria de la Constituyente y cómo se debía hacer. La postura de la oposición al chavismo la resumió perfectamente Carlos Andrés Pérez, reelegido senador. Este entendía que se debía proceder a convocar la Constituyente puesto que eran necesarios “cambios profundos y urgentes” debido al colapso de las instituciones. No obstante, y para frenar a Chávez, quien pretendía “un poder absoluto”, retando al Congreso “en forma inconcebible”⁴³, era necesario que “fuese el Congreso quien reformase la Constitución”, para posteriormente convocar la constituyente. Pedro Pablo Aguilar, de COPEI, apuntaba en el mismo sentido que la constituyente “tiene acogida en COPEI y el Congreso debe establecer los principios y normas por los que se llamará a esa asamblea”⁴⁴.

Desde el plano doctrinal, la aportación más sobresaliente en defensa de la constituyente derivada, por sus largas e importantes contribuciones a la materia a lo

42 Véase “Venezuela: Caen empalizadas ante Asamblea Constituyente”, en *IPS*, 14 de diciembre de 1998. Disponible en línea: <http://www.ipsnoticias.net/1998/12/venezuela-caen-empalizadas-ante-asamblea-constituyente/>

43 Véase “Venezuela: Chávez emplaza a Corte Suprema a ratificar su decreto”, en *IPS*, 12 de febrero de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/02/repticionvenezuela-chavez-emplaza-a-corte-suprema-a-ratificar-su-decreto/>

44 Véase “Venezuela: Caen empalizadas ante Asamblea Constituyente”, en *IPS*, 14 de diciembre de 1998. Disponible en línea: <http://www.ipsnoticias.net/1998/12/venezuela-caen-empalizadas-ante-asamblea-constituyente/>

largo de los años, es la de Brewer-Carías, constituyente y jurista de prestigio en todo el continente. Brewer-Carías ha estudiado exhaustivamente en una parte importante de su prolífica obra los procesos de cambio constitucional en Venezuela, aportando una rica variedad de elementos de análisis en los que merece la pena detenerse.

De acuerdo con los textos a los que he tenido acceso, Brewer-Carías defendió por primera vez públicamente la necesidad de la apertura de un proceso constituyente previa reforma de la Constitución en una entrevista en *El Nacional* no habiendo pasado un mes del intento de golpe, el 1.º de marzo de 1992. Así analizaba la situación:

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 [...] 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 proveer 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 [...] 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 democracia⁴⁵.

45 Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional*, 30.

Unos meses más tarde, en mayo de 1992, estando muy candente en el debate público la discusión acerca de la Constituyente, el Centro Educativo de Acción Popular al Servicio de las Organizaciones Comunitarias, la Fundación Derecho Público y el Grupo de Estudios Constitucionales⁴⁶, al cual pertenecía Brewer-Carías, presentaron, como alternativa a la reforma constitucional que se debatía en aquel momento en el Congreso, el “Proyecto alternativo de reforma constitucional relativo exclusivamente a la Asamblea Nacional Constituyente y su convocatoria inmediata”.

En este proyecto se planteaba introducir un nuevo artículo a la Constitución, el 250, en el que se estableciera la legitimidad del presidente, y “la tercera parte de cualquiera de los Gobernadores del Estado o de las Asambleas Legislativas, o el cinco por ciento de los ciudadanos” para plantear la celebración de un referéndum de convocatoria a elecciones para la Asamblea Constituyente. Asimismo, en la propuesta se concretaba: (1) la necesidad de que hubiera una participación superior a la mitad de los electores inscritos para que el referéndum fuera válido; (2) el sistema electoral, en el que se combinaba la elección uninominal con la nominal en lista nacional y se dejaba abierta la incorporación de hasta quince miembros designados directamente por las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea; (3) la posibilidad de que un número superior a cincuenta mil electores pudieran plantear la introducción para la toma en consideración y discusión de proyectos de reforma total o parcial de la Constitución; (4) la introducción obligatoria de mecanismos de participación ciudadana; (5) un plazo de 180 días (prorrogable a 240) para terminar los trabajos de la Asamblea; (6) la concurrencia de la Asamblea Constituyente junto con el resto de poderes públicos hasta los efectos que se deriven de la promulgación de la nueva Constitución, estando limitado el poder de las Cámaras Legislativas, las cuales no podrían “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 la Corte Suprema de Justicia”; y (7), por último, la obligación de someter a referéndum la reforma de la Constitución⁴⁷.

El planteamiento contenía elementos muy sugerentes e interesantes desde el prisma de la participación popular como la posibilidad de iniciativa popular

⁴⁶ Concretamente, tal y como lo nombra Brewer-Carías, los profesores Carlos Ayala Corao, Gerardo Fernández, Armando Gabaldón, Gustavo Linares Benzo, Pedro Nikken y el propio Brewer-Carías. *Ibid.*, 63.

⁴⁷ *Ibid.*, 64.

constituyente a través de un reducido número de firmas y la introducción de mecanismos participativos durante el trabajo de la Asamblea Constituyente. No obstante, la regulación excesivamente detallada de la forma de convocatoria tenía como contrapartida o elemento de riesgo, especialmente si se planteaba como un mecanismo para el medio o el largo plazo, que una mayoría política rupturista pudiera decidir romper igualmente con los mecanismos preestablecidos, por entender que limitan los poderes y la actuación de la Asamblea Constituyente (en tanto no hay una clara supremacía de esta sobre el resto de poderes constituidos). A mi entender, la reforma planteada no solventaba adecuadamente el problema del choque entre poder constituyente originario y Constitución vigente, pudiendo haber sido más acertado limitarse a regular la posibilidad de convocatoria de una constituyente y estableciendo la obligación de que en el referéndum de activación del proceso se incluyera una segunda pregunta acerca de diferentes aspectos del diseño del proceso (el sistema electoral, el tiempo máximo de los trabajos, etc.).

Antes de las elecciones de noviembre de 1998, Brewer-Carías defendió, contrariamente a aquellos que entendían que no podía convocarse el referéndum consultivo sin haber modificado previamente la Constitución, que no había problema alguno en proceder de esa manera de acuerdo con lo establecido en el artículo 181 de la LOSPP. Ahora bien, según su punto de vista, el referéndum no tenía que tener por objeto la convocatoria inmediata de elecciones a Asamblea Nacional Constituyente sino la reforma de la Constitución para regular la Constituyente, y poder proceder así a convocarla sin quebrantar la legalidad⁴⁸. A pesar de la divergencia con otros opositores respecto de la cuestión del referéndum, Brewer-Carías coincidía en la necesidad de que el proceso de reforma constitucional tuviera como actor protagonista al Congreso, el cual debía aprobar la reforma constitucional.

Siguiendo con sus planteamientos, presentó el 24 de agosto de 1998 al presidente y al vicepresidente del Congreso, en ejercicio del derecho de petición⁴⁹, una propuesta de referéndum consultivo que tenía por objetivo reformar la Constitución para establecer la regulación de la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Finalmente, la propuesta no fue debatida por la cercanía de las elecciones de noviembre de 1998, sin embargo, es interesante reseñarla:

⁴⁸ *Ibid.*, 35.

⁴⁹ El derecho de petición estaba regulado en el artículo 67 de la Constitución: "Todos tienen el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos y a obtener oportuna respuesta".

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. [...] 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?”⁵⁰.

A pesar de la insistencia que durante años había mostrado (y seguiría mostrando en los siguientes meses) acerca de la necesidad de una reforma constitucional que regulara la convocatoria a la Asamblea Constituyente, la postura de Brewer-Carías cambió ante la nueva correlación de fuerzas surgida tras las elecciones de noviembre y las elevadas posibilidades de victoria de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales. En un texto publicado poco después de las elecciones de noviembre defendió que el nuevo Congreso electo debía asumir directamente, sin reforma previa de la Constitución o referéndum de activación constituyente, el rol constituyente de elaborar el nuevo texto constitucional. En sus propias palabras:

La elección del 8 de noviembre, por la coyuntura en la que ha ocurrido, ha iniciado el proceso constituyente en Venezuela para establecer las bases de un nuevo pacto político social constitucional, que debe asumir el Congreso electo. Podríamos decir, por ello, que el 8 de noviembre realmente hemos elegido una Constituyente, en el sentido de Congreso constituyente, como lo fue el de 1958; que tiene por delante la tarea de establecer las nuevas bases del sistema político del país, con la participación, en democracia, de los representantes de todas las fuerzas y actores políticos nacionales y regionales que lo integran. Los venezolanos tenemos que exigirle a este nuevo Congreso que asuma ese rol constituyente que la historia le asigna, para transformar radicalmente el sistema político y lograr un Estado democrático descentralizado y participativo. Frente a esta nueva situación, que cambió la realidad política-representativa del país, carece de sentido entonces la convocatoria y elección inmediata de una Asamblea Constituyente paralela, más aún si esa convocatoria pretende hacerse ignorando las reglas de juego de la Constitución de 1961, puesto que para convocar legítimamente tal Asamblea, como hemos venido insistiendo, habría que reformar primero la vigente Constitución para que el nuevo Congreso sancione su aprobación. El otro procedimiento, de convocar una Constituyente sin previsión constitucional, en esta coyuntura es políticamente disparatado, además de ser innecesario, antidemocrático y antirrepresentativo⁵¹.

50 Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional*, 56.

51 *Ibid.*, 79.

Brewer-Carías, dejando aparcada su defensa de la necesidad de reforma constitucional previa a la convocatoria de la Constituyente, entendió que ante la nueva coyuntura política “la Constituyente ya había sido electa”⁵², esto es, que el Congreso electo debía asumir, del mismo modo que en 1958, un carácter constituyente para el cual no había sido votado. A su juicio, se trataba de “lo más sensato, políticamente hablando”⁵³. El efecto Chávez había cambiado indudablemente el escenario político, indicando a los partidos conservadores la necesidad de adelantarse a una eventual Asamblea Constituyente dominada por el Polo Patriótico. Como no tardaría en demostrarse, la lectura política de Brewer-Carías, desde el prisma de los intereses de los partidos conservadores, era la adecuada.

Por lo que respecta a las sentencias del 19 de enero de 1999 de la Corte Suprema de Justicia, que legitimaron la apertura del proceso constituyente, y que analizaré pormenorizadamente en el siguiente punto, Brewer-Carías tomó también postura y realizó diversos análisis acerca del debate entre poder constituyente originario y derivado y entre democracia representativa y directa.

En primer lugar, entendió que en ambas sentencias se incurrió en el mismo error al limitarse la Corte a señalar la viabilidad del referéndum consultivo para conocer la opinión de la ciudadanía acerca de la convocatoria de la Asamblea Constituyente pues no resolvió el problema de fondo: si era o no necesario reformar previamente la Constitución para convocar la Asamblea Constituyente o bastaba con el referéndum consultivo⁵⁴.

Brewer-Carías argumentaba que “el poder constituyente, al dictar la Constitución, es el que ha resuelto subsumirse en el marco de una Constitución, otorgándole supremacía y prescribiendo la forma de su modificación [...] No era acertado, por tanto, como lo hizo la Corte en la sentencia, confundir poder constituyente instituido de reforma de la Constitución con los poderes constituidos, los cuales no pueden reformarla en ningún caso”⁵⁵. O lo que es lo mismo,

una cosa es que el poder constituyente originario no esté sometido a las normas jurídicas que puedan emanar de los poderes constituidos y otra es que el poder constituyente no esté sometido a su propia obra, que es la Constitución [...] Una vez que en un país el poder constituyente sanciona una Constitución, la constitucionalización del Estado y del orden jurídico implica que el texto es supremo y que, como lo afirmó la Corte en la misma sentencia, “obliga tanto a los gobernantes como a los

52 *Ibid.*, 80.

53 *Ibid.*, 84.

54 Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 64.

55 *Ibid.*, 81.

governados a someterse a ella” y los gobernados son, precisamente, el pueblo soberano que al sancionar la Constitución se autolimita y se somete a su propia norma⁵⁶.

Brewer-Carías planteaba aquí dos argumentos fuerza: (1) el pueblo no puede ir contra lo que se otorgó en un momento determinado; y (2) el poder constituyente queda reducido al poder constituyente constituido como única forma de cambio constitucional. Sobre el primer argumento, no se entrará a debatir acerca de la inutilidad de proclamar el sometimiento eterno del pueblo a lo que se dotaron sus mayores cuando se produce una activación del poder constituyente. Respecto al segundo argumento, el propio Brewer-Carías señala que “en relación con la reforma constitucional, la Constitución regula expresamente el referéndum aprobatorio como parte del ejercicio del poder constituyente instituido”. Efectivamente, el poder constituyente instituido (o constituido) es al que van dirigidos los mecanismos de reforma constitucional. El poder constituyente (originario) es, por definición, rupturista. Incluso, la negación del poder constituyente lleva a Brewer-Carías a afirmar contradictoriamente, por un lado, que “es una mera representación histórica” que “sólo se manifiesta una vez, al constituirse el Estado”⁵⁷, y, por otro, ante la evidencia empírica, a señalar que sí se producen casos de activación del poder constituyente, aunque “no es frecuente”, y “salvo que sea como manifestación fáctica, producto de una revolución y, por tanto, de situaciones de hecho”. Situación de hecho, como la que se estaba produciendo en Venezuela, aunque no fuera a través de una revolución violenta o un golpe de Estado sino de manera democrática y pacífica.

Para fortalecer su argumentación, Brewer-Carías cita a De Vega García comentando a Sieyès:

Al ser la nación un ente abstracto, que sólo puede expresar su voluntad a través de representantes, la potestad constituyente sólo podrá actuarse a través del mecanismo de la representación. El poder constituyente deja de ser entonces el poder en el que el pueblo directamente participa, como titular indiscutible de la soberanía, para convertirse en el poder de las Asambleas, en las que la Nación delega sus competencias⁵⁸.

56 *Ibid.*, 107.

57 *Ibid.*, 100.

58 Pedro de Vega García, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente* (Madrid: Tecnos, 2011), 32.

No obstante, resulta llamativo que Brewer-Carías argumente en torno a un autor que sostiene durante toda su obra una tesis contraria a la citada. Solo una página después, De Vega García señala:

No vamos a discutir las razones que pudieron motivar el triunfo de las tesis de Sieyès, montadas, en definitiva, en el intento de compaginar dos supuestos irreconciliables, como eran el principio democrático popular y la institución de las constituyentes representativas. Importa, no obstante, dejar constancia de que esta pretensión [...] que inicialmente satisfizo plenamente las aspiraciones de la burguesía ascendente, sería luego perfectamente asumida por los intereses partidistas de la democracia actual. La razón es evidente: por una parte, con la apelación a la soberanía de la nación o del pueblo, se aseguraba la indiscutible prepotencia de las asambleas, en las que, primero la burguesía, y después las oligarquías partidistas, asentaron su dominio; y, por otra parte, con la invocación a los principios del régimen representativo, se excluía la intervención de los ciudadanos, permitiendo de este modo que burguesía y partidos quedaran convertidos en los únicos depositarios de la soberanía nacional⁵⁹.

Sin entrar a discutir acerca de si los argumentos de Brewer-Carías buscan justificar teóricamente, tal y como señala De Vega García, el dominio político de la clase dominante, su confusión acerca de los conceptos de poder constituyente y poder constituyente constituido le llevó a adoptar, desde mi punto de vista, una estrategia política equivocada: cuando se produce una activación del poder constituyente resulta inútil intentar nadar contracorriente. Por muchas disquisiciones teóricas que se puedan hacer al respecto, su punto de vista era incompatible con la imparable activación del poder constituyente. Esto es, una vez la mayoría de la ciudadanía ha expresado su voluntad cualquier argumentación teórica resulta no solo en vano sino contraproducente.

A la vista de los acontecimientos, mucho más útil habría sido para la oposición venezolana, dado el escenario de deslegitimación del sistema constitucional, sumarse al cambio democrático en marcha e intentar influir en el mismo. Argumentar que “el referéndum consultivo lo que podía significar era, sólo, la manifestación de voluntad del pueblo dirigida al poder constituyente instituido para que pudiera proceder a regular la constituyente en la Constitución, y poder convocarla”⁶⁰, implicaba negar al pueblo su capacidad para tomar decisiones directamente y obviar que su voluntad no siempre puede o tiene que estar mediada

59 *Ibid.*, 33.

60 Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 92.

por los poderes constituidos (a los que precisamente la mayoría social buscaba sustituir). Desde un punto de vista meramente estratégico esa argumentación puede (y pudo) ser fácilmente percibida por la ciudadanía como una afrenta elitista.

De hecho, más allá del debate doctrinal, la interpretación que se impuso socialmente era que la Corte había dejado vía libre a la convocatoria de la Constituyente a través del referéndum. Como el mismo Brewer-Carías señala: “tal era el deseo general que existía en el país por que la Corte pusiera fin a la discusión constitucional, que la opinión pública, reflejada en titulares, declaraciones, editoriales y noticias de prensa, estimó que con las mencionadas decisiones se había legitimado el *referéndum consultivo* para convocar la Constituyente sin necesidad de reforma constitucional”⁶¹. Esto es, primó la interpretación acorde al sentir democrático: resultó claro a los ojos de la ciudadanía que una apelación directa al pueblo se sitúa por encima de cualquier debate y marco jurídico, máxime cuando ese marco jurídico se pretende sustituir y cuando la vía de la reforma constitucional dependía de los grupos políticos que habían llevado a Venezuela a tal situación de descomposición política. O por expresarlo en otras palabras, la mayoría de la población vio vía libre e interpretó que una activación del poder constituyente no se ciñe necesariamente a mecanismos de reforma prefijados sino que se basa en la legitimidad y la voluntad democrática. El mismo Brewer-Carías así lo percibió al distinguir el carácter político (y no jurídico) de la activación de la activación del poder constituyente cuando reconocía que el referéndum “aun cuando pudiera considerarse como vinculante desde el punto de vista político [...] no lo es desde el ángulo estrictamente jurídico”⁶².

En resumen, la propuesta de Brewer-Carías contenía desde un principio elementos problemáticos y contradictorios que la hacían difícilmente viable. Siendo loable el esfuerzo y el intento de convencer a los partidos tradicionales (“que los partidos se den cuenta”), resulta paradójico que quien denunciara durante tantos años a través de certeros análisis la falta de desarrollo democrático del puntofijismo debido en gran parte al protagonismo de AD y COPEI, siguiera depositando su confianza (y así lo siguió haciendo hasta la apertura de la Constituyente) en los actores políticos que habían llevado a Venezuela a su estado de descomposición política, al creer que estaban dispuestos a asumir el riesgo de hacerse el *barakiri*⁶³, o, lo que es más grave, a darles un arma para impulsar una estrategia

61 *Ibid.*, 66.

62 *Ibid.*, 131.

63 Brewer-Carías era bien consciente de ello: “con el riesgo para el liderazgo tradicional de poder perder el control del poder que los partidos tradicionales han tenido durante 40 años”. *Ibid.*, 37.

de regeneración lampedusiana no solo interna (en tanto recobrarían parte de la legitimidad perdida) sino también externa, al dejar de nuevo la V República en sus manos. Desde mi punto de vista, el objetivo de “introducción de cambios radicales”⁶⁴, al cual apuntaba Brewer-Carías, únicamente podía llevarse a cabo (como de hecho así fue), de nuevo en sus propias palabras, convocando “democráticamente la Constituyente”⁶⁵, sin “temerle a la democracia”⁶⁶, esto es, a través de una ruptura constitucional democrática protagonizada por otros actores políticos.

Acerca de la tensión existente entre democracia representativa y democracia directa, el segundo debate de fondo que se planteó en las sentencias del 19 de enero, Brewer-Carías definió y defendió que la democracia venezolana tenía un carácter exclusivamente representativo: “el principio de la democracia representativa es una de las cláusulas inmodificables de nuestro régimen político constitucional, lo que implica que el mismo no puede sustituirse o eliminarse totalmente por el de democracia participativa o directa”⁶⁷. Asimismo, repasó la historia constitucional venezolana señalado que desde la primera Constitución, de 1811, esa había sido la concepción de la democracia en Venezuela:

En efecto, el antecedente remoto de este artículo está en los artículos 143, 144 y 145 de la Constitución de 1812, ubicados en el Capítulo relativo a los “Derechos del hombre” en la sección “Soberanía del pueblo”. Los dos primeros artículos indicaban lo siguiente:

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

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

Con esta norma se inicia el Estado venezolano y la organización republicana de la sociedad, y de ella deriva la esencia de la democracia representativa: la soberanía reside en la masa general de los habitantes, en el pueblo, pero esa masa general o pueblo sólo puede actuar a través de sus representantes, que sólo pueden ser nombrados y establecidos conforme a la Constitución. Es decir, la organización republicana por la que optaron los fundadores del Estado Venezolano, fue la de una democracia

64 *Ibid.*, p. 9.

65 *Ibid.*, p. 35.

66 *Ibid.*, p. 36.

67 *Ibid.*, p. 153.

representativa, de manera que el pueblo o la masa general de los habitantes de este territorio solo pueden manifestar su soberanía a través de los representantes previstos y regulados en la Constitución⁶⁸.

El análisis es acertado. Ahora bien, Brewer-Carías enlaza la idiosincrasia constitucional venezolana y la concepción de democracia que se tenía en 1811 para negar la posibilidad de expresión directa del pueblo. Aprisionar el principio de soberanía popular en una concepción representativa de la democracia es no solo obviar que la soberanía popular se expresa también directamente, sino que, como se viene insistiendo, la expresión directa de la soberanía popular es imposible de encerrar. Es llamativo que Brewer-Carías, defensor desde 1992 de la apertura de un proceso constituyente que diera fin a la etapa de “Estado Democrático Centralizado de Partidos”, para dar comienzo al “Estado Democrático Descentralizado y Participativo”⁶⁹, se aferrara a uno de los preceptos que llevaron a la descomposición elitista del sistema político venezolano. Máxime cuando defendió en otras ocasiones que “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 cinco años en las elecciones”⁷⁰.

Asimismo, es contradictorio con lo que plantea en otras partes de su obra cuando, al referirse al Decreto n.º 3 de convocatoria del referéndum que se estudiará después, defendía (acertadamente) la participación directa del pueblo:

La creación de dicho órgano [la Asamblea Constituyente], es decir, la determinación de las reglas fundamentales que definen los cometidos, la duración y la forma de elección de los integrantes de dicha Asamblea, debía ser decidida directamente por el pueblo, en su condición de titular de la soberanía. La única forma de lograr que el titular de la soberanía se pronunciase sobre tales reglas —es decir, sobre la creación de la Asamblea Constituyente— consistía en que ellas se incorporasen al texto mismo de la consulta que se le hiciera, para que el Cuerpo Electoral, al pronunciarse favorablemente sobre la convocatoria de la Asamblea Constituyente, aprobase también las reglas fundamentales pertinentes, que configuraban su régimen, en particular, la misión de la Asamblea Constituyente; la forma de elección de los integrantes de la Asamblea Constituyente; y la duración del mandato. En consecuencia, el régimen de la Constituyente en ningún caso podía ser establecido por el Ejecutivo Nacional, ni aun cuando así lo dispusiera el pueblo en un referendo, al

68 *Ibid.*, p. 74.

69 *Ibid.*, p. 15.

70 Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional*, 46.

pronunciarse favorablemente sobre la convocatoria de la Asamblea Constituyente, porque conforme a las normas constitucionales vigentes la rama ejecutiva del Poder Público no tenía ni tiene competencia para decidir por el titular de la soberanía, que es el pueblo, y porque los poderes constituyentes que son inherentes a la soberanía del pueblo son indelegables⁷¹.

Profundizando en la idea anterior, el cambio es incluso mayor cuando pasa a señalar que la aprobación de las bases comiciales en el referéndum de apertura del proceso, al cual también me referiré detenidamente más tarde, fue una expresión del poder constituyente originario que había de respetarse obligatoriamente⁷². Como he indicado, Brewer-Carías venía negando el poder constituyente originario. Es más, en algún momento se vale de la obra del constitucionalista español Requejo Pagés⁷³ para fortalecer su argumentación⁷⁴: “Una vez constituidos los Estados Constitucionales modernos, habiéndose dotado a sí mismos, por voluntad popular, de una Constitución, puede decirse que el Poder Constituyente Originario desapareció al constitucionalizarse y se lo sustituyó por un Poder Constituyente Instituido, derivado o de reforma que está regulado usualmente en las propias Constituciones”⁷⁵. Incluso toma una cita aislada de Negri para justificar su punto de vista: “Sin Constitución, fuera de la Constitución, fuera de la máquina constitucional y del organismo de gobierno no existe poder constituyente”. No obstante, tal cita responde a la explicación que hace Negri del viraje durante la revolución norteamericana del concepto de poder constituyente en constituyente constituido y, más concretamente, de la obra de Hamilton en *El Federalista*⁷⁶. Negri critica con dureza en su obra el concepto de poder constituyente constituido y defiende un concepto de poder constituyente absoluto

71 Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 157.

72 *Ibid.*, pp. 255 y ss.

73 Juan Luis Requejo Pagés niega la existencia del poder constituyente más allá de su primera expresión a la hora de constituir el Estado. Juan Luis Requejo Pagés, *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998).

74 Con el mismo fin toma de nuevo una cita aislada de De Vega García que contradice la argumentación general del autor español. Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 162.

75 *Ibid.*

76 En el mismo párrafo, unas líneas más arriba, Negri cita a Hamilton en el n.º 31 de *El Federalista*: “Un gobierno debe tener, en sí mismo, toda la autoridad necesaria para el pleno cumplimiento de sus deberes a él confiados, para una plena actuación de los cargos que se le demandan, sin que esto deba someterse a control alguno que no sea el dictado por la preocupación del bien de la nación y de las intenciones del pueblo”. Y añade, interpretando la cita: “El hecho constituyente originario es relegado en la Declaración de Independencia, asumido como un patrimonio y ahora su potencia se interpreta sólo como poder de gobierno”. Véase Antonio Negri, *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad* (Madrid: Libertarias/Prodhufi, 1994).

contrario al establecimiento del poder constituido, lo que es totalmente opuesto a la argumentación que en este punto sostiene Brewer-Carías.

En otro giro de tuerca adicional, Brewer-Carías señala la existencia del poder constituyente originario para determinar y limitar la actuación de la Asamblea Constituyente no solo basándose en el referéndum de activación del poder constituyente sino en el propio marco constitucional vigente:

La Asamblea Nacional Constituyente, como se ha dicho, está sometida a los límites que le impuso el Poder Constituyente Originario, es decir, la soberanía popular manifestada en el referéndum del 25-04-99, y que se refieren, en primer lugar, a la precisión de su misión; en segundo lugar, a la vigencia de la Constitución de 1961 hasta tanto no sea sustituida por la nueva Constitución que elabore la Asamblea Nacional Constituyente luego de que sea aprobada en referéndum Aprobatorio; y en tercer lugar, al conjunto de valores y principios que constituyen los límites del trabajo que realice la Asamblea Nacional Constituyente al elaborar la nueva Constitución⁷⁷.

En suma, a pesar de que la obra de Brewer-Carías carece de un hilo argumentativo único y coherente, variable en función de los vaivenes políticos, sigue siendo de consulta esencial para comprender la historia constitucional y el proceso constituyente venezolano, así como por sus valiosos elementos de análisis jurídico y la posible trasposición a otras latitudes de sus propuestas de reforma constitucional para constitucionalizar la posibilidad de activación del poder constituyente en la Constitución y un diseño jurídico del proceso.

Negación del poder constituyente

Con un punto de vista cercano al de aquellos que niegan la posibilidad de activación del poder constituyente originario se sitúan aquellos que niegan directamente la posibilidad de activación del poder constituyente. Uno de los académicos que argumentaron en ese sentido acerca del caso venezolano fue Piacenza. Según su punto de vista, “para que pueda reconocerse en alguna situación una competencia constituyente originaria es preciso que no se tenga por válido ningún orden jurídico; pero sin orden jurídico válido, no hay ni órganos jurisdiccionales ni derecho positivo”⁷⁸. Basándose en el concepto de poder constituyente

77 Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 257.

78 Eduardo Piacenza, “Sobre el uso de la noción de poder constituyente originario en el fallo n.º 17 del 19/1/99 de la Corte Suprema de Justicia: algunos materiales para su discusión académica”, en *Crisis y acción política*, ed. Roque Carrión (Valencia: Universidad de Carabobo, 2000), 6.

de Genaro Carrió⁷⁹, el citado autor entiende que es condición *sine qua non* para su activación la inexistencia de un orden jurídico previo considerado válido, puesto que si se entiende que hay un orden jurídico válido no puede defenderse que una persona o un grupo de personas estén dotados del poder constituyente originario.

Aplicándolo al caso concreto, Piacenza desarrolla su punto de vista argumentando que si se entiende que no hay un orden jurídico válido “la Corte Suprema de Justicia no pasa de ser, en el mejor de los casos, un grupo de distinguidos juristas, y sus sentencias, las opiniones privadas que comparte su mayoría”, y, por el contrario, “si hay Corte y fallos, no puede haber poder constituyente originario”⁸⁰. Desde este punto de vista, resulta paradójico, como se verá después, que la Corte fundamentara parte del fallo sobre la posibilidad de convocatoria de una consulta acerca de la apertura de un proceso constituyente en la Constitución vigente, esto es, presuponiendo la existencia de un orden jurídico válido y defendiendo que pueda existir paralelamente un poder constituyente originario. “Si se acepta ese fundamento es obvio que se está excluyendo la posibilidad de que haya a la vez un poder constituyente originario. Y si se reconoce la existencia de este poder, es imposible aceptar aquel fundamento”⁸¹. O lo que es lo mismo, si se acepta la premisa de la existencia de un poder constituyente originario “no habría, en realidad, ni Corte ni sentencias de la Corte”⁸².

Desde mi punto de vista, la argumentación de Piacenza es acertada en tanto señala la paradoja que comporta argumentar conforme al marco constitucional vigente y válido la propia ruptura del mismo. Ahora bien, que la Corte falle sobre un recurso de interpretación relacionado con el poder constituyente y que determine la posibilidad legal de convocar un referéndum, expresión de la soberanía popular en una materia concreta, para dar inicio a la apertura de un proceso constituyente, no implica, ni mucho menos, la inexistencia del poder constituyente originario. El poder constituyente es el ejercicio y expresión de la soberanía popular con fines de creación o modificación constitucional y existe haya o no haya un marco constitucional válido. Es más, dentro de la propia definición de poder constituyente se presupone la existencia de un marco legal anterior con el cual se tiene que romper y en el que este no se basa. La argumentación de Piacenza (imposibilidad de activación del poder constituyente si existe previamente un marco legal), si se lleva al extremo, puede llevarnos al absurdo de pensar que el poder constituyente únicamente podría activarse en un escenario puramente

79 Genaro Carrió fue presidente de la Corte Suprema de Justicia de Argentina entre 1983 y 1985.

80 *Ibid.*, p. 21.

81 *Ibid.*, p. 21.

82 *Ibid.*, p. 24.

originario en el que no hubiera ningún orden jurídico válido. Habría que remontarse mucho tiempo atrás para encontrarnos con una posibilidad así.

A mi juicio, Piacenza habría atinado más si se hubiera limitado a señalar que en la práctica no se trata de que haya o no un orden jurídico vigente y válido sino de que ese orden jurídico sea percibido como válido por la mayoría de la población, puesto que en caso de activación del poder constituyente poco o nada importa lo que disponga la Constitución vigente o los fallos que pueda emitir una corte constitucional. Esto es, una cosa es señalar que el fallo de la Corte puede importar poco en un escenario político de activación del poder constituyente y otra bien diferente es negar la posibilidad de activación del poder constituyente, sin el cual no podría haber poder constituido. En el caso concreto de las citadas sentencias del 19 de enero, la Corte dejó abierta la posibilidad de convocatoria de referéndum beneficiando los postulados del recién electo presidente Chávez, con lo que no se produjo de inicio un escenario de confrontación directa entre legitimidades. Preguntarse qué hubiera ocurrido en caso de un fallo de la Corte en contra de la posibilidad de convocatoria de referéndum es un ejercicio de ficción política. Lo que es claro es que las sentencias favorecieron el proyecto constituyente en tanto en cuanto añadieron un halo de legalidad (presupuesto no del poder constituyente sino del poder de reforma), que fue políticamente muy útil para apaciguar o evitar una confrontación directa con el resto de poderes constituidos en el momento de apertura del proceso constituyente. Es posible, en cualquier caso, que el error de inicio del análisis de Piacenza, como el de muchos otros analistas que estudian el poder constituyente, sea hacerlo principalmente desde el prisma jurídico y no focalizarlo también desde la óptica de la teoría y, sobre todo, de la práctica política.

Las sentencias de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 19 de enero de 1999

Desde el plano jurisprudencial, el debate acerca del referéndum consultivo relativo a la convocatoria y regulación del proceso de elección de una futura Asamblea Nacional Constituyente giró, durante los primeros meses, en torno a la concepción originaria y derivada del poder constituyente. Ahora bien, más allá de los argumentos teóricos con los que se revistieron las diferentes posturas, la apuesta por una u otra vía se podía traducir como la lucha política por tomar las riendas del proceso. La defensa de la concepción originaria del poder constituyente implicaba la supraconstitucionalidad de la futura Asamblea Constituyente, previsiblemente hegemonizada por el Polo Patriótico, y la superación de las

resistencias que se pudieran dar por parte de los poderes constituidos. Por el contrario, la apuesta por reformar la Constitución para regular la convocatoria de la Constituyente implicaba que fuera el Congreso, de mayoría conservadora, quien tuviera en sus manos el devenir del proceso. Como lo explican Viciano Pastor y Martínez Dalmau, estos últimos “sabían que sólo desde los bastiones que controlaban podrían realizar una oposición eficaz al proceso, y por ello no podían admitir el poder originario en una asamblea que, previsiblemente, sería de amplia mayoría chavista”⁸³.

El juego político que se fue desarrollando estuvo dominado, desde el primer momento, por el chavismo, quien estuvo siempre varios movimientos por delante de los partidos mayoritarios en el Congreso. Estos, a su vez, se vieron sorprendidos por los acontecimientos y reaccionaron lentamente en un principio. Su estrategia, variable según el avance de los acontecimientos, consistía en intentar minar el desarrollo del proceso a la par que iban reculando e intentando constantemente adaptarse a las nuevas situaciones para no perder la posibilidad de controlarlo.

El primer y fundamental trance al que tuvo que hacer frente la oposición fueron las dos sentencias de la Corte Suprema de Justicia del 19 de enero de 1999⁸⁴. Estas dieron respuesta a dos recursos de interpretación⁸⁵ interpuestos para conocer el punto de vista de la Corte acerca de la posibilidad de convocatoria de un referéndum consultivo que tuviera como finalidad dar paso a la apertura de un proceso constituyente sin una reforma previa de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política⁸⁶.

83 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 153.

84 Pueden consultarse en línea en: <http://infovenezuela.org/democracy/attachments-spanish/T1%20ST01%20N2%20Fallos%20N17%20y%2018%20de%20la%20CSJ%20sobre%20el%20R%20consultivo%20.pdf>

85 La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establecía entre las competencias de la Corte en su artículo 42, numeral 24, el denominado recurso de interpretación: “Conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, en los casos previstos en la Ley”. En concreto, la Sala Político-Administrativa debía conocer de los recursos de interpretación, tal y como se señalaba en el artículo 43 *eiusdem*. Por su parte, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política consagraba en su artículo 234 la legitimación y materias concretas que a través de esta eran susceptibles de recurso de interpretación: “El Consejo Nacional Electoral, los partidos políticos nacionales y regionales, grupos de electores y toda persona que tenga interés en ello, podrán interponer ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el Recurso de Interpretación previsto en el numeral 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, respecto a las materias objeto de esta Ley y de las normas de otras leyes que regulan la materia electoral, los referendos consultivos y la Constitución, funcionamiento y cancelación de las organizaciones políticas”. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia puede consultarse en línea en: <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/locsj.html>

86 La LOSPP fue publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, n.º 5200 del 30 de diciembre de 1997. Disponible en línea en: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Venezuela/Leyes/LeySufragio.pdf>

Las sentencias otorgaron legitimidad y legalidad al proceso al hacer viable la convocatoria de la consulta. Como lo expresa Romero Jiménez, la consulta popular “deja de ser ‘una locura’ de Hugo Chávez para adquirir razón jurídica”⁸⁷. O, en palabras de Brewer-Carías, la Corte Suprema de Justicia “supo asumir su rol de sustituto de la revolución, al dirimir y resolver el conflicto entre soberanía popular y supremacía constitucional, y abrir la vía para la creación de la Asamblea Nacional Constituyente como mecanismo de revisión constitucional no previsto en la Constitución [...] La Corte asumió el rol político que toda Corte Suprema tiene que tener cuando se trata de decidir conflictos constitucionales”⁸⁸.

En esencia, la Corte defendió que la democracia no se ejerce únicamente a través de representantes, sino que también se practica directamente en los casos en que el pueblo no delegue expresamente su voluntad. Para la Corte, el ejercicio directo de la democracia es un derecho natural que no puede restringirse y que tenía acogida en la Constitución de 1961, al establecerse en la misma que no existe un *numerus clausus* de derechos. Asimismo, según su parecer, los mecanismos de reforma constitucional previstos únicamente limitan al poder constituido, en ningún caso al poder constituyente, que es un poder originario y, por tanto, no limitado por ningún poder anterior.

Dordelli-Rosales subraya que las citadas sentencias constituyeron “uno de los momentos más sorprendentes de la historia constitucional venezolana y conllevaron el cambio de una aplicación estrictamente formal del texto constitucional a un enfoque más flexible que tuvo en cuenta otros aspectos externos de la ley incluyendo el punto de vista personal de los magistrados”. Así, la Corte Suprema tuvo que “lidiar con preceptos constitucionales difusos como la definición de soberanía popular. Para esas áreas de penumbra, repletas de lagunas, los magistrados dieron con discrecionalidad una respuesta especial”⁸⁹.

El artículo 181 establece que: “El presidente de la República, en Consejo de Ministros, el Congreso de la República por acuerdo adoptado en sesión conjunta de las Cámaras, convocada con cuarenta y ocho (48) horas de anticipación a la fecha de su realización, por el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los miembros presentes; o un número no menor del diez por ciento (10%) de aquellos electores inscritos en el Registro Electoral, tendrán la iniciativa para convocar la celebración de un referendo, con el objeto de consultar a los electores sobre decisiones de especial trascendencia nacional. La celebración de los referendos en materias de interés propio de los Estados y Municipios, se regirá por lo establecido en las normas que los rigen, respectivamente”.

87 Romero Jiménez, “Hugo Chávez: construcción hegemónica del poder y desplazamiento de los actores tradicionales en Venezuela (1998-2000)”, 75.

88 Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 7.

89 Nelson Richard Dordelli-Rosales, “Constitutional jurisprudence in the Supreme Court of Venezuela” (Universidad de Ottawa, 2013), 149.

Antes de proceder al análisis de las sentencias, conviene remarcar, de acuerdo con Brewer-Carías⁹⁰ y Pace⁹¹, que la Corte Suprema de Justicia no estaba alineada a favor de Chávez. Nada más lejos de la realidad. Por un lado, el mecanismo de elección de los magistrados por parte de las dos Cámaras⁹² favorecería que estos pudieran ser proclives a defender los intereses de las mayorías conservadoras que los pusieron en el cargo. Por otro lado, los posteriores enfrentamientos entre la Corte y Chávez, quien llegó a tildarla de “ilegítima” pocos días antes de las elecciones para la Asamblea Constituyente⁹³, indican que no existía especial interés en beneficiar la estrategia constituyente del chavismo. Que los magistrados fueran plenamente conscientes de las implicaciones políticas de su decisión no conlleva que estos se plegaran a la voluntad del nuevo y popular Gobierno, sino que optaron por defender una doctrina asentada en otras salas constitucionales latinoamericanas. En palabras de Colón-Ríos:

Por un lado, un fallo en favor de la constitucionalidad de la acción del Gobierno facilitaba una transformación importante de la estructura básica del Gobierno, lo que podría incluir el cambio de la Corte Suprema de Justicia por una nueva Corte (y nuevos magistrados). Por otra parte, y teniendo en cuenta el grado de popularidad que tenía por aquel entonces el Gobierno de Chávez, declarar inconstitucional el intento del Gobierno para convocar la Asamblea Constituyente podía ser el golpe mortal a la precaria legitimidad de las instituciones políticas existentes. Pero el razonamiento de la Corte no debe ser explicado como una ingeniosa maniobra para garantizar su propia supervivencia ante el inminente cambio constitucional. La Corte siguió una teoría del cambio constitucional ya presente en el constitucionalismo latinoamericano: la doctrina del poder constituyente⁹⁴.

90 Según su punto de vista, “las decisiones de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia adoptadas sobre el proceso constituyente desde el 19 de enero de 1999 hasta el 21 de julio de 1999 [...] quedarán en la historia constitucional venezolana como un ejemplo de actuación de una Corte Suprema, con entera independencia y autonomía, sin dejarse amedrentar por el Poder y la presión política, y resolviendo sabiamente un conflicto que sólo ella podía resolver. La Corte Suprema supo asumir, y a tiempo, su rol constitucional y esto se lo debemos agradecer todos los venezolanos”. Véase Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 8.

91 Pace, “Muerte de una Constitución (Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema de Venezuela, n.º 17, del 19 de enero de 1999)”, 274.

92 Artículo 214: “Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por las Cámaras en sesión conjunta por períodos de nueve años, pero se renovarán por terceras partes cada tres años”.

93 “El Congreso y la CSJ son ilegítimos”, en *El Universal*, 13 de abril de 1999. Disponible en línea en: http://www.eluniversal.com/1999/04/13/pol_art_13112AA Puede asimismo consultarse la respuesta de la Corte Suprema de Justicia, la cual exigió a Chávez que cesara su “actitud irrespetuosa y hostil”, en: <http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasdeprensa/notasdeprensa.asp?codigo=9625>

94 Colón-Ríos, “Carl Schmitt and constituent power in Latin American courts: The cases of Venezuela and Colombia”, 369.

La sentencia con ponencia del magistrado Héctor Paradisi León

Por razones de utilidad práctica haré primero referencia a la segunda de las dos sentencias del 19 de enero de 1999, más breve y con menor trascendencia que la primera, por el menor desarrollo e imprecisión de los argumentos y su remisión a lo dicho en la sentencia que se tratará a continuación. Esta sentencia, con ponencia del magistrado Héctor Paradisi León, responde a un recurso de interpretación planteado el 21 de octubre de 1998 por un grupo de abogados⁹⁵ con el objeto de “establecer de manera cierta e indubitable”, a raíz de los debates electorales que se estaban dando, cuál sería la vía indicada para resolver, por un lado, si era posible convocar un referéndum consultivo sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente de acuerdo con el artículo 181 de la LOSPP y, por otro, si era necesario llevar a cabo una reforma constitucional previa en la que se incluyera la institución de la Asamblea Constituyente y se estableciera el procedimiento necesario para su convocatoria o si únicamente bastaba con realizar el referéndum consultivo previsto en el artículo 181 de la LOSPP.

La Corte, acentuando la especial trascendencia del asunto (requisito establecido en el artículo 181 de la LOSPP) y su no inclusión en las materias objeto de referéndum vedadas en el artículo 185 de la LOSPP⁹⁶, señaló que era “procedente convocar a un referendo en la forma prevista en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, para consultar la opinión mayoritaria, respecto de la posible convocatoria de una Asamblea Constituyente”. No obstante, añadía que sería necesario “que los Órganos competentes del Poder Público Nacional diseñen los mecanismos de convocatoria y operatividad de una Asamblea a los fines propuestos; o para que, previamente, tomen la iniciativa de enmienda o de reforma que incluya la figura de una Asamblea de esta naturaleza”. Esto es, la Corte, señalando con claridad que la consulta popular era “jurídicamente viable”, dejaba abiertas las dos vías para proceder a la apertura del proceso constituyente.

De esta forma, Brewer-Carías no estuvo acertado cuando interpretó que la Corte se limitó a llegar “a la conclusión obvia de que conforme a dicha norma sí se podía efectuar un referéndum consultivo [...] Sin embargo, el aspecto que

95 Miguel José Mónaco Gómez, Yulena Sánchez Hoet, José Gregorio Torrealba Rodríguez, Daniel Caballero Ozuna, Xavier Córdova Figallo y Xabier Escalante Elguezabal.

96 “No podrán someterse a referendos nacionales, las siguiente materias: 1. Presupuestarias, fiscales o tributarias; 2. Concesión de amnistía o indultos; 3. Suspensión o restricción de garantías constitucionales; supresión o disminución de los derechos humanos; 4. Conflictos de poderes que deban ser decididos por los órganos judiciales; 5. Revocatoria de mandatos populares, salvo lo dispuesto en otras leyes; y, 6. Asuntos propios del funcionamiento de algunas entidades federales o de sus municipios.”

estimamos era esencial de la consulta, de si ‘con fundamento en dicha norma puede convocarse un referendo que sirva de base para la convocatoria de una Asamblea Constituyente sin que medie una Enmienda o una Reforma de la Constitución’, no fue resuelto expresamente”⁹⁷. A pesar de que no se trataba de una sentencia especialmente minuciosa, de acuerdo con la literalidad del fallo no se podían albergar dudas acerca de que la Corte dejaba abierta la posibilidad para que se desarrollaran las dos vías de apertura del proceso.

Cuestión aparte, que Brewer-Carías sí señala adecuadamente, es la falta de rigor de la sentencia cuando determina la necesidad de que los “Órganos competentes” regulen el funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Por un lado, si bien era claro cuáles eran los “Órganos competentes” legitimados para la iniciativa de enmienda o de reforma de acuerdo con los artículos descritos *supra*, la Corte no determinaba cuál de los dos procedimientos era el necesario, si la enmienda o la reforma constitucional. Por otro lado, la Corte no indicaba cuáles eran los “Órganos competentes” encargados de llevar a cabo el diseño de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, inexistentes en la Constitución y las leyes vigentes⁹⁸.

La sentencia con ponencia del magistrado Humberto J. La Roche

Más precisa y exhaustiva fue la sentencia con ponencia del magistrado La Roche. En la misma se respondía al recurso de interpretación presentado el 16 de diciembre de 1998, diez días después de la victoria electoral de Chávez, por la Junta Directiva de la Fundación para los Derechos Humanos (Fundahumanos)⁹⁹. El objeto del recurso era el mismo que el planteado en el anterior caso, añadiéndose a la petición la interpretación del artículo 4.º de la Constitución¹⁰⁰ (recuérdese:

97 Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 59.

98 *Ibid.*, 95.

99 Raúl Pinto Peña, Enrique Ocho Antich y Viviana Castro.

100 Tal cuestión generó cierta polémica puesto que, de acuerdo con el artículo 42, numeral 24 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y como lo señalaba el magistrado Paradisi León en la sentencia a la que ya nos referimos, los recursos de interpretación deben limitarse a normas de rango legal, negándose la interpretación de preceptos constitucionales. La Corte justificó su admisión a trámite determinando que “no se concibe un pronunciamiento judicial respecto al alcance de una norma jurídica cuya aplicación se requiere, si el mismo no ha tomado en cuenta y no ha conciliado su decisión con el orden constitucional. La Sala considera que, en el seno de nuestro Estado Constitucional de Derecho, fundado en la supremacía del estatuto constitucional, la concepción hermenéutica del Derecho no puede ya referirse a interpretaciones de la ley y de la Constitución, de manera subsuntiva y aislada, pues el análisis interpretativo de la Constitución y el ordenamiento jurídico conducen a una interpretación constitucional —que no interpretación de la Constitución— en virtud de la cual se determina el alcance de la norma jurídica a partir de los principios y valores constitucionales, incluso más allá del texto positivo de ésta”. No obstante, Pace entiende que si esta interpretación puede compartirse en términos generales, no podrá hacerse cuando se señala que la Sala Político-Administrativa tiene competencia interpretativa única y exclusivamente en materia de actos legislativos. “En ese caso el magistrado, en el ejercicio de dicha

“La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público”). Dicho artículo, de acuerdo con la interpretación que realizaba el presidente electo contenía el principio de soberanía popular y el reconocimiento del pueblo como constituyente primario, y, según el punto de vista de la oposición, establecía la delegación de soberanía del pueblo en sus representantes obligando a la reforma de la Constitución a través de estos, para llevar a cabo la eventual convocatoria de la Asamblea Constituyente.

Dos debates teóricos entrelazados subyacen en los dos artículos analizados en la sentencia: la tensión entre supremacía constitucional y soberanía popular y entre poder de reforma (poder constituyente derivado) y poder constituyente (originario), y, por otra parte, la tensión entre democracia representativa y democracia directa¹⁰¹.

La Corte planteó bien los términos de la discusión. En cuanto al primer debate señalaba que

El asunto planteado es el dilema de si a la propia Constitución le es dado regular sus propios procesos de modificación y de reforma o si se considera que la soberanía corresponde directamente al pueblo, como titular del poder constituyente, reordenando al Estado. En el primer caso estaríamos en presencia del poder constituido. En el segundo, el poder constituyente tendría un carácter absoluto e ilimitado. Pareciera ocioso indicar que la idea de supremacía deja de tener sentido cuando se considera que poder constituyente y poder constituido se identifican y que el poder constituyente es creado por la Constitución, en lugar de considerarse a la Constitución como obra del poder constituyente.

