

## El proceso constituyente de 1999: Crónica y algunas lecciones

*Carlos García Soto* \*

En este año 2017 se cumplen 18 años desde que fue aprobada la Constitución de 1999.

Por ello, muchos venezolanos adultos no fueron testigos de cómo se desarrolló ese proceso de redacción y aprobación de la Constitución.

Sin embargo, de ese proceso cabe aprender varias lecciones.

Además, la Constitución ha sido parte importante del debate político, sobre todo en los últimos años. Lo cual también es una buena razón para saber cómo se gestó y se redactó.

La crónica de la redacción y aprobación de la Constitución de 1999 está íntimamente vinculada con la historia reciente de Venezuela, porque la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente fue la principal oferta electoral del entonces candidato Hugo Chávez Frías.

Pero esa Asamblea Nacional Constituyente no sólo dio lugar a la Constitución de 1999, sino que fue el instrumento por el cual la mayoría reflejada en esa Asamblea Nacional Constituyente se hizo con el control de buena parte del Estado venezolano. Toda la historia posterior del país está directamente influenciada por los hechos ocurridos en 1999.

Por ello, a través de estas notas nos proponemos resumir el proceso a través del cual (i) se convocó la Asamblea Nacional Constituyente, (ii) se discutió la Constitución y (iii) se aprobó, sancionó y promulgó esa Constitución.

---

\* Profesor de la Universidad Monteávila y de la Universidad Central de Venezuela

El proceso constituyente, como se señaló, no sólo dio lugar a la Constitución, sino que implicó que la Asamblea Nacional Constituyente asumiera el control de los Poderes Públicos. La redacción de la Constitución de 1999 y la toma del Estado venezolano a través de la Asamblea Nacional Constituyente se dio en paralelo. Estas notas se dedican sólo al proceso de redacción de la Constitución. La toma del Estado por esa Asamblea Nacional Constituyente es una historia distinta, que también convendría relatar.

## 1 El contexto en el cual se plantea el tema constituyente

Para el momento en el cual el Presidente Chávez asume la presidencia estaba vigente la Constitución de 1961. Esta Constitución había sido producto del consenso entre las distintas fuerzas políticas democráticas que hacían vida luego del fin de la dictadura del General Marco Pérez Jiménez (1958). En buena medida, la Constitución de 1961 está influenciada por otra Constitución también de consenso, la de 1947.

De tal manera, la Constitución de 1961 era la Constitución con mayor vigencia en la historia republicana de Venezuela, y fue la Constitución que rigió durante prácticamente todo el período democrático que se iniciaría en 1958.

Justo antes del golpe de Estado de 4 de febrero de 1992, se había comenzado a plantear ante la opinión pública la necesidad de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, como un instrumento para recomponer el sistema político. Con ocasión del golpe de Estado fallido del 4 de febrero de 1992, el planteamiento se haría más común.

En paralelo, se intuye en varios sectores y personalidades la necesidad de discutir una reforma general a la Constitución de 1961. Para ello, se conforma una Comisión especial en el Senado de la República, presidida por la autoridad que significaba el expresidente Rafael Caldera.

Igualmente, con ocasión de los trabajos desarrollados por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), se harían importantes planteamientos para una reforma de la Constitución.

Del mismo modo, varios dirigentes políticos e intelectuales plantearían a partir de 1992 al país la conveniencia de ir a un proceso constituyente, como una forma de legitimar el sistema político venezolano, ampliando los canales de participación y representación.

En todo caso, como se señaló, para la elección presidencial de 1998, en la que resultaría vencedor el candidato Chávez, la Constitución vigente era la Constitución de 1961, en la medida en la que ninguna de las iniciativas de reforma de la Constitución que se habían planteado llegó a término.

## 2 La propuesta del candidato Chávez sobre la Constituyente

Si se quiere, la discusión sobre el proceso constituyente perdió un poco de fuerza a partir del inicio del segundo gobierno del Presidente Caldera. Pero con ocasión de la campaña presidencial de 1998 retomaría interés, sobre todo a partir de su planteamiento por el candidato Chávez.