En cuanto a la tensión entre democracia representativa y democracia directa, la Corte expuso el debate siguiendo el artículo 4.º de la Constitución:

El artículo 4.º de la Constitución de la República de Venezuela, según los criterios interpretativos tradicionalmente expuestos, consagra exclusivamente el principio de la representación popular por estimar que la soberanía reside en el pueblo, pero que éste no puede ejercerla directamente, sino que lo hace a través de los órganos

atribución, deberá tomar en consideración más bien los principios y los valores constitucionales con el objeto de interpretar correctamente la norma legislativa ordinaria, pero no podrá avanzar hasta el punto de ampliar el contenido propio de su competencia interpretativa, extendiéndola hasta incluir directamente las normas constitucionales”. Pace, “Muerte de una Constitución (Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema de Venezuela, n.º 17, del 19 de enero de 1999)”, p. 276.

101 Es recomendable para situarse en el debate la lectura de Pedro Salazar Ugarte, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica* (México: Fondo de Cultura Económica, 2006).

del poder público a quienes elige, es decir, que el medio para depositar ese poder soberano es el sufragio. Un sistema participativo, por el contrario, consideraría que el pueblo retiene siempre la soberanía ya que, si bien puede ejercerla a través de sus representantes, también puede por sí mismo hacer valer su voluntad frente al Estado. Indudablemente quien posee un poder y puede ejercerlo delegándolo, con ello no agota su potestad, sobre todo cuando la misma es originaria, al punto que la propia Constitución lo reconoce.

Por lo que respecta al debate entre supremacía constitucional y soberanía popular, y entre poder de reforma y poder constituyente, la Corte defendió el concepto clásico de poder constituyente que se ha descrito *supra*¹⁰², entendiendo que las previsiones de enmienda y reforma constitucional están dirigidas al poder constituido (limita “los mecanismos de reforma constitucional que se atribuyen a los poderes constituidos, en función de constituyente derivado”), y no al poder constituyente, dado que “es inmanente a su naturaleza de poder soberano, ilimitado y principalmente originario, el no estar regulado por las normas jurídicas que hayan podido derivar de los poderes constituidos, aun cuando éstos ejerzan de manera extraordinaria la función constituyente”. Para fortalecer su punto de vista, la Corte añadió que estaba reproduciendo la tesis del constituyente de 1961, el cual estableció normas reguladoras de la enmienda y la reforma constitucional dedicadas al poder constituido, a la par que en el preámbulo consagraba el principio democrático¹⁰³. Para la Corte, “la soberanía popular se convierte en supremacía de la Constitución cuando aquella, dentro de los mecanismos jurídicos de participación decida ejercerla”.

En cuanto al segundo debate, relativo a la tensión entre democracia representativa y directa, la Corte interpretó el artículo 4.º de la Constitución asimilando la concepción de democracia ahí establecida con la democracia de tipo participativo:

102 A modo de recordatorio: el poder constituyente es un poder originario (basado en sí mismo y creador de derecho), inicial (que encuentra impulso en sí mismo), fundador (rompe con el anterior sistema jurídico), ilimitado (soberano), prejurídico (exterior y anterior al derecho) y basado exclusivamente en la legitimidad democrática (no en la legalidad). Este se contrapone al poder de revisión, que es diametralmente opuesto: derivado (procedente de la Constitución), reglado y restrictivo (por cuanto la iniciativa de reforma está especificada en la Constitución), continuista (pues no rompe con el ordenamiento jurídico vigente), juridizado y limitado (no soberano) y fundamentando en la legalidad constitucional. Véase Carlos de Cabo Martín, *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho* (Madrid: Trotta, 2003), 31.

103 “Sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos, y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la tierra.”

El titular del poder (soberanía) tiene implícitamente la facultad de hacerla valer sobre aspectos para los cuales no haya efectuado su delegación. La Constitución ha previsto a través del sufragio la designación popular de los órganos de representación; pero, no ha enumerado los casos en los cuales esta potestad puede directamente manifestarse. Ahora bien, no puede negarse la posibilidad de tal manifestación si se estima que ella, por reconocimiento constitucional, radica en el ciudadano y sólo cuando la misma se destina a la realización de funciones del Estado, específicamente consagrados en el texto fundamental (funciones públicas), se ejerce a través de los delegatarios. De allí que, la posibilidad de delegar la soberanía mediante el sufragio en los representantes populares, no constituye un impedimento para su ejercicio directo en las materias en las cuales no existe previsión expresa de la norma sobre el ejercicio de la soberanía a través de representantes. Conserva así el pueblo su potestad originaria para casos como el de ser consultado en torno a materias objeto de un referendo.

Asimismo, la Corte defendió que el derecho a la participación es un “derecho no enumerado o implícito” en la Constitución de acuerdo con su artículo 50¹⁰⁴, que deja abierta la entrada a todos aquellos derechos “que siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella”. La no inclusión del derecho de participación era, por tanto, una laguna constitucional, eventualidad que preveía la propia Constitución. De esta forma, la Corte señalaba que “el referéndum previsto en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política es un derecho inherente a la persona humana, no enumerado, cuyo ejercicio se fundamenta en el artículo 50 de la Constitución”.

Siguiendo con lo expuesto, la Corte dictaminó que

De conformidad con el orden constitucional vigente (Preámbulo, artículo 4.º y artículo 50). Artículos 234 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política y 42 ordinal 24 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, declara que: La interpretación que debe atribuirse al artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, respecto del alcance del referéndum consultivo que consagra, en cuanto se refiere al caso concreto objeto del recurso que encabeza las presentes actuaciones, es que: a través del mismo puede ser consultado el parecer del cuerpo electoral sobre cualquier decisión de especial trascendencia nacional distinto a los expresamente excluidos por la propia Ley Orgánica del Sufragio y Participación

104 “La enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.”

Política en su artículo 185, incluyendo la relativa a la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

Si bien parte de la doctrina señalaba que el fallo era confuso, la mayoría de la población, la prensa e incluso académicos y políticos opositores reconocieron que, a pesar de las contradicciones en las que pudo incurrir la Corte, quedó abierta la posibilidad de convocatoria del referéndum consultivo y la apertura del proceso constituyente. En palabras de Pace, “la Corte hace suya la tesis sostenida por Chávez y establece, en consecuencia, la plena legitimidad constitucional de la convocatoria del referido referéndum”. Alberto Arteaga, quien fuera decano de la principal universidad del país, se pronunció en un sentido similar: “La Corte cumplió un papel político y decidió ponerse a la cabeza de un proceso que consideraba inevitable y suministrarle piso legal”. Carlos Andrés Pérez entendió que “la decisión nos quitó un grave problema de encima y también eliminó pretextos a Chávez para enfrentarse al poder legislativo”. Chávez, por su parte, mostró su satisfacción por la decisión calificándola de “muy positiva” y asegurando que tras conocerla era “mucho más optimista sobre la posibilidad de modernización del país”¹⁰⁵.

Desde mi punto de vista, durante todo el desarrollo de la sentencia se produce una tensión interpretativa entre la defensa de una determinada concepción del poder constituyente (entendido como expresión de la soberanía popular que es imposible confinar en un marco jurídico determinado y que únicamente atiende a la legitimidad democrática) y la defensa del marco constitucional vigente. Esto, unido a la introducción de varios elementos ambiguos, permitió a aquellos que se oponían a la apertura de una constituyente originaria, explotar, no sin cierta razón, las contradicciones de la sentencia para intentar frenar el proceso o redirigirlo hacia el Congreso.

Así, en primer lugar, la Corte desarrolló su argumentación defendiendo el carácter originario y rupturista del poder constituyente fundamentando su decisión no exclusivamente en la legitimidad democrática, lo que iría en consonancia de la defensa del concepto clásico de poder constituyente, sino en la legalidad establecida, rasgo característico del poder de reforma. Y lo hacía, además, ensalzando al constituyente de 1961 que, como se ha explicado detalladamente, fue fruto de un consenso elitista y excluyente y de un Congreso autonombrado constituyente

105 Véase “Venezuela: Corte Suprema da la razón a Chávez sobre constituyente”, en *IPS*, 20 de enero de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/01/venezuela-corte-suprema-da-la-razon-a-chavez-sobre-constituyente/>

y electo tres años antes de la aprobación de la Constitución, de acuerdo con la ficción constitucional establecida en la dictadura de Pérez Jiménez.

En segundo lugar, en relación a la interpretación que hace la Corte del preámbulo de la Constitución, la estrategia jurídica de estirar los preceptos constitucionales para extraer de los mismos su núcleo e interpretación más progresista tiene unos límites, máxime cuando nos encontramos ante un texto con enormes déficits democráticos. Esta estrategia argumentativa, que bebe de la escuela italiana, como la propia Corte señala, pretende indagar en la corrección de lagunas constitucionales con el fin de elaborar, sugerir y diseñar nuevas técnicas de garantía y condiciones de validez más vinculantes¹⁰⁶, reviste o dota de cierta legitimidad a la Constitución de 1961 cuando socialmente existía un consenso mayoritario en la necesidad de un cambio constitucional derivado de la crisis de legitimidad en la que estaba inmerso el país. Como acertadamente argumenta Elster, “casi por definición, el antiguo régimen es parte del problema que una Asamblea Constituyente está llamada a resolver. No habría necesidad de tener una Asamblea si el régimen no tuviese fallos. Pero si el régimen es fallido, ¿por qué debería la Asamblea respetar sus instrucciones?”¹⁰⁷.

Por lo que respecta a la participación política, que la Constitución de 1961 regulaba en su Capítulo VI, en los artículos 110 a 116, esta quedaba normada de tal forma que se expresaba en régimen de cuasi monopolio a través de los partidos políticos¹⁰⁸, siendo prácticamente inexistentes los mecanismos de participación directa. Al margen de que a través de la LOSPP se introdujeran mecanismos de participación directa que desarrollaron el derecho de participación y dotaron de legalidad la consulta, parecía más acertado señalar que tal derecho estaba fuertemente limitado en la Constitución de 1961, que intentar afirmar que no existía un derecho de participación e intentar adaptar tal supuesta laguna a la interpretación que se pretendía establecer.

La consideración del referéndum como un “derecho inherente a la persona” no parece tampoco adecuada. Por un lado, y no hace falta insistir sobre esto, puesto que el referéndum no es un derecho sino un mecanismo de democracia directa. Por otra parte, y aunque es cierto que es la formulación que se utiliza en el artículo 50 anteriormente citado, no parece tampoco conveniente introducir afirmaciones iusnaturalistas. El iusnaturalismo es una instrumentalización

106 A este respecto, puede consultarse a título introductorio Luigi Ferrajoli, “El derecho como sistema de garantías”, *Jueces para la democracia*, n.º 16-17 (1994): 61-69.

107 Jon Elster, “Forces and mechanisms in the constitution-making process”, *Duke Law Journal* 45, n.º 2 (1995): 375.

108 Artículo 114: “Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional”.

ideológica del derecho que hace pasar la ideología propia como algo natural e indiscutible. Sin embargo, como señala De Cabo Martín, “como ‘lo natural’ no es algo claramente definido, no es una categoría que pueda definirse con precisión, resulta que la apelación justificadora a lo natural puede aplicarse a los más diversos contenidos”¹⁰⁹. El magistrado, argumentando de esa manera, dejó la puerta abierta a que se llevaran a cabo interpretaciones en sentido contrario.

Mucho más útil para los objetivos del intérprete habría sido, valiéndose del artículo 50, hacer referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹⁰, que definen el derecho de participación tanto en su vertiente representativa como directa, de acuerdo con la interpretación que realiza el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas¹¹¹. A mi entender, por esta vía, la Corte podría haber argumentado con más peso su punto de vista sin caer en la apelación al derecho natural y así desarticular con mayor efectividad los argumentos que reducían a la democracia venezolana a una democracia exclusivamente representativa, en la que no cabían expresiones directas de la voluntad popular que no pasaran por el filtro de los poderes constituidos.

REFERÉNDUM DE ACTIVACIÓN DEL PODER CONSTITUYENTE

El Decreto n.º 3 de convocatoria del referéndum consultivo

Las sentencias de la Corte Suprema de Justicia dejaron abierta la posibilidad de convocatoria de referéndum a través del artículo 181 de la LOSPP, de tal forma que la iniciativa podía recaer en el presidente, el Congreso de la República por acuerdo adoptado en sesión conjunta de las Cámaras y con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes o un 10 % de los electores nacionales. Aceptando, o no teniendo más remedio que aceptar la convocatoria del referéndum constituyente, los diferentes actores políticos se vieron obligados

109 Carlos de Cabo Martín, *Dialéctica del sujeto, dialéctica de la Constitución* (Madrid: Trotta, 2009), 26.

110 Artículo 21.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.

Artículo 25.a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2.º, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.

111 Roberto Viciano Pastor y Diego González Cadenas, “Derecho a participar directamente o mediante representantes en el gobierno del propio país”, en *El sistema universal de los derechos humanos*, ed. José Luis Monereo Pérez (Madrid: Comares, 2015), 335-44.

a mover sus fichas en la nueva situación. No era cuestión baladí la de quien asumiera la iniciativa de convocatoria del referéndum. Como acertadamente señala Romero Jiménez,

lo que estaba en juego, era la posibilidad que cualquiera de esas estructuras políticas de expresión, señalaran la ruta del proceso que se adelantaría con la convocatoria a la Constituyente, al mismo tiempo que se establecerían las normas y la manera en que se realizaría. El desarrollo del proceso, dependiendo de quien lo dirigiera indicaría la supervivencia o no de los grupos de poder que se encontraban en disputa [...] Quien controlara el proceso constituyente definiría el devenir del poder constituido y por lo tanto establecería las normas de la convivencia o no de los factores en pugna¹¹².

Las tres vías posibles se accionaron con el objetivo de definir el diseño del proceso. A pesar de que la recolección de firmas se inició el 9 de enero, la disputa principal se daba (y se iba a producir) entre el presidente y el Congreso. El primero temía que si la iniciativa provenía del Congreso la capacidad de acción de la constituyente se viera limitada por los poderes constituidos.

El Congreso, dominado por las fuerzas políticas tradicionales, era consciente que el diseño del proceso que estableciera el Ejecutivo podía limitar sus posibilidades de influir en la Constituyente. Por esto, el Congreso venía deliberando desde antes de la victoria de Chávez la posible convocatoria de la Constituyente¹¹³. Solo cinco días después de la victoria de Chávez, el 11 de diciembre, se anunciaron en *El Universal* los primeros pasos del Congreso para llevar a cabo el proceso de reforma constitucional que estableciera el artículo que pudiera dar cobertura constitucional y regulara el referéndum constituyente¹¹⁴. El mismo día que comenzaron los trabajos de la nueva legislatura, el 23 de enero, las Cámaras legislativas empezaron a debatir acerca de la constituyente¹¹⁵. Sin embargo, dada la correlación de fuerzas en el Congreso y el enfrentamiento abierto entre las diferentes posturas acerca del carácter y la convocatoria de la constituyente, era muy complicado que la iniciativa partiera de este.

112 Romero Jiménez, "Hugo Chávez: construcción hegemónica del poder y desplazamiento de los actores tradicionales en Venezuela (1998-2000)", 75.

113 Véase, por ejemplo, "El MAS plantea consenso político para convocar la constituyente", en *El Universal*, 13 de noviembre de 1998. Disponible en línea en: http://www.eluniversal.com/1998/11/13/pol_art_13116EE

114 "Finiquitan propuesta para reformar carta magna y convocar constituyente", en *El Universal*, 11 de diciembre de 1998. Disponible en línea en: http://www.eluniversal.com/1998/12/11/pol_art_11118EE

115 Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional*, 10.

Aun así, ante esa posibilidad, que habría dejado por fuera del juego al Polo Patriótico o retrasado en gran medida la convocatoria de la Constituyente, el presidente Chávez se adelantó al Congreso y el mismo día de su proclamación como presidente, el 2 de febrero, dictó el Decreto n.º 3¹¹⁶, por el que estableció la convocatoria del referéndum consultivo que daría lugar a la apertura del proceso constituyente.

Ciertamente, como sugiere Landau, el tiempo es muy relevante en los procesos de cambio constitucional, puesto que puede conllevar importantes diferencias en la composición de una asamblea constituyente¹¹⁷. El aquel momento, el único partido bien organizado para afrontar el proceso electoral de la constituyente era el MVR y sus aliados. No es que no existiera una oposición al proyecto chavista, al contrario, es que la oposición no estaba bien estructurada en ese momento temporal determinado. Una variación en los tiempos podría haber dado tiempo a la oposición para organizarse mejor y haber cambiado así la composición de la Constituyente.

En la exposición de motivos del Decreto, el presidente Chávez legitimaba su decisión jurídicamente haciendo referencia a las sentencias del 19 de enero de 1999 (la Corte “ha establecido que para realizar el cambio que el país exige, es el Poder Constituyente, como poder soberano previo y total, el que puede, en todo momento, modificar y transformar el ordenamiento constitucional, de acuerdo con el principio de la soberanía popular consagrado en el artículo 4.º de la Carta Fundamental”) y el artículo 181 de la LOSPP, en concordancia, tal y como estableció la Corte, con el artículo 50 de la Constitución de 1961. Desde el plano político, el Decreto señalaba el proceso de descomposición del sistema político venezolano, llamando a su relegitimación por medio de la apertura de un proceso constituyente originario: “El sistema político venezolano está en crisis y las instituciones han sufrido un acelerado proceso de deslegitimación. A pesar de esta realidad, los beneficiarios del régimen, caracterizado por la exclusión de las grandes mayorías, han bloqueado, en forma permanente, los cambios exigidos por el pueblo. Como consecuencia de esta conducta se han desatado las fuerzas

116 Los otros decretos que dictó el presidente el mismo 2 de febrero son los siguientes:

Decreto n.º 1, mediante el cual se nombran ministros a los ciudadanos que en él se indican.

Decreto n.º 2, mediante el cual se nombra ministro de Estado al ciudadano Jorge Giordani, quien ejercerá el cargo de jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Decreto n.º 4, mediante el cual se nombra gobernador del Distrito Federal al ciudadano Hernán Gruber Odremán.

Decreto n.º 5, mediante el cual se designa procurador general de la República, con carácter interino mientras se provee el nombramiento definitivo, al ciudadano Javier Elechiguerra Naranjo.

Gaceta Oficial de la República de Venezuela, n.º 36.634, del 2 de febrero de 1999. Disponible en línea en: <http://pgr.gob.ve/dmdocuments/1999/36634.pdf>

117 Landau, “Constitution-making gone wrong”, 964.

populares que sólo encuentran su cauce democrático a través de la convocatoria del poder constituyente originario”.

El meollo del Decreto, y lo que iba a causar fuerte controversia jurídica, estaba en el artículo 3.º, en el que se establecían las preguntas del referéndum: “El instrumento electoral contendrá las siguientes preguntas que serán contestadas con un ‘sí’ o un ‘no’: PRIMERA: ¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa? SEGUNDA: ¿Autoriza usted al presidente de la República para que mediante un Acto de Gobierno fije, oída la opinión de los sectores políticos, sociales y económicos, las bases del proceso comicial en el cual se elegirán los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente?”.

Chávez había dado inicialmente al Congreso como fecha límite para convocar el referéndum el 15 de febrero¹¹⁸, por lo que el Decreto n.º 3 pilló a contrapié a la oposición. La mayoría del Congreso se apresuró a rechazar el “madrugonazo”, como apodaron al Decreto, y mostró su desacuerdo centrando sus críticas en la segunda pregunta del artículo 3.º. Desde su punto de vista, la segunda pregunta otorgaba plenos poderes a Chávez para que estableciera tanto las normas que regularían la elección a la Asamblea Constituyente como las que regirían su funcionamiento¹¹⁹. Reunidos los grupos parlamentarios en sesión bicameral,

118 Pocos días después de ser electo presidente, Chávez declaró que “Si el 15 de febrero no se ha despejado el camino para la constituyente, llamaré al pueblo a referendo en esa fecha”, en la cual se cumplían 180 años del Congreso de Angostura, convocado por Simón Bolívar. Véase “Venezuela: caen empalizadas ante Asamblea Constituyente”, en *IPS*, 14 de diciembre de 1998. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1998/12/venezuela-caen-empalizadas-ante-asamblea-constituyente/>

119 Desde AD se acusó el acto de Chávez de “autoritarismo desembozado”. Alberto Franceschi, de Proyecto Venezuela, criticó que “Chávez haya incumplido su primera promesa al no dar tiempo para buscar un consenso que permitiese una convocatoria conjunta del Ejecutivo y el Legislativo”. Asimismo, Franceschi calificó como “democrática a medias la primera de las dos preguntas del referendo, porque ella prefija ya que la Constituyente tendrá como propósito ‘crear un nuevo ordenamiento jurídico y una democracia social participativa, cuando el modelo debería fijarlo la Asamblea misma’”. No obstante, tanto para Franceschi como para casi toda la oposición, “el autoritarismo se desemboza en la segunda demanda, que plantea apoyar o rechazar que sea el presidente quien fije las bases de la elección de los miembros de la Asamblea, con el solo requisito de oír antes a todos los sectores del país”. Luis Villegas, diputado del PP, defendió, por el contrario, la convocatoria del referéndum dadas “las maniobras de los profesionales de la astucia que hay en el Congreso y que buscaban promover una discusión inútil sobre el referendo”. Teodoro Petkoff se pronunció aplaudiendo la anticipación de Chávez entiendo que “elimina un choque entre los dos poderes y evita perder tiempo en quien llama a la consulta”. No obstante, acerca de la segunda pregunta entendió que “Chávez está pidiendo un cheque en blanco y abriendo las puertas a la discrecionalidad”. Véase “Venezuela: Chávez llama al primer referendo popular en la historia”, en *IPS*, 2 de febrero de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/02/venezuela-chavez-llama-al-primer-referendo-popular-en-historia/> y “Venezuela: Referendo escuece a oposición y entusiasmo al pueblo”, en *IPS*, 3 de febrero de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/02/venezuela-referendo-escuece-a-oposicion-y-entusiasmo-al-pueblo/>

la mayoría conservadora determinó que el Ejecutivo se abrogaba a través del artículo 3.º atribuciones que correspondían al Congreso y decidió en bloque no secundar el decreto presidencial¹²⁰.

Por su parte, el MVR negó que se tratara de un decreto excluyente o que violara el Estado de Derecho y suprimiera la separación de poderes e indicó que se tendrían en cuenta y serían revisadas por el Consejo Nacional Electoral y la Corte Suprema de Justicia todas las proposiciones de reelaboración del Decreto n.º 3. La Comisión Presidencial Constituyente recordó que, de acuerdo con la ley, quien convoca el referendo es quien fija las preguntas, pero que se harían esfuerzos por recopilar la opinión de todos los sectores a la hora de establecer las reglas de las elecciones a la Constituyente¹²¹. Chávez, con un argumentación impropia de un presidente del Gobierno, máxime cuando podía defender su postura jurídicamente, señaló que no se trataba de un problema jurídico sino político: “Qué importa que el decreto de la constituyente no cumpla con no sé qué cosa de la ley, de la leguleyería o de la Constitución, si se trata de un pueblo que clama transformación”¹²². La misma noche del día 2 de febrero una multitud mostró su apoyo al presidente coreando “sí queremos, sí queremos”¹²³. El fuerte apoyo popular al chavismo se demostraba como una de las claves para impulsar la estrategia constituyente del Gobierno¹²⁴.

No obstante, dentro del bloque oficialista se criticó también el Decreto. Algunas voces del MAS y Patria Para Todos, integradas en el Polo Patriótico, señalaron que el texto del Decreto se había realizado apresurada e improvisadamente¹²⁵. Combellas, director ejecutivo de la Comisión Presidencial Constituyente, advirtió tiempo después que la segunda pregunta tenía un “evidente tinte plebiscitario”

120 Véase “Venezuela: Chávez advierte que llegó la revolución”, en *IPS*, 5 de febrero de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/02/venezuela-chavez-advierte-a-oposicion-que-llego-la-revolucion/>

121 *Ibidem*.

122 Maingon, Pérez Baralt y Sonntag, “La batalla por una nueva Constitución para Venezuela”, 28.

123 Véase “Venezuela: Referendo escuece a oposición y entusiasmo al pueblo”, en *IPS*, 3 de febrero de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/02/venezuela-referendo-escuece-a-oposicion-y-entusiasmo-al-pueblo/>

124 Por ejemplo, en una nota de prensa de *IPS* del 17 de febrero de 1999 se recoge la amenaza de Chávez a la Corte Suprema de Justicia de sacar al pueblo a la calle en el caso en que revocara el decreto de convocatoria a la constituyente. Nicolás Maduro, jefe de la fracción del MVR, matizó que no se trataba de una amenaza de pronunciamiento: “El presidente está adelantando que ante los obstáculos que los corruptos del viejo régimen buscan imponer a la Asamblea Constituyente, el pueblo, que en un 90 % quiere esa Asamblea, la defenderá en la calle, de manera pacífica y democrática”. Véase “Venezuela: Tensión entre Chávez y los demás poderes”, en *IPS*, 17 de febrero de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/02/venezuela-tension-entre-chavez-y-los-demas-poderes/>

125 Véase “Venezuela: La constituyente deja sin luna de miel a Chávez”, en *IPS*, 10 de febrero de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/02/venezuela-la-constituyente-deja-sin-luna-de-miel-a-chavez/>

y que “Chávez estaba convencido de que la contundente victoria de diciembre de 1998 lo autorizaba para fijar unilateralmente las reglas de la Constituyente”¹²⁶. Fue precisamente tras las elecciones cuando Chávez cambió su postura al respecto. Durante la campaña electoral mantuvo, por el contrario, que

se convocará la Asamblea Nacional Constituyente (tercera fase) mediante una consulta popular en forma de referéndum amplio y democrático, capaz de generar una legitimidad originaria, con fundamento en la soberanía popular. Se consultará al pueblo sobre su voluntad de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, sobre el número de sus integrantes, sobre la forma de elección de los constituyentes y acerca de la duración de la Asamblea. Dicho referéndum se hará de conformidad al Artículo 4.º de la Constitución Nacional, el cual reivindica la soberanía y su residencia en el pueblo, así como su conformidad con el Artículo 181 de la Ley del Sufragio y Participación Política¹²⁷.

El debate en torno a la segunda pregunta del Decreto n.º 3 continuaba siendo una disputa acerca del diseño del proceso. Ambas partes, bajo una discusión jurídica, pugnaban por un diseño que les favoreciera procedimentalmente. Solo cambiaba en este momento la disputa jurídica concreta que materializaba el debate. Y así seguiría siendo durante gran parte del proceso constituyente: con el telón de fondo de la lucha de poder entre MVR y PP (defensores de la concepción originaria del poder constituyente) y la oposición (defensores del poder constituyente derivado) se irían produciendo toda una serie de disputas jurídicas que buscaban limitar la actuación del contrario.

El referéndum de activación del poder constituyente es un momento central de todo proceso constituyente, al ratificarse el diseño o gran parte del diseño del mismo. Estaban en juego cuestiones tan cruciales como el sistema electoral, el porcentaje de votos requerido para que el referéndum fuera considerado válido, la forma de postulación de los candidatos y el carácter omnipotente o no de la Asamblea Constituyente (esto es, si esta debía también concentrar las funciones de los poderes constituidos, especialmente las legislativas, y tener potestad para reestructurar el poder constituido o si debía centrarse únicamente en la redacción de la Constitución). Tal y como estaba planteada, la segunda pregunta del

126 Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”.

127 Este texto pertenece a uno de los documentos de la campaña electoral de 1998 del MVR, “Constituyente para la democracia participativa”. Puede consultarse en línea junto con otros documentos del MVR en: <http://www.demopunk.net/sp/intern/mvr00.html#mvr>

referéndum no solo definía el actor que controlaría el ritmo del proceso¹²⁸, sino que concedía al Ejecutivo el mando absoluto del diseño del proceso sin que pudiera ser conocido de antemano por la ciudadanía.

La oposición tenía, entonces, un objetivo claro: conseguir cambiar la segunda pregunta establecida en las bases¹²⁹. Y rápidamente se pusieron manos a la obra. Entre el 8 y el 17 de febrero se presentaron catorce recursos de nulidad¹³⁰ del Decreto n.º 3 ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, en los que se denunciaba la concentración de poder que implicaba la segunda pregunta¹³¹. Estos, no obstante, fueron declarados inadmisibles en bloque¹³² por el Juzgado de Sustanciación de la Sala, al entender que el Decreto n.º 3 no era un acto administrativo recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa dado que no producía “efectos externos”, sino que se estaba ante una solicitud que debía formularse ante el Consejo Nacional Electoral, órgano que debía poner fin al procedimiento administrativo correspondiente y el que, en consecuencia, podía revisarlo jurisdiccionalmente mediante un recurso contencioso electoral.

El 17 de febrero, el Consejo Nacional Electoral emitió la Resolución n.º 990217-32 por la que se convocaba el referéndum consultivo¹³³. Dictada “de conformidad con el Decreto n.º 3”, reproducía las dos preguntas en idénticos términos y fijaba como fecha del referéndum el 25 de abril del mismo año¹³⁴.

128 Romero Jiménez, “Hugo Chávez: construcción hegemónica del poder y desplazamiento de los actores tradicionales en Venezuela (1998-2000)”, 78.

129 Como lo expresó Brewer-Carías: “ese régimen no podría establecerse ni por una Ley del Congreso ni por un Decreto del presidente de la República, salvo que en la consulta popular se preguntase expresamente sobre los diversos elementos que configuran dicho régimen (carácter, número de miembros, forma de elección, condiciones de elegibilidad, duración, mandato acorde con la Constitución vigente) y sobre el órgano del Poder Público que debía regular la Constituyente”. Véase Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 113.

130 Destaca, entre ellos, el presentado por Brewer-Carías. Este solicitaba que se declarara la nulidad por inconstitucionalidad y la ilegalidad “por violación de los artículos 3.º, 4.º, 50, 117 y 139 de la Constitución y del artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política; por estar viciado de desviación de poder; ser ineficaz y de imposible ejecución, lo que lo hace nulo conforme al artículo 19, ordinal 3.º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; y, en definitiva, por configurarse, en sí mismo, como un instrumento que puede conducir a un fraude a la Constitución”. Puede consultarse en Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional*, 255.

131 Maingon, Pérez Baralt y Sonntag, “La batalla por una nueva Constitución para Venezuela”, 29.

132 Véase “Venezuela: Chávez anuncia una constituyente todopoderosa”, en *IPS*, 10 de marzo de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/03/repeticionvenezuela-chavez-anuncia-una-constituyente-todopoderosa/>

133 Puede consultarse en Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 177.

134 Brewer-Carías criticó duramente la Resolución. A su entender, el Consejo Nacional Electoral no verificó, como tenía obligación, que el Decreto n.º 3 estaba ajustado a derecho. Asimismo, defendió que la Resolución violaba el derecho de participación establecido en los artículos 3.º y 4.º de la Constitución, que estaba viciada de desviación de poder y de nulidad absoluta al ser de imposible ejecución, que era ineficaz al convocar un referéndum sin regulación sobre la mayoría requerida para que la decisión popular se considerara adoptada, inconstitucional al pretender convocar

En consecuencia, y de acuerdo con lo establecido por el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa, el abogado Gerardo Blyde Pérez¹³⁵ recondujo, el 5 de marzo, un recurso contencioso electoral ante la Corte Suprema de Justicia contra el Decreto n.º 3 a un recurso de nulidad sobre la Resolución del Consejo Nacional Electoral¹³⁶. Si bien la Corte no declaró procedente la medida cautelar de suspensión de efectos que solicitó Gerardo Blyde sí declaró su urgencia¹³⁷ y solo dos semanas más tarde, el 18 de marzo, la Sala Político Administrativa declaró la improcedencia de la segunda pregunta del Consejo Nacional Electoral y ordenó la reformulación de su contenido. El 23 de marzo, ante la petición de aclaración¹³⁸ de Gerardo Blyde, la Corte reafirmó que la anulación únicamente alcanzaba la segunda pregunta¹³⁹.

una Asamblea Constituyente con poderes imprecisos e ilimitados, que violaba el principio de democracia representativa y que era, en definitivas cuentas, un instrumento para el fraude a la Constitución. *Ibid.*, 121.

135 Gerardo Blyde adquirió fama con la interposición de dicho recurso. Posteriormente se presentó a las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente estando a punto de lograr su elección como constituyente. En el año 2000 fue electo diputado, cargo que ejerció durante cinco años. En el 2008 fue electo alcalde del municipio Baruta de Caracas consiguiendo, como en su primera elección como diputado, un muy elevado número de votos.

136 El artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establecía en su numeral 12 que es competencia de la Corte “declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional”. Asimismo, el numeral 2 del artículo 240 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política disponía que el recurso contencioso electoral será conocido en instancia única por “la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, cuando se trate de actos, actuaciones y omisiones relacionados con la Constitución, funcionamiento y cancelación de organizaciones políticas, con la designación de miembros de organismos electorales, con el Registro Electoral, con la postulación y elección de candidatos a la Presidencia de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados, y con otras materias relativas a los procesos electorales y los referendos no atribuidas expresamente conforme al numeral anterior”.

137 De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, “a solicitud de parte y aún de oficio, la Corte podrá reducir los plazos establecidos en las dos Secciones anteriores, si lo exige la urgencia del caso, y procederá a sentenciar sin más trámites. Se considerarán de urgente decisión los conflictos que se susciten entre funcionarios u órganos del Poder Público. La Corte podrá dictar sentencia definitiva, sin relación ni informes, cuando el asunto fuere de mero derecho. De igual modo se procederá en el caso a que se refiere el ordinal 6.º del artículo 42 de esta Ley”.

Por asunto de mero derecho, la Corte, tal y como sostuvo en la Sentencia n.º 599 del 3 de agosto de 1995, entiende que es “una causa de mero derecho aquella en la que, al no haber discusión sobre hechos, no se requiere la apertura de lapso probatorio, sino que basta el estudio del acto y su comprobación con las normas que se dicen vulneradas con él, a fin de que concluida la labor de interpretación jurídica que debe hacer el juez, se declare su conformidad o no a derecho”.

138 De acuerdo con el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil por entonces vigente (la última reforma de este data de noviembre del 2014), “después de pronunciada la sentencia definitiva o la interlocutoria sujeta a apelación, no podrá revocarla ni reformarla el Tribunal que la haya pronunciado. Sin embargo, el Tribunal podrá, a solicitud de parte, aclarar los puntos dudosos, salvar las omisiones y rectificar los errores de copia, de referencias o de cálculos numéricos que aparecieren de manifiesto en la misma sentencia, o dictar ampliaciones, dentro de tres días, después de dictada la sentencia, con tal de que dichas aclaraciones y ampliaciones las solicite alguna de las partes en el día de la publicación o en el siguiente”.

139 Pueden consultarse ambas sentencias en Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 170.

En concreto, el recurrente entendía que, en primer lugar, se había producido una violación de los artículos 184 y 266 de la LOSPP¹⁴⁰. Esto es, de acuerdo con el artículo 184 de la LOSPP, el Consejo Nacional Electoral debió pronunciarse primeramente sobre la procedencia o improcedencia del referéndum, para después, en el caso de entender que era procedente, fijar las reglas que deberían seguirse en el proceso y, por último, fijar la fecha de su realización. Sin embargo, de acuerdo con Blyde, el Consejo Nacional Electoral se había limitado a fijar la fecha para la celebración del referéndum sin haber determinado las bases sobre las que se iba a realizar. Asimismo, Blyde entendía que se había producido una violación del artículo 266 de la LOSPP dado que el Consejo Nacional Electoral no había cumplido con su obligación de dictar el Reglamento del referéndum, a lo que estaba obligado con al menos tres meses de antelación. Por esto, entendía que se había producido un vacío de la Resolución dada la imposibilidad de determinar la base de la población electoral a la que se pretendía consultar, el porcentaje mínimo de participación que diera validez al referéndum y la mayoría requerida.

En segundo lugar, Blyde adujo que el Consejo Nacional Electoral había aplicado e interpretado erróneamente el artículo 182 de la LOSPP¹⁴¹. Según su punto de vista, de acuerdo con lo establecido en dicho artículo tendría que haberse formulado una única pregunta en lugar de dos. Las dos preguntas, además, debían ser inconexas dado que la aprobación de la una, pero no de la otra, podría tener fatales consecuencias (la apertura de un proceso constituyente sin su regulación,

140 El artículo 184 de la LOSPP establecía que “El Consejo Nacional Electoral, dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de la convocatoria correspondiente, verificará el cumplimiento de los requisitos de la Ley, y se pronunciará fijando el día, en el cual deberá celebrarse el referendo, señalando claramente la pregunta o preguntas propuestas que ha de responder el Cuerpo electoral convocado. En todo caso, la fecha para la celebración del referendo deberá fijarse entre los sesenta (60) y los noventa (90) días siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante el Consejo Nacional Electoral”.

El artículo 266 establecía que “El Consejo Nacional Electoral, oída la opinión de los partidos políticos, dictará el Reglamento General Electoral y el Reglamento de Referendos que contendrán todas las normas y procedimientos que habrán de regir la materia electoral y de los referendos dentro del marco de esta Ley. Ambos reglamentos contendrán una clara descripción de todos los formatos a ser utilizados en los respectivos actos y procedimientos, reproduciendo sus símiles con indicación expresa de las normas que regulen su utilización. Las especificaciones de los sistemas automatizados y la definición de sus parámetros de utilización, deberán ser incluidos en el Reglamento General Electoral y en el Reglamento de Referendos, en lo que sea específico de estos últimos. El Consejo Nacional Electoral nombrará por decisión de por lo menos cinco (5) de sus miembros, una Comisión Técnica, integrada por personal de reconocida competencia y capacidad técnica, para preparar los proyectos de dichos reglamentos. De igual manera, el Consejo Nacional Electoral consultará la opinión de los partidos políticos en las materias que afecten el funcionamiento y actividades normales de los mismos”.

141 “La convocatoria de los referendos, deberá contener los siguientes requisitos: 1. Formulación de la pregunta en forma clara y precisa, en los términos exactos en que será objeto de la consulta, de tal manera que pueda contestarse con un ‘sí’ o un ‘no’; y, 2. Exposición breve de los motivos, acerca de la justificación y propósito de la consulta.”

o, por el contrario, la emisión de una normativa de regulación de una asamblea constituyente cuya instalación no ha sido autorizada).

Y, en tercer y último lugar, de acuerdo con Blyde se había producido una violación del derecho al referéndum y del derecho a la participación. En cuanto a la violación del derecho al referéndum, Blyde entendió que la consulta planteada no era un referéndum sino un plebiscito. Blyde definió ambos conceptos para defender su afirmación: mientras que el referéndum consiste en la consulta al pueblo sobre un texto o proyecto, el plebiscito es una consulta sobre la ratificación de confianza hacia un hombre para delegarle atribuciones que no le son propias. Entendiendo que se trata de una consulta plebiscitaria, Blyde alegó que ni el Consejo Nacional Electoral ni el presidente de la República estaban autorizados para convocarlo legalmente, por lo que se había producido un vicio de desviación de poder.

En cuanto a la violación del derecho a la participación, Blyde argumentó que en la segunda pregunta de la consulta el elector debía aprobar “*a priori* un texto contentivo de unas reglas que desconoce, lo cual viola la libertad del derecho al referéndum, siendo que la Administración debe garantizar esa libertad al derecho a la participación mediante el suministro al elector de toda la información necesaria para que manifieste su voluntad de manera inequívoca, sin vicios en el consentimiento derivados del desconocimiento mismo del hecho que se le consulta”.

A los argumentos de Blyde respondió la abogada representante del Consejo Nacional Electoral apuntando que: (1) de acuerdo con la Constitución de 1961 en su artículo 246.4^[142] no se requería un quórum determinado para la validez del referéndum; (2) el Consejo Nacional Electoral no podía pronunciarse sobre las bases hasta aquel momento puesto que no habían sido propuestas por el Ejecutivo en el momento en que se dictó la Resolución recurrida; (3) no se produjo una interpretación errónea del artículo 181 de la LOSPP puesto que en la misma se contempla la enumeración de las personas legitimadas para elevar la iniciativa de convocatoria de referéndum ante el Consejo Nacional Electoral; (4) tampoco se violó el artículo 182 de la LOSPP dado que se procedió a fijar la fecha de la realización de la convocatoria en los términos planteados en dicha iniciativa; (5) el artículo 184 de la LOSPP no fue violado dado que se cumplió con el procedimiento administrativo requerido al contener la Resolución tanto la convocatoria,

142 Artículo 246: “Esta Constitución también podrá ser objeto de reforma general, en conformidad con el siguiente procedimiento: 4. El proyecto aprobado se someterá a referéndum en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta, para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma. El escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declararán sancionada la nueva Constitución si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes de toda la República”.

como la fecha y las preguntas propuestas por el solicitante; (6) se negaron asimismo los vicios de falso supuesto y desviación de poder imputados dado que el Consejo Nacional Electoral sí se pronunció sobre la legalidad de la propuesta verificando el cumplimiento de los requisitos; y (7) en cuanto a la violación del derecho constitucional al referéndum, quedaba subsanada la carencia de bases comiciales dada la “Propuesta del Ejecutivo Nacional que fija la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente”, publicada en la *Gaceta Oficial* n.º 36.658 de fecha 10 de marzo de 1999¹⁴³.

La Corte Suprema de Justicia, con ponencia del magistrado Hermes Harting, retomó la argumentación de las sentencias del 19 de enero recordando que, de acuerdo con la Constitución de 1961, en su artículo 4.º, el pueblo venezolano puede expresarse directamente en aquellas cuestiones para los que no haya delegado su voluntad en sus representantes. Esto es, que el pueblo pueda delegar su soberanía no es óbice para que “pueda ejercerla directamente en materias en las cuales no existe una previsión expresa de la norma, conservando así el pueblo su potestad originaria para casos como el de ser consultado en torno a materias objeto de un referendo”. El objetivo es, sin el filtro que conlleva la representación política, conocer de la manera más fidedigna y diáfana posible la voluntad popular. En ese sentido, el referéndum, dada su trascendencia, debe estar libre de toda sombra de duda o falsas interpretaciones, por lo que “es indispensable, que formulada la pregunta sobre la conveniencia de instalar una Asamblea Nacional Constituyente, proceda a consultarse sobre aquellas reglas fundamentales que detallen su organización y régimen general”. En el caso de la segunda pregunta establecida en la Resolución impugnada, la Corte entendió que se ignoraron tales premisas al delegar en el presidente de la República la fijación de las bases del proceso comicial, por lo que determinó su inconstitucionalidad al haber vulnerado el derecho a la participación política.

Por otra parte, la Corte entendió que lo que diferencia la institución del referéndum, establecida en la LOSPP, de la consulta plebiscitaria estriba en que la primera se refiere a la consulta sobre un texto o proyecto mientras que la segunda tiene como fin ratificar la confianza en un gobernante. Así, la Corte reafirmaba el carácter eminentemente consultivo del referéndum, diferenciando de otras modalidades del mismo en las cuales se busca la autorización para “delegar en un determinado funcionario o persona la realización de tareas específicas”. En este sentido, la segunda pregunta planteada en la Resolución no responde a

143 *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, n.º 36.658 del 10 de marzo de 1999. Disponible en línea en: <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/1999/36658.pdf>

la institución del referéndum consultivo determinada en la LOSPP: “Es evidente que, en modo alguno, se está sometiendo al criterio de los electores el examen sobre una materia determinada y específica, por el contrario, lo que se persigue es que se delegue en una sola persona, la decisión sobre ese asunto, lo cual escapa al mecanismo consagrado en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, y así se declara”.

En suma, de acuerdo con lo argumentado, la Corte anuló la segunda pregunta contenida en la Resolución recurrida y ordenó al Consejo Nacional Electoral reformular el contenido de la misma examinando las bases propuestas por el Ejecutivo y decidir sobre su incorporación al referéndum consultivo¹⁴⁴.

Esta decisión, como se ha adelantado, fue reafirmada en sentencia del 23 de marzo ante la solicitud de aclaratoria presentada por el recurrente, el cual pidió a la Sala aclarar, entre otras cuestiones, si la interpretación que la Corte había dado de la primera pregunta resultaba vinculante para el Consejo Nacional Electoral y suponía una limitación expresa a la Asamblea Constituyente en el caso de que terminara por establecerse. La Corte respondió afirmativamente a esta cuestión reafirmando que la “Asamblea Nacional Constituyente por estar vinculada al propio espíritu de la Constitución vigente, está limitada por los principios fundamentales del Estado Democrático de Derecho”. Mediante esta aclaración, como se verá más tarde, se estaba adelantando ya la siguiente disputa jurídica.

La sentencia no estuvo exenta de críticas desde los sectores simpatizantes con el proyecto del presidente Chávez. Se acusaba a los magistrados de la Corte de estar bajo las órdenes de los partidos políticos tradicionales que los habían colocado en el puesto y, por tanto, de haber tomado una decisión política para frenar el progreso del proceso constituyente y limitar las facultades de la Asamblea Constituyente. Esto es, de controlar desde el poder constituido al poder constituyente, lo que, según el punto de vista de los detractores de la sentencia, lo desnaturalizaría dado que no podría cumplir con su principal cometido (la reorganización de los poderes públicos), estando limitado, controlado y sin plenos poderes¹⁴⁵.

Como he señalado, en el proceso en que la Corte daba respuesta al recurso de nulidad de Gerardo Blyde, el 10 de marzo se publicó la “Propuesta del Ejecutivo Nacional que fija las Bases de la Convocatoria de la Asamblea Nacional

144 La sentencia contó con un voto particular, de la magistrada Hildegard Rondón de Sansó, el cual, si bien se mostró conforme con la decisión tomada, señalaba que la sentencia no responde a las múltiples objeciones planteadas acerca de la primera pregunta, obviando el análisis de los eventuales vicios de los que podría adolecer.

145 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 159.

Constituyente” en la *Gaceta Oficial* n.º 36.658. El presidente Chávez y su equipo concretaban, entonces, su compromiso establecido en el Decreto n.º 3 de desarrollar “mediante un Acto de Gobierno” y “oír la opinión de los sectores políticos, sociales y económicos”, las bases del proceso comicial por las cuales se elegirían los integrantes de la Asamblea Constituyente. De acuerdo con el presidente Chávez, las bases fueron los resultados de más de doscientas horas contabilizadas de diálogos directos con todos los sectores nacionales, entre ellos el Congreso¹⁴⁶. De esta forma, Chávez acallaba momentáneamente parte de las críticas de la oposición. El propio Brewer-Carías reconocía en prensa¹⁴⁷ su satisfacción señalando que “las once bases planteadas son buenas”.

De acuerdo con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional Electoral examinó y acordó reformular el contenido de las bases propuestas por el Ejecutivo mediante la Resolución n.º 990323-70 del 23 de marzo, y, el mismo día, mediante la Resolución n.º 990323-71, refundió en un texto único las modificaciones efectuadas a la Propuesta del Ejecutivo¹⁴⁸. A efectos de conocer tanto la Propuesta del Ejecutivo como las modificaciones que llevó a cabo el Consejo Nacional Electoral¹⁴⁹, se expondrán ambas conjuntamente tomando como referencia el texto del Consejo Nacional Electoral¹⁵⁰:

- 1) No se requería quórum para aprobar la convocatoria, únicamente que el número de votos afirmativos fuera superior al número de votos negativos (más tarde se volverá sobre esta cuestión, uno de los elementos clave de la consulta y uno de los que más temía el Polo Patriótico).
- 2) El número de miembros de la constituyente se fijaba en 131 (en la propuesta del Ejecutivo se establecían 101 miembros), la cual debía tener, además, conformación unicameral.

146 Véase “Venezuela: Chávez anuncia una constituyente todopoderosa”, en *IPS*, 10 de marzo de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/03/repeticionvenezuela-chavez-anuncia-una-constituyente-todopoderosa/>

Combellas también certifica que se dieron amplias consultas con los sectores representativos del Estado para fijar las bases. Véase Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”.

147 Véase “Venezuela: Chávez anuncia una constituyente todopoderosa”, en *IPS*, 10 de marzo de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/03/repeticionvenezuela-chavez-anuncia-una-constituyente-todopoderosa/>

148 Puede consultarse el texto refundido en Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 192.

149 Algunas de las modificaciones que hizo el Consejo Nacional Electoral forman parte del paquete de propuestas que Brewer-Carías le envió el día anterior, el 22 de marzo. Fue el caso del añadido de la base tercera y la supresión de las bases octava y novena. Puede consultarse el texto refundido en Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 213.

150 Se sigue aquí tanto el texto original de las bases referenciado arriba como la comparativa que establecen Maingon, Pérez Baralt y Sonntag, “La batalla por una nueva Constitución para Venezuela”, 30.

- 3) La elección de los constituyentes debía ser en forma personalizada, nombre y apellido (lo que, como se verá más tarde, tuvo también mucha importancia), de la siguiente manera: (a) se elegían 104 constituyentes en veinticuatro circunscripciones regionales, coincidentes con los veintitrés estados y el Distrito Federal, manteniéndose el criterio del 1 % de la población total del país (234.102) para determinar la proporción de representantes, de acuerdo con el número de habitantes de cada estado, disponiendo el elector de tantos votos como constituyentes se fueran a elegir en la circunscripción a la que pertenecía; (b) se elegían veinticuatro constituyentes en una circunscripción nacional, donde el elector disponía de un máximo de diez votos; y (c) se agregaban tres representantes de las comunidades indígenas de Venezuela, electos teniendo en cuenta sus costumbres y prácticas ancestrales y, siendo esto un añadido del Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con la previsión reglamentaria que al efecto dictara el Consejo Nacional Electoral¹⁵¹.
- 4) La postulación de los candidatos se podía llevar a cabo por iniciativa propia, de los partidos políticos o de cualquiera de los sectores de la sociedad civil interesados en participar en el proceso, siendo necesario, en cualquiera de los casos, cumplir con los siguientes parámetros: (a) únicamente se podía ser candidato en una circunscripción, ya fuera a nivel regional o nacional; (b) a nivel nacional se requería un mínimo de 20.000 firmas de electores; y (c) a nivel regional se requería que el número de firmas necesarias se calculara mediante una fórmula basada en el número de habitantes de cada entidad federal agrupadas por rangos cuantificables (esta es otra de las variaciones respecto a la propuesta original

151 El Consejo Nacional Electoral adoptó la Resolución n.º 990623-265 del 23 de junio de 1999 por la que aprobaba el Reglamento para la escogencia de los representantes indígenas a la Asamblea Nacional Constituyente. Tal y como señala la Organización de los Estados Americanos en su Informe sobre las elecciones del 25 de julio de 1999: "De acuerdo con la reglamentación, entre el 28 de junio y el 8 de julio de 1999, los pueblos y comunidades indígenas debían elegir, de acuerdo a sus usos y costumbres, delegados en Asambleas Estatales. El número de estos delegados, por etnia, se determinaba de acuerdo a la población establecida por el Censo Indígena de Venezuela (1992). Una vez escogidos, los delegados (580) conformarían la Asamblea Nacional de los Pueblos Indígenas, convocada para el 17 de julio, con el propósito de escoger los tres representantes a la ANC: uno por la región occidental (Mérida, Trujillo y Zulia), otro por la oriental (Anzoátegui, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas y Sucre) y el tercero por la región sur (Amazonas y Apure). El reglamento establecía que para ser electo en representación de las comunidades indígenas se debía ser "venezolano por nacimiento, nacido en comunidades indígenas, hablar la lengua indígena de su comunidad y hablar, leer y escribir correctamente el castellano". Se preveía que el CNE y el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) condujeran y supervisaran conjuntamente el proceso de selección. Asimismo, las proclamaciones y la entrega de credenciales estarían a cargo del CNE. Véase Santiago Murray y Cristina Tomassoni, "Observaciones electorales en la República de Venezuela. Elecciones de Representantes a la Asamblea Nacional Constituyente del 25 de julio de 1999" (Washington D. C., 1999).

del Ejecutivo, que establecía que los requerimientos mínimos de firmas debían calcularse únicamente por rangos poblacionales, lo que tuvo como consecuencia que en las regiones más pobladas el número de firmas a recoger fuera superior —por ejemplo, en Miranda se pasaba de 10.000 firmas a 12.666— y en las menos pobladas el número de firmas a recoger fuera inferior —por ejemplo, en Amazonas se pasaba de mil a 571 firmas).

- 5) El tiempo de funcionamiento de la Asamblea Constituyente debía ser de 180 días (seis meses).
- 6) Las condiciones generales de elegibilidad para ser representante eran ser venezolano de nacimiento y ser mayor de veintiún años.
- 7) No podían ser elegidos representantes, a menos que renunciaran dentro de los quince días siguientes a la convocatoria y teniéndose en cuenta que el cargo exigía dedicación exclusiva, por lo que la actividad era incompatible con cualquier otra ocupación pública o privada: el presidente de la República, los ministros, los presidentes y directores de los institutos autónomos o empresas del Estado, los gobernadores y secretarios de Gobierno de los estados y el Distrito Federal, los senadores y diputados al Congreso de la República, los diputados a las asambleas legislativas de los estados, los alcaldes y concejales, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de la Judicatura y demás jueces de la República, el fiscal general, el contralor general y el procurador general de la República, los militares activos y los miembros del Consejo Nacional Electoral. (Los numerales 8 y 9 de la propuesta del Ejecutivo relativos a la duración del periodo de postulación, la campaña electoral y el día de instalación de la Asamblea Constituyente fueron eliminados por entenderse materia propia del organismo encargado de administrar el proceso electoral).
- 8) La Asamblea Constituyente, en tanto poder originario (tal consideración generó también problemas, como se verá más adelante), debía dictar sus propios estatutos de funcionamiento, estando únicamente limitada en sus actuaciones por los valores y principios de la historia republicana de Venezuela, el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto por los compromisos asumidos.
- 9) La Constitución resultante de los trabajos de la Asamblea Constituyente debía ser sometida a referéndum dentro de los treinta días continuos a

su sanción y quedaría aprobada si el número de votos afirmativos era superior al número de votos negativos.

Al día siguiente, el 24 de marzo, la dirección del Consejo Nacional Electoral cambió como consecuencia, en gran medida, de la responsabilidad política derivada de la decisión de anulación de la segunda pregunta¹⁵². La mayoría de la nueva dirección, acordó, mediante la Resolución n.º 990323-71¹⁵³, las preguntas del referéndum, y, de acuerdo con el mandato de la Corte Suprema de Justicia, únicamente modificó la segunda pregunta haciendo referencia en la misma a las bases anteriormente analizadas. No obstante, la redacción de la pregunta podía llevar a equívocos al electorado por su falta de claridad: “¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas parcialmente por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha 24-03-99, y publicadas en su texto íntegro, en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela n.º 36.669 de fecha 25-03-99?”.

Fuera o no una maniobra propiciada por la mayoría del Congreso para frenar el avance del proceso, tal y como algunos interpretaron¹⁵⁴, dado que la redacción de la pregunta dejaba abiertas las puertas a otra impugnación ante la Corte Suprema de Justicia, el resultado fue que esta se produjo rápidamente. El 8 de abril, a diecisiete días únicamente de la fecha fijada para la celebración del referéndum, Gerardo Blyde interpuso un nuevo recurso ante la Corte Suprema de Justicia alegando que: (1) el Consejo Nacional Electoral no sustituyó la segunda pregunta “incluyendo de manera expresa e impresa la boleta electoral, las reglas específicas que constituyan las bases comiciales y las normas generales de funcionamiento de la futura Asamblea Nacional Constituyente”; y (2) que el Consejo Nacional Electoral desató lo ordenado en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 18 de marzo al atribuir carácter originario a la futura Asamblea Constituyente, dado que “la interpretación progresiva y vinculante ordenada en la sentencia, establece que el carácter de la Asamblea Constituyente no es originario, sino que muy por el contrario, tiene como límites en su futura actuación el respeto al ordenamiento jurídico vigente y a las instituciones democráticas existentes, hasta tanto culmine su función de redactar una nueva Constitución

152 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 160. De acuerdo con el artículo 53 de la LOSPP, los siete miembros del Consejo Nacional Electoral eran electos en sesión conjunta de las Cámaras Legislativas por mayoría de dos tercios.

153 Puede consultarse el texto refundido en Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 195.

154 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 161.

y ésta sea aprobada mediante un nuevo referéndum por el único soberano que es el pueblo”. Por esto, solicitaba la inclusión en la segunda pregunta del texto íntegro de las bases comiciales y la supresión de la referencia al carácter originario de la Asamblea Constituyente. Asimismo, demandó que se aplicara a los miembros del Consejo Nacional Electoral responsables de los desacatos las sanciones previstas en la LOSPP¹⁵⁵ y las responsabilidades administrativas derivadas de la impresión de papeletas electorales violatorias de la decisión tomada por la Corte.

La Sala Político Administrativa de la Corte, y siendo ponente Hermes Harting, resolvió el recurso el 13 abril. Respecto a la segunda pregunta, la Corte dictaminó que en modo alguno era imprecisa dado que hacía referencia expresa a la Resolución de la Comisión Nacional Electoral, debiendo ser únicamente necesario que se diera la debida difusión a la misma para que el electorado estuviera enterado de su contenido. En cuanto a la mención al carácter originario de la Asamblea Constituyente en la base comicial octava, la Corte dio un viraje respecto a la defensa del poder constituyente originario que había sido su posición en las sentencias del 19 de enero y tomó como referencia la sentencia del 18 de marzo y la aclaratoria del 23 de marzo, defendiendo que la calificación de la Asamblea Constituyente como poder originario estaba en contradicción abierta con estas. Entonces, se eliminó la mención al carácter originario de la Asamblea Constituyente reformulándose la base comicial octava en los siguientes términos: “Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, ésta deberá dictar sus propios estatutos de funcionamiento, teniendo como límites los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos”.

En suma, siguiendo el mandato de la Corte, quedaron definitivamente fijadas las reglas de convocatoria del referéndum, que se celebraría el 25 de abril, en el que se consultaba a los ciudadanos sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente con los fines y limitaciones específicas que se establecían en las bases comiciales. De acuerdo con Brewer-Carías, la Asamblea Nacional Constituyente quedaba “sometida a las normas supraconstitucionales que derivan del Poder

155 De acuerdo con el artículo 265 de la LOSPP: “El desacato de las sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia o la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo será sancionado con multas equivalentes a diez (10) unidades tributarias por cada día de desacato. Esta suma se duplicará cada vez que transcurran diez (10) días de desacato. La multa la impondrá y liquidará el órgano jurisdiccional en favor del Fisco Nacional, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Si el desacato proviniera de un cuerpo colegiado, la sanción se impondrá individualmente a cada uno de los responsables de dicho desacato”.

Constituyente Originario expresado en el referéndum consultivo del 25 de abril de 1999; y durante su funcionamiento debe respetar la vigencia de la Constitución de 1961, la cual sólo perderá dicha vigencia cuando el pueblo soberano, es decir, el Poder Constituyente Originario se pronuncie aprobando, mediante referéndum aprobatorio, la nueva Constitución que elabore la Asamblea, tal como se precisó en la base comicial novena del referéndum de 25 de abril de 1999”.

Como se verá más adelante, y a pesar de lo señalado por Brewer-Carías, el debate sobre el carácter originario de la Asamblea Constituyente no quedó, en absoluto, cerrado. Bien al contrario, los enfrentamientos entre el Ejecutivo con el Congreso y la Corte Suprema de Justicia iban a seguir produciéndose¹⁵⁶.

El referéndum del 25 de abril de 1999

Como se ha venido diciendo, el referéndum de apertura del proceso constituyente se celebró el 25 de abril de 1999. Al contrario de lo que podría creerse, dado que fue uno de los puntos centrales de discusión en la campaña electoral de noviembre y diciembre de 1998 (recuérdese que los dos slogans enfrentados eran “con la constituyente no se come” y “constituyente para barrer la corrupción”), no hubo en este caso una fuerte movilización de los diferentes actores políticos durante la campaña electoral¹⁵⁷.

156 A principios de abril, la Corte y Chávez intercambiaron fuertes acusaciones mutuas. Por un lado, el presidente ponía fuertemente en duda la legitimidad de la Corte indicando la necesidad de su depuración por ser electos los magistrados por medio de pactos políticos entre las cúpulas de los partidos tradicionales y, por tanto, dependientes de ellos. La Corte, por su parte, respondió al presidente que “el respeto entre las ramas del poder público es lo que garantiza que lograremos ese cambio que todo el país espera”. Ante el cruce de acusaciones y el deseo del presidente de que la Asamblea Constituyente disolviera parte de los poderes constituidos (“yo sí estoy de acuerdo con que la Asamblea Constituyente debe disolver el Congreso, para elegir otro, con otros métodos, que sea legítimo. Y agrego a mis convicciones que también debe disolver la Corte Suprema de Justicia”), la oposición acusó al presidente de pretender dar un autogolpe, un “asambleazo”, siendo el proceso constituyente un instrumento para instaurar una autocracia. El presidente, por su parte, mostró su voluntad de llevar a cabo el proceso pacíficamente y democráticamente: “sería muy fácil sacar a la calle 20 tanques y unos cuantos batallones, pero nuestra intención es derrotar a los adversarios de la transformación en su propio terreno y con sus propias leyes. Aquí no habrá violencia”. Véase “Venezuela: Corte Suprema acusa de hostilidad a Chávez”, en *IPS*, 12 de abril de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/04/venezuela-corte-suprema-acusa-de-hostilidad-a-chavez/> y “Venezuela: Lucha de poderes precede referendo constituyente”, en *IPS*, 14 de abril de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/04/venezuela-lucha-de-poderes-precede-referendo-constituyente/> y “Venezuela: Cambios políticos benefician inversiones, dice Chávez”, en *IPS*, 15 de abril de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/04/venezuela-cambios-politicos-benefician-inversiones-dice-chavez/>

157 De acuerdo con una nota de prensa del momento, se señalaba que “El referendo está ayuno de campaña por sí o no. Muros y calles están desnudos de propaganda, no hay publicidad en los medios de comunicación, no hubo mítines o marchas en favor o en contra, los partidos y el liderazgo político, incluidos los chavistas, tomaron distancia del proceso”. Véase “Venezuela: Chávez apela a la historia contra la abstención”, en *IPS*, 24 de abril de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/04/venezuela-chavez-apela-a-la-historia-contra-la-abstencion/>

Los principales actores políticos se situaron a favor¹⁵⁸ de la apertura del proceso constituyente. Incluso, algunos de los candidatos que se opusieron a la apertura del proceso en la anterior campaña anunciaron su candidatura en el caso de que se produjera la apertura del proceso. Únicamente grupos minoritarios y escasas individualidades se enfrentaron rotundamente a este¹⁵⁹. Entonces hubo una campaña escasamente polarizada y con una promoción del “sí” no especialmente entusiasta¹⁶⁰. Asimismo, es de resaltar la escasa difusión que hizo el Consejo Nacional Electoral de las bases comiciales¹⁶¹, lo que, por un lado, alejó a los ciudadanos del debate que se estaba produciendo y, por otro, creó cierta confusión en torno a algunos de sus preceptos¹⁶². Todo esto, junto con otros factores que comentaremos a continuación, determinó tanto la holgada victoria del sí como la elevada abstención, tal y como puede comprobarse en la tabla 1.

Tabla 1. Resultados del referéndum del 25 de abril de 1999 sobre la convocatoria a la Asamblea Constituyente y las bases del proceso

Pregunta	Respuesta	N.º de votos	Porcentaje
¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento de una Democracia Social y Participativa?	Sí	3.630.666	87,75
	No	300.233	7,26
	Nulos	198.648	4,80
	Participación	4.137.509	37,65
	Abstención	6.850.747	62,35

158 Tanto el Polo Patriótico como COPEI llamaron a votar afirmativamente en ambas preguntas. AD, por su parte, dejó en libertad a sus militantes para que tomaran la decisión que consideraran correcta. Véase “Venezuela: Chávez apela a la historia contra la abstención”, en *IPS*, 24 de abril de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/04/venezuela-chavez-apela-a-la-historia-contra-la-abstencion/>

159 Véase “Venezuela: Lucha de poderes precede referendo constituyente”, en *IPS*, 14 de abril de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/04/venezuela-lucha-de-poderes-precede-referendo-constituyente/>

160 Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”.

161 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 139.

162 Así, por ejemplo, algunos inmigrantes nacionalizados o menores de veintiún años creyeron que no podían ejercer el derecho al sufragio activo cuando tales restricciones estaban establecidos para el ejercicio del sufragio pasivo. Véase “Venezuela: Chávez juega su futuro con heterodoxa campaña al sí”, en *IPS*, 24 de abril de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/04/venezuela-chavez-juega-su-futuro-con-heterodoxa-campana-al-si/>

Pregunta	Respuesta	N.º de votos	Porcentaje
¿Esta usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la Convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha marzo 24, 1999, y publicada en su texto íntegro, en la <i>Gaceta Oficial de la República de Venezuela</i> n.º 36.669 de fecha marzo, 25 de 1999?	Sí	3.382.075	81,74
	No	527.632	12,75
	Nulos	209.689	5,07
	Participación	4.137.509	37,65
	Abstención	6.850.747	62,35

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional Electoral¹⁶³.

Las interpretaciones que se dieron del resultado del referéndum fueron muy variadas. Por lo que respecta a los principales actores políticos, estos ofrecieron una lectura —como suele ser habitual— favorable a sus intereses. Parte de la oposición centró su análisis en la elevada abstención. Desde esa perspectiva se argumentó que siendo el referéndum una medida del programa de cambio y de la aceptación de las políticas llevadas a cabo por el presidente, el resultado demostraba que se había producido un rechazo a estas y que la legitimidad y el poder de convocatoria del presidente habían disminuido¹⁶⁴. Otros consideraron que la elevada abstención indicaba el desinterés por la Constituyente de una población centrada en otras preocupaciones¹⁶⁵. Asimismo, algunos entendieron que la elevada abstención no debía leerse como un rechazo a la Constituyente sino al estilo de gobierno del presidente, constantemente enfrentado con los poderes constituidos y obstinado en negar su legitimidad¹⁶⁶.

Por su parte, el MVR restó importancia a la abstención y se centró en resaltar el éxito y elevada legitimación que los ciudadanos habían brindado, en altísimo porcentaje, al proceso. Para el MVR, la abstención se explicaba por la escasa confrontación política y la prácticamente asegurada victoria del sí, lo que desincentivó a muchos ciudadanos a ir a votar. Desde estas mismas filas se hizo hincapié,

163 Para consultar la lista completa de datos, incluidos los resultados de cada entidad federal, véase: <http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e013.pdf>

164 Fue el caso, por ejemplo, de Alberto Francheschi, de Proyecto Venezuela, quien señaló que “Chávez fue derrotado con esa escuálida participación”. Véase “Venezuela: El proceso constituyente arranca con opuestas lecturas”, en *IPS*, 26 de abril de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/04/venezuela-el-proceso-constituyente-arranca-con-opuestas-lecturas/>

165 Así lo entendió el entonces vicepresidente del Congreso Henrique Capriles: “Dentro de la abstención hay una crítica silente a Chávez, su inacción en enfrentar la honda crisis económica y su estilo de confrontación con los otros poderes”. Consúltense la nota de prensa citada arriba.

166 Maingon, Pérez Baralt y Sonntag, “La batalla por una nueva Constitución para Venezuela”, 36.

en lo que también coincidía parte de la oposición, en la insuficiente información que transmitió el Consejo Nacional Electoral y en la escasa duración —una semana— de la campaña electoral¹⁶⁷.

La sociedad civil se pronunció también sobre el referéndum, por medio de diversas organizaciones. Llamaron a votar sí en ambas preguntas, por ejemplo, el Consejo Nacional de Vecinos Organizados de Venezuela (Conaves) o la Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas (FACUR). Por el contrario, llamaron a votar NO en la segunda pregunta organizaciones como la Asociación Nacional de Institutos Educativos Privados (Andiep)¹⁶⁸.

En la academia destaca la pormenorizada lectura de Maingon, Pérez Baralt y Sonntag¹⁶⁹. Estos aportan una interesante batería de argumentos para señalar que en este caso concreto no existe relación directa entre elevada abstención y falta de legitimidad. En primer lugar, recalcan que ha de tenerse en cuenta que la ciudadanía venezolana venía de un ciclo muy largo de desafección política y no puede atribuirse la elevada abstención de los comicios a un rechazo al Gobierno o a las políticas de cambio que propugnaba. En segundo lugar, señalan el carácter novedoso de la votación dado que prácticamente por primera vez en la historia de Venezuela (hubo anteriormente una consulta con escasa participación sobre instalación de salas de juegos) no se estaba votando por miembros de partidos políticos sino por una idea concreta que no conllevaba una confrontación directa entre diferentes perspectivas ideológicas. En tercer lugar, apuntan también los escasos recursos que dedicó el Consejo Nacional Electoral para divulgar el contenido e importancia de la consulta, así como el escaso tiempo de duración de la campaña electoral.

Por otra parte, los citados autores señalan que la repetición en un periodo muy breve de tiempo de actos electorales tiende a disminuir la percepción de importancia de los mismos entre la ciudadanía, que puede apreciarlos como de menor trascendencia. En este caso, los electores habían pasado por dos procesos electorales en un periodo muy breve de tiempo, cuatro meses, lo que pudo contribuir a percibir la repetición de citas electorales como fútil y, por tanto, a desincentivar el voto. Esa percepción de escasa importancia del referéndum se agravó por la escasa competitividad en el proceso. La victoria del sí se daba por supuesto en todo momento y las diferentes opciones políticas, especialmente las denostadas opciones políticas tradicionales, no encontraron incentivos para involucrarse

167 *Ibid.*

168 García-Guadilla y Hurtado, "Participation and constitution making in Colombia and Venezuela: Enlarging the scope of democracy?", 19.

169 Maingon, Pérez Baralt y Sonntag, "La batalla por una nueva Constitución para Venezuela", 37.

en una elección que se sabía prácticamente decidida. La apertura del proceso contaba con un respaldo prácticamente unánime entre la población de acuerdo con los sondeos (entre el 70 % y el 90 %), con lo que oponerse frontalmente al mismo habría implicado declararse como un opositor al anhelado cambio, estrategia suicida en términos electorales.

En suma, el proceso no despertó las pasiones políticas suficientes como para atraer a la mayoría de la ciudadanía a las urnas. La confrontación entre diferentes opciones políticas e ideológicas y la posibilidad de que la opción propia fuera la ganadora, que despertan las pasiones políticas, no entraron en juego. De esta forma, como lo defienden los autores antes citados, no hay en esta votación una correlación entre la elevada abstención y la falta de legitimidad o el rechazo hacia la apertura del proceso:

La abstención solamente podría ser interpretada como un síntoma de deslegitimación si los elementos que la motivaron expresaran claramente un rechazo hacia el proceso: el descontento, la desconfianza, la falta de credibilidad en la proposición o en los actores que la promueven. En el caso del referendo del 25 de abril, estas actitudes no se encontraban extendidas ampliamente en la población. Los factores analizados aquí como los propulsores de la abstención parecen estar más bien relacionados con el contexto general de la realización del referendo, que con el rechazo a la proposición o a su principal exponente: Hugo Chávez Frías¹⁷⁰.

El debate en torno al quórum mínimo de participación en el referéndum

Directamente relacionado con la abstención está también el debate acerca del porcentaje mínimo de participación en un referéndum para considerarlo válido. Determinados sectores argumentaron que era necesario un quórum mínimo vinculante de la mitad más uno de los electores inscritos en el Registro Electoral Permanente. Por el contrario, el Polo Patriótico, temeroso de no poder alcanzar la participación necesaria, argumentó que en Venezuela nunca se había llevado a cabo elección alguna en la que se requiriera un quórum mínimo de participación y que la LOSPP no establecía regulación alguna en ese sentido¹⁷¹.

Entre aquellos que se mostraron favorables al establecimiento de un quórum mínimo de participación destaca Brewer-Carías, para quien la ausencia del mismo determinaba su ineficacia, dado que “sin la regulación legal de dicho quórum

170 *Ibid.*, 38.

171 *Ibid.*, 34.

simplemente no se podía saber cuál es el número de votos necesarios para que el resultado del referéndum se pudiera llegar a considerar como una decisión del pueblo soberano, directamente, considerado en su conjunto, y por tanto, de obligatorio acatamiento por parte de todos los ciudadanos, hubieran o no votado y de todos los órganos del Estado”¹⁷².

El Consejo Nacional Electoral, por su parte, estudió la posibilidad de establecer un Reglamento sobre Referendos en desarrollo de los artículos 55.3 y 266 de la LOSPP. De acuerdo con Brewer-Carías¹⁷³, en su proyecto de Reglamento sobre Referendos, el Consejo Nacional Electoral establecía que “cuando el referendo se fundamente en el artículo 4.º de la Constitución, y tenga por objeto autorizar la creación de un órgano del Poder Público no contemplado en ésta, sus efectos serán vinculantes cuando haya participado la mayoría del Cuerpo Electoral convocado”. No obstante, dicha regulación no llegó a establecerse y, como se ha señalado, la LOSPP no preveía mayoría alguna para que pudiera considerarse favorable la consulta formulada.

Al margen de que las posturas jurídicas son más bien fetiches que enmascaran posiciones políticas, como se viene repitiendo, es cierto que a nivel comparativo un buen número de países, ya sea en la Constitución o en la legislación, establecen un quórum mínimo de participación en las elecciones. De acuerdo con los datos que aporta el Institute for Democracy and Electoral Assistance¹⁷⁴, numerosos países, entre ellos democracias avanzadas como Austria, España, Japón o Suiza, no requieren un quórum mínimo de participación para la validación de un referéndum. En suma, al margen de que se defienda si es o no conveniente, en ningún caso puede señalarse, dada la regulación establecida en algunas democracias, que la inexistencia de un quórum mínimo de participación invalida necesariamente el resultado de un referéndum.

172 Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 137.

173 *Ibid.*, 140.

174 Pueden comprobarse estos datos en la base de datos de democracia directa de IDEA. Disponible en línea en: <http://www.idea.int/es/uid/fieldview.cfm?field=327>

CAPÍTULO 3

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

LA ELECCIÓN DE LOS CONSTITUYENTES: LEY ELECTORAL, CAMPAÑA ELECTORAL Y RESULTADOS

La prohibición de la inclusión de símbolos partidistas en las papeletas electorales

El referéndum de aprobación de la apertura del proceso constituyente del 25 de abril de 1999 posibilitó la convocatoria de elecciones a Asamblea Nacional Constituyente. Estas se celebraron el 25 de julio del mismo año de acuerdo con la Resolución del Consejo Nacional Electoral n.º 990519-154, del 19 de mayo, que determinaba las bases de los comicios¹.

La cuestión que en aquel momento generó debate jurídico y político fue la prohibición de la “inclusión de símbolos, signos o colores” que identificaran “a los candidatos con las organizaciones postulantes”, tal y como establecía el artículo 31 de las citadas bases. El Consejo Nacional Electoral interpretó los numerales tercero y cuarto de las bases comiciales aprobadas en referéndum en el sentido que la elección de los constituyentes habría de ser únicamente personalizada y obviando, tal y como señalaba la base comicial cuarta, que la postulación de los candidatos podía llevarse a cabo no solo por iniciativa propia, sino también de los partidos políticos o de cualquiera de los sectores de la sociedad civil.

1 *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* n.º 36.707 del 24 de mayo de 1999. Disponible en línea en: <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/1999/36707.pdf>

La Resolución estaba estructurada de la siguiente forma: del artículo 4.º al 14 se establecían las funciones y atribuciones del Consejo Nacional Electoral, las juntas regionales y municipales electorales y el funcionamiento de las mesas electorales, haciéndose remisión expresa a lo establecido en la LOSPP; del 15 al 23 se desarrollaban las bases comiciales en lo relativo a los requisitos para las postulaciones (edad mínima de veintiún años, incompatibilidades, formalidades para los diferentes tipos de postulación); del 24 al 30 se señalaban las normas de la campaña electoral haciéndose referencia a la LOSPP (entre otros de sus artículos, a los 210 y 215, en los que se estipulaba la prohibición a los funcionarios públicos de participar directa o indirectamente en la campaña electoral); del 31 al 32 se estableció el instrumento de votación; del 33 al 37 se reguló la votación propiamente dicha; del 38 al 39 los escrutinios (haciéndose también remisión a lo establecido en la LOSPP); del 40 al 42, la forma de totalización de las actas de escrutinio; y del 43 al 48, las adjudicaciones y proclamaciones de los electos, así como los recursos tanto en sede administrativa como en sede judicial (remitiéndose una vez más a lo señalado en la LOSPP).

Entonces se llevó al extremo la personalización de las candidaturas, no siendo posible asociarlas con partidos políticos o sectores sociales.

Las posturas políticas de nuevo se revistieron de argumentos jurídicos. Hay interpretaciones contrapuestas acerca de quién fue el beneficiado por la decisión del Consejo Nacional Electoral. Desde el punto de vista de Romero Jiménez, el sistema obligaba a los partidos tradicionales, fuertemente deslegitimados, a recolectar firmas para sus candidatos, lo que, a su juicio, beneficiaba al MVR, quien no solo contaba con las simpatías de gran parte de la población sino que venía de una amplia movilización para la recolecta de firmas (de la cual no se valieron) para activar el referéndum constituyente².

Por el contrario, Viciano Pastor y Martínez Dalmau defienden que evitando que los candidatos se identificaran por su pertenencia partidista, la oposición salía —al menos en un primer momento— beneficiada. Por un lado, los propios partidos tradicionales, conscientes de su fuerte deslegitimación, ya habían decidido presentar a sus candidatos sin sus siglas aparejadas, esperando que los votantes se decidieran por ellos al ser nombres familiares. Por otra parte, el principal atractivo del Polo Patriótico y del MVR era su identificación con el presidente Chávez, que servía de factor de arrastre del voto dada su elevada popularidad. Por el desconocimiento que tenía la ciudadanía de gran parte de los noveles candidatos del Polo Patriótico, su elección se dificultaba³.

La oposición coincidía en que el sistema de elección dificultaría que el electorado pudiera ubicar a los candidatos chavistas, evitándose que estos concentraran el voto y que la Asamblea resultante careciera de pluralidad. Por el contrario, el MVR defendía que la no inclusión de datos sobre los postulantes de cada candidato contradecía las bases comiciales, violentaba los intereses del electorado, que tiene derecho a conocer a quién está dando su voto, y beneficiaba a los partidos de la oposición puesto que, tal y como señalaba el ministro de la Secretaría de la Presidencia, Alfredo Peña, “los apoyados por los partidos tradicionales tienen vergüenza de que les digan que son de esos partidos y buscan esconderse para tener oportunidad”⁴. Tal situación, de hecho, forzó a Chávez a prescindir de algunos de sus ministros, ya conocidos por el público, para presentarlos a la Constituyente⁵.

2 Romero Jiménez, “Hugo Chávez: construcción hegemónica del poder y desplazamiento de los actores tradicionales en Venezuela (1998-2000)”, 80.

3 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 165.

4 Véase “Venezuela: Oposición gana batalla sobre elección de Constituyente”, en *IPS*, 17 de mayo de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/05/repeticionvenezuela-oposicion-gana-batalla-sobre-eleccion-de-constituyente/>

5 Véase “Venezuela: Cinco Ministros renuncian para ir a la Constituyente”, en *IPS*, 19 de mayo de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/05/venezuela-cinco-ministros-renuncian-para-ir-a-la-constituyente/>

Dada esta situación, simpatizantes chavistas interpusieron diversos recursos ante la Corte Suprema de Justicia. El primero de ellos fue interpuesto por una ciudadana analfabeta⁶ (Celia María Colón) que demandaba anular la base comicial tercera alegando que violaba el derecho al sufragio recogido en los artículos 110 y siguientes de la Constitución, al impedir a los electores analfabetos tener una referencia que les permitiera distinguir la opción política del candidato. Así, argumentaba que “los electores analfabetos no sabrían en realidad por quién estaban votando, bien sea que acudan solos a ejercer su derecho, aún si se hicieran acompañar de terceras personas, pues en ese caso se les expondría a inducciones y equívocos, lo cual haría nugatorio el carácter secreto del sufragio”⁷.

La Corte Suprema de Justicia se pronunció el 3 de junio, con ponencia del magistrado Humberto J. La Roche. Sin entrar a analizar el fondo del asunto, declaró inadmisibile la impugnación realizada al entender que las bases comiciales votadas eran expresión del poder constituyente originario y, por tanto, tenían validez suprema:

La Sala advierte que el acto impugnado en esta oportunidad no se erige ya como la manifestación unilateral de la voluntad de un órgano administrativo —el Consejo Nacional Electoral— [...] Se trata ahora de una decisión del cuerpo electoral que aprobó convocar a una Asamblea Nacional Constituyente y que ésta se rija conforme a dichas bases comiciales [...] En criterio de esta Sala, resulta inadmisibile la impugnación pretendida, pues la misma ha sido sumida como una decisión propia del cuerpo electoral, en ejercicio del poder constituyente [...] En el caso concreto, la voluntad electoral se manifestó a favor de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente y aprobar regular las bases que la regulan. De allí que la expresión popular se tradujo en una decisión de obligado cumplimiento, pues posee validez suprema⁸.

Un segundo recurso contencioso electoral presentado por un grupo de ciudadanos sí fue, en cambio, estimado⁹. Los recurrentes¹⁰, de la mano del abogado

6 Maingon, Pérez Baralt y Sonntag, “La batalla por una nueva Constitución para Venezuela”, 41.

7 Citado por Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 166.

8 Citado por Hernández Camargo, “El proceso constituyente venezolano de 1999”, 255.

9 El texto completo de la sentencia puede consultarse en Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 225.

10 Antonio Ramón Astudillo, Trinidad Lancheros de Peña, Agrispín Peña, Soledad María Peña, Pedro Guaramato, Francisco Erasmo Guevara, Eduardo López Cabriles, Wilfredo Roche Méndez, María Isabel Álvarez de Arroyo, Carmen R. Brito de Brito, Morelia Torres de Pérez, Carmen Rodríguez de Márquez, Martín Agreda, Elida de los Santos Moreno, Martín Figueroa Brito, Jesús Antonio Ramos Pinto, Juana Calzadilla, Rosa E. Mota, Juana Berroteran de Cordero.

Juan Carlos Apitz¹¹, interpusieron un recurso contencioso administrativo de anulación contra el artículo 31 de la discutida Resolución del Consejo Nacional Electoral, al entender que el Consejo Nacional Electoral se había extralimitado en sus atribuciones lesionando el principio de jerarquía normativa, el derecho a la información de los electores establecido en la base comicial cuarta, y los derechos constitucionales a la participación política y al sufragio activo, pasivo y secreto.

Respecto a la violación del principio de jerarquía normativa se señaló que se había producido una limitación al derecho de elección no previsto en las bases comiciales, las cuales tenían rango “al menos constitucional e indudablemente supralegal”, así como vigencia inmediata; que la personalización a la que se hacía referencia en la tercera base comicial se refería a la uninominalidad de las postulaciones, lo cual no era óbice para que los candidatos pudieran ser identificados no solo por su nombre y apellidos sino también por el signo distintivo de un partido político; que un órgano constituido como es el Consejo Nacional Electoral no puede modificar la voluntad del constituyente.

Por lo que respecta a la violación del derecho a la información derivado de la base comicial cuarta y de los derechos a la participación política, al sufragio activo, pasivo y secreto, los recurrentes entendieron que la inclusión de símbolos en las papeletas electorales informaría y ayudaría a distinguir al electorado entre los candidatos que se postulaban y contaban con el apoyo de un partido político y aquellos que se postulaban por iniciativa propia o por algún sector de la sociedad civil. Asimismo, los recurrentes defendieron que el establecimiento de la uninominalidad y el voto personalizado conllevaban únicamente la prohibición del voto por lista.

El Consejo Nacional Electoral, al cual se le solicitó tanto el informe correspondiente como el expediente administrativo, alegó de la mano de su presidente, Andrés Caleca Pacheco, entre otras cuestiones, que “interpretó correctamente” la tercera base comicial y que “si se permitiera la inclusión de símbolos, siglas, u otras denominaciones en el instrumento electoral, se limitaría la participación de una mayor cantidad de manifestaciones ideológicas, necesarias para el logro de una democracia participativa”.

El abogado Gerardo Blyde, que se personó en la causa como coadyuvante del Consejo Nacional Electoral, alegando poseer un interés legítimo y directo al participar como candidato en las elecciones, demandó que se declarara inadmisibles

11 Juan Carlos Apitz fue posteriormente designado magistrado de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, cargo que ocupaba todavía en el momento de esta investigación.

el recurso de nulidad ejercido debido a la falta de legitimidad de los recurrentes, los cuales, según su punto de vista, no tenían interés específico alguno que les permitiera solicitar la nulidad de la norma impugnada al no ser representantes de ningún partido político o de organización civil alguna.

La Corte, siendo ponente el magistrado Héctor Paradisi León, admitió la legitimación de la parte actora¹² y declaró el caso urgente y de mero derecho. En la sentencia, del 17 de junio de 1999, entrando a analizar los vicios que los recurrentes atribuían a la Resolución del Consejo Nacional Electoral, la Corte subrayó, en línea con la sentencia del 3 de junio, que mientras las bases comiciales aprobadas en referéndum son supraleales, en tanto manifestación directa de la voluntad popular, la Resolución del Consejo Nacional Electoral es un desarrollo emanado de un órgano en ejercicio de las funciones que le atribuye la Ley (en este caso la LOSPP), que tiene por fin “asegurar su íntegra y más sana implementación”.

Aclarado ese punto, la Corte analizó sucintamente la posible existencia de contradicciones entre el artículo 31 de la Resolución puesto en duda y las bases comiciales. En esencia, hizo suya la argumentación del Consejo Nacional Electoral. Por un lado, señalaba que una interpretación literal de la base comicial tercera no dejaba lugar a dudas acerca de la personalización de la elección y que cualquier referencia a partidos políticos o grupos de electores era contraria a la misma y desvirtuaría la elección. Por otra parte, hacía una peculiar interpretación de las elecciones en un modelo de democracia participativa defendiendo que este era frontalmente opuesto a la inclusión de símbolos o formas distintivas en el instrumento de votación.

No obstante, lo que parece a todas luces contradictorio con lo expuesto, la Corte reconoció la necesidad de informar al elector “sobre otras características de los candidatos”, teniendo que llevar hasta el elector “la información sobre el origen de la postulación”, que “permitan al candidato atraer los votos de quienes simpatizan con la ideología, con el estilo o con los principios gremiales, vecinales, políticos o de cualquier naturaleza que el aspirante representa y defiende dentro del proceso constituyente”. Con ese fin, se ordenó a la Corte Nacional Electoral “en el plazo más breve posible, publicar en la *Gaceta Electoral* de la República de Venezuela, previa consulta con las organizaciones y sujetos postulantes, los nombres de sus respectivos candidatos, acompañados de los símbolos, signos, siglas y colores que permitan identificarlos con la respectiva agrupación”.

12 La Corte entendió que el establecimiento de las normas para la elección de representantes a la Asamblea Constituyente era de interés para la colectividad, al ser parte integrante del proceso electoral, y, por tanto, los recurrentes eran destinatarios de los efectos que la ejecución de este produjera.

El Consejo Nacional Electoral acató la orden y mediante la Resolución n.º 990707-305 del 7 de junio de 1999 resolvió “publicar la Lista con los nombres de los candidatos nacionales y regionales, para la elección de los representantes a la Asamblea Nacional Constituyente, acompañados de los símbolos, signos, siglas y colores que permiten identificarlos con la respectiva agrupación, foto de los mismos e información de la profesión y oficio y el número correspondiente”¹³. Y dos días después, el 9 de junio, se publicó un número extraordinario de la *Gaceta Electoral de la República de Venezuela* en el que se mostraban a todo color los símbolos de los candidatos que habían sido propuestos por algún partido político u organización civil¹⁴.

Tal “decisión salomónica”¹⁵ de una Corte antichavista, dejaba la puerta abierta al interés chavista. No obstante, lo que determinó la hegemonía aplastante de los candidatos chavistas en la Constituyente no fue la publicación de la *Gaceta Electoral* extraordinaria sino, por un lado, la enorme popularidad del presidente Chávez, que sirvió de factor arrastre de todos sus candidatos, a través de un ingenioso método que llamaron Kino Chávez o las Llaves de Chávez, y, por otro lado, el sistema electoral, de carácter mayoritario y que dejaba escaso lugar a la pluralidad.

Antes de tratar estos dos temas por separado, merece la pena mencionar que la sentencia del 17 de junio contó con el voto particular —aparentemente— disidente de la magistrada y presidenta de la Corte Suprema de Justicia, Cecilia Sosa Gómez. Esta, de acuerdo con el punto de vista de los recurrentes, señalaba que el Consejo Nacional Electoral había hecho una “extrema interpretación” de las bases comiciales que conllevaba la violación del derecho del elector de conocer la procedencia de los candidatos, enervaba la transparencia del proceso y obstaculizaba otras formas de participación (postulación por organización política o de la sociedad civil) amparándose en la inclusión de una nueva forma de participación (iniciativa propia). No obstante, a pesar de dicha interpretación, que le llevaba a pedir la nulidad del artículo 31 puesto en duda, la magistrada terminaba coincidiendo con el resto de sus colegas en que esto no conllevaba que debía informarse al elector de la procedencia de los candidatos en el tarjetón electoral, sino que debía, del mismo modo en que se dictaminó, publicarse en la *Gaceta Electoral*.

El Polo Patriótico dio solución a la situación adversa en la que se encontraba por medio de una fórmula ingeniosa que tuvo por nombre Kino Chávez o las Llaves de Chávez. Diseñadas por los doctores en matemáticas y profesores en la

13 Citado por Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 168.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

Universidad Central de Venezuela Nelson Marentes¹⁶ y Ricardo Ríos, se trataba de papeletas similares a las del Kino (un popular juego de lotería) en las que se indicaba cuáles eran los números¹⁷ que debía marcar el elector en el caso en que quisiera apoyar a los candidatos chavistas¹⁸. Los Kino variaban según la circunscripción en la que votara el elector de tal forma que, en el caso en que los votantes siguieran las indicaciones, se aseguraba la distribución del voto entre los diferentes candidatos chavistas impidiendo que los candidatos más populares concentraran el voto¹⁹ y consiguiendo que estos tuvieran un efecto de arrastre sobre los demás²⁰. Esto es, se reunió a los candidatos favoritos con aquellos menos respaldados por el electorado, lo que permitió lograr, en palabras del propio Marentes, “que las candidaturas más fuertes impulsaran a las más débiles en todo el país”²¹. Como se verá más tarde, el Kino Chávez combinado con el sistema electoral demostró largamente su efectividad.

En otro orden de las cosas, resulta llamativo como el MVR, a pesar de criticar a los partidos tradicionales y su escasa democracia interna, acabó optando por un sistema de lista cerrada para sus candidatos.

La sanción del Consejo Nacional Electoral al presidente Chávez

La tensión entre el Ejecutivo y el Consejo Nacional Electoral estaba lejos de acabar y sus cotas más altas las alcanzó el 15 de julio, diez días antes de las elecciones, al sancionar al presidente Chávez por participar en la campaña electoral. Chávez, esa misma semana, había participado junto con militantes y simpatizantes del Polo Patriótico en una manifestación frente a la sede del Consejo Nacional en la que explicó cómo se debía votar a los candidatos del Polo Patriótico²². El

16 Nelson Marentes se doctoró en la Universidad Eötvös Loránd de Budapest, combinando su estudio de las matemáticas con la economía. Tras el proceso constituyente ha ocupado el cargo de diputado en la Asamblea Nacional, diversos cargos ministeriales y, al momento de esta investigación, ocupaba el cargo de presidente del Banco Central de Venezuela.

17 Se indicaban diez números en las listas nacionales, correspondientes con el número de candidatos que podían votar los electores, y un número variable de aspirantes a nivel regional.

18 Para visualizar cómo eran las Llaves de Chávez puede consultarse este video en el que se agrupan algunos de los *spots* electorales del momento: “Legado del cmdte. Propaganda mostrando Las Llaves de Chávez”, en <https://www.youtube.com/watch?v=nQuVs3Tm7PY>

19 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 140.

20 Romero Jiménez, “Hugo Chávez: construcción hegemónica del poder y desplazamiento de los actores tradicionales en Venezuela (1998-2000)”, 80.

21 Véase “El puntofijismo recibió una lección de matemáticas”, en *El Nacional*, 1.º de agosto de 1999. Disponible en línea en: <https://albertozambrano.files.wordpress.com/2014/06/screen-shot-2014-06-06-at-9-07-27-pm.png>

22 Véase “Venezuela: Sanciones a Chávez agitan campaña por Constituyente”, en *IPS*, 15 de julio de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/07/venezuela-sanciones-a-chavez-agitan-campana-por-constituyente/>

Consejo Nacional Electoral dispuso la suspensión de los programas de radio y televisión del presidente²³, le ordenó que se abstuviera de participar en manifestaciones y le impuso una multa entre 3000 y 7500 dólares por violación de las reglas electorales. Los simpatizantes de Chávez reaccionaron denunciando lo que consideraban era una decisión injusta y recaudaron el dinero de la multa, logrando, para el final de la campaña, sobrepasar largamente la cantidad fijada por el Consejo Nacional Electoral²⁴.

El Consejo Nacional Electoral argumentaba que el presidente había infringido lo dispuesto en su Resolución del 19 de mayo, que establecía en sus artículos 24 a 30, con remisión a los artículos 210 y 215 de la LOSPP²⁵, la prohibición al presidente del Gobierno (entre otros funcionarios) de participar directa o indirectamente en la campaña electoral. Asimismo, se señalaba que el presidente había usado recursos del Estado para beneficio de los candidatos a los que apoyaba (de ahí la prohibición de la emisión de los programas de radio y televisión).

El presidente Chávez, por su parte, que aceptó la sanción que se le impuso para no entorpecer el proceso, señaló, en referencia a la LOSPP, que no estaba violando las leyes electorales puesto que estas únicamente se aplicaban, según su criterio, a los comicios ordinarios y no a las elecciones extraordinarias a la Asamblea Constituyente. Concretamente, el mismo 15 de julio, en la Cadena Nacional, el presidente Chávez señaló que²⁶ “no son elecciones para el poder constituido [...]”

23 El programa por radio era “Aló presidente”, el televisado, “De Frente con el presidente”.

24 Se instaló una caja enorme para donaciones a favor del presidente en la Plaza Caracas, en el centro de la ciudad. El 22 de julio, antes de terminar la campaña electoral, se organizó una fiesta popular en las puertas del Consejo Nacional Electoral que simbolizó el saldo de la deuda del presidente. Se lograron recaudar, aproximadamente, 16.300 dólares. Véase Maingon, Pérez Baralt y Sonntag, “La batalla por una nueva Constitución para Venezuela”, 42.

25 Artículo 210: “En el lapso de cualquiera de las campañas electorales previstas en esta Ley, el gobierno nacional, estatal o municipal no podrá hacer publicidad o propaganda a favor o en contra de ninguna individualidad u organización que conlleve fines electorales y se limitará a los programas estrictamente informativos. Se entiende por información lo destinado a ilustrar la opinión pública sobre relaciones y obras completas para su debida utilización. Las campañas de información de los órganos del poder público señalados en este artículo no podrán ser de contenido electoral. El Consejo Nacional Electoral tomará las previsiones pertinentes para impedir o hacer cesar interpretaciones desviadas o interesadas de esta disposición. Los ministerios, institutos autónomos, las empresas del Estado o aquellas en cuyo capital la participación gubernamental sea determinante y los demás órganos de Gobierno Nacional, de los gobiernos estatales o municipales, no podrán hacer propaganda que influya en la decisión de los electores”.

Artículo 215: “Los empleados y obreros de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, están obligados a mantener imparcialidad política en el ejercicio de sus funciones, en consecuencia no podrán abandonar sus funciones normales de trabajo con el objeto de participar en actividades electorales, de partidos políticos, grupos de electores o candidaturas a cargos de elección popular u ostentar propaganda electoral en las dependencias donde laboran de conformidad con lo señalado en esta Ley”.

26 Las citas transcritas a continuación son de la sentencia de la Corte Suprema del 21 de julio de 1999. Esta puede consultarse íntegra en Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 243.

Resulta que las elecciones de la Constituyente no son por mandato de la Constitución o de ninguna ley, son por mandato de ustedes, el soberano, que en un referendo dijo que sí, con una aplastante mayoría”.

La respuesta del presidente propició un recurso de interpretación ante la Corte Suprema de Justicia. Los solicitantes, Alberto Franceschi, Jorge Olavarría y Gerardo Blyde, candidatos por la circunscripción nacional a la Asamblea Constituyente, interpusieron un recurso de interpretación ante la Corte Suprema de Justicia acerca de la aplicabilidad de la LOSPP y de la Resolución del Consejo Nacional Electoral del 19 de mayo, en el proceso electoral de miembros a la Constituyente, dadas las declaraciones del presidente Chávez y la incertidumbre que, a su entender, generaban en los actos que todavía estaban por cumplirse: “el resto de la campaña electoral, el acto de votación, la instalación de las mesas electorales, de las Juntas Municipales y Regionales, el cierre de las mesas, el escrutinio de los votos, la prohibición de realizar anuncios anticipados de los resultados electorales, la proclamación de resultados y todas las actividades y facultades que la Ley le otorga al Consejo Nacional Electoral como árbitro y órgano rector del proceso comicial”.

La Corte ratificó lo expuesto en su sentencia del 3 de junio tomando como referencia las sentencias del 19 de enero, y concluyó que “Por cuanto la Asamblea Nacional Constituyente, deriva de un proceso que se ha desarrollado dentro del actual marco del ordenamiento constitucional y legal, el mecanismo para su conformación se rige por todo el ordenamiento jurídico vigente, y específicamente, por las normas que a tal efecto se enunciaron en la Resolución n.º 990519-154, del 19 de mayo de 1999, dictada por el Consejo Nacional Electoral, esto es, las bases comiciales aprobadas mediante referendo del 25 de abril de 1999, la Constitución de la República, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, y las demás normas electorales dictadas al efecto por el Consejo Nacional Electoral”.

Así, la Corte estableció el marco por el cual iban a estar reguladas las elecciones, dejando en claro que no solo se iban a tener en cuenta las bases aprobadas en el referéndum y su reglamentación sino también el régimen jurídico anterior a estas. Quedaba de nuevo en evidencia que la ruptura entre el ordenamiento anterior y el posterior a la aprobación de la convocatoria de la Constituyente, por cuanto a esta le afectaba, no iba a producirse de inmediato y que estarían obligados a convivir durante un (breve periodo de) tiempo, ya fuera por la necesidad imperiosa de regulación o por subordinación a determinadas estrategias políticas.