La propuesta fundamental del candidato Chávez fue la convocatoria a una ANC, que tuviera como objeto (i) refundar la República y (ii) crear un nuevo ordenamiento jurídico.

### 3 La propuesta de la Constituyente en el marco de la Constitución de 1961

La propuesta de la Constituyente no implicaba una mera enmienda o reforma de la Constitución. Implicaba nada menos que sustituir la Constitución de 1961 por una nueva Constitución.

Pero para asegurar un mínimo de institucionalidad, esa sustitución de la Constitución de 1961 debía implicar, al menos, dos aspectos: (i) por una parte, que la derogación de la Constitución de 1961 y su sustitución por una nueva se realizara según un cauce formal permitido por la propia Constitución de 1961 y (ii) que hasta que no se dictara una nueva Constitución, la Constitución de 1961 debía mantener íntegra su vigencia. Como luego veremos, ninguna de esas garantías institucionales mínimas se mantuvieron en el proceso constituyente venezolano de 1999.

La Constitución de 1961 sólo permitía dos cauces formales para su modificación: (i) la enmienda, para modificaciones puntuales que no alteraran la estructura fundamental de la Constitución, y (ii) la reforma, para modificaciones que sí implicaran una alteración importante de la Constitución (artículos 245 al 248 de la Constitución de 1961). Por ello, la Constitución no podía ser modificada, derogada o sustituida por un mecanismo distinto a la enmienda o a la reforma. En ese sentido, si se quería incluir a la Asamblea

Nacional Constituyente como un mecanismo para sustituir a la Constitución de 1961, primero había que, precisamente, modificar la Constitución de 1961, para incluir en ella la figura de la Constituyente, lo cual implicaba que el electorado se pronunciara a favor de esa modificación de la Constitución (artículo 246 de la Constitución de 1961).

Desde ese punto de vista, entonces, en Venezuela no podía convocarse una Asamblea Nacional Constituyente, salvo que se modificara la Constitución, por la sencilla razón de que la misma Constitución señalaba los únicos mecanismos a través de los cuales podía ser modificada, y en esos mecanismos no estaba contemplada una Constituyente.

Ello, por supuesto, implicaba un serio obstáculo para la propuesta que impulsaba el entonces candidato Chávez: la Constituyente no era un mecanismo de sustitución de la Constitución previsto en la Constitución de 1961. Con lo cual, desde el punto de vista constitucional, no podía convocarse a un proceso constituyente bajo la vigencia de la Constitución de 1961, a menos que se modificara la Constitución de 1961.

#### 4 La elección del candidato Hugo Chávez como Presidente y la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente

En todo caso, el 6 de diciembre de 1998 el candidato Chávez ganaría la elección presidencial, obteniendo el 56,20 % de los votos, sobre el 40 % obtenido por el candidato Henrique Salas, con una abstención del 36,24 %.

Para ese momento, la discusión constitucional en torno a la Constituyente se manifestaba a través de dos posiciones: o era necesaria una reforma a la

Constitución de 1961 para incluir en ella la figura de la Constituyente, o el pueblo convocado podía expresar su soberanía decidiendo directamente la convocatoria a una Constituyente, a pesar que ésta no estuviera prevista en la Constitución de 1961.

En relación con esta última posición se planteó acudir a la figura del referendo consultivo prevista en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997. Conforme a esa norma, el Presidente de la República en Consejo de Ministros; el Congreso de la República o un 10% de electores inscritos en el Registro Electoral tenían la iniciativa para “convocar la celebración de un referendo con el objeto de consultar a los electores sobre decisiones de especial trascendencia nacional”.

Esta opción, es bueno aclararlo, partía de la base según la cual supuestamente si el pueblo se expresaba en un referendo consultivo a favor de la Constituyente, ésta podría ser convocada para que sustituyera la Constitución de 1961, aun cuando esa Constitución no incluyera a la Asamblea Nacional Constituyente como uno de los mecanismos institucionales para su modificación.