La campaña electoral

La campaña electoral estaba regulada en los artículos 24 a 30 de la Resolución del Consejo Nacional Electoral del 19 de mayo. Tuvo una duración de un mes, desde el 24 de junio hasta el 23 de julio, 48 horas antes de las elecciones a la Asamblea Constituyente. Durante este periodo se vivió un fuerte periodo de politización y movilización. Múltiples sectores organizaron decenas de foros, coloquios y eventos en los que se informaba y debatía sobre el proceso de conformación, el carácter, las funciones y los temas a tratar por la Asamblea Constituyente. Esto fue de mucha utilidad para los futuros constituyentes, quienes tuvieron desde el inicio una agenda marcada que atender, siguiendo las demandas y proposiciones de los ciudadanos²⁷.

Se presentó un total de 1169 candidatos, de los cuales 93 se postulaban en la circunscripción nacional y 1076 a nivel regional. Competían, esencialmente, tres grandes grupos de candidatos. Los candidatos pertenecientes a alguno de los partidos integrantes del Polo Patriótico tenían su fortaleza en la enorme popularidad del presidente Chávez. Los representantes de los partidos conservadores, desde los tradicionales AD y COPEI hasta los de nuevo cuño como Proyecto Venezuela, conscientes de la considerable aversión que gran parte del electorado tenía hacia ellos, optaron por la estrategia de presentar a sus candidatos como candidatos que concurrían por “iniciativa propia”²⁸. Asimismo, hubo un tercer grupo de candidatos independientes, presentados también bajo el paraguas de candidatos por “iniciativa propia” y sin aparente afiliación política, entre los que había miembros de diferentes asociaciones civiles, estudiantiles, de trabajadores, activistas del movimiento feminista o de defensa de los derechos de los homosexuales, devotos de diferentes religiones, o miembros de la policía y los bomberos²⁹.

Entre los candidatos que se presentaron en circunscripción nacional, el 60 % se declaró de “iniciativa propia”, el 21 % estaba ligado al Polo Patriótico, el 15 % eran militares retirados³⁰ y miembros de cuerpos policiales o de inteligencia, únicamente el 9 % eran mujeres³¹ y el 6 % eran representantes de alguna tendencia

27 Maingon, Pérez Baralt y Sonntag, “La batalla por una nueva Constitución para Venezuela”, 43.

28 Caso especialmente significativo es el del secretario general de AD, Henry Ramos Allup, que se postuló como independiente a pesar de su notoria y conocida filiación política.

29 Maingon, Pérez Baralt y Sonntag, “La batalla por una nueva Constitución para Venezuela”, 43.

30 La participación de militares retirados (tuvieron que retirarse de las Fuerzas Armadas para poder participar en las elecciones) generó cierto debate, máxime cuando dieciocho salieron electos. Véase “Venezuela: El tema militar gravita sobre la Constituyente”, en *IPS*, 31 de julio de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/07/venezuela-el-tema-militar-gravita-sobre-la-constituyente/>

31 El desequilibrio de género era notable. En total, 1001 candidatos eran hombres mientras que solo 169 eran mujeres. Véase “Venezuela: La recta final hacia la Asamblea Constituyente”, en *IPS*, 23

religiosa. A nivel regional, las cifras variaron un poco: el 80 % eran candidatos de “iniciativa propia”, el 10 % estaban ligados al Polo Patriótico, el 6 % eran militares retirados y afines, el 14 %, mujeres, el 2 %, teólogos y, como dato anecdótico, un candidato se presentó declarando pertenecer conjuntamente a AD y COPEI³².

Los debates y propuestas que se dieron durante toda la campaña fueron tan diversos como las candidaturas presentadas. A esto contribuyó la activa presencia de movimientos sociales y organizaciones de todo tipo. El Polo Patriótico, que fue la única organización que llevó a cabo una campaña electoral organizada y planificada, reeditó la exitosa estrategia de Chávez para las elecciones de noviembre y diciembre de 1998, centrándose en la necesidad de reestructuración del sistema y del poder político, cargando duramente contra la élite política del puntofijismo, fuertemente desprestigiada, que había llevado al país, según su punto de vista, a la situación en la que se encontraba. No obstante, entre sus propuestas se echó en falta, por lo que fue duramente criticado, un plan de acción concreto en materia económica.

Los candidatos por “iniciativa propia” afines a los partidos conservadores se opusieron al discurso de ruptura e impugnación absoluta al puntofijismo, defendiendo la necesidad de mejorar y profundizar en el perfeccionamiento de las instituciones existentes.

Igualmente, es de reseñar el trabajo realizado por las ONG y sectores académicos diversos, quienes hicieron hincapié en el respeto a los derechos civiles, la garantía y mejora de los servicios públicos y la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos³³.

El Consejo Nacional Electoral, a dos semanas del inicio de los comicios, lanzó una campaña para informar a los ciudadanos sobre el sistema de votación y para estimular la participación remarcando que se estaba eligiendo “el futuro del país”. Se distribuyeron ejemplares de un borrador de la papeleta de votación y del número extraordinario de la *Gaceta Electoral* en la que se hacía pública la

de julio de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/07/venezuela-la-recta-final-hacia-la-asamblea-constituyente/>

No se aplicó en este caso la LOSPP, que en su artículo 144 establecía un porcentaje mínimo obligatorio de participación de mujeres salvo en el caso de elecciones uninominales: “Los partidos políticos y los grupos de electores, deberán conformar la postulación de sus candidatos por listas a los cuerpos deliberantes nacionales, estatales, municipales y parroquiales, de manera que se incluya un porcentaje de mujeres que representen como mínimo el treinta por ciento (30 %) del total de sus candidatos postulados. No se oficializará ninguna lista a partidos políticos o grupos de electores que no cumplan con estas especificaciones. Esta disposición no es aplicable en aquellos casos de elecciones uninominales”.

32 Maingon, Pérez Baralt y Sonntag, “La batalla por una nueva Constitución para Venezuela”, 43.

33 *Ibid.*, 40.

adscripción partidista de los candidatos, tal y como ordenó la Corte Suprema de Justicia en su sentencia del 17 de junio.

El Consejo Nacional Electoral, asimismo, acusó al Congreso del retraso en los preparativos de los comicios señalando una demora excesiva en la asignación de fondos finalmente aprobada, provocando un grave riesgo de atraso de las elecciones por el tardío inicio de sus trabajos³⁴ y, a su vez, contribuyendo a crear una atmósfera de inseguridad jurídica que sobrevoló durante todo el proceso de campaña. Como ya se ha explicado, la oposición optó por la doble estrategia de participar en el proceso de elecciones a la vez que ponía constantemente palos en las ruedas a su progreso.

Participación y resultados

Los resultados de los comicios para la Asamblea Constituyente fueron ampliamente favorables a los candidatos del Polo Patriótico³⁵, que coparon 122 de los 128 escaños en juego³⁶, mientras que los candidatos de la oposición obtuvieron seis escaños³⁷.

Entre los factores que explican la hegemonía del Polo Patriótico y la escasa pluralidad³⁸ con la que acabó conformándose la Constituyente destaca, obviando la elevada popularidad del presidente y el anhelo de cambio de la mayor parte de

34 Véase “Venezuela: Apresurada cuenta regresiva para la Constituyente”, en *IPS*, 10 de julio de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/07/venezuela-apresurada-cuenta-regresiva-para-la-constituyente/>

35 Puede consultarse la lista de todos los constituyentes electos en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/nombres-constituyentes.pdf>

36 Recuérdese que, de acuerdo con las bases comiciales aprobadas en referéndum del 25 de abril, se elegían en forma personalizada 131 constituyentes, de los cuales 104 en veinticuatro circunscripciones regionales, veinticuatro en una circunscripción nacional (lo que suma 128), y tres representantes de las comunidades indígenas. Asimismo, la postulación de los candidatos se podía llevar a cabo por iniciativa propia, de los partidos políticos o de cualquiera de los sectores de la sociedad civil interesados en participar en el proceso. Por lo que respecta a los tres representantes de las comunidades indígenas, tras los resultados electorales, indígenas tomaron durante unas horas el Consejo Nacional Electoral argumentando que no habían podido participar en el proceso de selección de los representantes indígenas. El Consejo Nacional Indígena (Convive) señalaba, por su parte, que “hubo 1000 asambleas comunitarias, que nombraron 3500 delegados regionales, los cuales a su vez eligieron 600 representantes para que escogieran a los constituyentes”. Véase “Venezuela: Indígenas, asignatura pendiente de la Constituyente”, en *IPS*, 28 de julio de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/07/venezuela-indigenas-asignatura-pendiente-de-la-constituyente/>

37 Fueron cuatro a nivel nacional: Claudio Fermín (identificado con AD, con 1.129.974 votos), Allan Brewer-Carías (con 962.694 votos), Alberto Franceschi (identificado con Proyecto Venezuela, con 939.678 votos) y Jorge Olavarría (con 80.510 votos). A nivel regional fueron electos Antonio Di Giampolo (que se benefició de un conflicto interno en el seno del Polo Patriótico en el Estado de Aragua) y Virgilio Ávila Vivas (dirigente de AD, en representación del Estado Nueva Esparta).

38 Como se verá, sí hubo pluralidad ideológica dadas las diferencias dentro de los diferentes miembros del Polo Patriótico.

la población, que supo canalizar el Polo Patriótico, el sistema electoral de carácter mayoritario que rigió los comicios y que benefició largamente a los candidatos del Polo Patriótico. De esta forma, de acuerdo con los datos de García-Guadilla y Hurtado, los candidatos de la oposición obtuvieron el 34,5 % de los votos, pero únicamente el 4,7 % de los escaños. Por el contrario, el Polo Patriótico obtuvo el 62,1 % de los votos, pero el 95,3 % de los escaños³⁹ (véase la tabla 1).

Tabla 1. Comparación entre el porcentaje de votos y el número de escaños obtenidos en las elecciones a la Asamblea Constituyente

Partido	Número de escaños	Porcentaje de votos	Porcentaje de escaños
Polo Patriótico	122	62,1	95,3
Oposición	6	34,5	4,7
Total	128	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de datos de García-Guadilla y Hurtado, "Participation and constitution making in Colombia and Venezuela: Enlarging the scope of democracy?", 22.

A esto ha de sumarse la elevada dispersión y fragmentación de la oposición y la concentración y previsión estratégica del Polo Patriótico. De acuerdo con los datos que aportan las dos investigadoras citadas, de los 1163 candidatos que se postularon, 1047 eran opositores, mientras que los chavistas únicamente presentaron a 124, prácticamente el mismo número de candidatos que salieron elegidos⁴⁰ (véase la tabla 2). En cuatro regiones el Polo Patriótico consiguió el total de los escaños habiendo obtenido menos del 50 % de los votos, dada la concentración del voto chavista y la fragmentación del voto opositor (véase la tabla 3).

39 García-Guadilla y Hurtado, "Participation and constitution making in Colombia and Venezuela: Enlarging the scope of democracy?", 19.

40 Téngase en cuenta, de acuerdo con los datos que aporta la Organización de los Estados Americanos, que, durante el proceso de verificación de firmas, la lista de aspirantes nacionales se redujo de 104 a 93 y la de regionales de 1140 a 1066. Véase Murray y Tomassoni, "Observaciones electorales en la República de Venezuela. Elecciones de Representantes a la Asamblea Nacional Constituyente del 25 de julio de 1999".

Tabla 2. Concentración y dispersión de los candidatos a las elecciones a la Asamblea Constituyente

Nivel	N.º de candidatos elegibles	Candidatos del Polo Patriótico	Candidatos de la oposición	Candidatos electos del Polo Patriótico / de la oposición
Nacional	24	20	73	20 / 4
Distrito Federal	8	8	130	8 / 0
Estado Amazonas	2	2	13	2 / 0
Estado Anzoátegui	5	5	43	5 / 0
Estado Apure	2	2	10	2 / 0
Estado Aragua	6	6	72	5 / 1
Estado Barinas	2	2	14	2 / 0
Estado Bolívar	5	5	47	5 / 0
Estado Carabobo	9	9	67	9 / 0
Estado Cojedes	2	2	19	2 / 0
Estado Delta Amacuro	2	2	13	2 / 0
Estado Falcón	3	3	35	3 / 0
Estado Guárico	3	3	28	3 / 0
Estado Lara	7	7	58	7 / 0
Estado Mérida	3	3	20	3 / 0
Estado Miranda	11	11	81	11 / 0
Estado Monagas	3	3	26	3 / 0
Estado Nueva Esparta	2	2	28	1 / 1
Estado Portuguesa	3	3	28	2 / 0
Estado Sucre	3	3	28	3 / 0
Estado Táchira	4	4	24	4 / 0
Estado Trujillo	2	2	14	2 / 0
Estado Vargas	2	2	65	2 / 0
Estado Yaracuy	2	2	17	2 / 0
Estado Zulia	13	13	94	13 / 0
TOTAL	128	124	1047	122 / 6

Fuente: García-Guadilla y Hurtado, "Participation and constitution making in Colombia and Venezuela: Enlarging the scope of democracy?", 20.

Tabla 3. Porcentaje de votos y escaños obtenidos en estados seleccionados

Estado	Polo Patriótico % de votos / n.º de escaños	Oposición % de votos / n.º de escaños
Apure	48,41 / 2 (100 %)	51,59 / 0
Delta Amacuro	42,18 / 2 (100 %)	57,82 / 0
Sucre	43,99 / 3 (100 %)	56,01 / 0
Yaracuy	41,17 / 3 (100 %)	58,64 / 0

Fuente: García-Guadilla y Hurtado, "Participation and constitution making in Colombia and Venezuela: Enlarging the scope of democracy?", 22.

Aunque menor que en el referéndum, es de subrayar la elevada abstención (53,8 %) que tuvieron nuevamente los comicios. A los ya mencionados argumentos en el caso del referéndum constituyente (repetición en un periodo muy breve de tiempo de varios procesos electorales, desincentivos para ir a votar dada la certeza de la victoria electoral del chavismo, largo proceso de desvinculación con los procesos electorales debido a la elevada desafección política), se añaden otros. En primer lugar, la complejidad del procedimiento de votación, que tuvo su reflejo en un 11,9 %⁴¹ de votos nulos, no favoreció la participación⁴².

En segundo lugar, de acuerdo con las encuestas que se realizaron antes de las elecciones, si bien la mayoría de la población era consciente de que estas iban a tener lugar, no se conocía mayoritariamente cuáles eran los objetivos de la Constituyente. Únicamente una sexta parte de los encuestados respondió que se trataba de redactar una nueva Constitución. Para un tercio de los encuestados, el objetivo de la Constituyente era mejorar las condiciones sociales y económicas⁴³. Ese desconocimiento acerca de los objetivos mismos por el que se llamaba a votar a los ciudadanos, propiciado sin duda por el carácter taumatúrgico que se le atribuía a la Constituyente desde el chavismo, pudo contribuir también al alejamiento de los ciudadanos de las urnas. Ahora bien, el alto porcentaje de abstención no implica que no hubiera interés en la elección, como lo demuestra el elevado número de ciudadanos que reunieron un no menospreciable número de firmas y se presentaron a los comicios, sino que, dados los factores señalados, no existieron suficientes incentivos para que más ciudadanos se acercaran a las urnas.

Igualmente, de acuerdo con los datos aportados, no puede concluirse, como se argumentó en el caso del referéndum de las bases comiciales, que estos comicios

41 Los datos sobre participación y votos nulos están disponibles en la página web del Consejo Nacional Electoral. Véase: <http://www.cne.gob.ve/web/documentos/estadisticas/e009.pdf>

42 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 141.

43 Maingon, Pérez Baralt y Sonntag, "La batalla por una nueva Constitución para Venezuela", 39.

tuvieron unos niveles cuestionables de legitimidad⁴⁴. Bien al contrario, la legitimidad de los comicios, como demuestran las encuestas y sondeos de la época⁴⁵, queda fuera de toda duda. Brewer-Carías, electo constituyente por la circunscripción nacional, advirtió que, si bien lamentaba la abstención, en ningún caso la legitimidad de la Constituyente estaba en duda. “Los que no se interesaron por votar que aguanten”⁴⁶, señaló.

Cuestión aparte es que se advierta que la escasa pluralidad en la conformación de la Constituyente conllevaba que una parte importante de la población percibiera “la nueva Constitución como la imposición de un grupo, que por razones coyunturales contaba con la mayoría, pero que no representaba a todos los estratos ideológicos del país ni a todos los intereses de la sociedad”⁴⁷. Es cierto que la correlación de fuerzas aplastante del Polo Patriótico, sobrerrepresentado por un sistema electoral y unas reglas de juego que se impulsaron (caso de la prohibición de los símbolos que identificaban a los candidatos) y se vieron favorablemente (recuérdense, por ejemplo, las declaraciones de Brewer-Carías citadas desde la oposición, pudo no favorecer en el corto o mediano plazo la creación y el fortalecimiento de un sentimiento constitucional en el que prácticamente todos los ciudadanos venezolanos pudieran sentirse representados. Efectivamente, como señala Braver, un sistema electoral que genere efectos proporcionales “evita que cualquier actor domine el proceso de redacción de una nueva constitución y abre el proceso de construcción constitucional popular a múltiples actores. Ello no es garantía contra las posibilidades de existencia de un futuro dictador carismático, pero ofrece más esperanza que los extremos alternativos de abolir al pueblo o liberarlo sin ninguna restricción”⁴⁸.

No obstante, no es posible achacar las culpas de su victoria a quien, en unas elecciones democráticas con unas reglas de juego impuestas en parte y aceptadas totalmente por la oposición, no solo jugó sus mejores cartas, sino que se vio favorecido por la incapacidad de la oposición para presentar un proyecto político unitario (debilidad que la oposición venezolana ha tratado de corregir con el paso de los años). Igualmente, la tesis de que la Constituyente no podía crear un fuerte sentimiento constitucional dada la escasa participación de la oposición,

44 Hernández Camargo, “El proceso constituyente venezolano de 1999”, 262.

45 Maingon, Pérez Baralt y Sonntag, “La batalla por una nueva Constitución para Venezuela”, 39.

46 Véase “Venezuela: Asamblea Constituyente dibuja un nuevo mapa político”, en *IPS*, 26 de julio de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/07/venezuela-asamblea-constituyente-dibuja-un-nuevo-mapa-politico/>

47 Hernández Camargo, “El proceso constituyente venezolano de 1999”, 262.

48 Joshua Braver, “Hannah Arendt in Venezuela: The Supreme Court battles Hugo Chávez over the creation of the 1999 Constitution”, *International Journal of Constitutional Law* 14, n.º 3 (2016): 583.

parece haberse demostrado errada con el paso del tiempo. No únicamente porque la Constitución fue aprobada en referéndum, sino porque la oposición venezolana hace bandera y defiende abiertamente la Constitución de 1999⁴⁹. Asimismo, como remarcaron los constituyentes electos Marisabel de Chávez y Luis Miquilena al conocerse los resultados de los comicios⁵⁰, el Polo Patriótico era una agrupación de fuerzas heterogénea y plural que representaba sensibilidades políticas variadas.

Por último, conviene apuntar que una misión de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos concluyó en su informe⁵¹ que el proceso preelectoral y el electoral se desarrollaron sin incidentes reseñables, con una buena organización electoral, un cumplimiento de las normas vigentes y un grado normal de convivencia por parte de sus protagonistas. El secretario adjunto de la Organización de los Estados Americanos, el embajador Christopher R. Thomas, indicó que “se había desarrollado un proceso libre y transparente y que los contratiempos menores que se habían registrado no habían afectado la validez de los comicios”⁵².

SEDE DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

El lugar de celebración de la Asamblea Constituyente apenas planteó discusión en el caso venezolano. Si bien se instaló solemnemente en el Aula Magna de la Universidad Central de Caracas, el 3 de agosto⁵³, y clausuró sus trabajos en Ciudad Bolívar, como homenaje a la Constitución de 1819, la Asamblea Constituyente sesionó en el hemiciclo de la Cámara de Diputados, en el Palacio Federal Legislativo (también llamado Capitolio Nacional)⁵⁴. Durante el receso parlamentario

49 Es el caso del líder opositor Henrique Capriles. Véase, entre las múltiples referencias que se pueden encontrar en prensa, por ejemplo: “Capriles: El Gobierno viola la Constitución y nos toca defenderla”, en *El Universal*, 15 de diciembre del 2014. Disponible en línea en: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/141215/capriles-el-gobierno-viola-la-constitucion-y-nos-toca-defenderla>

50 Pueden consultarse las declaraciones de Marisabel de Chávez y Luis Miquilena en el Boletín Especial que se emitió la noche del 25 de julio, en el minuto 1:01:50 del video “Legado del cmdte. Boletín completo de los resultados ANC. 25 de julio de 1999”. Disponible en línea en: <https://www.youtube.com/watch?v=SvHUqTFvEjs>

51 Murray y Tomassoni, “Observaciones electorales en la República de Venezuela. Elecciones de Representantes a la Asamblea Nacional Constituyente del 25 de julio de 1999”.

52 *Ibid.*, 43.

53 Puede verse el acto entero de instalación de la Asamblea Constituyente en YouTube, “Legado del cmdte. Instalación de la ANC. 3 de agosto de 1999”. Disponible en línea en: <https://www.youtube.com/watch?t=2937&v=x7rX9oyuJW0>

54 De acuerdo con el artículo 3.º del Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente: “La Asamblea Nacional Constituyente tiene su sede principal en la ciudad de Caracas, en

de agosto, en el que el Congreso estaba representado por la Comisión Delegada, la Asamblea Constituyente ocupó las instalaciones del Congreso resituando a los diputados electos en otras dependencias. Tal situación, que reflejaba el carácter supraconstitucional y originario que se otorgó a la Asamblea Constituyente, generó tensiones que no fueron a más debido a que la mayoría de la población percibía que era un intento de los diputados por aferrarse a su cargo⁵⁵.

REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO, RELACIÓN CON LOS PODERES CONSTITUIDOS Y PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Como se ha adelantado, la Asamblea Constituyente se constituyó el 3 de agosto de 1999 en el Aula Magna de la Universidad Central de Venezuela⁵⁶. Durante el acto, el constituyente de mayor edad, el líder del PCV Pedro Ortega Díaz, asumió la dirección de la sesión, e informó que se había elegido, durante la reunión preparatoria de la Asamblea Constituyente, a la Junta Directiva accidental⁵⁷, con Luis Miquilena como presidente, Isaías Rodríguez como primer vicepresidente, Aristóbulo Istúriz como segundo vicepresidente, Elvis Amoroso como secretario y Alejandro Andrade como subsecretario. Luis Miquilena, en calidad de presidente, adelantó en su discurso, lo que sería un importante motivo de conflicto, el carácter originario de la Asamblea Constituyente:

Siguen ciegos nuestros enemigos, pretenden ahora refugiarse en una rebuscada hermenéutica jurídica para quitarle poder a la Asamblea Nacional Constituyente, pretenden que la Asamblea Nacional Constituyente sea un simple instrumento cualquiera para elaborar una Constitución; es decir, pretenden presentarle al país una Asamblea Constituyente chucuta, que no sea capaz de tener la soberanía suficiente,

el Palacio Federal Legislativo. Podrá excepcionalmente, sesionar en sitio diferente o en otra ciudad de la República por acuerdo de la mayoría absoluta de la Asamblea. Parágrafo único: La Asamblea Nacional Constituyente deberá prever dos (2) sesiones extraordinarias, protocolares y solemnes, la primera en el Palacio Federal Legislativo y la segunda en Ciudad Bolívar en homenaje a las Constituciones de 1811 y 1819, respectivamente". Véase Sesión Permanente del sábado 7 de agosto de 1999 y Reunión del día 8 de agosto de 1999. El texto completo del Estatuto está ahí transcrito. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/04-anc-07-08-1999.pdf>

55 Combellas, "El proceso constituyente y la Constitución de 1999".

56 Puede consultarse el diario de sesiones de la Asamblea Constituyente en: <http://carloseramosriv.com/tag/asamblea-nacional-constituyente-1999/>

57 La Junta Directiva fue ratificada el 8 de agosto de acuerdo con el recién aprobado Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea en su artículo 16. Véase Sesión Permanente del sábado 7 de agosto de 1999 y reunión del domingo 8 de agosto de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/04-anc-07-08-1999.pdf>

pretendiendo las vacas sagradas del derecho, inventar que es una Asamblea Constituyente secundaria y no originaria. Nosotros declaramos, en mi carácter de presidente de la Asamblea Nacional Constituyente en este acto, declaro solemnemente el carácter originario y nadie podrá disminuir el carácter soberano de esta Asamblea y así será consagrada ante la historia de nuestra patria⁵⁸.

Dos días después, ya sesionando en el hemiciclo de la Cámara de Diputados, el presidente Chávez solicitó a la Asamblea que lo recibiera para hacer entrega de su proyecto de Constitución a fin de que fuera sometido al juicio y análisis de esta, lo que aceptó la Junta Directiva y posteriormente fue ratificado por la mayoría de la Asamblea⁵⁹. Durante su discurso⁶⁰, el presidente Chávez señaló algunas de las líneas maestras de su proyecto, que denominó “Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República”. El proyecto del presidente no tuvo las similitudes que podrías esperar con el texto constitucional que fue finalmente aprobado, demostrándose en este sentido la autonomía de la Asamblea Constituyente⁶¹.

De acuerdo con el punto de vista del presidente Chávez, la nueva Constitución debía hacer frente al

58 Sesión de Instalación del martes 3 de agosto de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/01-anc-03-08-1999-inst.pdf>

59 Sesión del miércoles 5 de agosto de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/02-anc-05-08-1999.pdf>

60 Puede consultarse el video del discurso en YouTube, “Discurso Chávez 1.ª sesión Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela”: <https://www.youtube.com/watch?v=mqEgWFtMRI>

61 Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”. Viciano Pastor coincide en este punto señalando que “la propuesta que el presidente presentó a la Asamblea, contrariamente a lo esperado, fue prácticamente rehecha por los constituyentistas”. Véase Viciano Pastor, “Algunas consideraciones críticas sobre los procesos constituyentes en Ecuador y Venezuela”, 380. Así, por ejemplo, en el proyecto del presidente Chávez se recogía, esencialmente, la propuesta de referendo revocatorio de mandato del proyecto de reforma constitucional de 1992 de la Comisión Bicameral. Sin embargo, a pesar de que la Asamblea Nacional Constituyente terminó estableciendo el referendo revocatorio, se hizo con requisitos más exigentes que los planteados en el proyecto del presidente. Como lo recoge Ayala Corao: “La iniciativa se duplicó al pasar de 10 % a 20 % de los electores inscritos; se introdujo un quórum de concurrencia mínima al referendo del 25 % de los electores inscritos; y la mayoría exigida para revocar el mandato pasó de la mayoría de los sufragantes, al número igual o mayor de votos que obtuvo el funcionario cuando fue electo. Y la inhabilitación del funcionario revocado sólo quedó establecida para los diputados a la Asamblea Nacional pero sólo por el próximo periodo”. Véase Carlos Ayala Corao, *El referendo revocatorio: una herramienta ciudadana de la democracia* (Caracas: *El Nacional*, 2004), 42. Castillo Stark señala que si bien el presidente Chávez “propuso que el deslinde de competencias concurrentes correspondientes al Poder Nacional y a los estados se hiciera mediante convenios entre ambos niveles del poder público, siguiendo para ello el modelo adoptado por España, el resultado final es una Constitución que habilita al Poder Nacional a decidir la parte de las competencias concurrentes que corresponden a los estados sin la participación de estos”. Véase Leila Castillo Stark, *Potencialidades de la descentralización fiscal en Venezuela* (Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2006), 4. Pueden consultarse las diferencias en materia de derecho a la seguridad social entre el proyecto del presidente y la Constitución de 1999 en Absalón Méndez Cegarra, *El derecho a la Seguridad Social en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, 2006.

dogma neoliberal que pretende presentarnos en bloque soluciones extrañas a nuestros problemas y que está demostrado, más que demostrado en los últimos años, que lo que ha hecho es agravar nuestro males, contra ese dogma neoliberal nosotros pudiéramos proponer, y yo propongo, el “invencionismo robinsoniano”⁶² [...] “La mano peluda, invisible del mercado”. No arregla sociedades el mercado. No hace repúblicas el mercado. No impulsa desarrollo colectivo el mercado, porque el mercado se basa en ese dogma del individualismo que ha llevado al mundo a que seamos unos salvajes, luchando unos contra otros. Contra ese dogma del mercado no podemos responder nosotros con otro dogma, tampoco el extremo del Estado. No, contra ese dogma no saquemos más dogmas, inventemos modelos propios, la mano invisible del mercado con la mano visible del Estado y una combinación, un punto de equilibrio que permita más allá del mercado y más allá del Estado [...] Contra el monopolio de la riqueza como dogma, enfrentemos la democracia económica, un concepto de igualdad, de libertad, de justicia, de empleo, de seguridad social, para cubrir las necesidades básicas del ser humano.

Pasadas las formalidades iniciales, el desarrollo de los trabajos de la Asamblea Constituyente se dividió en dos tipos de actividades: aquellas relativas a la introducción de actos y decretos derivados de su autoproclamado carácter originario y que supusieron una confrontación con los poderes constituidos, y aquellas relativas al proceso de redacción de la Constitución. Como lo resumió el constituyente del MAS Carlos Tablante, los constituyentes estaban “representando la soberanía de ese poder constituyente para cumplir varias tareas, no solamente la de redactar una nueva Constitución, sino también la de no quedarnos de brazos cruzados, ni ser cómplices frente a la situación de descomposición que vive el país en el orden moral y ético”⁶³.

La relación de la Asamblea Constituyente con los poderes constituidos

En la sesión del día 5 de agosto se designó la comisión encargada de presentar el proyecto de Reglamento de la Asamblea, al que denominaron Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente. El proyecto fue presentado

62 El presidente se refería a Simón Rodríguez, conocido como Samuel Robinsón, tutor y mentor de Simón Bolívar.

63 Sesión Permanente del jueves 12 de agosto de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/08-ance2809312-08-1999.pdf>

el día 7 de agosto y, tras una larga discusión⁶⁴, aprobado el día 8⁶⁵. Buena parte del debate lo acaparó la discusión en torno al artículo primero del Estatuto, en el que se establecía el carácter originario de la Asamblea:

NATURALEZA Y MISIÓN. La Asamblea Nacional Constituyente es la depositaria de la voluntad popular y expresión de su soberanía con las atribuciones del poder originario para reorganizar el Estado Venezolano y crear un nuevo ordenamiento jurídico democrático. La Asamblea, en uso de las atribuciones que le son inherentes, podrá limitar o decidir la cesación de las actividades de las autoridades que conforman el Poder Público. Su objetivo será transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que garantice la existencia efectiva de la democracia social y participativa. *Parágrafo primero:* Todos los organismos del Poder Público quedan subordinados a la Asamblea Nacional Constituyente, y están en la obligación de cumplir y hacer cumplir los actos jurídicos estatales que emita dicha Asamblea. *Parágrafo segundo:* La Constitución de 1961 y el resto del ordenamiento jurídico imperante, mantendrán su vigencia en todo aquello que no colida o sea contradictorio con los actos jurídicos y demás decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente.

De esta forma, la Asamblea podía limitar o cesar la actividad de cualquier poder constituido (desde el presidente de la República hasta los alcaldes, pasando

64 Brewer-Carías negaba, en sentido contrario a la mayoría de constituyentes, el carácter originario de la Asamblea dada su contradicción con lo votado en referéndum en las bases comiciales (recuérdese que la base comicial octava en la que se hacía referencia al carácter originario de la Asamblea Constituyente fue suprimida por orden de la Corte Suprema de Justicia). Así lo argumentaba: “no es que la Constitución del 1961 rija esta Asamblea, porque la Asamblea no está prevista en la Constitución, pero la Constitución de 1961 sigue vigente y en el referéndum del 25 de abril, lamentable o afortunadamente, depende de cómo se lo vea, no se le atribuyó a la Asamblea Nacional Constituyente potestad alguna para suspender, restringir o modificar, así sea temporalmente, la Constitución de 1961; sólo será cuando se apruebe la Constitución nueva por el referéndum aprobatorio, que la Constitución de 1961 quedará, por tanto, modificada [...] La Asamblea Nacional Constituyente que se eligió el 25 de julio de 1999, en consecuencia, está sometida a las normas aprobadas en el referéndum consultivo del 25 de abril de 1999, que son de obligatorio cumplimiento y de rango y validez suprema, como manifestación del Poder Constituyente Originario, conforme a las cuales no sólo se precisa la misión de la Asamblea, sino sus límites” (Sesión Permanente del 7 de agosto de 1999). Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/04-anc-07-08-1999.pdf>

Como se ha venido exponiendo, su argumentación en la Asamblea concuerda con lo que defiende en su obra. Así, por ejemplo, señalaba que “lo que significa que los Poderes Constituidos, durante el funcionamiento de la Asamblea, deben continuar actuando conforme a la Constitución vigente, no pudiendo la Asamblea ni disolverlos ni asumir directamente sus competencias constitucionales. En consecuencia, la Asamblea Constituyente convocada en esta forma no puede legislar, ni gobernar ni juzgar, funciones que sólo corresponden a las Cámaras Legislativas, al presidente de la República y sus Ministros y a la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales de la República, respectivamente”. Véase Brewer-Carías, *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, 209.

65 Sesión Permanente del sábado 7 de agosto de 1999 y Reunión del día 8 de agosto de 1999. El texto completo del Estatuto está ahí transcrito. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/04-anc-07-08-1999.pdf>

por el Congreso y el poder judicial). Además, si bien no se derogaba la Constitución, esta quedaba situada jerárquicamente por debajo de lo establecido por la Asamblea Constituyente. De acuerdo con Combellas, “la Constitución de 1961 fue sometida a una *capitis diminutio*, sólo explicable por la conveniencia de impedir la inseguridad jurídica y el vacío normativo en el país”⁶⁶.

La Asamblea hizo rápidamente uso de su proclamado carácter originario. El primer decreto que aprobó fue la relegitimación del cargo del presidente Chávez. El presidente Chávez, de acuerdo con lo que anunció antes de los comicios, terminó su discurso del día 5 de agosto poniendo su cargo a disposición de la Asamblea. Con esto, el presidente quería poner de relieve que acataba el carácter originario de la Asamblea. De acuerdo con esa misma lógica, el resto de poderes constituidos podían ser igualmente disueltos o limitados por la Asamblea. El presidente fue ratificado en su cargo el día 9⁶⁷, y dos días después juró su cargo ante la Asamblea, escenificando así que la legitimidad de su cargo había cambiado y no provenía de la Constitución de 1961 sino de la Asamblea. En su discurso, el presidente insistió en que la Constitución moribunda —como la describió al jurar sobre ella el 2 de febrero— había dejado paso a una nueva etapa.

Un juramento, decíamos aquel día, ante la moribunda Constitución del 61, y ante el moribundo Congreso y ante las moribundas instituciones; un juramento para dedicarle todo el esfuerzo en la construcción del camino constituyente. Para eso fue aquel juramento. Creo que hoy puedo decir humildemente que cumplí aquel juramento. Porque lo hice fundamentalmente para llegar a este momento, a la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente y tal cual fue el concepto central, la idea central que nos llevó a organizar un movimiento político, a registrarlo en las leyes, según las leyes del antiguo y anciano régimen y venir al campo de batalla electoral con la candidatura presidencial que yo encarné. Sólo para ser instrumento. Sólo para ser

⁶⁶ Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”.

⁶⁷ De acuerdo con el Reglamento de la Asamblea aprobado un día antes, se aprobó el decreto propuesto por José León Tapia para ratificar al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías como presidente de la República. En el decreto se consideraba que “la permanencia del ciudadano Hugo Chávez Frías en la Presidencia de la República constituye un apoyo importante para la implementación de los medios que adopte la Asamblea Nacional Constituyente y una garantía para que el actual proceso de transformación integral de nuestra Nación culmine con éxito, aspiración de todos los aquí presentes”. Constituyentes opositores, Brewer-Carías y Alberto Franceschi, argumentaron que la votación no había de tener lugar puesto que el presidente ya había sido electo y no cabía ratificarlo en su cargo. Su postura, claro, iba en consonancia con la negación del carácter originario de la Asamblea. En palabras de Franceschi: “lo que se quiere es indicarle a los gobernadores, a la alta Corte, a todos los funcionarios electos o de elecciones más o menos recientes, que también deberían estar en la obligación de poner sus cargos a la orden de lo que supone sería una razzia electoral del Polo Patriótico para sustituirles en esos cargos” (sesión del lunes 9 de agosto de 1999). Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/05-anc-09-08-1999.pdf>

instrumento colectivo del colectivo, para hacer posible la construcción del camino constituyente. Sólo para eso fuimos a las elecciones de 1998. Creo que esa fase está cumplida⁶⁸.

Pocos días después, el 12 de agosto, la Asamblea decretó la reorganización de todos los poderes públicos con base en la declaración del estado de emergencia nacional (“la República vive una grave crisis política, económica, social, moral e institucional que ha llevado al colapso a los órganos del poder público y mantiene a la mayoría de la población en un inaceptable estado de empobrecimiento, con el cual se vulneran sus más elementales derechos humanos”), dictando un único artículo en el que se establecía que “la Asamblea Nacional Constituyente decretará las medidas necesarias para enfrentar situaciones específicas de la reorganización y dispondrá la intervención, modificación o suspensión de los órganos del poder público que así considere, con el fin de recuperar el Estado de Derecho, la estabilidad y el orden necesarios para reconstruir la República en el marco de los valores democráticos”⁶⁹. Como se analizará de seguido, apoyándose en esa decisión se intervinieron, vía decreto y sin control externo alguno, el poder judicial y el Parlamento, se realizaron nombramientos y destituciones de funcionarios, autorizaciones crediticias al Ejecutivo, se suspendieron elecciones locales⁷⁰, se aprobó el presupuesto nacional y la declaración del estado de excepción tras la catástrofe natural en el estado Vargas, el día del referéndum de ratificación de la Constitución.

68 Sesión Solemne del miércoles 11 de agosto de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/06-anc-11-08-1999.pdf>

Puede consultarse el discurso del presidente en video en YouTube, “Legado del cmdte. Discurso de Chávez 11-08-1999 1-1”: <https://www.youtube.com/watch?v=uiHiswo0H8o>

69 Sesión Permanente del jueves 12 de agosto de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/08-ance2809312-08-1999.pdf>

70 El Decreto de Suspensión de los Comicios Municipales se aprobó el 26 de agosto de 1996. En el mismo se consideraba que “para llevar a efecto los cambios necesarios y dar cumplimiento al mandato del pueblo soberano, se requiere la suspensión de algunas actividades comiciales, que de realizarse conllevarían la continuidad de situaciones que han originado la crisis institucional”, por lo que se decretaba que “se suspende la convocatoria de los comicios para elegir alcaldes, concejales y miembros de las juntas parroquiales hasta la fecha que considere la Asamblea Nacional Constituyente, o determine el nuevo texto constitucional. Los actuales alcaldes, concejales y miembros de juntas parroquiales continuarán ejerciendo su mandato hasta que haya una decisión en contrario, o se realicen las elecciones respectivas”. El propio Brewer-Carías se mostró favorable al acto defendiendo que: “No tengo la menor duda de que las elecciones municipales no deben ni pueden realizarse en este segundo semestre del año en curso, he manifestado, incluso públicamente, esa opinión desde hace bastante tiempo. Debemos esperar que se apruebe la nueva Constitución para que se realicen las elecciones municipales, conforme al nuevo Régimen de la Organización Territorial del Estado que allí se establezca” (Sesión Ordinaria del jueves 26 de agosto de 1999). Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/14-anc-26-08-1999.pdf> Para consultar el debate entero sobre la cuestión véase la Sesión Ordinaria del miércoles 25 de agosto de 1999, disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/13-anc-25-08-1999.pdf>

Fueron dos los decretos que regularon la intervención de los poderes constituidos: (1) el Decreto de Reorganización del Poder Judicial y del Sistema Penitenciario del 19 de agosto, por el que se creaba la Comisión de Emergencia Judicial, a la cual quedaba sometida el Consejo de Judicatura, órgano de gobierno de los jueces acusado de haber protegido la corrupción judicial; y (2) el Decreto de Regulación de las Funciones del Poder Legislativo del 25 de agosto, por el que las funciones del Parlamento disminuían notablemente.

Para Combellas, la Asamblea Constituyente “no hizo tabula rasa, como cabría a primera vista pensarse, con la organización del Estado, cuya conducción no sufrió mayores embates, no sólo por el tradicional ejecutivismo de nuestro sistema presidencialista, sino porque efectivamente la Asamblea Nacional Constituyente hizo un uso ponderado de sus poderes plenipotenciarios”⁷¹. Desde un punto de vista contrario, Brewer-Carías defendió que la Asamblea Constituyente perpetró un golpe de Estado al haber violado el marco jurídico establecido bajo el paraguas teórico del poder constituyente originario⁷².

71 Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”.

72 En sus propias palabras: “Hasta ese momento [se refiere a la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 21 de julio de 1999], en efecto, el proceso constituyente era un proceso de derecho, cuyo origen habían sido unas sentencias de la Corte Suprema de Justicia (19-1-99), las cuales habían abierto el camino a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente con fundamento en el derecho a la participación política que derivaba de la Constitución de 1961, y que en sentencias posteriores (18-3-99; 23-3-99; 13-4-99; 17-6-99) que hemos comentado, la Corte había considerado como enmarcado en la Constitución de 1961, avalando el referendo consultivo del 25-04-99 sobre la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, en virtud de que la misma no tendría poder constituyente originario alguno, sino la misión de elaborar una Constitución (poder constituyente instituido) que para entrar en vigencia tenía que ser aprobada por el pueblo mediante referendo (el que finalmente se realizó el 15-12-99). El golpe de Estado, en realidad, lo dio la Asamblea Nacional Constituyente dos semanas después de esa sentencia, al auto-atribuirse un poder constituyente originario y proceder a la intervención de los órganos de los Poderes Públicos constituidos del Estado, para lo cual no tenía autoridad alguna en el mandato popular derivado del referendo del 25-04-99, que le había dado nacimiento. A partir de entonces, el proceso constituyente venezolano comenzó a dejar de ser un “proceso de *iure*” como lo había visualizado quizás ingenuamente la Corte Suprema de Justicia, y comenzó a ser un proceso constituyente fáctico, producto de un golpe de Estado que se desarrolló violando ‘el sistema jurídico venezolano’, el cual, precisamente, tenía en su cúspide a la Constitución de 1961”. Véase Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, 195. La tesis de Brewer-Carías según la cual el proceso constituyente venezolano se trató, realmente, de un golpe de Estado, ha influenciado a parte de la doctrina. Así, ha llevado, por ejemplo, a Landau a hablar de “constitucionalismo abusivo” en el caso de Venezuela. A su juicio, el “constitucionalismo abusivo” es el “uso de mecanismos de cambio constitucional para minar el sistema democrático. Mientras que los métodos tradicionales de derrocamiento de los sistemas democráticos como el golpe de Estado militar están en declive, el uso de herramientas constitucionales para crear regímenes autoritarios o semiautoritarios es cada vez más prevalente. Poderosos presidentes y partidos pueden diseñar un cambio constitucional de tal forma que se haga muy difícil desalojarlos del poder y desactivar instituciones como los tribunales que tienen por objetivo controlar su ejercicio del poder. Las constituciones resultantes siguen pareciendo democráticas y contienen numerosos elementos que no las distinguen de las constituciones democráticas liberales. Sin embargo, han sido trabajadas suficientemente como para minar el sistema democrático”. En suma, de acuerdo con este planteamiento, el presidente Chávez se habría prevalido de su fuerte legitimidad para, mediante argucias jurídicas, cambiar la Constitución con el

El Decreto de Reorganización del Poder Judicial y del Sistema Penitenciario del 19 de agosto

Durante el debate⁷³ acerca del Decreto de Reorganización del Poder Judicial, los constituyentes coincidieron en la necesidad de intervenir y reorganizar el Poder Judicial dados “los vicios, corruptelas expedientes⁷⁴ y denuncias” de los jueces a todos los niveles, tal y como lo denunciaba el constituyente Segundo Meléndez. Incluso, desde la oposición, el constituyente Brewer-Carías señaló que “tenemos que ocuparnos del Poder Judicial y de su reorganización”⁷⁵. Al respecto, Brown Pérez recuerda que “la corrupción judicial era una de las principales preocupaciones ciudadanas desde hacía décadas. [...] Numerosos académicos, jueces y profesores de derecho llevaban años advirtiendo la comprometida situación de la justicia. Asimismo, las clases sociales más pobres estaban a merced de tribunales y jueces hasta el punto que los ciudadanos venezolanos preferían evitar cualquier tipo de litigio en cualquier tipo de tribunal”⁷⁶.

El decreto⁷⁷ establecía que “es obligación del Estado garantizar el fácil acceso de la población a un sistema de justicia que actúe con la mayor transparencia, imparcialidad, autonomía, celeridad y simplicidad. Para lo cual es necesario la existencia de controles sociales sobre la administración de justicia con la participación social democrática [...] tomar medidas impostergables”. Se declaraba al poder judicial en emergencia y su consiguiente intervención “para garantizar la idoneidad de los jueces, prestar defensa pública social y asegurar la celeridad, transparencia e imparcialidad de los procesos judiciales, a los fines de adecentar

objetivo de socavar la democracia. Véase David Landau, “Abusive constitutionalism”, *U. C. Davis Law Review* 47, n.º 1 (2013): 189.

73 Sesión ordinaria del miércoles 18 de agosto de 1999 y sesión ordinaria del jueves 19 de agosto de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/10-anc-18-08-1999.pdf> y <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/11-anc-19-08-1999.pdf>

74 Entre los múltiples testimonios, el constituyente Vladimir Villegas apuntaba la responsabilidad del Consejo de la Judicatura: “estuve de presidente de la Subcomisión de Derechos Humanos del Congreso cuatro años y en esos cuatro años le enviamos cientos de expedientes al Consejo de la Judicatura y no tuvimos respuesta de uno solo, sancionando a ningún juez corrupto, ni a ningún juez que tomara decisiones contrarias a derecho. No se vio ninguna decisión favorable”. De acuerdo con los datos que se manejaban, 2016 funcionarios judiciales y administrativos tenían abiertos expedientes. Esto significaba, lo que da talla de la gravedad del asunto, prácticamente la mitad del total (4700). Véase “Venezuela: Constituyente estudia masiva suspensión de judiciales”, en *IPS*, 17 de agosto de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/08/venezuela-constituyente-estudia-masiva-suspension-de-judiciales/>

75 Esa toma de posición suscitó numerosos comentarios entre los constituyentes del Polo Patriótico, quienes se congratulaban del cambio de postura de Brewer-Carías al aceptar indirectamente el carácter originario de la Asamblea Constituyente. Véase, asimismo, Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, 184.

76 Brenda Brown Pérez, “Judicial suspensions and due process under Venezuela’s new democratic model”, *Journal of the National Association of Administrative Law Judges* 19, n.º 2 (1999): 130.

77 El Decreto puede consultarse tanto en la Sesión del 19 de agosto citada como en la página web de la OEA: http://www.oas.org/juridico/spanish/ven_res51.pdf

el sistema judicial”. Se añadía también al sistema penitenciario, “para convertir los establecimientos penitenciarios en verdaderos centros de rehabilitación de los reclusos bajo la dirección de penitenciaristas profesionales con credenciales académicas universitarias”.

El Decreto creaba la Comisión de Emergencia Judicial, integrada por nueve miembros designados por la Asamblea Constituyente (cuatro constituyentes y cinco foráneos) y una Secretaría Técnica. Esta tenía entre sus objetivos proponer a la Asamblea las medidas necesarias para la reorganización del poder judicial y el sistema penitenciario y ejecutarlas una vez fueran aprobadas; evaluar el funcionamiento y ejercicio de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Judicatura; dar instrucciones al Consejo de la Judicatura para la ejecución de sus decisiones, la cual quedaba subordinada a la Comisión; elaborar un plan nacional para la evaluación y selección de jueces, así como organizar su proceso de selección por medio de oposiciones; destituir a cualquier funcionario de la Administración de Justicia que obstaculizara o incumpliera sus instrucciones; destituir a los jueces cuando tuvieran retardo judicial inexcusable en la tramitación de juicios, a aquellos con sentencias revocadas reiteradamente por manifiesto desconocimiento del derecho, a los que incumplieran gravemente con las obligaciones de sus cargos y a los que mostraran signos de riqueza cuya procedencia no pudiera ser demostrada; suspender a aquellos funcionarios judiciales que estuvieran procesados por corrupción.

Por lo que respecta a la Corte Suprema de Justicia, esta permaneció intocable hasta el final del proceso debido a un acuerdo tácito que tuvo con la Asamblea Constituyente, por el que se acordó respetar las funciones jurisdiccionales de la Corte siempre y cuando estas no afectaran al funcionamiento de la Asamblea y al proceso de reorganización del poder judicial derivado del citado decreto⁷⁸. Así, el 23 de agosto, la Corte Suprema de Justicia emitió un Acuerdo sobre el Decreto de Reorganización del Poder Judicial⁷⁹ por el cual se autorizaba a uno de sus

78 Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”.