## 5 Las sentencias de la Corte Suprema de Justicia sobre el carácter del referendo consultivo

### 5.1 ¿Qué se planteó a la Corte Suprema de Justicia?

Habíamos señalado que en la medida en la que en la Constitución de 1961 no se establecía la posibilidad de una convocatoria a un proceso constituyente para modificar la Constitución, se planteó la discusión jurídica sobre

si era posible celebrar un referendo consultivo para que el pueblo se expresara acerca de la Constituyente. En paralelo, se planteaba la discusión principal del asunto: si era o no conforme a la Constitución el convocar a una Asamblea Nacional Constituyente no prevista expresamente en la propia Constitución.

En definitiva, la duda que se planteaba era si un referendo consultivo era un mecanismo suficiente para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente no prevista en la Constitución. Por ello, no se discutía si el referendo podía o no celebrarse. En realidad, el referendo consultivo era un derecho de los ciudadanos, reconocido incluso en la propia Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. Lo que no estaba claro es si ese referendo era suficiente para convocar la Constituyente.

Sobre cada uno de estos dos temas, se plantearían ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dos recursos de interpretación. Tales recursos fueron decididos a través de dos sentencias del 19 de enero de 1999, denominadas entonces como los casos *Referendo Consultivo I* y *Referendo Consultivo II*.

Por supuesto, para la Corte no era un asunto menor la solución a esos dos recursos. Porque, tal como se estaban desarrollando los acontecimientos, parecía que a la Corte le iba a corresponder dar una solución jurídica al conflicto político-constitucional que se había planteado en el país.

En la sentencia *Referendo Consultivo II* la Sala Político-Administrativa resumiría su interpretación cuál era el asunto de fondo que tenía ante sí:

“Si la Constitución como norma suprema y fundamental puede prever y organizar sus propios procesos de transformación y cambio, en cuyo caso el principio democrático quedaría convertido en una mera declaración retórica, o si se estima que, para preservar la soberanía popular, es al pueblo a quien corresponderá siempre, como titular del Poder Constituyente, realizar y aprobar cualquier modificación de la Constitución, en cuyo supuesto la que se verá corrosivamente afectada será la idea de supremacía”.

Sin embargo, la Corte no dio una interpretación definitiva al problema que se le estaba planteando. Es decir, no señaló con la claridad que quizá se aspiraba si podía o no convocarse una Asamblea Nacional Constituyente, a partir de un referendo consultivo, a pesar que esa figura no estuviera prevista en la Constitución. En definitiva, si era posible o no convocar a un proceso constituyente sin modificar antes la Constitución de 1961.

Por el contrario, la Corte realizó extensas consideraciones sobre el papel de la Constitución y el lugar de la soberanía popular, y si bien en algunos momentos parecía que iba a expresar una conclusión expresa sobre el problema planteado, luego el camino argumental se interrumpía.

## 5.2 Las respuestas de la Corte Suprema de Justicia

Uno de los principales problemas que se le planteaban a la Corte era que determinara si era posible convocar a un referendo consultivo para que el electorado pronunciara su opinión sobre un proceso constituyente. Sobre este aspecto, la sentencia *Referendo Consultivo I*, como era lógico, señalaría que resultaba

“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 a una Asamblea Constituyente”.



De tal manera, no había ningún problema jurídico en que se consultara al electorado a través de un referendo consultivo sobre su opinión acerca de una Asamblea Nacional Constituyente. En ese sentido, el proceso constituyente era un derecho de los ciudadanos, incluso previsto expresamente en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, como ya se señaló.

Pero el tema fundamental planteado a la Corte sería si era posible que se convocara a la Constituyente sin que ésta estuviera prevista en la Constitución.

Sin embargo, en las sentencias la Corte no se pronunció de modo expreso sobre si era o no posible convocar una Constituyente aún a pesar de no estar prevista en la Constitución como un instrumento para la reforma o sustitución de la Constitución. Por el contrario, realizó varias consideraciones, ambiguas, sobre la soberanía popular y su relación con el poder constituyente.