79 “Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, mediante la presente declaración debemos dejar sentada nuestra posición ante el Decreto de Reorganización del Poder Judicial, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente en fecha 18 de agosto de 1999 y, asimismo, sobre la designación de uno de sus miembros, el Magistrado Alirio Abreu Burelli, como integrante de la Comisión de Emergencia Judicial, según lo dispuesto por dicha Asamblea, y al efecto acordamos: 1.- La dinámica de las transformaciones histórico-políticas ha llevado a un proceso de formación de una Asamblea Nacional Constituyente, cuyos objetivos fueron establecidos inicialmente en las Bases que el presidente de la República presentara al Consejo Nacional Electoral y que, en definitiva, fueron aprobadas por el referendo del día 25 de abril del presente año. Esta Corte Suprema de Justicia, a través de su Sala Político Administrativa, hizo varios pronunciamientos reiterados sobre la naturaleza de la Asamblea Nacional Constituyente y sobre las facultades que la misma posee; conceptos éstos en los cuales se mantiene firme en su convicción de que dicha Asamblea no nació de un Gobierno *de facto*, sino que surgió en un sistema *de iure* mediante un procedimiento al cual

miembros, al magistrado Alirio Abreu Burelli, a formar parte de la Comisión de Emergencia Judicial liberándolo temporalmente de sus funciones. La Corte, de esta forma, acataba el Decreto de Reorganización del Poder Judicial⁸⁰, si bien las resistencias se hicieron notar en seis votos particulares (contra ocho que aceptaron el acuerdo).

Entre los votos particulares destaca el de la presidenta de la Corte, la magistrada Cecilia Sosa Gómez, para la cual el acuerdo era muestra de la debilidad y el miedo de la Corte ante el poder político e incurría en una clara contradicción al renegar de la jurisprudencia de la Corte acerca de los límites de la Asamblea Constituyente y de las bases comiciales aprobadas en referéndum. Sosa consideraba que la función de la Asamblea Constituyente era únicamente la de redactar un nuevo texto constitucional y no la de intervenir o sustituir a los poderes constituidos, actos a través de los cuales violentaba la Constitución hasta ese

ella misma ha dado su respaldo. 2.- La Situación del Poder Judicial y los vicios que lo afectan han sido una constante del debate político nacional en el cual la Corte Suprema de Justicia ha estado presente, estableciendo los lineamientos básicos de las vías a través de las cuales debe producirse el saneamiento de esta rama del Poder Público, tal como lo revela el cuerpo de normas aprobado por este Supremo Tribunal en diciembre de 1996. 3.- El Decreto de Reorganización del Poder Judicial, con las particularidades que el mismo en definitiva establezca y, asimismo, independientemente de los vicios que puedan afectarlo, contempla un compromiso de la Asamblea Nacional Constituyente de proceder de inmediato a través de una Comisión de Emergencia Judicial a la revisión de los expedientes de los jueces y a su evaluación. Esta Corte Suprema de Justicia estima que la ejecución del proceso de reorganización judicial, debe respetar los principios fundamentales que nuestro país ha sostenido, no sólo en sus textos normativos, sino también a través de los acuerdos internacionales que son parte de su ordenamiento jurídico. Tales principios son entre otros, los de la tutela del derecho a la defensa, el de la racionalidad y proporcionalidad de las decisiones que se dicten, y el de la independencia y autonomía. 4.- Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, aun cuando afirman que su autoridad es suprema; no temen sin embargo las evaluaciones que se realicen sobre sus actuaciones, sobre la conducta de sus integrantes y ponen a disposición la documentación demostrativa de sus planes en curso para la modernización, eficacia y pulcritud del Poder Judicial. 5.- La Corte Suprema de Justicia reafirma como testimonio ante la historia su sumisión al Estado de Derecho y a la colaboración entre los poderes públicos. En base a ello, ofrece su contribución para el objetivo fundamental perseguido por el Decreto de Emergencia Judicial. Como ejemplo de su disposición en el sentido antes expresado, autoriza al Magistrado Alirio Abreu Burelli para que integre la Comisión de Emergencia Judicial, liberándolo temporalmente del ejercicio de sus funciones mediante la concesión del permiso solicitado por el mismo en la forma prevista en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, en Caracas, a los veintitrés días del mes de agosto de mil novecientos noventa y nueve. Años: 189º de la Independencia y 140º de la Federación”. Puede consultarse en línea en la página web del Tribunal Supremo de Justicia: http://www.tsj.gob.ve/acuerdos/-/asset_publisher/7sHtLg0CqM7w/content/acuerdo-en-relacion-a-la-posicion-del-corte-ante-el-decreto-de-reorganizacion-del-poder-judicial-dictado-por-la-asamblea-nacional-constituyente-en-fec

80 Así se interpretó en la Asamblea Constituyente, tal y como apuntaba el constituyente David Lima: “Sin la presión de nadie, sin bala alguna, sin manifestación alguna de violencia, la Corte, una vez concluidas sus deliberaciones, resolvió respaldar y acatar el contenido del Decreto de Reestructuración del Poder Judicial que aprobó esta Asamblea Nacional Constituyente. Esa es la noticia, porque eso sella definitivamente el carácter originario de esta Asamblea”. Sesión Ordinaria del miércoles 25 de agosto de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/13-anc-25-08-1999.pdf>

momento vigente y, por tanto, el sistema democrático. Asimismo, se preguntaba “¿en qué país organizado sobre las bases de un sistema democrático, de un sistema de libertades que propugna el equilibrio de los Poderes Públicos como su máxima expresión, se permite que un poder que no es el Poder Judicial, decida apelaciones, lo que significa instaurar juicios y ejercer por tanto típicas funciones jurisdiccionales?”⁸¹

Un día después, el 24 de agosto, Cecilia Sosa renunciaba a su cargo como presidenta de la Corte Suprema de Justicia en señal de protesta, a pesar de que debía haber cesado en sus funciones meses atrás dado que su periodo había vencido⁸². A su juicio, la Corte “se ha suicidado para evitar ser asesinada” por la Asamblea Nacional Constituyente y que “el hecho de que la Asamblea sea originaria no la faculta para actuar como poder constituido rompiendo el sacrosanto principio de la división entre poder constituido y poder originario, y entre poder absoluto y poder democrático”. Sosa, que, además, tildó a los partidos tradicionales de traidores, inquiría acerca de quién iba a “legitimar los actos de gobierno de la Asamblea Nacional Constituyente cuando vamos a votar una Constitución”⁸³. Como apunta Combellas, “la Corte se había rendido ante el principio del poder constituyente originario y actuó en consecuencia”⁸⁴.

El 7 de octubre se emitió un decreto complementario denominado Decreto de Medidas Cautelares Urgentes de Protección al Sistema Judicial, dictado por la Junta Directiva de la Asamblea Constituyente y la Comisión de Emergencia Judicial, bajo petición previa de la presidenta del Consejo de la Judicatura, el presidente de la Sala Disciplinaria del Consejo de la Judicatura y el inspector general de Tribunales, y fue posteriormente aprobado por el Pleno de la Asamblea Constituyente. Estos demandaban, en consonancia con el Decreto de Reorganización del Poder Judicial, que la Asamblea Constituyente ordenara la suspensión inmediata de todas las funciones de aquellos jueces contra los que pesaran siete o más denuncias ante los organismos del régimen disciplinario de la Judicatura, aquellos contra los que existieran juicios penales en curso y la de los inspectores de tribunales por conductas omisivas. Asimismo, en desarrollo también del citado decreto, se demandaba la sustitución de los jueces suspendidos por los respectivos suplentes o conjuces y la designación de inspectores de tribunales con

81 El texto del voto particular de la magistrada Cecilia Sosa se tomó de Tulio Álvarez, *Constituyente, reforma y autoritarismo del siglo XXI* (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2007), 297.

82 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 177.

83 “La presidenta del Supremo venezolano dimite y da por enterrado el Estado de Derecho”, en *El País*, 25 de agosto de 1999. Disponible en línea en: http://elpais.com/diario/1999/08/25/internacional/935532004_850215.html

84 Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”.

carácter interino para que actuaran durante el periodo en que los titulares estuvieran suspendidos⁸⁵.

El Decreto de Regulación de las Funciones del Poder Legislativo del 25 de agosto

Con las relaciones entre el Congreso y la Asamblea Constituyente enconadas⁸⁶, y como respuesta a la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso, por parte de diputados de este, para analizar los actos que se habían estado llevando a cabo desde la Asamblea (rompiendo así el acuerdo por el cual el Congreso se debía mantener en receso al menos hasta el mes de octubre)⁸⁷, la Asamblea aprobó el Decreto de Regulación de las Funciones del Poder Legislativo el 25 de agosto. Tras un intenso debate⁸⁸ acerca de la disolución o el mantenimiento del

85 Sesión Ordinaria del jueves 7 de octubre de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/20-anc-07-10-1999.pdf>

86 La relación entre la Asamblea Constituyente y el Congreso fue tensa desde la misma elección. Algunos de los diputados oficialistas, al día siguiente de conocerse los resultados electorales, señalaban abiertamente su voluntad de disolver el Congreso. El propio presidente Chávez tuvo que intervenir para que se bajara el tono de las propuestas. Por su parte, conocedor de la situación en la que se encontraba, el presidente de la Cámara de Diputados, Henrique Capriles, declaraba que era necesario “buscar consenso y colaboración” entre ambas instituciones. Véase “Venezuela: Futuro del Parlamento, primer debate constituyente”, en *IPS*, 27 de julio de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/07/venezuela-futuro-del-parlamento-primer-debate-constituyente/>

87 Véase “Venezuela: Constituyente y Congreso en diálogo tras confrontación”, en *IPS*, 27 de agosto de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/08/venezuela-constituyente-y-congreso-en-dialogo-tras-confrontacion/>

88 El constituyente David Lima, encargado de presentar la propuesta de decreto de los integrantes de la Comisión Legislativa, resumía de esta forma la postura que finalmente se acabó adoptando: “Hay una situación jurídica de transición, ha sido muy bien explicado por especialistas en derecho constitucional, que el momento constituyente es un momento esencialmente político que antecede y sigue al proceso jurídico; coexiste un derecho constituyente con un derecho constituido, pero prevalece el derecho constituyente; hay una legitimidad superior, mucho más sólida incluso, que la legitimidad que tuvo el Congreso Constituyente de 1961, que elaboró y aprobó la Constitución vigente, toda vez que nosotros fuimos elegidos para estos fines, y aquel Congreso no tenía ese carácter desde el punto de vista de la fuente de su poder que fue la elección, y ahora estamos frente a una situación de hecho [...] Un proyecto de decreto que, a pesar de la provocación, reconociendo que estamos en una situación de transición, reconozca la existencia residual de ese poder constituido. Ellos, que no tienen ninguna fuerza, lo que están provocando es que esta Asamblea disuelva el Congreso de una manera radical, de una manera intempestiva. No creo que debamos hacerlo. Creo que debemos ratificar el carácter originario de la Asamblea, debemos reducir las atribuciones del Congreso, creo que debemos conferirle facultades legislativas a la Comisión Delegada y creo que debemos intentar culminar el proceso de transición para que haya elecciones lo más rápido posible. Este incidente no debe alterar el propósito fundamental de esta Asamblea, que es realizar, cuanto antes, un referéndum aprobatorio de la Constitución —ya sé que varias comisiones tienen bastante avanzado su articulado—, el propósito político de que haya una elección de relegitimación de todos los poderes en Venezuela y la convicción que deben tener los venezolanos de que aquí habrá elecciones muy pronto y que de esas elecciones emergerá un Poder Legislativo nuevo, vigoroso, constanciado con la perspectiva ética de la lucha política, con todos los poderes de control que debe tener un Poder Legislativo, porque nadie aquí en esta Asamblea, concibe una sociedad democrática sin Poder Legislativo. Esa maniobra para tratar de hacernos ver como una fuerza absolutista, como una fuerza totalitaria, debe ser desmantelada por la vía de acelerar el trabajo, de aprobar la Constitución, por la vía de acelerar el trabajo del referéndum y las nuevas elecciones, para

Congreso, se optó por una solución intermedia, según la cual no se disolvía pero sí se limitaban sus funciones. De acuerdo con el artículo 2.º, el Congreso quedaba reducido a la Comisión Delegada y a las comisiones de Finanzas, Contraloría y las comisiones especiales para el estudio del informe anual del contralor general de la República y para la reestructuración administrativa del Congreso. Las competencias de estas se redujeron a las materias presupuestaria, tributaria, leyes habilitantes y aprobación de tratados y convenios internacionales⁸⁹. Además, se suspendieron las sesiones ordinarias y extraordinarias, como cualquier otra actividad de las Cámaras y de las otras comisiones del Congreso de la República.

Asimismo, se crearon dos comisiones. Por un lado, la Comisión Legislativa de la Asamblea Nacional Constituyente, cuyas funciones, establecidas en el artículo 5.º, eran estudiar y elaborar los proyectos de reglamentos, acuerdos y resoluciones para la aplicación del decreto, elaborar un plan de actividades legislativas y su correspondiente presupuesto especial, ejercer la vigilancia sobre la ejecución de reglamentos, acuerdos y resoluciones de la Asamblea, y ejecutar las demás actividades que le ordenara la Asamblea. Por otra parte, se creó la

que este pueblo se le dé, por fin, un parlamento decente, donde esté muy lejos cada uno de estos personajes que promovieron la declaratoria de convocatoria a sesión extraordinaria. De manera, mis queridos compatriotas, propongo que declaremos en comisión general de emergencia la Asamblea, que redactemos un texto de decreto que regule la nueva situación y lo aprobemos sin ceder ante la tentación de disolución inmediata que está provocando Tabata y Canache Mata, que hace mucho tiempo que fueron disueltos del corazón de los venezolanos". Por el contrario, para Brewer-Carías, el decreto reformaba la Constitución de 1961 estableciendo una serie de normas constitucionales que no se habían sometido a referéndum aprobatorio, violaba las bases aprobadas en referéndum el 25 de abril, los tratados internacionales que imponían el compromiso de respetar la democracia representativa, los valores y principios republicanos, la garantía constitucional de la reserva legal y el régimen autonómico de los estados. Véase al respecto la Sesión Ordinaria del miércoles 25 de agosto de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/13-anc-25-08-1999.pdf>

89 Las funciones que pasaba a ejercer el Congreso se establecían en el artículo 1.º del decreto: "1. La legislación sobre el régimen financiero y presupuestario, sujeta a ratificación de la Asamblea Nacional Constituyente; 2. La legislación referida al régimen tributario, sujeta a ratificación de la Asamblea Nacional Constituyente, así como las autorizaciones que dicha legislación establezca; 3. La autorización por ley especial al Ejecutivo Nacional para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, sujeta a ratificación de la Asamblea Nacional Constituyente; 4. La legislación aprobatoria de los tratados y convenios internacionales a iniciativa del Ejecutivo Nacional, sujeta a ratificación de la Asamblea Nacional Constituyente; 5. La legislación sobre telecomunicaciones, sujeta a ratificación de la Asamblea Nacional Constituyente; 6. La legislación referida al problema informático del año dos mil (2000), sujeta a ratificación de la Asamblea Nacional Constituyente; 7. La autorización al presidente de la República para salir del territorio nacional; 8. El ejercicio del control de la Administración Pública Nacional; 9. La autorización del nombramiento del Procurador General de la República y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes; 10. La autorización a los funcionarios o empleados públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros; 11. El acuerdo a los venezolanos ilustres que hayan prestado servicios eminentes a la República, de los honores del Panteón Nacional, después de transcurridos veinticinco (25) años de su fallecimiento; 12. El allanamiento de la inmunidad de los Senadores y Diputados; y, 13. La realización de las investigaciones que juzgue convenientes para dar cumplimiento a las funciones expresamente señaladas en el presente Decreto".

Comisión de Investigación sobre las gestiones administrativas del Congreso de la República, que tenía por competencias, de acuerdo con el artículo 8.º, revisar y evaluar la gestión administrativa de todas las dependencias del Congreso, tanto del anterior periodo constitucional como del momento presente, señalar las irregularidades existentes en las distintas gestiones administrativas y las posibles responsabilidades, e informar a la Asamblea Constituyente del resultado de sus investigaciones y las medidas de urgencia que debían tomarse.

No obstante, diputados de AD, COPEI y Proyecto Venezuela convocaron a sesiones extraordinarias de las Cámaras con el fin de refutar el decreto. Este conato de rebelión parlamentaria alteró los ánimos de parte de la ciudadanía, llegando a producirse el 27 de agosto una serie de altercados violentos⁹⁰. Esto alentó a la Asamblea Nacional Constituyente para tomar el 30 de agosto la decisión de reformar parcialmente el decreto en los artículos 2.º, 11, 12 y 14, de tal forma que la Asamblea asumía “las funciones de la Comisión Delegada, de la Comisión de Finanzas, de la Comisión de Contraloría e inclusive de las comisiones especiales cuando estas no asuman el ejercicio de las competencias que le corresponden, no ejecuten sus funciones, retarden o demoren el cumplimiento de las mismas o, de alguna manera, se presuma el no cumplimiento de esas funciones”⁹¹. La llamada de atención al Parlamento dio sus frutos y, con la intermediación de la Conferencia Episcopal Venezolana⁹², la Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso llegaron, el 9 de septiembre, a un acuerdo por el cual se dejaba sin efecto el contenido del decreto y el Congreso podía seguir actuando en el marco de la Constitución de 1961⁹³.

90 De acuerdo con la prensa, “cientos de personas protagonizaron [...] choques en torno del edificio del Congreso, mientras algunos parlamentarios trataban de saltar la reja para ingresar al recinto y el centro de Caracas permanecía envuelto en una nube de gas lacrimógeno. Entretanto, los partidos políticos estaban atrincherados y centenares de policías vigilaban las calles”. Véase “Venezuela: Constituyente y Congreso en diálogo tras confrontación”, en *IPS*, 27 de agosto de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/08/venezuela-constituyente-y-congreso-en-dialogo-tras-confrontacion/>

91 El artículo 11 se reformaba con el fin de delimitar las funciones de las asambleas legislativas de los estados. El artículo 12 se suprimió y el artículo 14 prohibía a los municipios “enajenar, ni afectar de forma alguna, los ejidos ni bienes municipales. Tampoco podrán aprobar o modificar el Plan de Desarrollo Urbano Local durante la vigencia del presente Decreto” (Sesión Extraordinaria del domingo 29 de agosto de 1999 y Sesión Ordinaria del lunes 30 de agosto de 1999). Disponibles en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/15-anc-29-08-1999.pdf> y <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/16-anc-30-08-1999.pdf>

92 De acuerdo con los considerandos expuestos en el proyecto del decreto de reforma, la Conferencia Episcopal Venezolana ya venía ejerciendo el papel de mediador entre el Congreso y la Asamblea Constituyente antes de la firma del decreto de reforma parcial. Así, se señalaba el día 27 de agosto en la nota de prensa citada arriba: “Los disturbios y la tensión política que sacudieron hoy la capital de Venezuela fueron desactivados con mediación de la Iglesia Católica, pero aún no está firmada la paz entre el Congreso y la Asamblea Constituyente”.

93 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 182. Véase, asimismo, “Venezuela: Chávez busca apresurar la transición constituyente”, en *IPS*, 13

*El movimiento pendular de la Corte Suprema de Justicia:
la vuelta a los postulados del 19 de enero*

El Decreto de Regulación de las Funciones del Poder Legislativo del 25 de agosto fue impugnado ante la Corte Suprema de Justicia el 30 de agosto por Henrique Capriles Radonski, diputado del Congreso y presidente de la Cámara de Diputados. Este aportó una batería de argumentos para demandar la nulidad del citado decreto, así como de su reforma del 30 de agosto. En suma, según su punto de vista, se habían violado las bases comiciales octava y novena aprobadas en referéndum; vulnerado la Constitución en lo que respecta a la separación de poderes, puesto que la Asamblea Nacional Constituyente concentraba la función legislativa y de control; usurpado las funciones que la Constitución confería al poder legislativo ejerciendo competencias que le habían sido otorgados a este, limitando sus funciones, eliminando su estructura organizativa y modificando el proceso de formación de leyes; el impedimento, de acuerdo con la Constitución, de cumplir con su mandato de cinco años por el cual había sido electo en las elecciones de noviembre de 1998.

La Corte⁹⁴, siendo ponente el magistrado Iván Rincón Urdaneta⁹⁵, admitió la petición declaratoria de urgencia y de decisión de mero derecho y se reconoció competente para conocer y decidir sobre la acción de nulidad en pleno⁹⁶. Asimismo, consideró que el recurrente ostentaba el “simple interés que se requiere para intentar la nulidad de los decretos, objeto del presente fallo, por el hecho de ser destinatario de los efectos del mismo”. La sentencia, como se explicará a continuación, supuso un viraje que retomó —yendo más allá— los postulados de las sentencias del 19 de enero de 1999.

de septiembre de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/09/venezuela-chavez-busca-apresurar-la-transicion-constituyente/>

94 La sentencia puede consultarse en “sentencia de la Corte Suprema de Venezuela sobre Decreto de Asamblea Constituyente, que contiene la regulación de las funciones del Poder Legislativo”, *Ius et Praxis*, Talca (Chile), vol. 5, n.º 2 (1999): 459-491. Disponible en línea en: <http://www.redalyc.org/pdf/197/19750217.pdf>

95 Iván Rincón Urdaneta fue más tarde presidente del Tribunal Supremo de Justicia, después ocupó el cargo de embajador en el Vaticano y era embajador en Colombia al momento de escribirse este estudio.

96 Recuérdese que el resto de fallos habían corrido a cargo de la Sala Político-Administrativa. En este caso, el pleno de la Corte asumió la competencia argumentando que las bases comiciales al “haber sido aprobadas en ejercicio de la soberanía popular son de similar rango y naturaleza que la Constitución. Por consiguiente, le corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, ejercer el control jurisdiccional”.

Tomando como base doctrinal a Emmanuel-Joseph Sieyès⁹⁷ y a Alf Ross⁹⁸ y el precedente de la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia de 1991, la Corte, señalando que una vía alternativa de cambio constitucional al margen de las establecidas en los procedimientos normados en la Constitución es la convocatoria directa por parte del pueblo de una Asamblea Constituyente, definió el poder constituyente como “la facultad soberana del pueblo de darse un ordenamiento político jurídico fundamental por medio de una Constitución y poder proceder a la revisión de ella cuando lo crea necesario”. Asimismo, apuntaba al principio de separación entre poder constituyente (“autónomo, ilimitado e indivisible”) y poder constituido (“cuya condición de poder ordinario exige la distribución en las tres ramas que determinan su funcionamiento”) para señalar que por encima de los poderes constituidos se encuentra el poder constituyente, por lo que atienden ambos, en bloque, a lógicas diferentes. Dado que todo el pueblo no puede ejercer directamente el poder constituyente en la fase de redacción de la Constitución, recayendo esta responsabilidad obligatoriamente sobre sus representantes electos en la Asamblea Constituyente, la Corte defendió que la Asamblea Nacional Constituyente no era un poder derivado puesto que “su función de sancionar una nueva Constitución implica el ejercicio del poder constituyente, el cual no puede estar sujeto a los límites del orden jurídico establecido, incluyendo la Constitución vigente”. De esta manera, la Corte declaró

97 En cuanto a Sieyès, la Corte tomó esta cita de la *Teoría General del Estado* de Carré de Malberg: “Mediante la Constitución, el pueblo delega efectivamente algunas partes de su potestad en las diversas autoridades constituidas pero conserva siempre para sí mismo el poder constituyente [...] Resulta de ello esta doble consecuencia: 1. Si la soberanía, desde el punto de vista de su ejercicio, se divide y reparte separadamente entre las diversas autoridades constituidas, su unidad indivisible queda retenida originariamente en el pueblo, fuente constituyente única y común de todos los poderes públicos; 2. El pueblo, al conservar en sus manos el poder constituyente, no queda obligado por la Constitución; ésta podrá obligar a las autoridades constituidas, pero no puede encadenar al soberano mismo, o sea al pueblo, que siempre es dueño de cambiarla [...] El poder constituyente no puede ejercerse por las autoridades constituidas; luego la Constitución no podrá hacerse o rehacerse sino por el pueblo mismo, o, todo lo más, por una asamblea especial, nombrada expresamente a dicho efecto por los ciudadanos y representando extraordinariamente al pueblo, o sea revestida por él de la soberanía constituyente [...] La idea misma de la Constitución exige que en el Estado haya una autoridad especial y superior, que, desempeñando el papel constituyente, esté encargada de fundar y organizar por debajo de ella los poderes constituidos [...] De aquí se deduce que, para realizar este acto y esta Ley extraordinaria hay que acudir necesariamente a un órgano constituyente”.

98 Transcribo la cita de *La justicia y el derecho* de Ross tomada por la Corte: “Una cierta autoridad es suprema y las normas que constituyen esta autoridad no pueden, por lo tanto, haber sido sancionadas por ninguna otra autoridad, sino que tiene que existir como una ideología presupuesta. Esto significa que no existe norma superior que determine las condiciones para su sanción y reforma válida. Desde un punto de vista jurídico, por ende, es imposible emitir juicio alguno acerca del modo como puede ser cambiada la ideología constituyente superior presupuesta. Sin embargo, ésta cambia, ya por revolución o por evolución. Pero en uno y otro caso el fenómeno del cambio es un puro hecho sociopsicológico, que se encuentra fuera del ámbito del procedimiento jurídico”.

improcedente el recurso de nulidad presentado entendiendo que este no podía fundarse en la Constitución vigente:

El cambio constitucional dirigido a la supresión de la Constitución vigente, es un proceso que, como tal, no se limita a la sanción de la nueva Constitución, sino al interregno, durante el cual, la Asamblea Nacional Constituyente actúa dentro del contexto jurídico donde rige transitoriamente la Constitución anterior. Si este es el caso, es claro que hay que determinar los procedimientos conforme a los cuales deben dirimirse los conflictos de poderes en el tiempo, pues el hecho de que la supresión de la Constitución actual se produce sólo cuando es refrendada y sancionada por el pueblo la Constitución nueva, el tiempo de vigencia de la primera no puede impedir ni obstaculizar el cumplimiento de la función de la Asamblea Nacional Constituyente, que es la creación del nuevo ordenamiento jurídico a que se refiere la pregunta n.º 1 del referendo consultivo nacional del 25 de abril de 1999. Si el cambio constitucional es un proceso, que se inicia con dicho referendo, y si este proceso implica forzosamente la coexistencia de poderes (del poder constituido y la Asamblea Nacional Constituyente), los Estatutos de Funcionamiento de ésta, basados, como se ha dicho, en normas presupuestas o supra constitucionales, deben definir el modo de esta coexistencia, siendo la Constitución de 1961, el límite del poder constituido, pero no el criterio de solución de las controversias que puedan ocurrir entre ambos poderes. De allí la improcedencia de la pretensión del accionante de nulidad quien alega la inconstitucionalidad de los Decretos de fecha 25 y 30, ambos de agosto de 1999, por violar artículos consagrados en la Constitución de 1961. En este estado de coexistencia, sin embargo, si no se quiere romper el orden democrático es necesario reconocer —como se dijo antes— a la Corte Suprema de Justicia, competencia para dirimir las controversias entre el poder constituido y la Asamblea Nacional Constituyente, pero no sólo conforme a la Constitución vigente, de acuerdo a lo dispuesto en la pregunta n.º 1 y la base comicial octava.

La decisión, como era previsible, contó con varios votos particulares que criticaron duramente la sentencia. Destacan los de los magistrados Hermes Harting, Humberto J. La Roche y Hildegard Rondón de Sansó. Hermes Harting retomó la argumentación de las sentencias en las que fue ponente, señalando, en esencia, que la fuente del nacimiento de la Asamblea Constituyente fue la Constitución de 1961 y, en consecuencia, no podía contravenirla. Añadía que la Asamblea Constituyente era un mecanismo extraconstitucional que tenía por único fin escribir una nueva Constitución y no podía transgredir principios fundamentales del Estado de Derecho, como son la separación de poderes y el

“control judicial de la constitucionalidad y legalidad de los actos realizados por cualquier ente dentro del Estado de Derecho, no debiendo olvidarse que tal ausencia de control es propia de los regímenes de fuerza que constituyen la fuente normal de las asambleas constituyentes (revolución, golpe de Estado)”.

Humberto J. La Roche, ponente de la sentencia del 19 de enero (caso Fundahumanos), suscribió los argumentos de Harting. Asimismo, subrayó, por un lado, la contradicción en la que había incurrido la Corte en pleno al haberse declarado competente para conocer del asunto en virtud del rango constitucional de las bases comiciales, para luego concluir que los actos de la Asamblea Constituyente denunciados no se encuentran sujetos al ordenamiento constitucional vigente. De esta forma, a su juicio, la Corte tendría que haberse declarado incompetente desde el primer momento. Por otra parte, La Roche refutaba la concepción según la cual la Asamblea Constituyente es depositaria del poder constituyente dada la imposibilidad de que el pueblo al completo redacte la nueva Constitución, con una peculiar construcción conceptual: “conviene observar que, precisamente, siendo el pueblo el titular de la soberanía en el marco del Estado Democrático de Derecho, su poder —el constituyente— es el único verdaderamente originario. En consecuencia, tanto los poderes constituidos ordinarios como incluso la propia Asamblea Constituyente —poder constituido extraordinario— está conformada por quienes también determine el soberano, reflejo del poder público derivado o delegado”.

Por último, la magistrada Hildergard Rondón de Sansó argumentaba, en modo similar, que el proceso constituyente se había producido dentro de un régimen de *iure*, por lo que la Asamblea Constituyente estaba sometida al bloque de constitucionalidad y legalidad vigente, no pudiendo desvincularse de las reglas que permitieron su conformación hasta el establecimiento del nuevo orden jurídico, a través de la aprobación vía referéndum del nuevo texto constitucional. De esta forma, la Asamblea Nacional Constituyente estaba únicamente desvinculada de la Constitución vigente, y, por tanto, del control de constitucionalidad respecto a las nuevas instituciones que se establecieran en la nueva Constitución.

En esencia, el debate entre la mayoría de la Corte y los magistrados que emitieron votos particulares es entre quienes consideran que existe una clara división entre poder constituyente y poder constituido, de tal forma que el primero no está sujeto al control del segundo dado su supraconstitucionalidad, lo que implica que los actos del poder constituyente no pueden ser juzgados por normas dirigidas al poder constituido; y aquellos que entienden que la Asamblea Constituyente está sometida al marco normativo vigente y su única función es la de redactar un nuevo texto constitucional no pudiendo excederse o asumir otras funciones.

El proceso de redacción de la Constitución

El Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente recogía algunas de las disposiciones de las bases comiciales aprobadas en referéndum, como el número de miembros que componen la Asamblea (131) y la duración de sus trabajos, que podían tener una duración de 180 días, aunque ya se hubiera procedido a la aprobación de la nueva Constitución en referéndum.

Por lo que respecta a la mayoría requerida para la toma de decisiones, se estableció la mayoría absoluta. La hegemonía del Polo Patriótico, a pesar de las diferencias ideológicas de importancia en su seno, no hacía peligrar en ningún momento el avance del proceso. Esta cuestión es uno de los puntos clave del diseño de todo proceso de cambio constitucional. Recuérdese, por ejemplo, que en el caso del proceso constituyente boliviano del 2005-2009, la mayoría requerida para la adopción de decisiones fue uno de los puntos de mayor importancia del proceso, puesto que la correlación de fuerzas en la Asamblea Constituyente era más ajustada.

En otro orden de las cosas, en el artículo 45 se establecía un máximo de quince minutos para la primera intervención y diez minutos para la segunda y última intervención (en caso de alusión y habiéndose agotado la palabra se podía solicitar el derecho a réplica por cinco minutos). En el Capítulo X se configuró el régimen de participación ciudadana, que se analizará en detalle más adelante. Y, además, cuestión que generó un importante debate una vez empezado el régimen transitorio, se estableció en el artículo 90 que una vez celebrado el referéndum aprobatorio de la Constitución, el presidente de la Asamblea debería convocar la sesión de clausura durante los quince días siguientes.

En cuanto a la distribución del trabajo, en el artículo 28 se establecieron veinte comisiones⁹⁹. Entre estas destacaba la Comisión Constitucional, presidida por el constitucionalista Herman Escarrá¹⁰⁰, cuyo cometido era elaborar el anteproyecto de Constitución basándose en los diferentes informes finales de las

99 Constitucional; disposiciones fundamentales de la soberanía y de los espacios territoriales; integración y relaciones con la comunidad internacional; régimen político; poder público nacional; forma del Estado y asuntos de estados y municipios y otras entidades, federalismo, poder ejecutivo; poder legislativo; administración de justicia; poder moral o controlador; nacionalidad y ciudadanía; derechos humanos y garantías constitucionales; derechos sociales y de la familia; educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación; régimen del ambiente, derecho del ambiente y calidad de vida, derechos de tercera y cuarta generación, ordenamiento territorial; derechos de los pueblos indígenas, la relación del Estado con los pueblos indígenas; sistema de defensa y de las Fuerzas Armadas Nacionales; económico y social; modificación y protección de la Constitución; disposiciones transitorias.

100 Le acompañaba como vicepresidente Luis Vallenilla. Véase la votación por la que fueron electos en la sesión del jueves 12 de agosto de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/08-ance2809312-08-1999.pdf>

diferentes comisiones. El anteproyecto, a su vez, debía ser aprobado por el pleno de la Asamblea tras los debates pertinentes. El modelo de redacción del anteproyecto de Constitución era, por tanto, el de centralización en una comisión redactora de los trabajos realizados previamente por diferentes comisiones de trabajo.

De esta forma, los trabajos de redacción del texto constitucional se desarrollaron en dos etapas¹⁰¹. La primera comenzó en pleno y comisiones a partir del 31 de agosto y se prolongó hasta el 9 de noviembre. Durante esta se dieron amplios debates sobre las diferentes partes del articulado, así como una notable participación popular. En la primera sesión de trabajo en pleno, Hermann Escarrá entregó a los constituyentes una serie de documentos con el fin de facilitar su trabajo en las diferentes comisiones, así como el anteproyecto de Preámbulo Constitucional y del Título I.

El anteproyecto de Constitución fue presentado por la Comisión Constitucional¹⁰² el 12 de octubre¹⁰³, momento a partir del cual se produjo la primera discusión sobre el mismo en comisiones y en el pleno. El anteproyecto fue recibido muy duramente por parte del propio Escarrá¹⁰⁴ debido a su excesiva

101 Para una visión general por días de la discusión de las diferentes partes y artículos de la Constitución puede consultarse esta tabla resumen: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/cuadro-constitucic3b3n.pdf>

102 Escarrá resumió el modo de trabajo de la Comisión Constitucional: “el procedimiento de la Comisión Constitucional ha sido el siguiente: Primero: Trabajar con los que asisten a la Comisión; en segundo lugar, invitar a diálogos de carácter plural, incluso invitar a aquellas personas que tienen posturas claramente contrarias a las que pudiéramos sostener algunos de nosotros”. Así, para la redacción del anteproyecto de Preámbulo, Escarrá señalaba que “es un esfuerzo de intentar sintetizar las diversas propuestas de los constituyentes que han llegado a la Comisión Constitucional. Y además de atender a proyectos realmente magníficos —y la verdad es que así hay que decirlo— como el presentado recientemente por Guillermo García Ponce; proyectos como el del movimiento Patria Para Todos, que me entregó el constituyente Pablo Medina; por supuesto, el proyecto del presidente de la República, elaborado con el Consejo Presidencial Constitucional; y algunos proyectos de la sociedad civil, entre ellos habría que destacar el proyecto de la Asociación Sinergia; y lo último que habría que decir, para evitar a los ‘cogegoterías’, es que la Comisión Constitucional lo que elabora es un anteproyecto, si se quiere un papel de trabajo, que va a las comisiones, va a la plenaria, se enriquece con el trabajo de la plenaria y con la discusión en las comisiones y sólo después de aprobado o sustituido es que entra en la redacción final de carácter constitucional y de carácter lingüístico. Nos está asesorando, y debe decirse así, la Academia de la Historia y también dos expertos lingüistas de la Academia Nacional de la Lengua”. Sesión Ordinaria del miércoles 31 de agosto de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/17-anc-31-08-1999.pdf>

103 Sesión Ordinaria del martes 12 de octubre de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/21-anc-12-10-1999.pdf>

104 Escarrá se planteó renunciar a la Comisión Constitucional: “estamos dando un espectáculo [...] vamos a ser objeto de la carcajada internacional”. Asimismo, describió el anteproyecto de Constitución como “un pliego de peticiones”. Véase: “Venezuela: Turbulencias internas asedian la constituyente”, en *IPS*, 15 de octubre de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/10/venezuela-turbulencias-internas-asedian-la-constituyente/>
De acuerdo con Brewer-Carías, “desde el inicio, no se llegó a adoptar una metodología adecuada para elaborar un proyecto de Constitución. Debió, ante todo partirse de un anteproyecto concebido como un todo orgánico, sobre el cual las diversas Comisiones debieron haber trabajado para la elaboración de las ponencias respectivas [...] por lo que la Comisión Constitucional, con la premura

longitud (se redujeron a quinientos los inicialmente mil artículos) y a varios errores técnicos y omisiones.

El escaso tiempo con el que contaron los constituyentes para realizar su trabajo en comisiones y que tuvo la Comisión Constitucional para presentar el anteproyecto incidieron en la escasa calidad del anteproyecto. De acuerdo con los datos que recogen García-Guadilla y Hurtado, el proceso de conformación del anteproyecto fue excesivamente breve. A partir de la segunda mitad de septiembre, las presiones para acabar con los debates conllevaron que en menos de un mes se tuvieran que integrar más de cuatrocientas propuestas aprobadas en las diferentes comisiones¹⁰⁵. Asimismo, la mala redacción del borrador causó a su vez una posterior pérdida de tiempo puesto que en ocasiones los constituyentes se empantanaron en debates que podían haberse evitado¹⁰⁶.

La segunda etapa, en la que tuvo lugar la segunda discusión del anteproyecto de Constitución, duró únicamente una semana: desde el 12 noviembre, día en el que se aprobó la reglamentación para regir esa fase del debate¹⁰⁷, hasta el 19 del mismo mes, momento en que se firmó en acto solemne el proyecto definitivo de Constitución. El debate se desarrolló por títulos centrándose únicamente en los puntos en los que existían discrepancias de importancia y que se consideraban especialmente controvertidos. Por lo que respecta al cambio de reglamentación, este se produjo para poder cumplir con los plazos impuestos por el presidente Chávez. El motivo de tal decisión estuvo relacionado con el empeoramiento de la situación económica y el posible impacto que esto podía tener en la popularidad del presidente y en el propio devenir del proceso constituyente¹⁰⁸. De acuerdo con Combellas:

y presión que se le imprimió, no pudo realizar adecuadamente en los 15 días que sesionó, la tarea de elaborar un proyecto acabado de Constitución, totalmente integrado y coherente". Véase Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, 186.

105 García-Guadilla y Hurtado, "Participation and constitution making in Colombia and Venezuela: Enlarging the scope of democracy?", 23.

106 Véase "Venezuela: Constitución llegará a meta final el 15 de diciembre", en *IPS*, 29 de octubre de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/10/venezuela-constitucion-llegara-a-meta-final-el-15-de-diciembre/>

107 La nueva reglamentación establecía los siguientes puntos: "1.-La discusión se hará por títulos. 2.- Los constituyentes se inscriben con propuestas de artículos, por escrito, que cambien el contenido u orientación del artículo aprobado en primera discusión. Nunca con cambios de redacción o estilo. 3.-Los constituyentes no podrán intervenir por más de tres minutos y por una sola vez. 4.-La votación se hará por capítulos, exceptuando aquellos artículos sobre los que existan propuestas presentadas, los cuales se votarán separadamente. 5.-Para la votación: la Secretaría no leerá los artículos aprobados en primera discusión. Únicamente leerá las propuestas. 6.-Toda modificación de redacción o estilo se hará por una comisión técnica". Sesión Ordinaria del viernes 12 de noviembre de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/42-anc-12-11-1999.pdf>

108 García-Guadilla y Hurtado, "Participation and constitution making in Colombia and Venezuela: Enlarging the scope of democracy?", 23. La situación económica influyó desde el mismo inicio del

Se trató de una decisión draconiana de la directiva de la Asamblea Nacional Constituyente que impidió un mayor debate, y algo sumamente grave, la negación al país de la oportunidad de conocer el proyecto en su totalidad y proponerle últimas modificaciones. Se actuó con arrogancia, *manu militari*, por parte de la directiva (Luis Miquilena, Isaías Rodríguez y Aristóbulo Istúriz), quienes bajo el argumento de la premura, *nolens volens* decidieron que el proyecto debía someterse a referéndum popular el 15 de diciembre, ejerciendo así una verdadera dictadura, no prescrita en el Estatuto, sobre el resto de constituyentes [...] La premura e improvisación que guiaron sus últimos actos, no dejaron de producir largas consecuencias indeseables: confusión sobre cuál texto de la Constitución se había efectivamente aprobado, debate sobre inclusión o exclusión de normas que no constan discutidas en el *Diario de Debates* e imperdonables errores gramaticales, de sintaxis y estilo¹⁰⁹.

Así lo entendieron también los representantes del Centro Carter, quienes hicieron hincapié en la importante limitación temporal. De acuerdo con sus observaciones:

La mayor presión durante el proceso fue el poco tiempo disponible. En un intento de respetar el plazo del 15 de noviembre para la aprobación de la nueva Constitución, impuesto por el presidente Chávez y aprobado por el presidente de la Asamblea Luis Miquilena, la Asamblea se vio forzada a enmendar las reglamentaciones para poder

proceso constituyente y, como se ha señalado, condicionó el proceso hasta el punto de limitarlo en sus tiempos. Dos días después de las elecciones a la Asamblea Constituyente, el presidente Chávez se reunió en Maracaibo con empresarios con el fin de señalarles que el proceso constituyente sería positivo para la recuperación de la confianza de los mercados internacionales. Véase “Venezuela: Empresarios cifran expectativas en la Constituyente”, en *IPS*, 28 de julio de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/07/venezuela-empresarios-cifran-expectativas-en-la-constituyente/>

La idea inicial del presidente tras los comicios era incluso reducir el plazo de redacción de la Constitución de seis a tres meses: “el 3 de noviembre deberíamos estar haciendo el referendo para que el pueblo acepte la nueva Constitución”. Véase “Venezuela: Constituyente define horizontes, apurada por Chávez”, en *IPS*, 29 de julio de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/07/venezuela-constituyente-define-horizontes-apurada-por-chavez/>

109 Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”. Viciano Pastor y Martínez Dalmau señalan en un mismo sentido que “la rapidez con que se desarrolló el proceso constituyente influyó negativamente en la nueva Constitución. La ausencia de debate final, cuando los responsables se percataron de que la discusión se estaba desarrollando en un tiempo muy superior al inicialmente previsto, menguó notablemente lo que podría haber sido una conciencia general de los problemas y de las posibles soluciones, y haber incidido en el consenso en la búsqueda de los mecanismos revolucionarios. Faltó mucho para agotar los ciento ochenta días desde la instalación de la Asamblea, tiempo máximo que le otorgaba la base quinta del Decreto de 10 de marzo, aprobado por el referéndum, y que recogió el artículo 4.º del Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente. Las condiciones sociopolíticas en las que estaba inmerso el país debieron aconsejar a los impulsores del proceso el recorte de los plazos, aun cuando con toda seguridad eran conscientes que desfavorecía el propio proceso y, por ello, la calidad, eficacia y posibilidades del texto final”. Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 201.

así acortar los tiempos de debate y discusión. El afán de acelerar el proceso de discusión resultó perjudicial para la calidad de la nueva Constitución de varias maneras: algunos artículos fueron aprobados sin el suficiente debate, otros fueron aprobados a pesar de ser inconsistentes con el resto del texto constitucional, también los intentos de la sociedad civil por participar en el debate sufrieron las consecuencias del apuro por finalizar las discusiones [...] A pesar de que la Asamblea intentó informar ampliamente al público sobre los contenidos de la nueva Constitución, no se contó con mecanismos institucionales destinados a incorporar correcciones una vez que se hubieran escuchado las opiniones de la sociedad civil¹¹⁰.

En otro orden de las cosas, si bien todo parecía indicar que, dada la composición de la Asamblea Constituyente (véase la tabla 4), el debate iba a ser prácticamente inexistente y el trabajo de aprobación de la Constitución se resumiría a la aprobación paulatina de un articulado convenido y conformado *grosso modo* entre la dirigencia del Polo Patriótico, como apuntan Viciano Pastor y Martínez Dalmau, “la propia dinámica de la Asamblea y las características de los debates demostrarían que únicamente Chávez era el verdadero punto en común entre las diferentes tendencias del Polo, y que no existía una homogeneidad de pensamiento en los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente [...] No se conformó un bloque homogéneo de pensamiento, ni se acataron sin discusión las indicaciones superiores”¹¹¹. De hecho, la inexistencia de oposición favoreció la discrepancia.

Tabla 4. Composición de la Asamblea Constituyente

Partido	Número de escaños	Partido de Coalición
MVR	53	Polo Patriótico
Chavistas sin filiación partidaria	36	Polo Patriótico
MAS	12	Polo Patriótico
PPT	12	Polo Patriótico
PCV	2	Polo Patriótico
27-N (Militares)	2	Polo Patriótico
Oposición	6	
Indígenas	3	
Otros (cercanos a Chávez)	5	
Total	131	

Fuente: elaboración propia con datos del Centro Carter.

110 Laura Neuman y Jennifer McCoy, “Observando cambio político en Venezuela: La Constitución bolivariana y las elecciones del 2000”, 2001, 27.

111 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 189.

El MVR votó dividido en varias cuestiones de importancia. Al tratarse de una organización nueva, que había conseguido atraer a personas de diferente procedencia e ideología, su capacidad para mantener en su seno diversas posturas (o su incapacidad para tener una línea homogénea en cuestiones clave) fue menor. A diferencia del MVR y del MAS, que tampoco consiguió imponer la disciplina de voto, Patria Para Todos sí actuó unido consiguiendo que algunas de sus propuestas (tales que la unicameralidad del legislativo o el Distrito Capital para Caracas y los correspondientes municipios del estado adyacente de Miranda) fueran mayoritarias e incorporadas al texto final.

La oposición, por su parte, participó muy activamente en los debates enriqueciendo el resultado final. No obstante, únicamente dos de los cuatro opositores suscribieron finalmente la nueva Constitución¹¹². Asimismo, los tres representantes de los pueblos indígenas tuvieron un importante papel, si bien centrado en sus intereses y los temas que les atañían directamente¹¹³.

La participación del conjunto de constituyentes fue, sin embargo, muy desigual. Tuvieron especial protagonismo los representantes de las diferentes

112 Brewer-Carías justificó su punto de vista señalando que “hubiéramos querido que el mismo hubiese estado redactado en otra forma y lo más importante, hubiéramos querido que en el texto se hubiesen sentado, efectivamente, las bases para la transformación del sistema político venezolano. Sin embargo, la Constitución que aprobó la Asamblea, lamentablemente en nuestro criterio, no asegura dicha transformación, de manera de garantizar el reemplazo del Estado centralizado de partidos, que está en crisis terminal, por uno descentralizado y participativo. Siempre pensamos que el gran debate del momento constituyente que vivía y aún vive el país, era el relativo a la descentralización política y a la democracia participativa. Más democracia exigía y exige más descentralización, única forma de lograr que sea más representativa y más participativa. Para ello debíamos construir un nuevo modelo de Estado descentralizado, con un nuevo sistema de democracia de participación, la cual no podía quedar solo reducida a referendos, que eliminara el monopolio de la representatividad y de la participación que detentan los partidos políticos. Lamentablemente, nada de ello se logró [...] La verdad es que el texto aprobado no logró superar el esquema centralista de la Constitución de 1961, con Estados minimizados políticamente, sin recursos tributarios propios [...] El centralismo del Estado, en todo caso, ahora aparece agravado con la eliminación del Senado, institución que podía permitir una representación igualitaria de los Estados para participar en la formulación de las políticas nacionales [...] Pero no solo no se superó el centralismo del Estado, sino que la Asamblea no cambió nada en relación con la partidocracia [...] Al centralismo y a la partidocracia en la nueva Constitución se agrega una concepción fuertemente estatista del sistema socio económico, contrario a toda idea de libertad y solidaridad social, en el cual el Estado sustituye a la propia sociedad y a las iniciativas particulares. El signo de la Constitución aprobada es el paternalismo estatal que minimiza la educación privada, los servicios médicos particulares y la participación de los individuos, incluso los asegurados, en el manejo de la seguridad social [...] Por supuesto, no nos arrepentimos de haber formado parte de la Asamblea, donde hicimos nuestro mejor esfuerzo por cumplir a cabalidad el mandato popular que nos confiaron más de un millón doscientos mil electores. Pero no podíamos votar por una Constitución que abre la vía al autoritarismo y el militarismo y que, en definitiva, cambia un centralismo por otro; cambia una partidocracia de unos partidos por otros; acentúa el estatismo y mezcla el presidencialismo con el militarismo. Ese no es el cambio político por el cual hemos luchado y por el cual continuaremos luchando”. Véase Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, 186.

113 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 191.

tendencias, subsumiéndose en las posturas adoptadas por estos el resto de constituyentes. No ayudaron tampoco las importantes diferencias formativas en cuanto a conocimientos jurídicos de los constituyentes, lo que conllevaba que algunos de ellos no estuvieran capacitados para seguir algunos de los debates¹¹⁴. De acuerdo con los representantes del Centro Carter, resultaba sorprendente la falta de asesoramiento legal y técnico al alcance de las comisiones¹¹⁵, lo que habría contribuido a mejorar tanto los debates como el resultado final.