Con lo cual, el verdadero problema constitucional que estaba planteado, es decir, si podía o no convocarse una Constituyente a pesar de no estar prevista en la Constitución, no fue resuelto expresamente por las decisiones de la Corte. En realidad, las sentencias, como se dijo, se dedicaron a afirmaciones generales sobre los asuntos planteados. Sin embargo, de varios párrafos de las sentencias podía concluirse que en criterio de la Corte, o los Poderes Públicos competentes establecían el régimen de la Constituyente, o era preciso modificar la Constitución para incluir la figura de la Constituyente, aún luego de un referendo consultivo en el cual los votantes se manifestaran a su favor.

Por ejemplo, en la sentencia *Referendo Consultivo II* se dirá:

“Ciertamente que el asunto que se debate en el presente caso, tiene una especial transcendencia nacional, en la medida en que los resultados de una consulta popular como la que se pretende, sería factor decisivo para que los órganos competentes del Poder Público Nacional diseñen los mecanismos de convocatoria y operatividad de una Asamblea a los fines propuestos; o para que, previamente, tomen la iniciativa de enmienda o de reforma que incluya la figura de una Asamblea de esta naturaleza”.

También se señalaría de modo ambiguo en la sentencia *Referendo Consultivo I*:

“Aún cuando el resultado de la decisión popular adquiriera vigencia inmediata, su eficacia solo procedería cuando, mediante los mecanismos legales establecidos se dé cumplimiento a la modificación jurídica aprobada. Todo ello siguiendo procedimientos ordinarios previstos en el orden jurídico vigente, a través de los órganos del Poder Público competentes en cada caso. Dichos órganos estarán en la obligación de proceder en ese sentido”.

Sin embargo, otras afirmaciones de la sentencia *Referendo Consultivo II* eran aún más confusas, y permitieron que se creara la idea en parte de la opinión pública de que sí podía procederse a convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, aun cuando no estuviera prevista expresamente en la Constitución. Por ejemplo, entre otros, señalaría en un párrafo:

“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”.

Pero otras afirmaciones confusas llevaban a otra conclusión. Por ejemplo, en la sentencia *Referendo Consultivo II* se dirá:

“Sin embargo, en ningún caso podría considerarse al poder constituyente originario incluido en esa disposición (art. 250), que lo haría nugatorio, por no estar expresamente previsto como medio de cambio constitucional. Es inmanente a su naturaleza

de poder soberano, ilimitado y principalmente originario, el no estar regulado por las normas jurídicas que hayan podido derivar de los poderes constituidos, aún cuando éstos ejerzan de manera extraordinaria la función constituyente.

Esta, indudablemente, es la tesis recogida por el propio constituyente de 1961, el cual, consagró normas reguladoras de la reforma o enmienda de la Constitución dirigidas al Poder Constituido y a un tiempo, incluso desde el Preámbulo, la consagración de la democracia como sistema político de la nación, sin soslayar, coherentemente, el reconocimiento de la soberanía radicada directamente en el pueblo.

Ello conduce a una conclusión: la soberanía popular se convierte en supremacía de la Constitución cuando aquélla, dentro de los mecanismos jurídicos de participación, decida ejercerla”.

De ese razonamiento ambiguo, parecía entonces que podía concluirse que el ejercicio de la soberanía popular, a través de un referendo consultivo, eventualmente podía implicar que esa soberanía se convirtiera en supremacía de la Constitución y, en consecuencia, en una forma de modificación de la Constitución.

### 5.3 La ambigüedad de los criterios de la Corte Suprema de Justicia y la interpretación de parte de la prensa

De tal manera, lo que podía concluirse de las sentencias *Referendo Consultivo I* y *II* era que (i) el pueblo podía expresar su opinión acerca de la Asamblea Nacional Constituyente mediante un referendo consultivo, (ii) de esa manifestación de voluntad podía derivarse un mandato político los Poderes Públicos para que establecieran un mecanismo institucional que permitiera convocar un proceso constituyente, pero (iii) la soberanía popular no podía estar limitada por los Poderes Públicos.

Que, por una parte, la Corte aclarara que era posible convocar un referendo consultivo para que el pueblo se expresara acerca de la Constituyente y, por

otra parte, que la Corte evadiera un pronunciamiento expreso acerca de si era posible desde el punto de vista constitucional la convocatoria a una Constituyente para sustituir la Constitución de 1961, dejaría entonces el asunto sin resolver de modo expreso por la Corte.

Como señalaría posteriormente el profesor y miembro de la Asamblea Nacional Constituyente Allan R. Brewer-Carías:

“lejos de decidir con precisión la cuestión constitucional planteada respecto de la posibilidad constitucional de la convocatoria de una Asamblea Constituyente y de la necesidad o no de reformar previamente la Constitución, tanto la sentencia *Caso Referendo Consultivo I* como la *Caso Referendo Consultivo II*, dejaron abierta la discusión constitucional” (*Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002, p. 73).

De hecho, y como ha advertido Lolymar Hernández Carmargo, los argumentos terminaban siendo contradictorios entre sí:

“La Corte no podía reconocer la existencia de un poder constituyente originario e ilimitado sin desconocer la vigencia de la Constitución que le daba respaldo a todo ordenamiento jurídico y a su existencia como máximo tribunal de la República, por el contrario, si reconocía –como hizo- la vigencia del sistema jurídico y de la Constitución como norma suprema no podía vulnerarla haciendo uso de la noción ilimitada del poder constituyente originario” (*El proceso constituyente venezolano de 1999*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2008, p 167).

Pero a pesar de la ambigüedad de los criterios de la Corte Suprema de Justicia, parte de la prensa daría su interpretación a lo interpretado por la propia Corte. Así, por ejemplo, en *El Nacional* se daría una lectura a las sentencias que favorecía la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente a partir de la celebración del referéndum consultivo:



Como señala Lolymar Hernández Camargo:

“lo más acorde con la institucionalidad y estabilidad del sistema era haber hecho una reforma general de la Constitución vigente. Sin embargo, en la opinión pública dominaba la tesis de la constituyente, como la panacea, como una forma de empezar de nuevo, de constituirse de nuevo, que garantizaba la solución a todos los problemas de una forma casi mágica” (*El proceso constituyente venezolano de 1999*, cit, pp. 140-141, nota 28).

Por supuesto, el gran riesgo político y constitucional de convocar una Asamblea Nacional Constituyente que no estuviera prevista y regulada en la Constitución, era que esa ausencia de regulación fuera una ocasión para que la Asamblea se autoproclamara como soberana y como exenta de cualquier regulación que limitara su actuación. Ese riesgo se verificaría luego en los hechos, cuando la Asamblea Nacional Constituyente actuó sin sujetarse a los Poderes Públicos ni a la Constitución.

En todo caso, correspondía al Congreso, cuando se incorporara a sus sesiones ordinarias en enero, decidir si procedía a realizar una enmienda o reforma a la Constitución, que incluyera la figura de la Asamblea Nacional

Constituyente como un mecanismo válido para sustituir la Constitución de 1961.

## 6 El referendo consultivo convocado por el Presidente Chávez

Sin embargo, el Congreso no tendría oportunidad de debatir sobre el importante asunto político-constitucional que el país tenía ante sí.

Durante el mes de enero, aún antes de tomar posesión, el Presidente electo Chávez conformó una comisión llamada “Comisión Presidencial Constituyente”, que tenía como objeto prestar asesoría sobre el modo de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente.

Y el mismo 2 de febrero, al tomar posesión del cargo, el ahora recién electo Presidente Chávez dictaría el Decreto N° 3, por medio del cual convocaría un referendo consultivo para que los electores se pronunciaran sobre la Constituyente. Así, el Presidente Chávez tomaría la delantera en la discusión, y plantearía el asunto para que el pueblo se expresara sobre la Constituyente, sin que fuera necesario entonces reformar la Constitución de 1961 para incluir a la Constituyente como un mecanismo válido para la sustitución de la propia Constitución de 1961.