Por último, ha de tenerse en cuenta que uno de los condicionantes que influyeron en los actos de la Asamblea Constituyente fue la presión exterior que hubo durante todo el proceso. El discurso abiertamente antineoliberal del Ejecutivo y la Asamblea, las buenas relaciones con Cuba o la declarada admiración hacia el sistema económico chino, causaron fuertes suspicacias y pronto se acusó al Gobierno de autoritario, equiparando el proceso constituyente a un golpe de Estado¹¹⁶. Con el fin de disminuir la presión de diferentes agentes internacionales y garantizar externamente la naturaleza democrática del proceso, el presidente Chávez viajó a Estados Unidos, Alemania e Italia¹¹⁷.

La Asamblea Constituyente, tras hacerse eco de la situación en varias ocasiones, aprobó el 9 de septiembre el acuerdo referente a la situación internacional, particularmente en lo que respecta a las opiniones equivocadas sobre el proceso constituyente venezolano y las manifestaciones desproporcionadas en ese mismo ámbito en relación al jefe del Estado¹¹⁸. En los considerandos del mismo se señalaba que “es necesario que los países del mundo, particularmente los del mundo llamado desarrollado y rico, comprendan que en Venezuela se vive una revolución pacífica, no violenta, democrática, de pleno ejercicio de la libertad, donde un pueblo titular de la soberanía en el ejercicio indiscutible del poder constituyente y horadada profundamente su conciencia, busca construir el porvenir mediante el desarrollo de un nuevo régimen capaz de configurar una justa sociedad libre, sustentada en la esencia de la libertad universal y en la salvaguarda de los más nobles valores morales y culturales, promoviendo una verdadera justicia social e igualdad entre sus ciudadanos”.

114 *Ibid.*, 190.

115 Neuman y McCoy, “Observando cambio político en Venezuela: La Constitución bolivariana y las elecciones del 2000”, 30.

116 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 193.

117 Véase “Venezuela: La Constituyente comienza a definir el futuro”, en *IPS*, 30 de septiembre de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/09/venezuela-la-constituyente-comienza-a-definir-el-futuro/>

118 Sesión Ordinaria del jueves 9 de septiembre de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/19-anc-09-09-1999.pdf>

Asimismo, resaltaba los siguientes puntos: el proceso constituyente se fundamentaba en la legitimidad democrática; el poder constituyente es previo y superior a los poderes constituidos (de acuerdo con lo establecido por la doctrina internacional en la materia y la propia Corte Suprema de Justicia); en cumplimiento de las bases comiciales aprobadas en referéndum se reiteraba el respeto por los tratados internacionales celebrados válidamente, ratificándose el artículo 1.º de los Pactos Internacionales de 1966, referente al derecho de autodeterminación de los pueblos y los principios de derecho internacional de no intervención, cooperación, asistencia recíproca, solución pacífica de las controversias, solidaridad internacional, búsqueda de la paz en el contexto de la justicia internacional y defensa de la libertad y la democracia; el carácter radicalmente pacífico del proceso de cambio por el que no se violaba el derecho, sino que se transformaba radicalmente en su estructura, dados los vicios inherentes al mismo y su fuerte deslegitimación; por primera vez en la historia de Venezuela se había llamado a un referéndum popular y todos los procesos electorales habían sido libres y con un respeto absoluto por la libertad de prensa; y uno de los fines del proceso de cambio era protagonizar una nueva fuerza moral en la que las diferencias entre los países endeudados y extremadamente pobres y los países ricos disminuyera radicalmente.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA

El Capítulo x del Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente estaba dedicado a la participación ciudadana. En este se establecía que la Asamblea debía desarrollar los mecanismos necesarios para hacer “realidad la injerencia del Soberano en el actual proceso constituyente” y propiciar “la participación ciudadana mediante la iniciativa de proyectos constitucionales generales o específicos, los derechos de palabra en las comisiones y la publicidad de las proposiciones que reciba”. Para la presentación de proyectos o proposiciones estaban legitimados los propios particulares, organizaciones y asociaciones. Todos ellos eran de obligada consideración por la comisión de trabajo respectiva, debiendo ser invitados a esta con derecho a voz los responsables de la presentación de los proyectos. Asimismo, debía darse difusión de las deliberaciones y votaciones en tiempo real por medios de comunicación nacionales y regionales a las horas de mayor audiencia pública, anunciando las transmisiones con la suficiente antelación para garantizar dicha audiencia.

Los objetivos planteados se cumplieron en gran medida, aunque únicamente durante la primera fase de debate constitucional debido a que la segunda fase, como se ha explicado, únicamente duró una semana. Así, durante la primera fase se produjo una amplia participación ciudadana en la que tuvo un rol preponderante la sociedad civil organizada: grupos de defensa del medioambiente, de los derechos humanos, feministas, indígenas, trabajadores, empresarios, el mundo universitario, la cultura y el deporte, el clero católico e iglesias evangélicas, gobernadores de los estados y alcaldes, entre otras organizaciones¹¹⁹.

A pesar del pronóstico inicial de los chavistas, los ciudadanos a nivel individual no tuvieron un rol protagonista y las propuestas provenientes del “buzón constituyente”, realizadas directamente por la ciudadanía a pie de calle, no tuvieron una traslación en el texto final¹²⁰. Como señalan Viciano Pastor y Martínez Dalmau, “la participación civil estuvo restringida, por la propia dinámica de la Asamblea Nacional Constituyente, a las agrupaciones con un medio o alto nivel de organización”¹²¹. Así, las comisiones de trabajo prestaron gran atención a las propuestas de la sociedad civil organizada llegando a aceptar muchas de sus propuestas. De hecho, las comisiones se apoyaron en gran medida y se asesoraron de las organizaciones sociales para la redacción de los informes que terminarían conformando el anteproyecto de Constitución que se presentó el 12 de octubre¹²².

Al principio de los trabajos de la Asamblea Constituyente se presentaron cinco propuestas de textos constitucionales diferentes¹²³ y las organizaciones sociales presentaron a su vez cientos de propuestas. Los canales para hacerlo eran variados, pudiendo presentarse propuestas por medio de la Oficina de Atención al Ciudadano de la Segunda Vicepresidencia, del Pleno, de la Comisión de Participación Ciudadana o directamente en las propias comisiones. A nivel informal se tuvieron en cuenta las propuestas realizadas en seminarios, foros, talleres y

119 Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”.

120 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 197.

121 *Ibid.*

122 *Ibid.*

123 El presidente de la Comisión Constitucional, Hermann Escarrá, indicó que al margen de la propuesta de Constitución del presidente se recibieron propuestas del Polo Patriótico, de Patria Para Todos, de la Universidad Santa María de Caracas y de la Universidad de los Andes. Véase “Venezuela: La Constitución tiene quien la escriba”, en *IPS*, 24 de agosto de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/08/venezuela-la-constitucion-tiene-quien-la-escriba/>
Combellas añade que “Los partidos Acción Democrática y Proyecto Venezuela hicieron llegar a la Asamblea sus propuestas constitucionales, al igual que Convergencia y la Asociación Civil Primero Justicia, que posteriormente se constituiría como partido político [...] a lo que hay que agregar la propuesta de los constituyentes Combellas y Tablante, quienes, con la colaboración del jurista Román Duque Corredor, presentaron las “Bases para la Constitución ciudadana” a la Asamblea Nacional Constituyente”. Véase Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”.

mesas de participación transmitidas por los medios de comunicación o a las que tenían acceso los constituyentes¹²⁴.

La introducción de propuestas, claro, no garantizaba su aprobación, dependía esta de, por lo menos, seis factores¹²⁵: (1) afinidad de la propuesta con el proyecto del Polo Patriótico; (2) presencia de constituyentes que representaran los intereses o demandas que buscaban introducirse; (3) grado de consolidación de la organización social; (4) creencias, valores y características personales de los miembros que componían cada una de las comisiones; (5) estrategia seguida por cada organización; y (6) procedimiento o metodología seguida para aprobar las propuestas.

García-Guadilla y Hurtado analizaron 644 propuestas provenientes de 201 organizaciones sociales introducidas en la Asamblea Constituyente mediante las mesas de participación dispuestas por la Red de Organizaciones Sinergia, y concluyeron que las organizaciones sociales que mayor éxito tuvieron fueron aquellas que cumplían con los factores arriba señalados¹²⁶. Así, el mayor número de propuestas introducidas, con un 66 % de aceptación, provino de organizaciones de derechos humanos, que defendían un proyecto de democracia participativa, y las organizaciones que menos propuestas lograron introducir fueron las de carácter neoliberal, que obtuvieron un 33 % de propuestas aprobadas. En números absolutos, más del 50 % de las propuestas fueron incorporadas en el texto constitucional, textualmente o con alguna modificación de estilo¹²⁷ (véase la tabla 5).

Tabla 5. Aprobación de las propuestas de las organizaciones sociales (resultados agregados por afinidad temática)

Organizaciones	Propuestas			
	Aprobada		Rechazada	
	N.º	%	N.º	%
Derechos humanos: Alianza Social por la Justicia, Asociación Primero Justicia, Foro por la Vida, Provea, Red de Apoyo por la Justicia y la Paz	233	64,9	126	35,1
Neoliberales: Sinergia, Cedice, Escuela de Vecinos	12	33,4	24	66,6
Ambientalistas: Red Ara	1	33,3	2	66,6

124 García-Guadilla y Hurtado, "Participation and constitution making in Colombia and Venezuela: Enlarging the scope of democracy?", 24.

125 *Ibid.*

126 *Ibid.*

127 María Pilar García-Guadilla, "Actores, organizaciones y movimientos sociales en la Venezuela del 2000: Logros, problemas y desafíos", en *Venezuela: Rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*, eds. María Pilar García-Guadilla y Marisa Ramos Rollón (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2002), 257.

Organizaciones	Propuestas			
	Aprobada		Rechazada	
	N.º	%	N.º	%
Mujeres: Coordinadora de ONG	14	33,3	28	66,6
Demás organizaciones	61	33,2	123	66,8
Total propuestas	321	51,4	303	48,6

Fuente: María Pilar García-Guadilla, “Actores, organizaciones y movimientos sociales en la Venezuela del 2000: Logros, problemas y desafíos”, en *Venezuela: Rupturas y continuidades del sistema político* (1999-2001), eds. María Pilar García-Guadilla y Marisa Ramos Rollón (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2002), 263.

Asimismo, es destacable el alto nivel de satisfacción de las organizaciones con el proceso participativo independientemente del número de propuestas que de hecho consiguieron introducir. Así, de acuerdo con las entrevistas que realizó, García-Guadilla concluye que “el proceso de discusión pública de las propuestas y su divulgación a la opinión pública política no solo a través de las Mesas de Participación, sino también a través de foros, mediante el cabildeo ante las comisiones y en los medios de comunicación y las marchas y manifestaciones públicas fue considerado por las organizaciones como muy exitoso”¹²⁸.

Una vez presentado el anteproyecto de Constitución, las organizaciones sociales continuaron con su labor participativa presionando e influenciando los debates. A este respecto, son especialmente ilustrativas polémicas como la posibilidad de dejar la puerta abierta a la legalización del aborto, en la que las autoridades eclesíásticas intentaron imponer su punto de vista relacionándose directamente con constituyentes con capacidad de decisión, aunque se acabara adoptando la posición de los grupos feministas¹²⁹; o la inclusión del adjetivo “veraz” en el debate acerca de la libertad de información, cuestión que acaparó la atención de los medios de comunicación.

Los pueblos indígenas también participaron activamente desde el principio del proceso planteando sus reivindicaciones, y acercándose hasta la misma sede de la Asamblea Constituyente, lugar que utilizaron para pernoctar y para

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ La Conferencia Episcopal venezolana reaccionó airadamente ante la decisión de la Asamblea llegando a amenazar con hacer campaña por el “no” en el referéndum. El mismo día que se produjo la votación, una delegación de diez obispos fue a presionar a la sede de la Asamblea y acusaron al Fondo de Naciones Unidas para la Población —el cual días antes se había manifestado a través de su director regional favorable a mantener en la Constitución la posibilidad de legalización futura del aborto— de financiar a grupos opuestos a la posición de la Iglesia. Véase “Venezuela: Aborto incendia vínculo entre Iglesia y Constituyente”, en *IPS*, 29 de octubre de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/10/venezuela-aborto-incendia-vinculo-entre-iglesia-y-constituyente/>

plantear sus reivindicaciones¹³⁰. Así, por ejemplo, el día 12 de agosto, niños indígenas presentaron a los constituyentes un documento en el que especificaban sus demandas (propiedad de la tierra, derechos de los niños, respeto a su identidad)¹³¹.

Por otra parte, el proceso constituyente tuvo también una amplia difusión y transparencia en sus deliberaciones. De acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Funcionamiento en sus artículos 33, 85 y 86¹³², todas las reuniones de las comisiones fueron públicas¹³³ y los debates, tanto en comisiones como en pleno, se transmitieron en directo por televisión y fueron ampliamente difundidos por internet en la página web de la Constituyente¹³⁴, en la que se podía consultar el borrador, las propuestas, noticias y declaraciones diarias, y por los diferentes medios de comunicación. Así, por ejemplo, en la prensa del momento se relata como el debate en torno al artículo 10.º del anteproyecto, relativo al no reconocimiento de tratados internacionales considerados viciados de nulidad, fue transmitido por el canal privado de noticias Globovisión¹³⁵. Esto permitió a la ciudadanía conocer las distintas posiciones de los constituyentes, identificar a

130 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 198.

131 Véase “Venezuela: Niños indígenas desafían a la Asamblea Constituyente”, en *IPS*, 12 de agosto de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/08/venezuela-ninos-indigenas-desafian-a-la-asamblea-constituyente/>

Finalmente, fueron reconocidos derechos a los indígenas, incluyendo el derecho a la propiedad de sus tierras ancestrales, que se plasmaron en el Capítulo VIII del Título III. Véase, asimismo, “Venezuela: Indígenas inician una nueva era constitucional”, en *IPS*, 4 de noviembre de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/11/venezuela-indigenas-inician-una-nueva-era-constitucional/>

132 Artículo 33: “Las deliberaciones de las Comisiones y el régimen de votación se registrarán por las mismas normas señaladas para la Asamblea, en cuanto le fueren aplicables. Las reuniones de las Comisiones serán públicas”.

Artículo 85: “El presidente y la Comisión de Coordinación procurarán la difusión de las deliberaciones y votación de la Asamblea en tiempo real por los medios de comunicación, tanto nacionales como regionales”.

Artículo 86: “Las sesiones en las cuales se discutan los proyectos de participación ciudadana y aquellas en las cuales se haya requerido la participación de representantes de las comunidades, se realizarán en las horas de mayor audiencia pública y su convocatoria con anuncio del proyecto a debatir se realizará con la antelación y difusión que garantice dicha audiencia”.

133 Por el contrario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.º “ninguna persona que no sea miembro de la Asamblea, invitado especial a ella o funcionario necesario para el trabajo de la misma, puede, bajo ningún pretexto, introducirse en el salón donde sesionan sus miembros. Se entiende por funcionarios necesarios para el trabajo de la Asamblea, los miembros de la Secretaría, los encargados de taquigrafía y redacción; asesores y encargados de la seguridad. La Asamblea Nacional Constituyente garantizará a los medios de comunicación social públicos y privados, nacionales, regionales e internacionales, todas las facilidades para la más amplia y oportuna cobertura de sus sesiones”.

134 La dirección <http://constituyente.cantv.net> no se encuentra ya disponible, entonces no se ha podido acceder a esta para obtener más datos.

135 Véase “Venezuela: Un debate constitucional apto para todo público”, en *IPS*, 20 de octubre de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/10/venezuela-un-debate-constitucional-pto-para-todo-publico/>

los que sobresalían por sus intervenciones y conocer el proceso de elaboración del texto constitucional.

La importante participación ciudadana y la transparencia del proceso tuvieron múltiples efectos positivos. Las organizaciones sociales, anteriormente excluidas, se legitimaron, transformaron y consolidaron como actores políticos de primer orden. Su visibilidad e incidencia pública a través de los medios de comunicación y sus negociaciones en la Asamblea Constituyente les permitió posicionarse como protagonistas del nuevo momento político junto a los partidos políticos.

Las organizaciones sociales se erigieron en portadoras de diversas demandas y proyectos de sociedad que debían de ser necesariamente tenidos en cuenta por los partidos políticos en el nuevo juego institucional. Como lo expresa García-Guadilla, “las organizaciones sociales se fortalecieron y contribuyeron a construir el marco legal-institucional necesario para la praxis de nuevos modelos de sociedad más inclusivos y democráticos [...] Al abrirse los mecanismos de participación, el proceso constituyente sentó las bases para una democracia más pluralista y formalmente participativa al incorporar nuevos valores, nuevos actores sociopolíticos y nuevas concepciones en la Constitución bolivariana de 1999”¹³⁶.

A pesar de que el balance del proceso de participación fue, a la luz de los datos aportados, positivo, la excesiva limitación temporal implicó que no se pudiera reposar, coordinar y consensuar las diferentes propuestas, lo que, a su vez, conllevó que la Constitución resultante sea “difícil de entender, excesivamente minuciosa, en muchos aspectos redundante, y con importantes contradicciones y declaraciones de intenciones inejecutables”¹³⁷. O, por expresarlo en otras palabras, se produce una relación directa entre la excesiva limitación temporal de un proceso constituyente y las potencialidades de la participación ciudadana. En el caso venezolano, a pesar de que se diseñaron adecuados mecanismos participativos, estos no pudieron desplegar todos sus efectos positivos debido a que la duración del proceso de redacción de la Constitución fue excesivamente corta.

136 García-Guadilla, “Actores, organizaciones y movimientos sociales en la Venezuela del 2000: Logros, problemas y desafíos”, 265.

137 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 198.

CAPÍTULO 4

EL CIERRE DEL PROCESO

REFERÉNDUM DE RATIFICACIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL

De acuerdo con la base comicial novena aprobada en referéndum el 25 de abril, según la cual la Constitución resultante de los trabajos de la Asamblea Constituyente sería sometida a referéndum dentro de los treinta días siguientes a su aprobación por mayoría absoluta, el 15 de diciembre de 1999 se celebró el referéndum de ratificación de la Constitución. Su regulación se estableció en un decreto emitido por la Asamblea Nacional Constituyente, publicado en la *Gaceta Oficial* el 3 de noviembre¹, desarrollado por las resoluciones n.º 991129-430 y 991129-437 del Consejo Nacional Electoral, en las que se dispuso que, en lo que resultaran aplicables, regirían los reglamentos, normas de procedimiento y normas relativas a la publicidad y propaganda electoral aprobadas para el anterior referéndum². Asimismo, el Consejo Nacional Electoral difundió el texto entre los votantes a fin de que pudieran conocerlo.

A diferencia de los anteriores procesos, en este caso sí hubo una campaña electoral opositora bien organizada que hizo hincapié en los defectos del texto constitucional³ y que contó con el apoyo de diversos medios de comunicación,

- 1 *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, n.º 36.821 del 3 de noviembre de 1999. Disponible en línea en: <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/1999/36821.pdf>
Asimismo, la Asamblea Constituyente decretó el 9 de diciembre declarar festivo el día de celebración del referéndum de acuerdo con lo establecido en el artículo 212 de la Ley Orgánica del Trabajo, en el que se señalaba que serían días festivos, entre otros, los que así se declaran por el Gobierno Nacional, por los estados o por las municipalidades. Asimismo, se declaraba que el trabajador debía cobrar su salario ordinario o, en caso de tener que prestar servicio, deducírsele el tiempo necesario para ejercer el sufragio. Sesión Ordinaria del jueves 9 de diciembre de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/48-anc-09-12-1999.pdf> y *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, n.º 36.849 del 13 de diciembre de 1999. Disponible en línea en: <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/1999/36849.pdf>
- 2 "Observación Electoral en la República de Venezuela. Referéndum II del 15 de diciembre de 1999", 2000, 4.
- 3 Uno de los asuntos más polémicos fue el cambio del nombre del país por el de República Bolivariana de Venezuela. Incluso desde las filas chavistas, esta decisión, impulsada y defendida por el presidente Chávez, fue duramente criticada. Hermann Escarrá, presidente de la Comisión Constitucional, declaró que "con eso divides al país innecesariamente: bolivarianos y no bolivarianos". Véase "Venezuela: Polémica sobre propuesta de cambiar el nombre del país", en *IPS*, 26 de noviembre de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/11/venezuela-polemica-sobre-propuesta-de-cambiar-el-nombre-del-pais/>

organizaciones de la sociedad civil, la patronal (Fedecámaras), constituyentes, partidos (AD, COPEI, Proyecto Venezuela), alcaldes y gobernadores de la oposición⁴. Asimismo, se inscribieron múltiples grupos en el Consejo Nacional Electoral con el fin de coordinar esfuerzos para lograr el rechazo de la propuesta de Constitución⁵. Fue el caso, por ejemplo, de “Constituyentes por el NO”, compuesto por Claudio Fermín, Alberto Franceschi, Allan Brewer-Carías, Jorge Olavarría y Antonio Di’Giampaolo; “Venezolanos por el NO”, que contaba con Leopoldo Martínez y Gerardo Blyde; o “Movimiento Venezuela-NO”, representado por Antonio Ledezma y Claudio Fermín, y que buscaba captar el voto negativo de los simpatizantes de AD que no se sentían cercanos a la dirección nacional del partido⁶. Por su parte, la Conferencia Episcopal Venezolana y la Confederación de Trabajadores de Venezuela no tomaron postura, a pesar de que destacados miembros de ambas organizaciones —en el caso de la segunda, el presidente y el secretario general— llamaron al NO. Igualmente, y como vendría siendo habitual a partir de entonces, uno de los argumentos fuertes que sirvieron para unificar a la oposición contra el chavismo fueron las buenas relaciones de este con el Gobierno cubano⁷.

Sin embargo, a pesar de los importantes apoyos que tuvo el NO, la voluntad de cambio y la adscripción al proyecto chavista siguió siendo mayoritaria. A la pregunta que se formuló⁸ (¿Aprueba usted el Proyecto de Constitución

Otros puntos de debate importante fueron la falta de coherencia lógica de su contenido, el aborto, el debilitamiento del control civil sobre las Fuerzas Armadas, el restablecimiento de la seguridad social centralizada y determinadas disposiciones laborales. Véase Neuman y McCoy, “Observando cambio político en Venezuela: La Constitución bolivariana y las elecciones del 2000”, 33.

- 4 Véase “Venezuela: Referendo constitucional detona antagonismos”, en *IPS*, 23 de noviembre de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/11/venezuela-referendo-constitucional-detona-antagonismos/>
- 5 Véase “Venezuela: Chávez desenvaina la espada por la Constitución”, en *IPS*, 25 de noviembre de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/11/venezuela-chavez-desenvaina-la-espada-por-la-constitucion/>
- 6 Véase “Lucha entre dos”, en *El Universal*, 12 de diciembre de 1999. Disponible en línea en: http://www.eluniversal.com/1999/12/12/pol_art_12401AA
- 7 Véase “Venezuela: Cuba no desaparece de la campaña constitucional”, en *IPS*, 2 de diciembre de 1999. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/1999/12/venezuela-cuba-no-desaparece-de-la-campana-constitucional/>
- 8 Durante un breve período de tiempo, la Asamblea Constituyente aprobó un decreto por el que junto a la pregunta de aprobación del referéndum se plantearían dos preguntas más acerca de la continuidad del presidente de la República y de cada gobernador regional (Sesión Ordinaria del 19 de noviembre de 1999). Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/46-anc-19-11-1999.pdf> Algunos sectores defendieron que las dos preguntas adicionales eran una maniobra plebiscitaria, mientras otros sostuvieron que la Asamblea solo tenía competencia para someter a votación la Constitución o que no podía consultarse sobre una relegitimación de poderes tomando como base una Constitución que todavía no había sido aprobada. Véase el Informe de la Organización de los Estados Americanos citado *supra*, p. 2.

elaborado por la Asamblea Nacional Constituyente?⁹) respondió afirmativamente un 71,78 % de los votantes, mientras que los votos negativos fueron el 28,22 % y los votos nulos el 4,55 %. En algunos estados, no obstante, el resultado fue más ajustado, lo que ya dejaba entrever futuros refugios de la oposición (véase la tabla 1).

La abstención, a pesar de ser inferior al referéndum del 25 de abril, fue igualmente elevada, pues un 55,62 % de los venezolanos con derecho a voto no lo ejercieron (véase la tabla 2). A los factores explicativos de la elevada abstención que se han ido analizando han de sumarse aquí las adversas condiciones climatológicas, que provocaron, según el Acuerdo de la Comisión Delegada del Congreso de la República que expresaba su solidaridad con las poblaciones afectadas, publicado en la *Gaceta Oficial* del mismo día 15¹⁰, inundaciones graves en los estados Miranda, Vargas, Yaracuy, Anzoátegui, Nueva Esparta, Falcón y Zulia, entre otras entidades federales, provocando una elevada pérdida de vidas, alteraciones severas en las comunicaciones y destrucción de viviendas¹¹. Tal situación llevó a que las votaciones se extendieran durante dos horas más dado que se demoró la apertura de algunos centros de votación¹² y que el presidente Chávez declarara el Estado de Emergencia Nacional en las entidades federales afectadas.

9 Puede verse una fotografía de la papeleta en Neuman y McCoy, "Observando cambio político en Venezuela: La Constitución bolivariana y las elecciones del 2000", 85.

10 *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, n.º 36.851 del 15 de diciembre de 1999. Disponible en línea en: <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/1999/36851.pdf>

11 De acuerdo con las estimaciones que se realizaron, 50.000 personas perdieron la vida y 400.000, su vivienda. Fue el peor desastre natural de Venezuela en décadas. Véase Neuman y McCoy, "Observando cambio político en Venezuela: La Constitución bolivariana y las elecciones del 2000", 37. La situación fue especialmente trágica en el estado Vargas, lo que conllevó que fuera la entidad federal con mayor porcentaje de abstención, el 66,40 %. Pueden consultarse en YouTube las declaraciones del presidente Chávez el mismo día 15, en "Legado del cmdte. Chávez el día de aprobación de la Constitución del 15 de diciembre de 1999". Disponible en línea en: <https://www.youtube.com/watch?v=o67cb41TDUg>.

12 Los comicios debían acabar a las cuatro de la tarde, pero la Comisión Nacional Electoral anunció su extensión hasta las seis, para que más gente pudiera acudir a las urnas. No obstante, cuando los centros de votación recibieron la noticia, algunos ya habían transmitido los resultados y cerrado sus puertas y otros reabrieron iniciando un nuevo registro y contando los votos manualmente.

Tabla 1. Resultados electorales del referéndum de ratificación de la Constitución del 15 de diciembre de 1999 (datos en porcentaje)

Entidad Federal	Votos por el sí	Votos por el NO	Votos nulos	Participación	Abstención
Distrito Federal	72,16	27,84	3,87	51,01	48,99
Estado Amazonas	68,15	31,85	9,49	48,34	51,66
Estado Anzoátegui	77,31	22,69	4,72	41,31	58,59
Estado Apure	63,74	36,26	6,95	41,24	58,76
Estado Aragua	82,60	17,40	3,14	49,10	50,90
Estado Barinas	76,31	23,69	3,48	43,00	57,00
Estado Bolívar	79,46	20,54	5,00	41,47	58,53
Estado Carabobo	70,43	29,57	4,44	50,12	49,88
Estado Cojedes	66,93	33,07	8,06	47,43	52,57
Estado Delta Amacuro	75,67	24,33	5,04	40,86	59,14
Estado Falcón	70,55	29,45	5,56	35,71	64,29
Estado Guárico	74,83	25,17	5,46	39,11	60,89
Estado Lara	74,35	25,65	4,89	43,43	56,57
Estado Mérida	69,47	30,53	4,66	47,59	52,41
Estado Miranda	60,46	39,53	3,95	49,80	50,20
Estado Monagas	72,36	27,64	4,24	43,67	56,33
Estado Nueva Esparta	69,55	30,45	4,05	36,21	63,79
Estado Portuguesa	81,37	18,63	5,70	45,91	54,09
Estado Sucre	73,93	26,07	4,64	33,70	66,30
Estado Táchira	72,07	27,93	4,28	49,18	50,82
Estado Trujillo	76,50	23,50	5,45	42,21	57,79
Estado Vargas	76,08	23,92	4,60	33,60	66,40
Estado Yaracuy	70,31	29,69	6,21	41,91	58,09
Estado Zulia	66,82	33,18	4,76	38,31	61,69
Exterior	42,38	57,62	2,15	28,81	71,19
Total Venezuela	71,78	28,22	4,55	44,37	55,63

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional Electoral.

Tabla 2. Evolución de la abstención

Comicios	Porcentaje de abstención
Elecciones parlamentarias (8 de noviembre)	47,6
Elecciones presidenciales (6 de diciembre)	36,6
Referéndum bases comiciales (25 de abril)	62,4
Elecciones Asamblea Constituyente (25 de julio)	53,8
Referéndum aprobatorio (6 de diciembre)	55,6

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional Electoral.

En suma, el balance de los tres procesos electorales realizados en 1999 permite concluir, en palabras de Kornblith, que

las fuerzas emergentes se impusieron con fuerza y rapidez en el escenario político. Aprovecharon su inicial apoyo popular para profundizar y potenciar su capacidad de ocupar posiciones de poder, más allá de lo que derivaba naturalmente del cuadro electoral resultante de las elecciones de noviembre y diciembre [de 1998]. En apenas un año habían aprobado una Constitución y en el transcurso del proceso constituyente desplazaron a los sectores políticos tradicionales y se conformaron como una nueva clase política. Lo que el Polo Patriótico no logró a través de los comicios de 1998, lo obtuvo a través del proceso constituyente, como la cuasi inhabilitación del Congreso y la intervención del Poder Judicial¹³.

RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

Decreto de Régimen de Transición del Poder Público del 22 de diciembre de 1999

A pesar de que la Constitución estaba aprobada y ratificada, y había entrado en vigor, la Asamblea Nacional Constituyente decidió agotar el plazo de seis meses previsto en las bases comiciales y continuó sus trabajos hasta el 30 de enero del 2000¹⁴. La Constitución no regulaba en sus dieciocho disposiciones transitorias¹⁵

13 Kornblith, "Del puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela", 181.

14 La decisión se tomó el 20 de diciembre mediante decreto. En los considerandos se señalaba que la Asamblea Nacional Constituyente iba a seguir ejerciendo el poder constituyente originario: "Que la base comicial 5 establece que la Asamblea Nacional Constituyente funcionará durante 180 días contados a partir del día de su instalación; Que el pueblo de Venezuela otorgó a la Asamblea Nacional Constituyente poderes para transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa, mediante referéndum el 25 de abril de 1999, y en concordancia con lo previsto en el artículo 1.º del Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente; Que los poderes otorgados a la Asamblea Nacional Constituyente han sido reconocidos por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia, como originario y supraconstitucional; Que se requiere decretar los actos constitucionales necesarios para la transición hacia el nuevo Estado previsto en la Constitución aprobada por el pueblo de Venezuela" (Sesión Solemne del lunes 20 de diciembre de 1999). Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/49-anc-20-12-1999.pdf>

Tal y como relata Brewer-Carías, a partir de esa sesión, los constituyentes opositores no volvieron a acudir a ninguna otra sesión, a excepción de aquella en la que se ejecutó la disposición transitoria primera, puesto que entendían que el trabajo por el que habían sido electos ya había concluido. Véase Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, 344.

15 Las disposiciones transitorias preveían que la Constitución se aplicara en un breve periodo de tiempo. Así, se establecieron varios periodos para que la Asamblea Nacional fuera ocupándose progresivamente del desarrollo legal de la Constitución. En un periodo de seis meses a partir de la instalación de la Asamblea Nacional, esta debía aprobar, por ejemplo, una reforma parcial del Código Penal y una ley orgánica de estados de excepción. Dentro del primer año, entre otras cuestiones, la Asamblea Nacional debía aprobar legislación sobre la sanción a la tortura, una

la transición inmediata de los titulares de los órganos del poder público, a excepción del defensor del Pueblo, que, de acuerdo con la disposición transitoria novena, debía ser designado provisionalmente por la propia Asamblea Nacional Constituyente, hasta que la nueva Asamblea Nacional hiciera lo propio. De esta forma, con el fin de regular la transición de los titulares del poder público, la Asamblea Nacional Constituyente decretó, una semana después del referéndum de ratificación de la Constitución y antes de publicarse esta en la *Gaceta Oficial*, el Régimen de Transición del Poder Público¹⁶, que desarrollaba y complementaba las disposiciones transitorias y tenía por objetivo “permitir la vigencia inmediata de la Constitución aprobada”.

La Asamblea Nacional Constituyente legitimó su decisión, tal y como se señala en los considerandos del decreto, amparándose, del mismo modo en que venía haciéndolo hasta el momento, en el referéndum del 25 de abril y, por tanto, en actuar en ejercicio del poder constituyente originario. Así, y de acuerdo con el artículo 1.º del Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, por el que esta estaba facultada para declarar la cesación de las autoridades que conformen el poder público, se procedió a una reestructuración de este bajo la dirección de la Asamblea.

En primer lugar, se declaró la disolución del Congreso de la República y, por consiguiente, la cesación en sus funciones de los diputados y senadores. Fue sustituido provisionalmente (a partir del 1.º de febrero y hasta las elecciones que tuvieron lugar a finales de julio) por la Comisión Legislativa Nacional (conocida

ley orgánica sobre refugiados y asilados, reformar la ley orgánica del trabajo, una ley orgánica procesal, la hacienda pública estatal, el Banco Central de Venezuela y el cuerpo policial. En un plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor de la Constitución (el 30 de diciembre de 1999) debía dictarse una reforma del Código Orgánico Tributario. En cualquier caso, en un plazo de no más de dos años, la Asamblea Nacional debía legislar sobre todas las materias relacionadas con la Constitución, con lo que la disposición derogatoria, según la cual “el resto del ordenamiento jurídico mantendrá su vigencia en todo lo que no contradiga a esta Constitución”, tenía fecha de caducidad. Por último, interesa recalcar que la disposición transitoria octava establecía que “mientras se promulgan las nuevas leyes electorales previstas en esta Constitución los procesos electorales serán convocados, organizados, dirigidos y supervisados por el Consejo Nacional Electoral”. Como señalan Viciano Pastor y Martínez Dalmau, “el nuevo Parlamento [la Asamblea Nacional], abrumado por la impresionante labor encomendada por el texto constitucional, decidió conceder una ley habilitante al Ejecutivo, por la cual éste asumía el encargo de legislar sobre no pocas y relevantes materias. A través de una interpretación más que dudosa de las disposiciones transitorias de la Constitución, la Asamblea Nacional se reservó una serie de leyes y confirió la potestad legislativa al Ejecutivo respecto a las restantes”. Véase Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 262.

16 *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, n.º 36.859 del 29 de diciembre de 1999. Disponible en línea en: <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/1999/36859.pdf>
El decreto había sido publicado inicialmente el 27 de diciembre, pero, de acuerdo con la Ley de Publicaciones Oficiales, se llevó a cabo su reimpresión subsanando un error, lo que se repitió el 28 de marzo del 2000 modificando otros errores. Esta práctica, la reimpresión por error material, es un recurso utilizado habitualmente en Venezuela.

popularmente como el “Congresillo”), integrada por veintiún miembros, diez de ellos constituyentes, y los restantes designados directamente por la dirección de la Asamblea Constituyente¹⁷, que quedaban inhabilitados para optar en el siguiente periodo electoral a cargos de elección popular.

Entre las funciones que se le atribuyeron a la Comisión Legislativa Nacional destaca la capacidad para legislar en materias de competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del poder nacional, el ejercicio de funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, autorizar el nombramiento del procurador general y de los jefes de las misiones diplomáticas permanentes, designar provisionalmente (hasta que se hiciera de acuerdo con lo establecido en la Constitución aprobada) a los miembros del Consejo Nacional Electoral, nombrar a las autoridades y funcionarios cuya designación corresponda a la Asamblea Nacional de conformidad con la Constitución aprobada, la designación provisional de los representantes en el Parlamento Latinoamericano y el Parlamento Andino y fijar las fechas de los próximos comicios de los cargos de elección popular.

Durante los meses en que sesionó, como lo recogen Viciano Pastor y Martínez Dalmau, “la Comisión Legislativa Nacional aprobó 27 leyes, 24 de las cuales fueron sancionadas, publicadas y entraron en vigor. Si bien entre esta producción legislativa se encontraban disposiciones de menor envergadura, algunas de las leyes aprobadas eran cruciales en la construcción del nuevo ordenamiento jurídico del país y de la nueva institucionalidad. Tal era el caso de la Ley de Régimen Penitenciario, la Ley de Telecomunicaciones, la Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional, la reforma del Código Orgánico Procesal Penal, la Ley Orgánica de la Administración Financiera y del Control Interno del Sector Público y la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización”¹⁸.

Por otra parte, se adoptaba una solución similar para las Asambleas Legislativas de los estados, declarando su disolución, cesando a sus diputados y designando comisiones legislativas estatales integradas por cinco ciudadanos designados por la Comisión Coordinadora de la Asamblea Nacional Constituyente. Esto es, a diferencia de la Comisión Legislativa Nacional, todos sus miembros eran designados directamente por la Asamblea Nacional Constituyente, no perteneciendo ninguno de ellos a las disueltas asambleas legislativas. En cuanto

17 De acuerdo con el artículo 5.º, la Comisión Legislativa Nacional la integraron Adán Chávez, Alejandro Silva, Aurora Zapata, Blanca Nieves Portocarrero, Elías Jaua, Eliécer Otaiza, Ernesto Palacios Pru, Giovanni Finol, José Vielma Mora, Julio César Fernández, Luis Miquilena, Luis Gamargo, María Angélica Jaramillo, María Eugenia Togni, Maury Briceño, Miguel Madriz, Nelson Merentes, Nora Uribe, Óscar Feo, Rafael Vargas y Reinaldo Cervini.

18 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 262.

a sus competencias, se les otorgaron las mismas que la Constitución de 1999 a los consejos legislativos.

Por el contrario, los concejos municipales y los alcaldes no fueron disueltos o cesados de sus cargos, aunque debían ejercer sus funciones bajo la supervisión y control de la Asamblea Nacional Constituyente o de la Comisión Legislativa Nacional, las cuales podían llegar a sustituir total o parcialmente a los concejos municipales y a los alcaldes. Todo esto, de nuevo, hasta la elección de sus nuevos integrantes. Tampoco se cesó de sus funciones al presidente de la República y a los gobernadores de los estados, los que, como los alcaldes, continuarían en el ejercicio de sus funciones hasta las elecciones.

Por lo que respecta al poder judicial, la Corte Suprema de Justicia pasó a conformar el Tribunal Supremo de Justicia. De acuerdo con lo establecido en el artículo 262 de la Constitución de 1999, además de las salas Político Administrativa, de Casación Penal y de Casación Civil, se crearon las salas Constitucional, Social y Electoral. El decreto designó a los magistrados que conformaron cada una de las salas provisionalmente (hasta que la Asamblea Nacional realizara las designaciones definitivas). Por su parte, el Consejo de Judicatura pasó a conformar la Dirección Ejecutiva de la Magistratura (equivalente en España al Consejo General del Poder Judicial y en Colombia al Consejo Superior de la Judicatura), adscrita al Tribunal Supremo de Justicia. A su vez, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, que sustituyó a la Comisión de Emergencia Nacional, creada el 25 de agosto de 1999, a través del Decreto de Reorganización del Poder Judicial, pasó a ejercer las funciones de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura hasta que esta empezara a funcionar.

De acuerdo con lo establecido en el decreto, se designó también al defensor del Pueblo, el fiscal general de la República y al controlador general de la República (el equivalente en España al presidente del Tribunal de Cuentas y en Colombia al contralor general). Asimismo, se designó provisionalmente a los miembros del Consejo Nacional Electoral y se determinó que las elecciones de la Asamblea Nacional, los consejos legislativos de los estados, los concejos municipales, el presidente de la República, los gobernadores de Estado y los alcaldes las organizaría el Consejo Nacional Electoral de acuerdo con la fecha y al Estatuto Electoral que aprobara la Asamblea Nacional Constituyente. Más tarde se analizarán en detalle el Estatuto y las primeras elecciones.

El decreto fue duramente criticado tanto por la oposición como por algunos miembros de las filas chavistas. Desde la oposición, Brewer-Carías entendía que, dado que las disposiciones transitorias no establecían ni regulaban la transición de los titulares de los órganos del poder público, debía seguirse con el

“principio del funcionamiento del Estado, de que mientras un nuevo funcionario no tome posesión de un cargo el funcionario anterior está obligado a permanecer en el mismo”. Así, el Congreso electo en 1998 debía continuar sus trabajos hasta la elección de la Asamblea Nacional, el presidente de la República debía permanecer en el cargo hasta que se eligiera de acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1999, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia debían también permanecer en el cargo hasta que la Asamblea Nacional que se eligiera regulara el nuevo Tribunal Supremo de Justicia y nombrara a sus magistrados, y el fiscal general, el controlador general y los miembros del Consejo Nacional Electoral debían también permanecer en sus cargos hasta que la nueva Asamblea Nacional los eligiera. Lo mismo entendía el constituyente que debía producirse respecto a los cargos de órganos subestatales (las asambleas legislativas electas en 1998, los gobernadores de los estados y los órganos del poder municipal). Asimismo, también defendía que el sistema electoral para la elección de los nuevos diputados a la Asamblea Nacional debía ser el que estaba vigente en aquel momento, siendo adaptado por el Consejo Nacional Electoral a la Constitución de 1999¹⁹. En suma, como el citado autor lo expresa,

La Asamblea, sin ningún poder derivado del pueblo, ilegítimamente, decidió dictar por sí misma y al margen de la nueva Constitución que ella misma había redactado, sancionado y proclamado dos días antes (20-12-99) un régimen constitucional transitorio no establecido en el texto de la nueva Constitución y sin someterlo a aprobación popular por la vía de referendo. Supuestamente, para suplir los vacíos que la misma Asamblea había originado al no prever, el régimen de transición del Poder en las Disposiciones Transitorias de la Constitución, la Asamblea, en lugar de aplicar, en general, el mencionado principio de continuidad del Poder que se reflejó en el artículo 16 del Decreto, incurrió en usurpación de autoridad, la del poder constituyente originario del pueblo, quien era el que podía aprobar ese régimen transitorio en el referendo del 15-12-99, y lo estableció una semana después (22-12-99), en el antes mencionado Decreto, y violó, además, las bases comiciales del referendo del 25 de abril de 1999. La Asamblea Nacional Constituyente había continuado con su táctica del golpe de Estado²⁰.

Desde las filas chavistas, Combella ha señalado que el Régimen Transitorio no fue contemplado en las disposiciones transitorias de la Constitución de 1999

19 Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, 338.

20 *Ibid.*, 346.

y que estaba en contradicción abierta con las bases comiciales aprobadas en referéndum. A su juicio, estas legitimaban a la Asamblea Nacional Constituyente para llevar a cabo tareas diferentes a las de la discusión y redacción del texto constitucional hasta la aprobación de la Constitución (motivo por el cual se llevó a cabo la argucia jurídica de retrasar la publicación en la *Gaceta Oficial* de la aprobada Constitución hasta el 30 de diciembre, al entender del citado constituyente²¹). Combellas señala también que la designación de los miembros de los diferentes órganos citados se llevó a cabo no solo sin la intervención directa de la ciudadanía, sino que ni siquiera hubo un proceso participativo y transparente: “sencillamente se designaron a dedo”²². A esto ha de añadirse, tal y como señala Romero Jiménez, que se produjo una concentración de los poderes del Estado en manos del Polo Patriótico que “dejaba a la oposición desprovista de cualquier instrumento del poder público”²³.

Viciano Pastor y Martínez Dalmau han insistido también en la falta de legitimación democrática de los miembros designados. A su juicio, por lo que respecta al “Congresillo”, “un estricto respeto al principio democrático hubiera requerido que fuese la Asamblea Nacional Constituyente, o una parte de ella directamente elegida por los ciudadanos, la que permaneciera durante el periodo de transición hasta la elección de los nuevos parlamentarios”²⁴.

Más de lo mismo puede decirse de la disolución de las asambleas legislativas de los Estados, con el agravante de que en las comisiones legislativas estatales ni siquiera una parte de sus miembros estaba legitimada directamente por la ciudadanía.

En suma, y siguiendo con el análisis de Viciano Pastor y Martínez Dalmau, el “régimen transitorio no contaba con ninguna legitimación constitucional que avalara su vigencia, cuando bien pudiera haberse previsto en las disposiciones transitorias de la recién aprobada Constitución el método [...] de la regulación por acto constituyente directo de las características del itinerario y adaptación de un régimen constitucional a otro diferente”²⁵. Esto es, desde el plano de la legitimidad democrática directa lo deseable habría sido que el régimen de transición se regulara íntegramente en la Constitución y que, por tanto, este se hubiera

21 Combellas, “La Constitución de 1999 y la reforma política: implicaciones para la gobernabilidad democrática”, 10. Brewer-Carías coincide en la apreciación señalando que la publicación de la Constitución fue “deliberadamente demorada”. Véase Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, 345.

22 Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”.

23 Romero Jiménez, “Hugo Chávez: construcción hegemónica del poder y desplazamiento de los actores tradicionales en Venezuela (1998-2000)”, 84.

24 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 251.

25 *Ibid.*, 248.

sometido a aprobación popular²⁶. Sin embargo, no solo no se hizo así, sino que la Asamblea Nacional Constituyente alargó sus trabajos hasta el 30 de enero, delegando después durante meses los poderes del Estado a sujetos no electos por la ciudadanía que, además, aprobaron leyes de importancia, con lo que la situación fue doblemente intolerable desde el plano democrático.

Ante las críticas, el oficialismo insistió en que se trataba únicamente de designaciones temporales y que, una vez se llevaran a cabo las elecciones, todos los cargos serían ocupados de acuerdo con los mecanismos establecidos en la Constitución de 1999²⁷.

La convalidación del Régimen de Transición del Poder Público por el Tribunal Supremo de Justicia

Como era previsible, el decreto fue impugnado por inconstitucionalidad. Fue el ya creado Tribunal Supremo de Justicia el que dio respuesta a las impugnaciones convalidando las actuaciones de la Asamblea Nacional Constituyente y situando al Régimen de Transición con un rango equivalente al de la Constitución de 1999. En una primera sentencia, del 26 de enero del 2000²⁸, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, siendo ponente el magistrado Iván Rincón Urdeneta, dio respuesta a un recurso de nulidad por inconstitucionalidad presentado conjuntamente con una acción de amparo constitucional por un ciudadano que entendía que el nombramiento del fiscal general de la República, el controlador general de la República, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, la defensora del Pueblo, los directivos del Consejo Nacional Electoral y los miembros del “Congresillo”, designados por el presidente de la Asamblea

26 Podía haberse llevado a cabo, incluso, una vía intermedia, de tal forma que aunque el régimen de transición no estuviera regulado íntegramente en la Constitución, este hubiera sido aprobado vía referéndum el mismo día de la votación sobre la nueva Constitución. Esta opción se barajó, con un objetivo parcial, en la Asamblea Nacional Constituyente, cuando el 19 de noviembre se aprobó un decreto por el que se convocaba a un referéndum consultivo, que tendría lugar el mismo día que el referéndum aprobatorio de la Constitución, con el fin de que “el pueblo se pronuncie sobre la permanencia o no, de la Presidencia de la República y a las gobernaciones de cada una de las 23 entidades federales, sujetas a elección popular”. Sesión Ordinaria del viernes 19 de noviembre de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/46-anc-19-11-1999.pdf> El citado referéndum, no obstante, fue revocado días después, en la sesión del 9 de diciembre. Esto es, se aprobó pocos días antes del referéndum de ratificación, que quedara “sin efecto la solicitud de convocatoria al referéndum consultivo y que se mantenga la solicitud del referéndum aprobatorio para la Constitución con fecha 15 de diciembre de 1999”. Sesión Ordinaria del jueves 9 de diciembre de 1999. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/48-anc-09-12-1999.pdf>

27 Neuman y McCoy, “Observando cambio político en Venezuela: La Constitución bolivariana y las elecciones del 2000”, 40.

28 Puede consultarse en línea en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/Enero/04-260100-00-009.htm>

Nacional Constituyente, Luis Miquilena, bajo instrucciones directas del presidente de la República, había violado abiertamente el principio de separación de poderes; que la Junta Directiva del Tribunal Supremo de Justicia fue designada “por un método de cogollos” (cúpulas); que el fiscal general de la República designado, Javier Elechiguerra, y el controlador general de la República, Clodosbaldo Russián, eran miembros de los partidos de Gobierno y “adeptos al presidente de la República”; que el Tribunal Supremo de Justicia y el defensor del Pueblo son instituciones no establecidas en la Constitución de 1961; que el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente no podía calificarse como un acto “supraconstitucional” dado que esta cesó en sus funciones el 15 de diciembre de 1999, tras la aceptación por referéndum de la nueva Constitución; que sus derechos constitucionales habían sido violados y estaban amenazados dado que podía no ser juzgado por jueces naturales, no quedaba garantizada la imparcialidad en la administración de las elecciones, que tanto el fiscal general de la República como el controlador general de la República podían adoptar decisiones que favorecieran al presidente de la República y que el mismo Tribunal Supremo de Justicia podría juzgarlo sin tener jurisdicción ni competencia para ello.

A todo esto, la Sala contestó que el escrito que dio lugar al fallo fue interpuesto el 29 de diciembre de 1999, esto es, dentro del periodo de seis meses dentro del cual la Asamblea Nacional Constituyente estaba legitimada para llevar a cabo sus trabajos, los cuales no eran únicamente la redacción de un nuevo texto constitucional sino también, de acuerdo con las bases comiciales aprobadas en referéndum, “transformar el Estado y crear un ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa”. En cualquier caso, señalaba la Sala, el decreto, y por tanto los nombramientos de los citados cargos, habían sido realizados durante la vigencia de la Constitución de 1961, puesto que el decreto tenía fecha del 22 de diciembre y fue publicado en la *Gaceta Oficial* el 29 de diciembre, mientras que la Constitución de 1999 fue publicada en la *Gaceta Oficial*, entrando en vigor el 30 de diciembre. De esta forma, partiendo de la base de que el decreto es un acto que tuvo lugar durante la vigencia de la Constitución de 1961, la Sala retomó la argumentación de la sentencia, analizada anteriormente, del 14 de octubre de 1999, entendiéndose que se trataba de un acto supraconstitucional que no podía ser juzgado a la luz de la Constitución de 1961.

En un mismo sentido se volvió a pronunciar la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia del 27 de enero del 2000²⁹, siendo

29 Puede consultarse en línea en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/06-270100-000011.HTM>

ponente el magistrado Héctor Peña Torrelles, quien dio respuesta a una acción de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad conjuntamente con amparo constitucional por violación de varios derechos constitucionales contra el segundo aparte del artículo 9.º del citado decreto³⁰. Los recurrentes, un grupo de ciudadanos, entendían, por un lado, que el decreto violaba los artículos 87, 89 y 93 de la Constitución de 1999³¹, y, por otro, que la Asamblea Nacional Constituyente dejó de ser supraconstitucional a partir del momento en que en que la Constitución fue publicada el 30 de diciembre de 1999 en la *Gaceta Oficial* y, por tanto, todos sus actos debían regirse por las disposiciones de la nueva Constitución. Asimismo, señalaban que a pesar de que el decreto se publicó en la *Gaceta Oficial* el 29 de diciembre, este no era eficaz debido a la aplicación inmediata de la Disposición Derogatoria contenida en la Constitución de 1999³².

La Sala, de nuevo, entendió que en el momento de aprobación del Decreto seguía vigente la Constitución de 1961 y, por tanto, los actos emanados de la Asamblea Nacional Constituyente eran supraconstitucionales. En las palabras del propio magistrado ponente:

Tal planteamiento, exige de esta Sala un pronunciamiento acerca de si la naturaleza supraconstitucional de los actos dictados por la Asamblea Nacional Constituyente abarcan aquellos emitidos con posterioridad a la aprobación de la Constitución de 1999. En tal sentido, entiende la Sala que hasta la fecha de la publicación de la nueva Constitución, la que le precedió (1961) estuvo vigente, lo cual se desprende de la Disposición Derogatoria Única; y como los actos de la Asamblea Nacional Constituyente no estaban sujetos a la Constitución derogada, los mismos solo podrían estar regulados —como fuera señalado por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno antes referida— por normas *supraconstitucionales*. Así, por argumento en contrario, sólo los actos dictados por la Asamblea Nacional Constituyente con posterioridad a la publicación de la nueva Constitución estarían sujetos a ésta.

- 30 El segundo aparte del artículo 9.º, que fue el añadido en la modificación del decreto publicada el 29 de diciembre de 1999, establecía que “los funcionarios del Congreso de la República, seguirán en sus cargos hasta tanto la Asamblea Nacional Constituyente o la Comisión Legislativa Nacional o la Asamblea Nacional efectúen nuevos nombramientos, u ordenen la reestructuración de los servicios administrativos y dicten las normas respectivas. A los fines de la reestructuración de sus servicios administrativos, queda sin efecto la estabilidad establecida por vía estatutaria, legal o convencional a los funcionarios, empleados y obreros del extinto Congreso de la República”.
- 31 Esto es, el derecho al trabajo, la intangibilidad de los derechos y beneficios laborales y el derecho a la estabilidad laboral.
- 32 En la disposición derogatoria se establece que “queda derogada la Constitución de la República de Venezuela decretada el veintitrés de enero de mil novecientos sesenta y uno. El resto del ordenamiento jurídico mantendrá su vigencia en todo lo que no contradiga a esta Constitución”.

De todo lo anterior emerge que, el acto de la Asamblea Nacional Constituyente impugnado en esta oportunidad publicado en la *Gaceta Oficial* n.º 36.859 del 29 de diciembre de 1999, esto es, con anterioridad a la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, no está sujeto ni a ésta, ni a la Constitución de 1961. En consecuencia, dado que las impugnaciones del acto constituyente son respecto de un texto normativo que no le era aplicable al mismo (Constitución de 1999) no puede existir jurídicamente una contradicción entre ambos. De allí que, en ningún caso procederá una acción de nulidad por vicios de inconstitucionalidad contra el Decreto s/n, emanado de la Asamblea Nacional Constituyente, mediante el cual se establecieron los parámetros del “RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DEL PODER PÚBLICO”, publicado en la *Gaceta Oficial* n.º 36.859 del 29 de diciembre de 1999.

En una sentencia posterior, del 9 de agosto del 2000³³, la Sala reiteró exactamente el mismo criterio que el expuesto en la recién citada sentencia del 27 de enero. En este caso, el ciudadano Generoso Mazzocca Medina interpuso una acción de nulidad parcial por inconstitucionalidad en contra del Capítulo II, Sección Primera, del citado decreto por el cual se creó la Comisión Legislativa Nacional (el “Congresillo”) como órgano provisional para el ejercicio del poder legislativo nacional. A su entender, la Constitución de 1999 establecía expresamente el órgano a través del cual se debía ejercer el poder legislativo, la Asamblea Nacional, y resultaba por tanto inconstitucional que este se ejerciera a través de un órgano “inventado” por la Asamblea Nacional Constituyente. Asimismo, señaló que aun cuando se determinó la supraconstitucionalidad de la Asamblea Nacional Constituyente respecto al poder constituido, esta no tenía competencia alguna para crear órganos nuevos y diferentes a los establecidos en la nueva Constitución, puesto que “si bien es cierto que las funciones y decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente fueron declaradas supraconstitucionales, no cabe duda de que lo era en relación a la Constitución de 1961, y a los poderes públicos en ella consagrados”. A todo esto, como se ha adelantado, la Sala respondió remitiéndose a la sentencia del 27 de enero, declarando improcedente la acción de nulidad ejercida.

En suma, tal y como lo resumió la Sala en el auto del 12 de diciembre del 2000³⁴, el Régimen de Transición del Poder Público se situaba en un mismo plano que la Constitución de 1999, y así siguió siendo, en forma provisional, hasta

33 Disponible en línea en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/951-090800-00-0162%20.HTM>

34 Disponible en línea en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/1562-121200-00-3035%20.HTM>

que no se desarrollaron las respectivas leyes orgánicas de la diferentes instituciones reguladas en el citado Régimen de Transición:

Para evitar el vacío institucional mientras se promulguen las leyes, la Asamblea Nacional Constituyente decretó el Régimen de Transición del Poder Público (*Gaceta Oficial* n.º 36.920 del 28 de marzo de 2000), de manera que las instituciones delineadas en la Constitución de 1999, aun no desarrolladas por las leyes, pudieran funcionar, evitándose así que las normas constitucionales quedaran sin contenido. Este régimen de transición, que se fue complementando con otras normativas emanadas del poder constituyente, necesariamente tiene naturaleza constitucional, ya que integra la Constitución, vigente mientras las instituciones se normalicen, por lo que no puede considerarse que los poderes actuales sean ilegítimos o inconstitucionales, si se fundan en el Régimen de Transición del Poder Público [...] La normalización total de instituciones nuevas como el Poder Ciudadano y el Tribunal Supremo de Justicia, requieren de leyes orgánicas que desarrollen el texto constitucional, y mientras ellas no se dicten, las mismas se rigen por dos cuerpos legales coexistentes e integrativos: Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en lo que se complementan. Por ello, en fallo de esta Sala, de fecha 30 de junio de 2000 (caso Defensoría del Pueblo), la Sala enfatizó, que cuando las leyes orgánicas respectivas se dictaren, cesaría definitivamente el régimen provisorio que gobierna a las instituciones, actualmente carentes de dichas leyes especiales, pero mientras tanto, conformaban un solo bloque constitucional el Régimen de Transición del Poder Público y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tal como lo ha apuntado esta Sala en fallos de fechas 14 de marzo y 28 de marzo de 2000.

El Estatuto Electoral del Poder Público del 3 de febrero del 2000

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia volvió a esgrimir la argumentación precedente ante la impugnación de la regulación electoral y la organización de las primeras elecciones tras la aprobación de la Constitución. Esta nueva disputa judicial tuvo su origen, de nuevo, en el Decreto de Régimen de Transición del Poder Público. Como se señaló, el mismo establecía en su artículo 39 que “los primeros comicios para la elección de la Asamblea Nacional, de los Consejos Legislativos de los Estados, de los Concejos Municipales, del presidente de la República, de los gobernadores de Estado y de los alcaldes de los Municipios, serán organizados por el Consejo Nacional de acuerdo a la fecha y al Estatuto Electoral que apruebe la Asamblea Nacional Constituyente”. Asimismo,

en el artículo 40 se señalaba que la encargada de designar a los integrantes del Consejo Nacional Electoral sería la Asamblea Nacional Constituyente.

El objetivo de transformar al país requería de un amplio control sobre diferentes instituciones clave³⁵. En un primer momento, aunque provisionalmente, la Asamblea Nacional Constituyente se encargó de designar a diferentes cargos no electivos de elevada importancia (magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, el fiscal general, el controlador general, el defensor del Pueblo, los miembros del Consejo Nacional Electoral). En una segunda fase era necesario copar en la medida de lo posible los órganos electivos. Para esto, y siendo la dirigencia del Polo Patriótico consciente de los límites de su potencial electoral, se modificó la regulación electoral vigente. Así, en el Estatuto Electoral del Poder Público, que decretó la Asamblea Nacional Constituyente el 30 de enero³⁶ y que tenía por objeto regular la elección de los cargos citados, se diseñó un sistema electoral mixto, en el que el 60 % de los cargos provenían del voto mayoritario y el 40 % del voto proporcional, buscándose así un efecto de sobrerrepresentación de la mayoría³⁷ (si bien en proporciones menores al sistema electoral de las elecciones constituyentes).

En otro orden de cosas, el decreto justificaba en sus considerandos la necesidad de llevar a cabo nuevas elecciones argumentando que la Constitución de 1999 preveía una estructura e integración de los órganos del poder legislativo nacional y estatal diferente al del Congreso y las asambleas legislativas de los

35 Kornblith, "Del puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela", 182.

36 *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, n.º 36.884 del 3 de febrero del 2000. Disponible en línea en: <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/2000/36884.pdf>

Asimismo, la Asamblea Nacional Constituyente, antes de terminar sus funciones, decretó, por un lado, fijar la fecha de las elecciones y, por otro, ampliar las competencias de la Comisión Legislativa Nacional (el "Congresillo"), estableciendo, entre otras funciones, que podría, en su caso, modificar la fecha de los comicios. Ambos decretos están publicados en la *Gaceta Oficial* n.º 36.884.

37 Así lo establecía el artículo 15: "Para la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional, de los consejos legislativos de los estados, del Cabildo Metropolitano de Caracas, de los concejos municipales y de las juntas parroquiales, se aplicará un Sistema de Personalización y de Representación Proporcional conforme a las normas constitucionales y de acuerdo con lo que este Estatuto Electoral establece. En cada entidad federal o municipio el sesenta por ciento (60 %) de los representantes populares serán elegidos en circunscripciones nominales, según el principio de personalización, y el cuarenta por ciento (40 %) se elegirá por lista, según el principio de representación proporcional. El elector tendrá derecho a votar por tantos candidatos como cargos nominales corresponda elegir en cada circunscripción electoral y, además, por una (1) de las listas postuladas por los ciudadanos y asociaciones con fines políticos. Si el elector vota por varias listas con postulaciones idénticas, dicho voto se considerará un solo voto y se atribuirá a la lista con mayor votación". Asimismo, el artículo 14 establecía que "se proclamará elegido presidente de la República al candidato que obtenga mayoría relativa de votos. Asimismo, se proclamará elegido Gobernador al candidato que obtenga mayoría relativa de votos en el Estado, y se proclamará elegido alcalde al candidato que obtenga mayoría relativa de votos en el Municipio o en el Distrito Metropolitano de Caracas". Por otra parte, en el artículo 1.º se señalaba que la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política y demás leyes conexas serían de aplicación supletoria al Estatuto Electoral siempre y cuando no fueran contrarias a la nueva Constitución.

estados; los periodos previstos por la Constitución de 1999 para los cargos de presidente de la República y gobernadores de Estado habían variado; los periodos de los concejales, alcaldes municipales e integrantes de las juntas parroquiales habían vencido; la Constitución de 1999 preveía una estructura e integración de los órganos municipales del Distrito distintos a los existentes; los representantes de Venezuela en los parlamentos latinoamericano y andino debían ser elegidos por un procedimiento democrático y transparente; por primera vez, de acuerdo con la Constitución de 1999, los ciudadanos pertenecientes a las Fuerzas Armadas tenían el derecho político individual al sufragio.

Para Kornblith, tal justificación jurídica obedecía realmente a intereses políticos del oficialismo. Como se recordará, tras las elecciones de noviembre de 1998, el Parlamento y las asambleas legislativas de los Estados estaban parcialmente dominados por los partidos tradicionales y, por tanto, la llamada a convocatoria a nuevas elecciones tenía como finalidad “alinearse y sintonizar la correlación de fuerzas en los poderes públicos y en la estructura político/administrativa central, regional y local, asegurando el predominio del Polo Patriótico a lo largo y ancho de dicha estructura y el desplazamiento de las fuerzas contrarias”³⁸.

A mi juicio, si bien el citado análisis acierta al señalar la posible motivación y las consecuencias políticas de las nuevas elecciones, no deben subestimarse las razones jurídicas que se plantearon, de suma importancia y plenamente justificadas. Esto es, tras la promulgación de la Constitución era necesario adecuar el nuevo texto a la nueva realidad, siquiera orgánicamente, dados los importantes cambios que se habían producido. Tal decisión no es ninguna anomalía histórica ni puede explicarse únicamente por la voluntad deliberada de una coalición de partidos políticos de ser hegemónica en todas las instituciones del país. Así, por ejemplo, en el caso español, el presidente Suárez decretó el mismo día de la publicación de la Constitución de 1978 en el *Boletín Oficial* del Estado, el 29 de diciembre de 1978, la disolución del Congreso y el Senado y la convocatoria de elecciones generales tres meses después, el 1.º de marzo de 1979.

El mismo día en que la Asamblea Nacional Constituyente decretó el Estatuto Electoral se decretó, en consonancia con lo establecido en el Régimen de Transición, la fecha de las elecciones a los cargos señalados para el 28 de mayo del 2000. Tres constituyentes opositores, Brewer-Carías, Claudio Fermín y Alberto

38 Kornblith, “Del puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela”, 182.

Franceschi, interpusieron un recurso de nulidad por inconstitucionalidad en contra de ambos decretos³⁹.

Por lo que respecta al decreto por el que se dictó el Estatuto Electoral del Poder Público, los constituyentes alegaron, entre otros argumentos, que, de acuerdo con la Constitución de 1999, la potestad para dictar leyes nacionales estaba reservada a la Asamblea Nacional en tanto órgano que ejerce el Poder Legislativo Nacional. En cuanto al decreto de fijación de la fecha de las elecciones defendieron, en un mismo sentido, que, de acuerdo con la Constitución de 1999, era al Consejo Nacional Electoral a quien correspondía la organización de las elecciones y, en consecuencia, fijar la fecha de las elecciones. Añadieron, asimismo, que, de acuerdo con la Constitución de 1999, la legislación electoral no podía modificarse antes de seis meses de las elecciones. Tal y como lo establecía el artículo 298: “La ley que regule los procesos electorales no podrá modificarse en forma algún en el lapso comprendido entre el día de la elección y los seis meses inmediatamente anteriores a la misma”.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con ponencia del magistrado Jesús Eduardo Cabrera Romero, declaró sin lugar la acción de nulidad interpuesta el 28 de marzo del 2000⁴⁰. La Sala reconstruyó todos los acontecimientos hasta la fecha para justificar su punto de vista. Resulta interesante seguir el hilo argumental puesto que resume el punto de vista oficialista de los hechos.

La Sala recordó que a partir del referéndum aprobatorio de las bases comiciales del 25 de abril comenzó un periodo transitorio que tenía por objetivo no únicamente discutir y aprobar una nueva Constitución sino transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico, que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa. Durante ese régimen transitorio, la Constitución de 1961 siguió estando vigente y teniendo validez en todo aquello en lo que no colisionara con el régimen jurídico que fue creando la Asamblea Nacional Constituyente, dado que esta última ejercía el poder constituyente originario y, por tanto, las normas que esta sancionaba tenían un fundamento supraconstitucional (tal y como reconoció la Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 14 de octubre de 1999).

Con el fin de regular la segunda fase del régimen de transición, esto es, aquella que va desde de la aprobación de la Constitución hasta la implementación de

39 Puede consultarse en línea en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/180-280300-00-0737%20.HTM>

40 Disponible en línea en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/180-280300-00-0737%20.HTM>

las instituciones establecidas en la nueva Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente tenía dos alternativas: bien establecer en la Constitución todo el conjunto de disposiciones transitorias que regularan “al máximo” dicho régimen transitorio o bien efectuar dicha regulación a través de un cuerpo legislativo aparte, destinado a “llenar el vacío institucional” que se crea al entrar en vigencia una Constitución nueva. Esta segunda vía, como se ha visto, fue por la que optó la Asamblea Nacional Constituyente, haciendo uso de su competencia constituyente originaria y de acuerdo con el mandato que, vía referéndum, le dio el pueblo venezolano el 25 de abril. Esta normativa, que es inevitable desarrollar en todo momento constituyente, dado que la “transitoriedad es inherente al propio proceso constituyente y le es inmanente”, adquiere, dado el carácter originario de la Asamblea Nacional Constituyente, un “rango análogo a la Constitución” de 1999. Normativa, además y en consecuencia, que tendrá su vigencia hasta que de acuerdo con la nueva Constitución se vaya estableciendo el marco legal que derogue progresivamente la provisionalidad y deje sin efectos los actos emanados de la Asamblea Nacional Constituyente. Se trata, en suma, de “un formalismo conducente a la irrealidad, pretender que el sistema de una Constitución que recién se implante, pueda organizarse en sí misma, sobre todo cuando las disposiciones transitorias dejan vacíos sobre la etapa de transición de un sistema constitucional”.

Partiendo de estos antecedentes, en el caso del Estatuto del Poder Público, la Sala defendió que si se declaraba la nulidad del Estatuto Electoral del Poder Público “no se podría elegir la Asamblea Nacional, desapareciendo así uno de los poderes en que se divide el Estado, y dejando sin efecto el sistema democrático”. Asimismo, añadió que las elecciones no podían regularse por la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, puesto que esta entraba en contradicción con la Constitución de 1999 en varios de sus artículos y la nueva Constitución había creado y modificado diversas instituciones (caso del bicameral Congreso Nacional que pasaba a ser la unicameral Asamblea Nacional), lo cual obligaba a que las elecciones se regularan por normas adaptadas a la Constitución de 1999. Esta normativa tenía, entonces, que surgir necesariamente de la Asamblea Nacional Constituyente, dado su carácter originario, y las normas que de ella emanaran conformaban “un sistema de rango equivalente al de la [nueva] Constitución, pero de vigencia determinada”. De esta manera, cuando el régimen transitorio tocara a su fin, la normativa electoral debía emanar de la Asamblea Nacional, siendo inconstitucional cualquier otro proceder, pero, primero, debía poder conformarse la Asamblea Nacional, lo que resultaría imposible sin la regulación específica desarrollada por la Asamblea Nacional Constituyente. O lo que es lo

mismo: primero había de resolverse “el vacío que nació entre la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 y la fecha de elección e instalación” de todos los órganos electivos.

Por lo que respecta a la impugnación del decreto que fijaba la fecha para las elecciones, la Sala señaló, en un mismo sentido, que, al fijar la fecha de las elecciones, la Asamblea Nacional Constituyente “instauró un régimen electoral transitorio y extraordinario, destinado a permitir la vigencia inmediata y plena de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sin quedar sujeto a ella”. Así, entendía que el régimen electoral transitorio no podía entrar en contradicción con el citado artículo 298 de la Constitución, puesto que el mismo contempla la modificación con seis meses de antelación de la ley electoral y en este caso no se estaba modificando ley alguna. Asimismo, determinaba que el artículo 298 se refiere a “procesos electorales normales regulados por leyes electorales promulgadas por la Asamblea Nacional, la cual aún no se ha constituido. La norma constitucional no está ni puede estar destinada a procesos electorales nacidos de la transitoriedad, cuyo fin es permitir la vigencia de la Constitución. Es la ley electoral adaptada y sin colisiones con la Constitución, dictada por la Asamblea Nacional, aún por elegirse, la que no puede ser modificada en los seis meses anteriores a la fecha de elección”. Además, la fijación de la fecha se produjo mediante un acto de la Asamblea Nacional Constituyente, los cuales tenían rango constitucional.

El mismo 28 de marzo, otra sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en este caso con ponencia del magistrado José M. Delgado Ocando, declaró improcedente otro recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra el Estatuto Electoral del Poder Público⁴¹. Los recurrentes exponían, en esencia, los mismos alegatos que los señalados en el recurso que se acaba de analizar y la Sala contestó también con los mismos argumentos:

las normas sancionadas por la Asamblea Nacional Constituyente tienen un fundamento supraconstitucional respecto de la Constitución de 1961 y constitucional respecto de la de 1999. Tales normas mantienen su vigencia, más allá del mandato cumplido de la Asamblea Nacional Constituyente, hasta que los poderes constituidos, entre ellos la Asamblea Nacional, sean electos y empiecen a ejercer su competencia normadora conforme a la Constitución vigente [...] Es claro que si la vigente Constitución prevé la legislación electoral como competencia de la

41 Puede consultarse en línea en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/179-280300-00-0876.HTM>

Asamblea Nacional, ésta no puede, por razones lógicas, ejercer dicha competencia antes de ser instituida [...] El Estatuto Electoral del Poder Público no es una modificación de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, sino la institución de un régimen electoral transitorio destinado a permitir la vigencia de la Constitución de 1999 [...] El Estatuto Electoral del Poder Público ha integrado el régimen constitucional nacido del proceso constituyente, en orden a hacer efectivo el régimen de transición [...] En rigor, las normas transitorias, incluidas las normas sancionadas por la Asamblea Nacional Constituyente, son normas constitucionales de vigencia determinada.

Brewer-Carías critica duramente todas las decisiones de la Sala que se han descrito. A su juicio, en primer lugar, dado que el régimen de transición establecía la designación de los propios magistrados, “lo menos que podían haber hecho era inhibirse [y esas] sentencias que juzgaron dicho régimen constituyeron violación del principio elemental del Estado de Derecho conforme al cual nadie puede ser juez en su propia causa”⁴². Por otra parte, señala que no pueden existir normas de rango constitucional que no sean aprobadas por el propio pueblo dado que únicamente el pueblo podía aprobar la Constitución mediante referendo aprobatorio⁴³. Así, el Tribunal Supremo de Justicia reconoció la existencia de un vacío legal, creado por la propia Asamblea Nacional Constituyente, y “pretendió llenarlo con una interpretación violatoria de la soberanía popular”⁴⁴. En suma, de acuerdo con Brewer-Carías, las sentencias del Tribunal Supremo dejaron “sentado el principio de que supuestamente, la Asamblea Nacional Constituyente podía dictar normas de rango constitucional, no aprobadas mediante referendo por el pueblo”⁴⁵.

Las elecciones de julio y diciembre del 2000

Como se ha venido diciendo, la Asamblea Constituyente fijó el 30 de enero del 2000 las elecciones a todos los cargos electivos para el 28 de mayo del 2000, previa decisión y compromiso de organizarlas del Consejo Nacional Electoral⁴⁶. La llamada al sufragio tenía que haber tenido lugar mucho tiempo antes, a principios de año, pero los desastres naturales que tuvieron lugar en el mes de

⁴² Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, 355.

⁴³ *Ibid.*, p. 356.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 357.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 358.

⁴⁶ Neuman y McCoy, “Observando cambio político en Venezuela: La Constitución bolivariana y las elecciones del 2000”, 42.

diciembre de 1999 lo imposibilitaron⁴⁷. Los comicios se conocieron como “megaelecciones” dado el alto número de cargos públicos a elegir: “6241 cargos: 1 presidente de la República, 165 diputados a la Asamblea Nacional, 23 gobernadores de los estados, 219 diputados a los consejos legislativos estatales, 1 alcalde mayor metropolitano, 1 cabildo metropolitano, 334 alcaldes, 2439 concejales, 3118 miembros de las juntas parroquiales, 36 representantes en el Parlamento Latinoamericano —12 titulares y 24 suplentes— y 15 representantes en el Parlamento Andino —5 titulares y 10 suplentes”⁴⁸.

El importante número de cargos públicos en liza generó desde un primer momento importantes dudas acerca de la viabilidad técnica para llevar a cabo las elecciones el 28 de mayo con todas las garantías⁴⁹. Esto, en cualquier caso, no pudo comprobarse puesto que tres días antes de su celebración, el 25 de mayo, las “megaelecciones” se suspendieron a consecuencia de una sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Dos organizaciones provenientes de la sociedad civil, Queremos Elegir y Co-favic (Comité de Familiares de las Víctimas de los sucesos de febrero-marzo de 1989), interpusieron una acción de amparo constitucional contra el Consejo Nacional Electoral. A su juicio, era público y notorio que no se daban las condiciones para poder realizar las elecciones en la fecha planeada, pues no concurrían los elementos mínimos que garantizaran un proceso electoral transparente y confiable.

En concreto, denunciaban la violación de los derechos y garantías constitucionales a la participación libre en los asuntos públicos de forma directa (artículo 62), el derecho a ejercer el sufragio (artículo 63) y el derecho a gozar de un proceso electoral en condiciones de igualdad, confiabilidad, transparencia y eficiencia (artículo 293). Señalaban, igualmente, que la mayoría de los electores no había recibido un ejemplar de la *Gaceta Electoral*, que no se había podido realizar el primer simulacro de votación, que los miembros de las mesas no habían sido capacitados en más de un quince por ciento, que el Comité de Auditoría

47 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 256.

48 *Ibid.*

49 De acuerdo con la misión de evaluación del Centro Carter, pronto “comenzaron a surgir señales de advertencia, ya que el CNE no pudo cumplir con ninguno de los plazos del calendario electoral. A mediados de mayo, [...] la mayoría de las boletas electorales no había arribado aún y las que sí habían llegado estaban plagadas de errores. Aunque se habían planificado pruebas y simulaciones nacionales, nunca pudieron llevarse a cabo en su totalidad, ya que los materiales electorales no estaban listos [...] Entre bastidores, los técnicos del CNE y las empresas contratadas como Indra y ES&S [...] con pleno conocimiento de la dificultad de llevar a cabo las tareas asignadas, comenzaron a expresar la posibilidad de un fracaso en la elección [...] El Gobierno apoyaba públicamente la decisión del CNE de seguir adelante, mientras que a puertas cerradas posiblemente pudieran estar considerando otras opciones para proponer una postergación digna”. Véase Neuman y McCoy, “Observando cambio político en Venezuela: La Constitución bolivariana y las elecciones del 2000”, 52.

del Consejo Nacional Electoral había declarado que era imposible realizar una auditoría externa y que se no se había proporcionado la suficiente información acerca de quiénes eran los sujetos elegibles, del sistema electoral y del sistema de adjudicación de cargos. En consecuencia, los recurrentes solicitaron el diferimiento de las elecciones hasta que no se reestablecieran los derechos y garantías lesionados y se subsanaran las irregularidades mencionadas.

La información aportada por los recurrentes, que fue reafirmada por el gerente de Automatización del Consejo Nacional Electoral (“sencillamente la Gerencia no puede dar su aval tecnológico para la ejecución de las elecciones del próximo domingo”), llevó a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con ponencia del magistrado José M. Delgado Ocando⁵⁰, a reconocer que el derecho al sufragio no podía ser ejercido al no existir condiciones técnicas que garantizaran la confiabilidad y transparencia de las elecciones, siendo imposible “recoger de manera genuina la voluntad popular” y al vulnerarse las arriba citadas garantías y derechos constitucionales. De esta forma, la Sala suspendió las elecciones y la campaña electoral ordenando al “Congresillo” que fijara perentoriamente una nueva fecha para la realización de los comicios, “con los mismos candidatos postulados sin admitirse nuevas postulaciones, ya que las etapas cumplidas en el proceso electoral permanecerán inalterables”. Tanto oposición como oficialistas coincidieron en señalar que la sentencia era positiva⁵¹.

Ante la suspensión de las elecciones, el “Congresillo” resolvió el 3 de junio designar un nuevo equipo al frente del Consejo Nacional Electoral⁵². El nuevo

50 Puede consultarse la sentencia en línea en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/Mayo/483-29-5-00-00-1642.htm>

51 Véase “Venezuela: Triunfo de la sociedad civil en defensa de los votantes”, en *IPS*, 25 de mayo del 2000. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/2000/05/venezuela-triunfo-de-sociedad-civil-en-defensa-de-los-votantes/>

52 A juicio de Neuman y McCoy, se seleccionaron diez nuevos directores de forma más consensual que en la anterior designación de miembros: “las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones académicas y de profesionales e individuos nominaron a más de 300 candidatos para la dirección del CNE. De esta lista inicial, el Congresillo redujo el número a 23 y por último a los 10 definitivos [...] Los directores elegidos para preparar las nuevas elecciones tenían experiencia en elecciones, computación, negocios y sistemas de información”. Véase Neuman y McCoy, “Observando cambio político en Venezuela: La Constitución bolivariana y las elecciones del 2000”, 57. No compartieron este punto de vista la defensora del Pueblo, Dilia Parra Guillén, el director general de la Defensoría del Pueblo y el director general de Servicios Jurídicos de la Defensoría del Pueblo, quienes interpusieron una acción de amparo constitucional en contra de la Comisión Legislativa Nacional, al entender que el “Congresillo” había vulnerado el procedimiento de postulación establecido en la Constitución de 1999 y colocado en posición desigual a los candidatos propuestos por otros sectores: “1) No hubo representatividad ni igualdad de oportunidades, por cuanto en la ‘mesa de diálogo’, no se encontraban los diversos sectores de la sociedad civil, se encontraba la iglesia católica, mas no representantes de otros credos, se encontraban los representantes de los empresarios, mas no representantes de los trabajadores, en consecuencia, no estaba representado el pueblo de Venezuela. 2) No hubo igualdad de condiciones, por la dualidad de funciones de postulación y evaluación de los miembros de mesa hacia los postulados. 3) No hubo diálogo suficiente, que permitiera

equipo decidió dividir las elecciones en dos tandas para simplificar el proceso. En la primera, que tuvo lugar el 30 de julio del 2000, se eligió al presidente, los diputados de la Asamblea Nacional, los gobernadores, los diputados de los concejos legislativos estatales, los representantes al Parlamento Latinoamericano y al Parlamento Andino, los alcaldes y el alcalde mayor y el Cabildo del Distrito Metropolitano de Caracas. En la segunda tanda, que se desarrolló el 3 de diciembre del 2000, se eligieron los concejos municipales y los miembros de las juntas parroquiales.

Las elecciones del 30 de julio del 2000

En la práctica, dado que la mayoría de los cargos se eligieron el 30 de julio del 2000, el régimen de transición finalizó tras estos comicios. Como se verá a continuación, estas elecciones confirmaron el éxito de la estrategia constituyente de Chávez. Se consolidaba un nuevo sistema político con dos bloques diferenciados: por un lado, el chavismo, con el presidente de la República como figura unificadora, y el Polo Patriótico como expresión electoral unitaria por la progresiva implementación del proyecto de cambio cristalizado en la Constitución de 1999; por otro, la oposición, una amalgama de actores provenientes de la IV República, descolocados tras décadas en el poder, y de nuevos actores aún sin un proyecto y una estrategia —que tardaron años en conseguir estructurarla— que permitiera una confrontación realmente efectiva contra el proyecto del otro bloque.

la evaluación objetiva de los postulados, conforme al perfil requerido para ocupar el cargo”. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia resolvió el 30 de junio, con ponencia del magistrado Jesús Eduardo Cabrera Romero, declarar improcedente la acción de amparo interpuesta al entender, en consonancia con las sentencias analizadas anteriormente, que “en la designación provisoria de los miembros del Consejo Nacional Electoral, la Comisión Legislativa Nacional no tendría que ceñirse a las disposiciones de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ya que expresamente la norma comentada explicó que es la designación definitiva de los miembros la que hará la Asamblea Nacional de conformidad con la Constitución [...] Durante el régimen de transición, previsto en el Régimen de Transición del Poder Público, que finalizará con la instauración de la Asamblea Nacional, los nombramientos de funcionarios emanados del poder constituyente se mantendrán, hasta que se promulguen las diversas leyes orgánicas o leyes que regulen los entes a los cuales pertenezcan dichos funcionarios, y que por tanto señalarán con respecto a la estructura de estos organismos, cómo se elegirán sus miembros y funcionarios. De ese sistema no escapa el Consejo Nacional Electoral, pero debido a la renuncia de la directiva, y el vacío que en el organismo causó tal renuncia, la Comisión Legislativa Nacional, en base al numeral 11 del artículo 6.º del Régimen de Transición del Poder Público quedó facultada para designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral provisorio, quienes ocuparán los cargos hasta que, conforme al artículo 40 *eiusdem*, la Asamblea Nacional haga las designaciones definitivas, de conformidad con la Constitución vigente”. Puede consultarse la sentencia en línea en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/656-300600-00-1728%20.HTM>

En las elecciones presidenciales, el presidente Chávez revalidó su cargo con más de veinte puntos de diferencia sobre su principal rival, Arias Cárdenas⁵³, y amplió en más de dos puntos el porcentaje que obtuvo en las elecciones presidenciales de diciembre de 1998⁵⁴. Asimismo, el Polo Patriótico⁵⁵, con el MVR como fuerza protagonista, se hizo con la amplia mayoría de los diputados de la Asamblea Nacional⁵⁶, quince de las veintitrés gobernaciones en disputa, la mayoría de los consejos legislativos de los estados, de las alcaldías capitales y de los escaños en el Parlamento Andino y el Latinoamericano. La abstención, varios puntos menor que en los anteriores procesos electorales, se situó alrededor del 43,5 % (variando ligeramente según el nivel de los cargos a elegir)⁵⁷.

Las elecciones del 3 de diciembre del 2000

En estas elecciones se eligieron los concejos municipales y los miembros de las juntas parroquiales. Percibidas como unas elecciones de segundo orden, y tras la reiteración de procesos electorales de los últimos dos años, la abstención fue del 80 %, la mayor de la historia electoral reciente de Venezuela⁵⁸.

- 53 El teniente Coronel Arias Cárdenas, por aquel entonces gobernador del estado Zulia, fue uno de los líderes, junto a Chávez, de la insurrección del 4 de febrero de 1992. Otros líderes del golpe, Yoel Acosta y Jesús Urdaneta, se unieron a Arias Cárdenas. Este último explicó que su decisión estaba fundamentada en motivos ideológicos. A su juicio, Chávez había traicionado la revolución al rodearse de políticos corruptos, como Luis Miquilena. Asimismo, causaron alejamiento sus luchas constantes con los medios de comunicación o su relación con Fidel Castro. Por su parte, Chávez atribuía la ruptura a su decisión de no nombrar a Cárdenas vicepresidente. Cárdenas fue el candidato de las clase media y alta debido a sus posiciones moderadas en materia económica. Véase Neuman y McCoy, "Observando cambio político en Venezuela: La Constitución bolivariana y las elecciones del 2000", 45. Véase también "Venezuela: Se reaviva disputa entre Chávez y compañeros de armas", en *IPS*, 29 de febrero del 2000. Disponible en línea en: <http://www.ipsnoticias.net/2000/02/venezuela-se-reaviva-disputa-entre-chavez-y-companeros-de-armas/>
Años más tarde, Arias Cárdenas volvería a reencontrarse con el chavismo; siendo nombrado embajador de Venezuela en Naciones Unidas apoyó la conformación del PSUV, partido por el cual fue diputado y volvió a ser gobernador del estado Zulia en el 2012.
- 54 Chávez obtuvo 3.757.773 votos, el 59,8 % de los votos válidos, Arias 2.359.459 votos, el 37,5 %, y el tercer candidato, Claudio Fermín, 171.346 votos. Por otra parte, Chávez contaba con el respaldo de nueve organizaciones, Arias de seis y Fermín de una. Véase Kornblith, "Del puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela", 185.
- 55 El Polo Patriótico no contó con el apoyo de Patria Para Todos en parte de los comicios. La causa de la separación se debe a las malas relaciones de estos con el MVR. El PPT se sintió molesto cuando el MVR seleccionó sin mediar consulta previa la lista de candidatos. Véase Neuman y McCoy, "Observando cambio político en Venezuela: La Constitución bolivariana y las elecciones del 2000", 45.
- 56 La suma de los escaños obtenidos por MVR, MAS y los representantes indígenas fue de 102 escaños, cifra que se quedó bordeando la mayoría de dos tercios requerida para determinadas decisiones de trascendencia.
- 57 Pueden consultarse todas las tablas de datos en la página web del Consejo Nacional Electoral: http://www.cne.gob.ve/web/estadisticas/index_resultados_elecciones_anteriores.php
- 58 Kornblith añade, además, como factores explicativos de la elevada abstención el escaso atractivo de los postulantes y la escasez de recursos de los candidatos y las organizaciones, que habían agotado prácticamente todos sus recursos en el intento electoral de mayo. Véase Kornblith, "Del

De nuevo, los contendientes afines al chavismo se hicieron con la mayoría de los puestos⁵⁹.

Por otra parte, el 3 de diciembre, tras una decisión no exenta de polémica⁶⁰ tomada el 13 de noviembre por la Asamblea Nacional, también se celebró el llamado referéndum sindical, en el que se consultaba el parecer de la ciudadanía sobre la suspensión de las cúpulas sindicales, un foco de corrupción de notable importancia⁶¹, para después proceder, en concordancia con la Constitución de 1999⁶², a su elección democrática.

La compleja pregunta que se formuló, “¿Está usted de acuerdo con la renovación de la dirigencia sindical, en los próximos 180 días, bajo Estatuto Especial elaborado por el Poder Electoral, conforme con los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta consagrados en el artículo 95 de la Constitución Bolivariana de Venezuela, y que se suspenda durante ese lapso en sus funciones a los directivos de las centrales, federaciones y confederaciones sindicales establecidas en el país?”, fue respondida afirmativamente por el 62,02 % de los votos con una participación del 23,50 %⁶³.

puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela”, 187. Neuman y McCoy señalan también que el boicot al referéndum sindical que tuvo lugar el mismo día es otro de los factores explicativos de la elevada abstención. Véase Neuman y McCoy, “Observando cambio político en Venezuela: La Constitución bolivariana y las elecciones del 2000”, 78.

59 Véase en la página web del Consejo Electoral la lista completa de datos: http://www.cne.gob.ve/web/estadisticas/index_resultados_elecciones_anteriores.php

60 Para los opositores al referéndum la pregunta era inconstitucional. Asimismo, se señalaba también que cualquier cuestión relacionada con los sindicatos era competencia exclusiva de los trabajadores sindicados. El Tribunal Supremo rechazó todas las pretensiones de los recurrentes. Véase Neuman y McCoy, “Observando cambio político en Venezuela: La Constitución bolivariana y las elecciones del 2000”, 78.

61 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 260.

62 El artículo 95 establece que “Los trabajadores y las trabajadoras, sin distinción alguna y sin necesidad de autorización previa, tienen derecho a constituir libremente las organizaciones sindicales que estimen convenientes para la mejor defensa de sus derechos e intereses, así como a afiliarse o no a ellas, de conformidad con la Ley. Estas organizaciones no están sujetas a intervención, suspensión o disolución administrativa. Los trabajadores y trabajadoras están protegidos y protegidas contra todo acto de discriminación o de injerencia contrario al ejercicio de este derecho. Los promotores o promotoras y los o las integrantes de las directivas de las organizaciones sindicales gozarán de inamovilidad laboral durante el tiempo y en las condiciones que se requieran para el ejercicio de sus funciones. Para el ejercicio de la democracia sindical, los estatutos y reglamentos de las organizaciones sindicales establecerán la alternabilidad de los y las integrantes de las directivas y representantes mediante el sufragio universal, directo y secreto. Los y las integrantes de las directivas y representantes sindicales que abusen de los beneficios derivados de la libertad sindical para su lucro o interés personal, serán sancionados o sancionadas de conformidad con la ley. Los y las integrantes de las directivas de las organizaciones sindicales estarán obligados u obligadas a hacer declaración jurada de bienes”. Por otra parte, en el artículo 293 se establece que la competencia para organizar dichos comicios corresponde al poder electoral.

63 Véase en la página del Consejo Nacional Electoral la lista completa de datos del referéndum: <http://www.cne.gob.ve/web/documentos/estadisticas/e014.pdf>

En cualquier caso, y como lo resume Kornblith, “la relegitimación de los poderes satisfizo plenamente los objetivos del Polo Patriótico [...] El balance neto le resultó claramente favorable. Lograron alinear armónicamente la correlación de fuerzas a lo largo de la estructura político-administrativa de poder a través de las elecciones, al tiempo que hicieron lo mismo en el caso de los poderes derivados, como el ciudadano y el judicial”⁶⁴.

Modificaciones de la Constitución

Entre los múltiples errores que se cometieron durante el régimen de transición de los poderes públicos, muchos de ellos debidos a que se trabajó a contrarreloj, destacan las modificaciones de la Constitución una vez esta fue aprobada en referéndum el 15 de diciembre de 1999.

Podemos distinguir cuatro versiones diferentes del texto constitucional⁶⁵: la firmada por los constituyentes el 19 de noviembre; la versión “profusamente editada”, que se presentó a la ciudadanía para su consideración en el referéndum del 15 de diciembre; la publicada el 30 de diciembre en la *Gaceta Oficial* y la publicada en la *Gaceta Oficial* el 24 de marzo del 2000⁶⁶ bajo el argumento de “reimpresión por error material del ente emisor” (corrección de errores gramaticales, sintaxis y estilo). El problema reside en que entre una versión y otra se produjeron cambios de fondo que no contaron con la consiguiente aprobación popular, especialmente en el último caso, en el que se incluyó una extensa exposición de motivos.

De esta forma, desde la aprobación de la Constitución hasta su publicación en la *Gaceta Oficial* el 30 de diciembre, Brewer-Carías⁶⁷ destaca, por ejemplo, que hubo un cambio en el artículo 317, que regula el principio de la legalidad tributaria y en el que se establecía que no podían “concederse exenciones y rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por la ley que cree el tributo correspondiente”. No obstante, en el texto publicado en la *Gaceta Oficial* el 30 de diciembre, el citado artículo aparece redactado de la siguiente forma: “Ni concederse exenciones o rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por las leyes”.

⁶⁴ Kornblith, “Del puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela”, 187.

⁶⁵ Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”.

⁶⁶ *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, número extraordinario 5453 del 24 de marzo del 2000. Disponible en línea en: <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/2000/5453.pdf>

⁶⁷ Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, 402.

En cualquier caso, los cambios de mayor importancia, y que más polémica generaron, fueron los producidos tras la primera publicación en la *Gaceta Oficial*, cuando el texto volvió a publicarse el 24 de marzo del 2000. Por un lado, se publicó una larga Exposición de Motivos que no solo no fue aprobada en el referéndum del 15 de diciembre sino que no pasó en su redacción definitiva por el pleno de la Asamblea Nacional Constituyente. El 30 de enero del 2000, día de clausura de la Asamblea Nacional Constituyente, se acordó, como lo señaló el presidente Luis Miquilena, darle aprobación a la Exposición de Motivos y pasar a “la comisión de estilo para que haga las correcciones correspondientes”⁶⁸.

No obstante, tales “correcciones correspondientes” modificaron notablemente lo aprobado por el pleno⁶⁹, produciéndose numerosos cambios en el texto constitucional que iban más allá de las meras correcciones gramaticales y de sintaxis⁷⁰. A modo de ejemplo, resulta llamativo el cambio acerca de las competencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para revisar las sentencias de instancia en materia de amparo o control difuso de constitucionalidad. Así, el artículo 336.10 de la Constitución publicada el 30 de diciembre atribuía a la Sala Constitucional competencias para “revisar las sentencias de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República en los términos establecidos por la Ley Orgánica respectiva”. Y la Constitución publicada el 24 de marzo establece que la Sala tiene competencia para “revisar las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional o de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República, en los términos establecidos por la Ley Orgánica respectiva”⁷¹.

El asunto llegó hasta el punto en que el presidente de la Comisión Constitucional en la Asamblea Nacional Constituyente, Hermann Escarrá Malavé, presentó un recurso de interpretación constitucional ante la Sala Constitucional en el que preguntaba acerca de tales modificaciones, que cifró en 278⁷². No obstante, la Sala no resolvió el asunto, en una decisión en la que recrimina a Escarrá

68 Sesión Ordinaria del domingo 30 de enero del 2000. Disponible en línea en: <https://carloseramos.files.wordpress.com/2013/02/62-anc-30-01-2000.pdf>

69 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, 210.

70 Puede consultarse un análisis de todos los cambios en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999* (Caracas: Arte, 2000), 282.

71 Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, 404.

72 Véase “Escarrá detectó 278 cambios”, en *El Universal*, 13 de diciembre del 2000. Disponible en línea en: http://www.eluniversal.com/2000/12/13/pol_art_13104AA

numerosos errores gramaticales, declarando el 8 de abril del 2002 la caducidad de la instancia⁷³.

La Fiscalía, por su parte, llevó a cabo un estudio en el que señalaba que se modificaron 179 artículos, la mayoría siendo cuestiones de forma, y diez de las dieciocho disposiciones transitorias⁷⁴. El entonces fiscal general de la República, Julián Isaías Rodríguez, presentó otro recurso de interpretación ante la Sala Constitucional el 24 de enero del 2002. De acuerdo con el recurrente, seis artículos tuvieron modificaciones de fondo⁷⁵. La Sala, con ponencia del magistrado Pedro

73 Puede consultarse la decisión en línea en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/747-080402-00-3210.HTM>

74 Véase "Fiscalía se pregunta cuál es la Constitución", en *El Universal*, 10 de diciembre del 2000. Disponible en línea en: http://www.eluniversal.com/2000/12/10/pol_art_10104AA

Entre las diferencias, *El Universal* publicó un artículo en el que señalaba las siguientes haciendo algún comentario al respecto: "DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS. Los artículos 263, 280, 284 y 288, incluyen exigencias para ser magistrado, defensor del pueblo, fiscal y contralor. En la primera Constitución sólo exigían ser venezolano, y ahora incluyen reiterativamente 'venezolano por nacimiento y sin otra nacionalidad'. Según la Fiscalía, la forma como fue planteada la Constitución del 30-12-99 'era integracionista, poco discriminatoria, pero ahora hay personas que quedan excluidas'.

DESAPARECE DOMICILIO. En el artículo 47 decía 'el hogar doméstico, el domicilio y todo recinto privado son inviolables' y se cambió por 'el hogar doméstico y todo recinto privado son inviolables'. Residencia, domicilio, habitación, son conceptos jurídicos de conformidad con el Código Civil. Eliminación del domicilio podría tener consecuencias.

SOBRE EL AMBIENTE. El artículo 127 antes decía 'el Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética [...]'. Esto cambió en marzo a 'el Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos [...]'. Entre genética y recursos genéticos existe diferencia que debió ser consultada.

REELECCIÓN DE LEGISLADORES. En el artículo 162, aparece '[...] Los legisladores estatales serán elegidos por un período de 4 años, pudiendo ser reelegidos solamente por 2 períodos'. Esta última frase cambia a 'dos períodos consecutivos'. Añadir 'consecutivos' puede ocasionar una interpretación distinta.

DISTRITOS METROPOLITANOS. En el artículo 170 decía '[...] Por ley se modificarán las normas concernientes a la agrupación de dos o más municipios en distritos'; ahora dice 'normas concernientes a la agrupación de dos o más municipios en distritos metropolitanos'. Este artículo está siendo interpretado por la Sala Constitucional del TSJ. (Estudian los magistrados, por ejemplo, quién manejará los recursos de los municipios del Distrito Metropolitano).

SERÁN DIPUTADOS. El artículo 189 decía 'no podrán ser diputados, gobernadores, secretarios de gobiernos de los estados y el Distrito Capital'. Cambió a 'los gobernadores, secretarios y autoridades de similar jerarquía del Distrito Capital (sin referir cuáles)'.

BIENES CONFISCADOS. El artículo 271 antes decía '[...] No prescribirán las acciones judiciales dirigidas a sancionar los delitos contra los derechos humanos, o contra el patrimonio público o el tráfico de estupefacientes. Asimismo, previa decisión judicial serán confiscados los bienes provenientes de las actividades relacionadas con tales delitos'. Esta última parte cambió y solamente '[...] serán confiscados los bienes provenientes de las actividades relacionadas con los delitos contra el patrimonio público o tráfico de estupefacientes'.