No se olvide que cuando el Presidente electo tomó juramento ante el Presidente Caldera, advirtió:

“Juro delante de Dios, juro delante de la Patria, juro delante de mi pueblo, que sobre esta moribunda Constitución impulsaré las transformaciones democráticas necesarias para que la República nueva tenga una Carta Magna adecuada a los nuevos tiempos. Lo juro”.

Mediante el Decreto N° 3 (Gaceta Oficial N° 36.634 de 02 de febrero de 1999), el ya Presidente en funciones Hugo Chávez, dictaría la decisión de convocar al pueblo para un referendo consultivo sobre la Asamblea Nacional Constituyente. En realidad, y como puede constatarse del modo como fue planteado el referendo, el Presidente Chávez aspiraba a que la Constituyente fuera diseñada según el modo como él consideraba debía conducirse. En ese sentido, el texto del Decreto va a señalar:

“Artículo 1º: La realización de un referendo para que el pueblo se pronuncie sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

Artículo 2º: El Consejo Nacional Electoral ejecutará los actos necesarios para divulgar el contenido de la propuesta de convocatoria, invitar a los ciudadanos a participar en el referendo y realizar el escrutinio del acto de votación.

Artículo 3º 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?”.

Por supuesto, la interpretación que el Presidente Chávez había dado a las sentencias de las Corte Suprema de Justicia, es que simplemente bastaba con que el Pueblo se manifestara a favor de la Constituyente, para poder convocarla. Por ejemplo, señalaría en el literal b) de la Exposición de Motivos de ese Decreto:

“La Corte Suprema de Justicia, en sus dos decisiones del 19 de enero de 1999, ha establecido que para realizar el cambio que el país exige, es el Poder Constituyente, como poder soberano previo y total, el que puede, en todo momento, modificar y tras-

formar el ordenamiento constitucional, de acuerdo con el principio de la soberanía popular consagrado en el artículo 4 de la Carta Fundamental”.

En este sentido, la redacción del Decreto era contraria a lo dispuesto por la Constitución, por la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, y por las mismas sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia, al (i) convertir el referendo revocatorio en una suerte de referendo decisorio o plebiscito, (ii) para sustituir la Constitución de 1961 a través de un mecanismo no previsto por ésta, (iii) para delegar en el recién electo Presidente Chávez la regulación del modo de elección de los miembros de esa Asamblea Nacional Constituyente y (iv) para que esa Asamblea Nacional Constituyente electa asumiera el control del Estado, en sustitución de los poderes constituidos.

## 7 Las reacciones al Decreto N° 3 y la Resolución del Consejo Supremo Electoral que fijó la fecha de celebración del referendo consultivo

Varios abogados ejercieron recursos de nulidad ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, pidiendo se declarara la nulidad de ese Decreto N° 3, por considerarlo ilegal e inconstitucional. Sin embargo, el Juzgado de Sustanciación de la Sala declaró inadmisibles todos los recursos intentados. Básicamente, la Corte señaló que el Decreto del Presidente como tal no podía tener “efectos externos” que pudieran acarrear su nulidad, por lo que había que pedir la nulidad en consecuencia de los actos del Consejo Supremo Electoral que éste órgano electoral dictara en ejecución de ese Decreto del Presidente Chávez.



Y, en efecto, el Consejo Supremo Electoral dictaría la Resolución N° 990217-32 de 17 de febrero de 1999, por la que se fijó la realización del referendo consultivo para el 25 de abril de ese año 1999. De la convocatoria del referendo en esa Resolución se desprendía que la consulta se realizaría en los mismos términos de las preguntas sugeridas por el Presidente Chávez en su Decreto N° 3, en la medida en la que su redacción era prácticamente igual a la Decreto N° 3 que había dictado el Presidente Chávez.