COSA JUZGADA NO EXISTE. En el numeral 10 del artículo 336 se agregó la posibilidad de 'revisar las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional', entre las atribuciones de la Sala Constitucional. Según Fiscalía, 'con este cambio desapareció la cosa juzgada en materia de amparo, en casos de violación de derechos y garantías'. Véase "¿Errores materiales?", en *El Universal*, 10 de diciembre del 2000. Disponible en línea en: http://www.eluniversal.com/2000/12/10/apo_art_10104EE

75 Se trata de los artículos 30, 47, 189, 266 (numeral 3), 271 y 336 (numeral 10). *El Universal* publicó una explicación de las modificaciones: "En el 'recurso de interpretación constitucional' de la Fiscalía solicitaron a los magistrados 'aclarar y determinar el contenido y alcance' de los 6

Rondón Haaz, que interpretó uno por uno los artículos, determinó, de acuerdo con la cita extraída de *El Universal*⁷⁶, que el Tribunal Supremo “sólo tomará como referencia el texto auténtico de la Constitución que apareció publicada, originalmente, el 30 de diciembre de 1999, en la *Gaceta Oficial* 36.860 (Extraordinario), por cuanto ese fue el texto que la Asamblea Nacional Constituyente propuso al pueblo de Venezuela y fue votado por este, en el referendo consultivo del 15 de diciembre de 1999, en ejercicio de la democracia participativa”.

No obstante, una simple consulta en la página web del Consejo Nacional Electoral o el Ministerio Público de la República Bolivariana de Venezuela basta

artículos modificados, con el objeto de ‘precaer situaciones que pudieran resultar dañosas, por causa de la interpretación contradictoria o disímil que se les dé a éstas’. Mencionaron que el cambio del artículo 30 ‘puede llevar a suponer que se está limitando o minimizando la indemnización que debe pagar el Estado, en caso de que resulte responsable por violación a los derechos humanos. Esto también puede ser considerado como reducción de la garantía constitucional’. Con respecto a la norma 266, indicaron que ‘existen dudas’ sobre si corresponde a la Fiscalía solicitar antejuicio de mérito en el caso de oficiales de medio y bajo rango de la FAN, ‘prerrogativa que sólo estaba prevista para los generales y almirantes, en la Constitución que aprobó la población’. Esto también podría interpretarse como una reducción de las garantías constitucionales de la víctima. Refirieron la eliminación del ‘domicilio’ del artículo 47, a pesar de que éste es un término jurídico ‘que no sólo se usa como sinónimo de residencia y que comprende una esfera más amplia en la que podrían estar comprendidos: oficinas, establecimientos, inmuebles, locales, habitaciones, morada, lugar de permanencia o paradero de una persona’. Estos podrían quedar desprotegidos, si quedan excluidos del artículo. Además, consideraron la posibilidad de que ‘los alcaldes de los distintos municipios del Distrito Capital no sean elegibles como diputados, hasta tres meses después de la separación de sus cargos’, a raíz del cambio del artículo 189. Señalaron que en el artículo 336 se añadió la posibilidad de revisar las sentencias de amparo y control difuso, que están definitivamente firmes, como una atribución de la Sala Constitucional. En el 271 se eliminó la posibilidad de confiscar bienes provenientes de delitos contra los derechos humanos”. Véase “Las objeciones una a una”, en *El Universal*, 13 de junio del 2003. Disponible en línea en: http://www.eluniversal.com/2003/06/13/apo_art_13104BB

- 76 Véase “Constitución de 1999 es la única válida”, en *El Universal*, 13 de junio del 2003. Disponible en línea en: http://www.eluniversal.com/2003/06/13/pol_art_13104AA
- Desafortunadamente, me ha sido imposible acceder al texto original de la sentencia puesto que esta no se encuentra en la base de datos del Tribunal Supremo Electoral ni fue publicada en la *Gaceta Oficial*. De acuerdo con Ramírez López, “la referida sentencia a la que se refiere la publicación nunca fue incorporada al expediente, ni aparece en los registros de sentencias; es decir, la escondieron, la tiraron a la basura, y esa Sala Constitucional nunca jamás la ha referido en sentencia alguna. Por el contrario, se siguen apoyando en el texto adulterado [el del 24 de marzo de 2000]”. Véase Carlos Ramírez López, *El fruto del árbol envenenado* (Bloomington: Palibrio, 2015), 142. Por otra parte, de acuerdo con el artículo de *El Universal* citado, la Sala estableció la siguiente interpretación para los artículos: “El artículo 30 no limita la indemnización que pagará el Estado, si resulta responsable por violación a los derechos humanos. Más bien, deberá responder hasta por faltas leves. 2. La noción de domicilio que incorpora el artículo 47 se identifica con los conceptos de hogar doméstico y recinto privado de persona. Por ello implica un radio más amplio de los espacios físicos donde las personas naturales están en privado y donde no está permitido el acceso de terceras personas. 3. El término Distrito Capital fue incluido inapropiadamente en el artículo 89 y la figura del alcalde está sujeta a la consecuencia jurídica. 4. El vicepresidente referido en el art. 266 (3) es un colaborador inmediato del presidente, según art. 238. Tampoco hay problemas por cambio de comas en el artículo 266 (3), ya que el TSJ es el que determina si hay mérito para enjuiciar a los altos funcionarios militares, tomando en cuenta los rangos respectivos. 5. El art. 271 se refiere a la legitimación de capitales y no a la deslegitimación. Los efectos de la legitimación afectarán a personas naturales y jurídicas. 6. TSJ revisará sentencias firmes (art. 336)”.

para comprobar que el texto que se difunde es del 24 de marzo del 2000⁷⁷. No se trata, en definitivas cuentas, de entrar a analizar la conveniencia de los cambios ocurridos, pero sí de resaltar que el texto constitucional fue modificado sin contar con la aprobación de la ciudadanía. Por otra parte, resulta llamativo que los mismos constituyentes que aprobaron una Constitución que tiene entre sus preceptos más novedosos la marginación del poder constituyente constituido actuaran de tal forma.

77 Además, el texto constitucional que se difunde en el país es el publicado con las modificaciones del 24 de marzo del 2000.

ALGUNAS LECCIONES DE VENEZUELA PARA EL DISEÑO DE LOS PROCESOS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL

Cada proceso político es único y requiere de respuestas concretas, lo que implica que el diseño de los procesos de cambio constitucional no puede universalizarse. Ahora bien, de cada caso particular siempre se pueden extraer valiosas conclusiones que son de suma utilidad para el estudio del conjunto del diseño de los procesos de cambio constitucional. El caso venezolano es especialmente rico en este sentido: permite pensar en las grandes fases por las que puede discurrir un proceso constituyente caracterizado por la participación y la transparencia y, especialmente, en los errores que no deben reproducirse en un futuro. Aquí enumeraré algunos de las cuestiones que me han parecido más relevantes tras el estudio del caso venezolano, con la voluntad de contribuir al debate acerca del diseño jurídico de los procesos de cambio constitucional y que estas puedan servir de guía para un eventual nuevo proceso constituyente en Venezuela:

1. *Las condiciones económicas son un factor central a la hora de determinar las causas que determinan la apertura de un proceso constituyente*

La apertura de un proceso constituyente puede deberse a una variedad de factores, normalmente entrelazados entre ellos. Un conflicto armado, la secesión o la unificación de uno o varios territorios, el acarreamiento de problemas no resueltos en el anterior proceso de cambio constitucional, la falta de adecuación del texto constitucional a la realidad jurídica y social del país, la dificultad o imposibilidad para iniciar de acuerdo con los mecanismos constitucionales un proceso de reforma parcial de la Constitución o la recomposición del sistema de partidos. No obstante, como fue el caso en Venezuela, las causas de tipo económico suelen primar por encima del resto a la hora de producirse la apertura de un proceso constituyente, mostrando o agudizando las demás contradicciones que puedan producirse.

En Venezuela, se creó durante años el caldo de cultivo para un estallido social y la posibilidad de una ruptura del sistema político y constitucional. La caída de los precios del petróleo a principios de los años ochenta y el inicio

de la implementación de políticas económicas neoliberales provocaron un fuerte descenso del nivel de vida. A esto ha de añadirse la incapacidad del Estado para actuar eficazmente y seguir manteniendo su extensa red clientelar debido al elevado endeudamiento público. La falta de una alternativa que canalizara el elevado descontento social y el empeoramiento de las condiciones de vida tuvo una doble traducción inicial: por un lado, se produjo un aumento notable de la abstención y la desafección política; por otro, tuvieron lugar explosiones sociales como el Caracazo. El Estado, a su vez, mostró su falta de capacidad de control recurriendo a la represión y la violencia. A punto de perder el control del aparato gubernamental tras los golpes de Estado de 1992, las clases dirigentes jugaron su última carta apostándolo todo a un candidato del sistema reciclado y revestido de opositor al mismo con la intención de encauzar el fuerte descontento ciudadano.

El experimento Caldera, no obstante, estaba condenado al fracaso por tres motivos: (1) no existía voluntad real de dar un giro de 180 grados en las políticas económicas que se habían desarrollado hasta el momento, bien al contrario, se siguió profundizando en las mismas políticas de ajuste neoliberal; (2) las cúpulas de los partidos políticos tradicionales fueron incapaces de llegar a acuerdos para reformar parcialmente la Constitución de 1961, a pesar de las recomendaciones en este sentido de la COPRE y la Comisión Bicameral Especial para la Revisión de la Constitución, dejando la puerta abierta a la posibilidad de inicio de un proceso constituyente; y (3) la crisis de legitimidad del sistema político y constitucional era ya irreversible y se vio reforzada desde el 4 de febrero de 1992 por la popularidad de Hugo Chávez.

Asimismo, y de acuerdo también con la experiencia venezolana, ha de tenerse presente que el impacto que produce la crisis económica en el sistema de partidos y el sistema constitucional no tiene por qué manifestarse en un breve periodo de tiempo. Al contrario, puede tratarse de un proceso gradual que se prolongue durante años en el que se van entrelazando dinámicas rupturistas, regeneracionistas y de resistencia al cambio. Así, en Venezuela, una vez el Estado fue perdiendo progresivamente capacidad para mantener sus redes clientelares y viró hacia una política económica de tipo neoliberal, fueron surgiendo alternativas políticas a los dos partidos tradicionales. Algunas de ellas de carácter progresista, como fue el caso de La Causa Radical, que llegó a hacerse con la Alcaldía del municipio más importante de Caracas, y otras de carácter regeneracionista, como fue el caso de Convergencia, que se hizo con la Presidencia de la República.

En suma, no fue hasta quince años después del Viernes Negro de 1983 y prácticamente diez años después de los sucesos del Caracazo, cuando se consolidó una alternativa política con capacidad para ganar las elecciones e impulsar el

cambio del sistema de partidos y constitucional venezolano. La correlación entre crisis económica y crisis del sistema de partidos no tiene por qué ser, ni mucho menos, inmediata.

2. *Constitucionalizar la iniciativa constituyente evita bloquear la voluntad de cambio constitucional a la par que aporta seguridad jurídica al proceso y garantiza el principio de supremacía constitucional*

La disputa jurídica y política en torno a la apertura del proceso constituyente venezolano ilustra a la perfección los diferentes puntos de vista que pueden adoptarse al respecto. Ante la perspectiva de un cambio constitucional existen cuatro posicionamientos: (1) la apuesta por reformar parcial o totalmente la Constitución conforme a los cauces establecidos; (2) la apuesta por la activación del poder constituyente originario produciéndose una ruptura del hilo constitucional; (3) la apuesta por reformar previamente la Constitución para establecer la posibilidad de apertura de un proceso constituyente; y (4) negar la necesidad de proceder a cualquier tipo de cambio constitucional.

La Constitución venezolana de 1961 establecía, sin determinar cuándo se debía acudir a una u otra vía, dos mecanismos para proceder al cambio constitucional, uno de carácter ordinario para modificaciones no sustanciales del texto y otro de carácter agravado que podría llegar hasta el punto de permitir la sustitución de la Constitución por otra nueva. A su reforma total, es claro, se podía haber procedido, como lo defendió parte de la doctrina a través del mecanismo de reforma agravado. No obstante, la incapacidad o la falta de voluntad política para proceder a la reforma de la Constitución de 1961 conforme a los cauces en ella establecidos, dejó abierta las puertas a la exploración de otras vías para proceder a la apertura de un proceso constituyente, las apuntadas en los puntos dos y tres.

En esencia, los principales argumentos que se oponen a la posibilidad de una activación del poder constituyente originario que implique la ruptura del hilo constitucional son la falta de garantías procedimentales y la quiebra del principio de supremacía constitucional. Por el contrario, los defensores de la posibilidad de activación del poder constituyente al margen de lo estipulado en la Constitución vigente, entienden que el componente democrático prima sobre el jurídico-constitucional, pudiendo procederse a la ruptura con el ordenamiento jurídico vigente si existe una mayoría que, conforme a una consulta democrática debidamente reglada, así lo acredite.

La experiencia histórica demuestra reiteradamente que, en caso de existir una firme voluntad popular de cambio, las ataduras de cualquier ordenamiento

jurídico pueden soltarse. En este sentido, una Constitución excesivamente rígida o que no establezca mecanismos que favorezcan su cambio tiene mayores posibilidades de que, en un momento de crisis de legitimidad del sistema constitucional, pueda verse superada a través de la acción democrática sin contar con lo estipulado en ella. ¿Significa esto que no hay opción alguna frente al poder ilimitado del poder constituyente o que es la opción más deseable por primarse el componente democrático? No, a mi juicio significa que debe pensarse la introducción de mecanismos que hagan efectivo, dentro del marco constitucional, el derecho a cambiar de Constitución (lo cual, por otra parte, refuerza la legitimidad de la Constitución vigente, pues la propia posibilidad de cambio la hace ser más aceptada).

Ahora bien, esta introducción del derecho a cambiar de Constitución no debe ser excesivamente detallada, en el sentido en que lo apuntó parte de la doctrina venezolana, puesto que se genera el riesgo, especialmente para mecanismos pensados para su posible activación en el largo plazo, de que una mayoría política con voluntad de ruptura considere que se está cercenando su capacidad para establecer un diseño que considere más óptimo para la realización de sus intereses. Así, desde mi punto de vista, y siguiendo la estela de constituciones como la ecuatoriana, debe establecerse que el actor o actores legitimados para iniciar el proceso de cambio constitucional deban someter a consulta de la ciudadanía no solo la posibilidad de apertura del proceso sino también el diseño del mismo. De esa forma, se da a los proponentes libertad para diseñar las líneas centrales del proceso constituyente, permitiéndose la ruptura democrática refrendada por la ciudadanía democráticamente, a la par que se aporta seguridad jurídica y se garantiza el principio de supremacía constitucional.

3. *La problemática del deslinde entre lo político y lo jurídico en el diseño de los procesos constituyentes requiere ser encarada facilitando la participación popular en la fase de apertura y diseño del proceso*

El caso venezolano es un claro ejemplo de cómo las posturas políticas se revisten de argumentos jurídicos a conveniencia de quien los expresa, enmascarándose, bajo supuestas motivaciones técnicas, objetivos políticos. La polémica acerca de la necesidad o no de reforma previa de la Constitución para proceder a la apertura del proceso constituyente es paradigmática. Bajo el paraguas de una argumentación de carácter jurídico se escondía la lucha entre el Congreso y el presidente de la República por controlar el diseño del proceso.

Asumiendo que el diseño de un proceso constituyente requiere tomar múltiples decisiones que no son de carácter técnico-jurídico sino político e ideológico, ha de favorecerse el debate político honesto acerca del modelo democrático de diseño de cambio constitucional que se desea. Desenmascarar el debate requiere, necesariamente, propiciar la participación ciudadana y la transparencia. En el caso venezolano, que los principales actores políticos hubieran podido plantear en el referéndum de activación su propio diseño del proceso habría podido evitar toda la confrontación entre el Parlamento y el presidente de la República, la reproducción durante todo el proceso de debates aparentemente técnicos, y se habría potenciando que las diferentes opciones consensuaran junto con diversos actores sociales y la ciudadanía un diseño del proceso que consideraran más susceptible de ser aceptado.

4. *La correlación entre fórmula electoral proporcional y legitimidad del proceso constituyente y de la Constitución resultante no ha quedado demostrada en el caso venezolano*

De acuerdo con la prácticamente totalidad de la doctrina especializada en la materia, un proceso constituyente requiere que las diversas vertientes políticas del país vean reflejadas sus sensibilidades en la composición del órgano constituyente y en el texto resultante, que deberá ser percibido como la consecuencia del esfuerzo por consensuar los diversos puntos de vista políticos existentes. De lo contrario, la legitimidad tanto del proceso, momento fundador del nuevo político, como del texto constitucional, podrán verse en entredicho al percibirse como un proceso y una Constitución de parte que no representa al conjunto de la ciudadanía. Esto puede generar efectos adversos a largo plazo sobre la legitimidad, estabilidad y durabilidad del futuro texto y el futuro sistema político de notoria trascendencia.

En el caso de Venezuela, si bien la oposición impuso en parte y aceptó totalmente el sistema electoral, el resultado fue una Asamblea Nacional Constituyente en la que la coalición progubernamental estaba largamente sobrerrepresentada. A pesar de haber obtenido un 62,1 % de los votos, logró el 95,3 % de los escaños. De acuerdo con lo expuesto, la Constitución resultante podría haberse visto fuertemente en entredicho en el largo plazo. No obstante, en el momento en que se escriben estas líneas, destacados sectores de la oposición gubernamental hacen bandera y defienden abiertamente la Constitución de 1999, con lo que, aparentemente, se ha conseguido generar en el largo plazo un elevado sentimiento constitucional. Así, y a la espera de los acontecimientos que puedan desarrollarse en un futuro con el posible cambio de color en el Ejecutivo, el caso venezolano es

también útil para relativizar el impacto de la fórmula electoral en la legitimidad del futuro texto constitucional.

Del mismo modo que, por ejemplo, constituciones como la alemana y la japonesa han gozado a lo largo de los años de una elevada legitimidad a pesar de no ser refrendadas por la ciudadanía, la fórmula electoral no se demuestra tampoco un elemento esencial para que la futura Constitución goce de un relativamente elevado grado de legitimidad, tal y como queda demostrado con el caso venezolano. Esto, es claro, no significa que no sea deseable que la fórmula electoral genere efectos proporcionales. Bien al contrario. Ahora, si se toma como un factor aislado, la correlación establecida por la doctrina no queda probada en este caso.

5. *El modelo de redacción centralizada en una comisión del órgano constituyente requiere de la introducción de diversos mecanismos correctores*

La fase de redacción del anteproyecto de Constitución establece las bases del debate posterior sobre el texto constitucional. El modelo clásico de asamblea constituyente, según el cual la redacción del anteproyecto se lleva a cabo por parte de una comisión de redacción que centraliza las propuestas de las diferentes comisiones de trabajo, tal y como se estableció en la Asamblea Nacional Constituyente venezolana, plantea algunos problemas a pesar de ser un modelo en el que el poder constituyente está efectivamente representado en un órgano democráticamente electo.

En primer lugar, la centralización de propuestas en una misma comisión puede conllevar que el anteproyecto sea incoherente o contenga contradicciones en algunas de sus partes. Para solventar o minimizar este problema ha de delimitarse con claridad el trabajo previo en las comisiones de trabajo y ha de darse el tiempo suficiente a la comisión de redacción para que pueda desarrollar su trabajo de la mejor manera posible. En Venezuela, el escaso tiempo con el que contaron los constituyentes para realizar su trabajo en comisiones y que tuvo la Comisión Constitucional para presentar el anteproyecto incidieron en su escasa calidad. Asimismo, a causa de la mala redacción de lo dispuesto en el anteproyecto, se produjeron pérdidas de tiempo innecesarias debido a que los constituyentes se enredaron ocasionalmente en debates que podían haberse evitado de haber contado con más tiempo para trabajar el anteproyecto. Igualmente, el escaso tiempo, una semana, del que se valieron los constituyentes para el segundo y último debate del anteproyecto en el pleno fue escaso, tanto por los motivos ya señalados acerca de la calidad del texto final, como por impedir a la ciudadanía tener otra

ronda de contactos con sus representantes para poder pronunciarse y proponer modificaciones al anteproyecto.

En este sentido, es igualmente conveniente que, una vez publicado el primer anteproyecto, se inicien una o dos fases adicionales de participación ciudadana que permitan a los ciudadanos involucrarse en mayor medida en el proyecto y conocer con mayor exactitud hasta qué punto se han incluido determinadas propuestas y cuál ha sido el proceso de negociación. En otras palabras, se trata de introducir una segunda o tercera fase de participación que permita a los ciudadanos controlar la actividad de sus representantes, conocer mejor el texto constitucional y detectar y subsanar los posibles fallos, incoherencias o contradicciones que haya en el texto. A esto último, además, ayuda que los constituyentes cuenten con un buen equipo de asesores jurídicos que puedan guiarles en las cuestiones técnicas, lo cual redundará en la claridad y rigor de los debates y la mejor calidad del texto final.

En segundo lugar, en este modelo de redacción del anteproyecto, la comisión de redacción suele trabajar en privado, con lo que su margen de libertad para redactar el anteproyecto sin controles de ningún tipo es demasiado amplio. De esta forma, en caso de que existan mecanismos participativos, los ciudadanos no pueden comprobar hasta qué punto sus propuestas han sido incluidas o consideradas en el proceso de redacción del anteproyecto. Puede terminar redactando el anteproyecto un grupo de constituyentes con mayores conocimientos jurídicos y asesorados por expertos en la materia que hagan escaso o caso omiso a las propuestas de las comisiones de trabajo y de los ciudadanos. Es entonces necesario introducir mecanismos de control a fin de reducir la discrecionalidad de la comisión de redacción, como, por ejemplo, la publicidad de los trabajos de la comisión de redacción, la publicación de los diferentes borradores de las comisiones de trabajo y de los informes de las comisiones de trabajo y la comisión de redacción sobre la inclusión de las peticiones ciudadanas, o la participación de observatorios y veedurías ciudadanas en la fase de redacción y aprobación de artículos.

6. *El referéndum de ratificación del texto constitucional debe regular la posibilidad de introducción de preguntas provenientes de la ciudadanía*

El diseño de mecanismos para que los ciudadanos puedan influir directamente en el resultado de los trabajos del órgano constituyente es clave. En Venezuela, a pesar de que se tomaron en cuenta e incluyeron en el texto múltiples propuestas de organizaciones de la sociedad civil de diferente signo ideológico, las cuales quedaron satisfechas con el proceso participativo, no ocurrió lo mismo

con las sugerencias de ciudadanos individuales. De esta forma, entre otros mecanismos de participación directa que puedan pensarse para las diferentes fases del proceso, la posibilidad de que los ciudadanos puedan plantear preguntas y un texto concreto alternativo en el referéndum de ratificación final es un mecanismo de control sumamente eficiente, que garantiza que se entrará a debatir y votar las propuestas ciudadanas que gocen de cierto apoyo social.

Con ello, y especialmente en casos como el venezolano, en el que la Asamblea Nacional Constituyente estaba hegemonizada por una coalición de partidos, se evita que el proceso de redacción sea la mera trasposición del programa constitucional del partido o coalición de partidos que hegemonizan el órgano constituyente o que los constituyentes puedan abstraerse de debatir determinados asuntos o propuestas que están en el debate de público.

Asimismo, se fomenta avivar el debate público y la formación ciudadana en torno a determinadas materias con incidencia constitucional, los objetivos de un proceso de cambio constitucional y los aspectos básicos de una Constitución. En Venezuela, a pesar de que se impartieron múltiples seminarios y se organizaron debates en todo el país, la mayoría de la población fue a las urnas sin conocer cuáles eran los objetivos de la Asamblea Nacional Constituyente. La mayor parte de la ciudadanía entendía que el objetivo de la misma era la de mejorar sus condiciones de vida, otorgando poderes taumatúrgicos a la Constitución, y no la redacción de un nuevo texto constitucional.

7. Las funciones del órgano constituyente deben delimitarse claramente, debiendo este ocuparse exclusivamente de redactar el texto constitucional, excepto en el caso de que se produzcan injerencias de los poderes constituidos en sus labores

El choque de legitimidades entre el Congreso y la Asamblea Nacional Constituyente fue constante durante todo el proceso constituyente venezolano. Los representantes de los partidos opositores, mayoritarios en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, se resistieron activamente durante todo el proceso al avance del mismo. Por su parte, la Asamblea Nacional Constituyente no solo se entrometió en la gestión ordinaria del Estado, sino que llegó a delimitar y asumir parte importante de las competencias del Congreso: prolongó sus trabajos más allá de la aprobación de la Constitución, nombró una Comisión Legislativa que hacía las veces de órgano legislativo y aprobó leyes de suma importancia sin haber sido la mayoría de sus miembros electos directamente por la ciudadanía.

Para evitar que se produzca esta situación, las funciones del órgano constituyente deben delimitarse en el referéndum de apertura del proceso, estableciéndose

que, salvo intromisión en sus trabajos, el órgano constituyente únicamente podrá dedicarse a la redacción y aprobación del texto constitucional. En caso de que se produzca tal intromisión, el órgano constituyente, en tanto representante del poder constituyente, deberá poder evitar que esta tenga lugar, pudiendo llegar a limitar las atribuciones del órgano que haya infringido lo dispuesto.

Por otra parte, como también quedó patente en Venezuela tras los altercados de finales de agosto de 1999, ha de evitarse que el órgano constituyente y el legislativo ocupen la misma sede para evitarse encontronazos innecesarios.

8. *El periodo de transición debe acortarse lo más posible, procediéndose a la inmediata convocatoria de elecciones tras la entrada en vigor de la Constitución*

En Venezuela, la convocatoria y la realización de nuevas elecciones tras la entrada en vigor de la Constitución se demoró excesivamente. En este aspecto, debe operarse en sentido radicalmente contrario, procediéndose a la disolución del órgano legislativo y la convocatoria de nuevas elecciones el mismo día en que la Constitución sea publicada en el boletín oficial, momento a partir del cual debe también entrar en vigor. La gestión ordinaria del Estado debe quedar en manos del Gobierno en funciones, el cual se limitará a ejercer sus limitadas labores evitando se produzca un escenario de vacío de poder.

Igualmente, no conviene que el órgano constituyente continúe con sus trabajos una vez aprobada la Constitución y mucho menos que se otorgue funciones legislativas. Por el contrario, debe procederse a su disolución el mismo día en que sea aprobada la Constitución. En caso de no ser aprobada o ratificada, se debe proceder inmediatamente a la disolución del órgano constituyente y a la convocatoria de nuevas elecciones.

Por último, ha de procederse también en sentido diametralmente opuesto al caso venezolano por lo que respecta a la modificación del texto constitucional tras su ratificación, el cual fue modificado en dos ocasiones. Todavía hoy día se sigue produciendo una importante confusión acerca del texto constitucional al que ha de hacerse referencia. De acuerdo con el criterio del Tribunal Supremo de Justicia debe tomarse como referencia el texto publicado en la *Gaceta Oficial* el 30 de diciembre de 1999. Sin embargo, el texto que se sigue divulgando en los diferentes organismos públicos es el del 24 de marzo del 2000. Así, no debe poder modificarse ni una sola coma del texto aprobado sin seguir los cauces de reforma establecidos en el texto constitucional. De hecho, de acuerdo con la propia Constitución venezolana, la obra del poder constituyente no debe poder modificarse sin contar con su aquiescencia.

9. *Debe establecerse una normativa de mínimos internacional en materia de diseño de procesos de cambio constitucional que establezca unos mínimos democráticos y limite las injerencias externas*

En futuras investigaciones habrá de pensarse la posibilidad de desarrollar estándares jurídicos internacionales en materia de diseño jurídico de procesos de cambio constitucional. Definir con claridad una serie de puntos procedimentales que garanticen que el proceso contará con un diseño y unas mínimas garantías democráticas de acuerdo con lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que superen las interpretaciones limitadoras establecidas por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Esto, asimismo, implicará que se limite en la medida de lo posible la injerencia internacional no deseada en el proceso, tal y como ocurrió en Venezuela a pesar de los intentos del presidente de la República y de la Asamblea Nacional Constituyente para intentar frenarlo.

CRONOLOGÍA DE ACONTECIMIENTOS EN VENEZUELA

I. EL PUNTOFIJISMO

TRIENIO ADECO

1945: 18 de octubre: revuelta militar, AD protagonista.

1946: 27 de octubre: primeras elecciones genuinamente democráticas.

1947: 5 de julio: Constitución de 1947.

14 de diciembre: elecciones presidenciales y victoria de Rómulo Gallegos (AD).

DÉCADA OSCURA

1948: noviembre: Golpe de Estado. Gobierno de Junta Militar.

1953: Gobierno de Marcos Pérez Jiménez.

1957: diciembre: firma del Pacto de Nueva York por AD, COPEI y URD.

1958: 1.º de enero: golpe de Estado fallido.

23 de enero: golpe de Estado triunfante e instauración de Junta Provisional de Gobierno.

PUNTOFIJISMO: ETAPA DE ESTABILIDAD

1958: 27 de octubre: firma del Pacto de Punto Fijo.

7 de diciembre: elecciones. Victoria de Rómulo Betancourt (AD).

1961: 23 de enero: Constitución de 1961.

1973: 9 de diciembre: elecciones presidenciales. Consagración del bipartidismo.

Primera victoria de Carlos Andrés Pérez (AD).

PUNTOFIJISMO: CRISIS

1983: 18 de febrero: Viernes Negro.

1984: 17 de diciembre: creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)

1988: 4 de diciembre: elecciones presidenciales. Segunda victoria de Carlos Andrés Pérez.

1989: 16 de febrero: anuncio de un paquete de medidas neoliberales.

27 de febrero: estallido social conocido como el Caracazo.
6 de junio: designación de Comisión Bicameral para la reforma de la Constitución.
1992: 4 de febrero: golpe de Estado fallido dirigido por Hugo Chávez.
1993: 5 de diciembre: elecciones presidenciales. Victoria de Rafael Caldera. Regreso al multipartidismo.
1996: 15 de diciembre: Plan de Ajuste del Fondo Monetario Internacional.
1998: 8 de noviembre: elecciones parlamentarias y de gobernadores.

2. ANTECEDENTES E INICIO DEL PROCESO CONSTITUYENTE

1998: 6 de diciembre: elecciones presidenciales. Victoria de Hugo Chávez.
1999: 8 de enero: designación de la Comisión Presidencial Constituyente.
19 de enero: fallos n.º 17 y n.º 18 de la Corte Suprema de Justicia. Vía libre para la apertura del proceso constituyente.
2 de febrero: toma de posesión de Hugo Chávez y expedición del Decreto n.º 3 de convocatoria del referéndum consultivo.
17 de febrero: Resolución n.º 990217-32 del CNE por la que se convoca el referéndum consultivo.
6 de marzo: Gerardo Blyde interpone recurso de nulidad sobre la resolución del CNE.
10 de marzo: propuesta del Ejecutivo de bases comiciales del referéndum consultivo.
18 de marzo: Corte Suprema de Justicia anula la segunda pregunta de la convocatoria al referéndum y ordena su reformulación.
23 de marzo: resolución del Consejo Nacional Electoral por la que establece las bases comiciales del referéndum consultivo.
24 de marzo: resolución del Consejo Nacional Electoral por la que modifica la segunda pregunta del referéndum consultivo.
13 de abril: Corte Suprema de Justicia suprime carácter originario de la Asamblea Constituyente de las bases comiciales del referéndum consultivo.
25 de abril: celebración del referéndum. Victoria del sí.
19 de mayo: Resolución n.º 990519-154 del Consejo Nacional Electoral en la que se prohíbe inclusión de símbolos, signos o colores que identifiquen a los candidatos con las organizaciones postulantes.
3 de junio: Corte Suprema de Justicia declara inadmisibles la impugnación realizada y señala validez suprema de las bases electorales.
17 de junio: Corte Suprema de Justicia da la razón al Consejo Nacional Electoral sobre símbolos y colores que identifican a los candidatos.

21 de julio: Corte Suprema de Justicia reafirma validez suprema de las bases electorales.

25 de julio: elecciones para la Asamblea Constituyente. Victoria del Polo Patriótico.

3. DESARROLLO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

1999: 3 de agosto: instalación de la Asamblea Constituyente en el Aula Magna de la UCV.

5 de agosto: discurso y entrega del proyecto de Constitución del presidente Chávez.

8 de agosto: aprobación del Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente.

9 de agosto: ratificación del presidente Chávez en su cargo.

11 de agosto: juramentación del presidente Chávez ante la Asamblea Constituyente.

12 de agosto: Decreto de Reorganización de todos los poderes públicos.

25 de agosto: Decreto de Reorganización del Poder Judicial y del Sistema Penitenciario.

30 de agosto: reforma del Decreto de Reorganización del Poder Judicial y del Sistema Penitenciario.

31 de agosto: comienzo del debate en pleno sobre la nueva Constitución.

7 de septiembre: acuerdo entre la Asamblea Constituyente y el Congreso, con mediación de la Conferencia Episcopal Venezolana.

9 de septiembre: acuerdo referente a la situación internacional, particularmente en lo que respecta a las opiniones equivocadas sobre el proceso constituyente venezolano y las manifestaciones desproporcionadas en ese mismo ámbito en relación al jefe del Estado

12 de octubre: presentación del anteproyecto de Constitución.

14 de octubre: Corte Suprema de Justicia se pronuncia sobre el Decreto de Reorganización del Poder Judicial y del Sistema Penitenciario.

19 de noviembre: firma del proyecto definitivo de Constitución. Convocatoria del referéndum de ratificación.

15 de diciembre: referéndum de ratificación de la Constitución. Victoria del sí.

4. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

1999: 22 de diciembre: Decreto de Régimen de Transición del Poder Público.

30 de diciembre: publicación de la Constitución en la *Gaceta Oficial*.

26 de enero: Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) convalida Régimen de Transición del Poder Público (se repiten sentencias del TSJ similares el 27 de enero, 9 de agosto y 12 de diciembre).

30 de enero: Asamblea Nacional Constituyente aprueba el Estatuto Electoral y fija fecha de elecciones. Finaliza labor de la Asamblea Nacional Constituyente.

1.º de febrero: “Congresillo” inicia labores.

24 de marzo: nueva publicación en la *Gaceta Oficial* de la Constitución con exposición de motivos.

28 de marzo: sentencias del TSJ sobre Estatuto del Poder Público.

25 de mayo: suspensión de las “megaelecciones”.

30 de julio: elecciones para presidente, diputados de la Asamblea Nacional, gobernadores, diputados de los concejos legislativos estatales, representantes al Parlamento Latinoamericano y al Parlamento Andino, alcaldes y alcalde mayor y Cabildo del Distrito Metropolitano de Caracas.

3 de diciembre: elecciones a concejos municipales y miembros de las juntas parroquiales. Referéndum sindical.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Tulio. *Constituyente, reforma y autoritarismo del siglo XXI*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2007.
- . *La constituyente*. Caracas: Editorial CEC, 1998.
- Ayala Corao, Carlos. *El referendo revocatorio: una herramienta ciudadana de la democracia*. Caracas: El Nacional, 2004.
- Azzellini, Darío. “Constituent power in motion: Ten years of transformation in Venezuela”. *Socialism and Democracy* 24, n.º 2 (2010): 8-31.
- Baptista, Asdrúbal. “El capitalismo rentístico. Elementos cuantitativos de la economía venezolana”. *Cuadernos del Cendes* 22, n.º 60 (2005): 95-111.
- Bautista Urbaneja, Diego. *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*. Caracas: Fundación Centro Gumilla: Universidad Católica Andrés Bello, 2007.
- . *La renta y el reclamo: ensayo sobre petróleo y economía política en Venezuela*. Caracas: Editorial Alfa, 2013.
- . *Pueblo y petróleo en la política venezolana del siglo XX*. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana, 1995.
- Benomar, Jamal. “Constitution-making after conflict: lessons for Iraq”. *Journal of Democracy* 15, n.º 2 (2004): 81-95.
- Bhandari, Surendra. *Self-determination and Constitution making in Nepal. Constituent Assembly, Inclusion and Ethnic Federalism*. Singapur: Springer, 2014.
- Blanco, Carlos. *Revolución y desilusión: La Venezuela de Hugo Chávez*. Madrid: Catarata, 2002.
- Braver, Joshua. “Hannah Arendt in Venezuela: The Supreme Court battles Hugo Chávez over the creation of the 1999 Constitution”. *International Journal of Constitutional Law* 14, n.º 3 (2016): 555-583.
- Brewer-Carías, Allan R. *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional*. Caracas: Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1999.
- . *El nuevo constitucionalismo latinoamericano y la destrucción del Estado democrático por el juez constitucional. El caso de Venezuela*. Madrid: Ediciones Olejnik, 2018.
- . *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

- . *La Constitución de 1999*. Caracas: Arte, 2000.
- . *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1999.
- Brown Pérez, Brenda. “Judicial suspensions and due process under Venezuela’s new democratic model”. *Journal of the National Association of Administrative Law Judges* 19, n.º 2 (1999): 125-134.
- Caballero, Manuel. *La crisis de la Venezuela contemporánea (1903-1992)*. Caracas: Alfadil, 1998.
- Cabo Martín, Carlos De. *Dialéctica del sujeto, dialéctica de la Constitución*. Madrid: Trotta, 2009.
- . *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*. Madrid: Trotta, 2003.
- Castillo Stark, Leila. *Potencialidades de la descentralización fiscal en Venezuela*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2006.
- Ciccariello-Maher, George. “Dual power in the Venezuelan revolution”. *Monthly Review* 49, n.º 4 (2007): 42-56.
- Colón-Ríos, Joel I. “Carl Schmitt and constituent power in Latin American courts: The cases of Venezuela and Colombia”. *Constellations* 18, n.º 3 (2011): 365-388.
- Comas, José. “El banquillo amenaza a CAP”. *El País*, 1993.
- Combellas, Ricardo. “El proceso constituyente venezolano”. *América Latina hoy: Revista de ciencias sociales*, n.º 21 (1999): 25-28.
- . “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”. *Politeia*, n.º 30 (2003): 183-208.
- . “La Constitución de 1999 y la reforma política: implicaciones para la gobernabilidad democrática”. Lisboa, 2002.
- Contreras, Miguel Ángel. “Ciudadanía, Estado y democracia en la era neoliberal: dilemas y desafíos para la sociedad venezolana”. En *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, editado por Daniel Mato, 111-132. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004.
- Coronil, Fernando. *El Estado mágico: Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Nueva Sociedad, 2002.
- Defensoría del Pueblo. “A 18 años de El Caracazo. Sed de justicia”. Caracas, 2007.
- Dordelli-Rosales, Nelson Richard. “Constitutional jurisprudence in the Supreme Court of Venezuela”. Universidad de Ottawa, 2013.
- Eisenstadt, Todd A., A. Carl Levan y Tofigh Maboudi. “When Talk Trumps Text: The Democratizing Effects of Deliberation during Constitution-Making,

- 1974-2011". *American Political Science Review* 109, n.º 3 (2015): 592-612. <https://doi.org/10.1017/S0003055415000222>.
- Elkins, Zachary, Thomas Ginsburg y James Melton. *The Endurance of National Constitutions*. Nueva York: Cambridge University Press, 2009.
- Elster, Jon. "Forces and mechanisms in the constitution-making process". *Duke Law Journal* 45, n.º 2 (1995): 364-396.
- España, Luis Pedro. "Más allá de la renta petrolera y su distribución. Una política social alternativa para Venezuela". Caracas, 2010.
- Ferrajoli, Luigi. "El derecho como sistema de garantías". *Jueces para la democracia*, n.º 16-17 (1994): 61-69.
- García-Guadilla, María Pilar. "Actores, organizaciones y movimientos sociales en la Venezuela del 2000: Logros, problemas y desafíos". En *Venezuela: Rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*, editado por María Pilar García-Guadilla y Marisa Ramos Rollón. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2002.
- García-Guadilla, María Pilar y Mónica Hurtado. "Participation and constitution making in Colombia and Venezuela: Enlarging the scope of democracy?", Miami, 2000.
- García Araujo, Mauricio, ed. *Todo Uslar*. San Martín: Editorial Panapo, 2001.
- Gargarella, Roberto. "El nuevo constitucionalismo latinoamericano". *Estudios Sociales*, n.º 48 (2015): 169-172.
- González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes. Un análisis jurídico-político*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.
- . *Hegemonía y poder constituyente: lecciones de Islandia para el caso español*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- Gutiérrez, Estrella. "Venezuela: Corte Suprema da la razón a Chávez sobre Constituyente". Inter Press Service, 1999.
- Harnecker, Marta. *Hugo Chávez Frías. Un hombre, un pueblo*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2002.
- Hart, Vivien. "Democratic constitution-making", 2003.
- Hernández Camargo, Lolymar. "El proceso constituyente venezolano de 1999". Universidad Carlos III de Madrid, 2007.
- Irazábal, Clara y John Foley. "Reflections on the Venezuelan transition from a capitalist representative to a socialist participatory democracy". *Latin American Perspectives* 37, n.º 1 (2010): 97-122.
- Irwin, Domingo e Ingrid Micett. "Logias militares venezolanas y conspiración, 1972-febrero de 1992". *Argos* 28, n.º 54 (2011): 61-86.

- Karki, Budhi y Rohan Edrisinha. *Participatory constitution making in Nepal*. Katmandú: United Nations Development Programme, 2014.
- Karl, Terry L. "Petroleum and political pacts: The transition to democracy in Venezuela". *Latin American Research Review* 22, n.º 1 (1987): 63-94.
- Kornblith, Miriam. "Del puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela". *Colombia Internacional*, n.º 58 (2003): 160-194.
- . "Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina: caso Venezuela". En *Partidos Políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*, 113-39. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2004.
- . "The politics of constitution-making: Constitutions and democracy in Venezuela". *Journal of Latin American Studies* 23, n.º 1 (1991): 61-89.
- Landau, David. "Abusive constitutionalism". *U. C. Davis Law Review* 47, n.º 1 (2013): 189-260.
- . "Constitution-making gone wrong". *Alabama Law Review* 64, n.º 5 (2013): 923-980.
- . "The importance of constitution-making". *Denver University Law Review* 89, n.º 3 (2012): 611-634.
- Lauriño Torrealba, Luis. "Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal de 1958". *Revista sobre relaciones industriales y laborales*, n.º 44 (2008): 33-98.
- López Maya, Margarita. "The rise of Causa R in Venezuela". En *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, editado por Douglas A. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra, 117-143. Nueva York: Oxford University Press, 2003.
- Lupi, Juan Pablo y Leonardo Vivas. "(Mis)Understanding Chávez and Venezuela in times of revolution". *The Fletcher Forum of World Affairs* 29, n.º 1 (2005): 81-102.
- Maingon, Thais, Carmen Pérez Baralt y Heinz R. Sonntag. "La batalla por una nueva Constitución para Venezuela". *Cuestiones Políticas*, n.º 24 (2000): 22-48.
- Martínez Dalmau, Rubén. "L'oposició antigovernamental a Venecuela. Del chavisme al postchavisme". *Afers*, n.º 83 (2016): 113-130.
- Massüger, Nina y Yanina Welp. "Legality and legitimacy: Constituent power in Venezuela (1999), Bolivia (2006-2009) and Ecuador (2007-2008)". En *Patterns of Constitutional Design: The Role of Citizens and Elites in Constitution-Making*, editado por Jonathan Wheatley y Fernando Méndez, 103-118. Nueva York: Routledge, 2013.

- Méndez Cegarra, Absalón. *El derecho a la seguridad social en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, edición electrónica gratuita, 2006.
- Molina, José Enrique y Carmen Pérez Baralt. “Luces y sombras de la democracia venezolana. A 40 años del 23 de enero”. *Nueva Sociedad*, n.º 154 (1998): 33-41.
- Murray, Santiago y Cristina Tomassoni. “Observaciones electorales en la República de Venezuela. Elecciones de representantes a la Asamblea Nacional Constituyente del 25 de julio de 1999”. Washington D. C., 1999.
- Negri, Antonio. *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Madrid: Libertarias/Prodhufi, 1994.
- Neuman, Laura y Jennifer McCoy. “Observando cambio político en Venezuela: la Constitución bolivariana y las elecciones del 2000”, informe del Centro Carter, 2001.
- O’Neill, Kathleen. *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. Nueva York: Cambridge University Press, 2007.
- “Observación Electoral en la República de Venezuela. Referéndum II del 15 de diciembre de 1999”, 2000.
- Ochoa Henríquez, Haydée e Isabel Rodríguez Colmenares. “Las fuerzas armadas en la política social de Venezuela”. *Política y cultura*, n.º 20 (2003): 117-135.
- Pace, Alessandro. “Muerte de una Constitución (Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema de Venezuela, n.º 17, del 19 de enero de 1999)”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 19, n.º 57 (1999): 271-283.
- Pereira Almagro, Valia. “El Movimiento V República en Venezuela: fuerzas y debilidades”. Ponencia a ser presentada en el XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA 2001) en Washington, del 6 al 8 de septiembre del 2001.
- Piacenza, Eduardo. “Sobre el uso de la noción de poder constituyente originario en el fallo n.º 17 del 19/1/99 de la Corte Suprema de Justicia: algunos materiales para su discusión académica”. En *Crisis y acción política*, editado por Roque Carrión, 1-26. Valencia: Universidad de Carabobo, 2000.
- Pizzollo, Calogero. “Populismo y rupturas constitucionales. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador”. *Estudios constitucionales* 5, n.º 1 (2007): 371-394.
- Ramírez López, Carlos. *El fruto del árbol envenenado*. Bloomington: Palibrio, 2015.
- Ramonet, Ignacio. *Hugo Chávez. Mi primera vida*. Madrid: Debate, 2013.
- Rangel, José Vicente. *De Yare a Miraflores, el mismo subversivo. Entrevistas al comandante Hugo Chávez Frías (1992-2012)*. Caracas: Ediciones Correo del Orinoco, 2013.

- Requejo Pagés, Juan Luis. *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- Rey, Juan Carlos. “La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación”. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 74 (1991): 533-578.
- Romero Jiménez, Juan Eduardo. “Algunas claves para comprender el discurso político de Hugo Chávez (1998-2004)”. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 5, n.º 1 (2006): 194-214.
- . “El dilema democrático en Venezuela (1998-2002)”. *Revista de Historia de América*, n.º 131 (2002).
- . “Hugo Chávez: construcción hegemónica del poder y desplazamiento de los actores tradicionales en Venezuela (1998-2000)”. *Utopía y praxis latinoamericana* 7, n.º 17 (2002): 146-169.
- . “Hugo Chávez y la representación de la historia de Venezuela”. *Reflexión Política*, n.º 6 (2004): 146-169.
- . “La construcción de la ciudadanía política en Venezuela (siglo xx)”. *Revista interdisciplinaria de la Escuela de Educación de la Facultad de Humanidades y Educación de LUZ* 2, n.º 3 (2010).
- Romero Jiménez, Juan Eduardo y Yessika Quiñónez. “Democracia y conflicto en Venezuela (1988-2008)”. *Diálogos, Revista Electrónica de Historia* 10, n.º 2 (2010): 19-81.
- Salazar Ugarte, Pedro. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Schliesser, Reiner y José Ignacio Silva. “La renta petrolera y el crecimiento económico de Venezuela. Análisis del periodo 1913-1995”. *Banco Central de Venezuela. Serie documentos de trabajo*, n.º 24 (2000): 61-102.
- Sonntag, Heinz R. “La crisis sociopolítica venezolana. Repercusiones del intento golpista”. *El País*, 1992.
- Stambouli, Andrés. *La política extraviada: una historia de Medina a Chávez*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2002.
- Stoyan, Alissandra. “Constituent assemblies, presidential majorities and democracy in contemporary Latin America”. Universidad de Chapel Hill (Carolina del Norte), 2014.
- Suksi, Markku. “Referendums in Constitution-making processes”. Interpeace, 2011.
- Tanaka, Martín. *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*. Lima, Comisión Andina de Juristas. 2002.
- Vega García, Pedro de. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 2011.

- Viciano Pastor, Roberto. “Algunas consideraciones críticas sobre los procesos constituyentes en Ecuador y Venezuela”. *Revista Direito e Liberdade* 6, n.º 2 (2007): 377-392.
- Viciano Pastor, Roberto y Diego González Cadenas. “Derecho a participar directamente o mediante representantes en el gobierno del propio país”. En *El sistema universal de los derechos humanos*, editado por José Luis Monereo Pérez, 335-344. Madrid: Comares, 2015.
- Viciano Pastor, Roberto y Rubén Martínez Dalmau. “Cambio político, cambio constitucional y la nueva configuración del sistema de partidos políticos en Venezuela”. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 110 (2000): 139-174.
- . *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.
- . “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal”. *Revista General de Derecho Público Comparado*, n.º 9 (2011): 1-24.
- Villabella Armengol, Carlos Manuel. “Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano”. *Ius*, n.º 25 (2010): 49-76.

4 años

Este libro se publicó en el 2020, año en el que se celebra el cuadragésimo aniversario de la fundación de **Bilketones Unificados**, consignada en el Acta n.º 19-80 del Comité Ejecutivo del 13 de febrero de 1980. En estas cuatro décadas, ha construido un catálogo diverso con el fin de divulgar la investigación y la creación que se producen en la Universidad y contribuir al diálogo de saberes nacional y regional.