## 8 La modificación de la pregunta sobre las “bases comiciales”

Al igual que el Decreto N° 3, la Resolución N° 990217-32 del Consejo Supremo Electoral, por la que se fijó la realización del referendo consultivo para el 25 de abril de ese año 1999, fue objeto de varias demandas de nulidad ante la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Ante los distintos argumentos que cuestionaban la constitucionalidad y legalidad del Decreto N° 3 y de la Resolución N° 990217-32 del Consejo Supremo Electoral, el Presidente Chávez dictó otro Decreto Presidencial el 10 de marzo (Gaceta Oficial N° 36.658 de 10 de marzo de 1999), por el cual hizo una “propuesta” de bases comiciales, que debían ser incluidas en la consulta que se realizaría a los electores en el referendo consultivo que debía celebrarse el 25 de abril, para regular a través de esas bases comiciales el modo como se elegiría a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente.

Por ello, con este Decreto, el Presidente Chávez modificaba la pregunta 2 del artículo 3 del Decreto N° 3, que le habilitaba a él para fijar esas bases comiciales. Conforme al nuevo Decreto, en el referendo consultivo del 25 de abril, los electores debían pronunciarse sobre la “propuesta” de bases comiciales que hacía el Presidente a través de este nuevo Decreto.

La consecuencia de ello, era que el Consejo Supremo Electoral debía proceder a modificar los términos de la Resolución N° 990217-32 de 17 de febrero de 1999, sustituyendo el contenido del artículo 3, en el que se le facultaba al Presidente para él fijar las “bases comiciales” para incluir la “propuesta” que el mismo Presidente Chávez realizaba sobre el contenido de las bases comiciales, para que el pueblo se pronunciara sobre ellas.

Sin embargo, la Sala Político-Administrativa se adelantó al Consejo Supremo Electoral, y procedió a declarar la nulidad del contenido de la pregunta 2 del artículo 3, a través de la sentencia del 18 de marzo de 1999, y ordenó al Consejo Supremo Electoral que replanteara esa pregunta ahora anulada, tomando en cuenta las bases comiciales que había propuesto el Presidente Chávez en su Decreto de 10 de marzo.

La Corte no sólo declaró nula la segunda pregunta del artículo 3, que habilitaba al Presidente para que él mismo fijara las “bases comiciales” de la elección de los miembros de la ANC, sino también procedió a recordar que (i) el referendo a ser convocado tenía un carácter esencialmente consultivo y que (ii) la ANC no podía alterar los principios fundamentales del Estado democrático de Derecho.

En acatamiento a lo dispuesto por la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 18 de marzo, el Consejo Supremo Electoral procedió a dictar una nueva Resolución, la N° 990323-70 de 23 de marzo de 1999, en la que reprodujo las bases comiciales que había propuesto el Presidente Chávez en su Decreto de 10 de marzo.

Por otra parte, en sentencia de 13 de abril de 1999, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia ordenaría suprimir la frase “como poder originario que recoge la soberanía popular” que se atribuía a la Asamblea Nacional Constituyente en la base comicial octava.

## 9 La celebración del referendo consultivo sobre la Constituyente

Llegaría el 25 de abril, fecha fijada por el Consejo Supremo Electoral para la celebración del referendo consultivo acerca de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente.

Con una participación de 4.137.509 electores, y una abstención del 62.2%, los votos a favor del “sí” fueron del 92,4%, mientras que los votos a favor del “no” fueron del 7,6%.

Prácticamente todo el país que fue a votar se pronunció a favor de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente impulsada por el Presidente Chávez, sin que se reformara previamente la Constitución para que la propia Constitución estableciera los límites a los poderes de esa Asamblea Nacional Constituyente.

## 10 La elección de los miembros a la ANC

Una vez que en el referendo consultivo del 25 de abril el electorado se pronunció a favor de la Asamblea Nacional Constituyente, el Consejo Supremo Electoral procedió a convocar para el 25 de julio de 1999 la elección de sus miembros.

Conforme a lo dispuesto en las “bases comiciales” que había propuesto el Presidente Chávez, a la Asamblea Nacional Constituyente había que elegir un total de 131 miembros, de los cuales 24 corresponderían a la circunscripción nacional, 104 se elegirían de 24 circunscripciones regionales y 3 serían electos como representantes de las comunidades indígenas.

El 25 de julio se realizaría la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, con una abstención del 53.7% de los electores.

Debido al sistema de postulaciones que se diseñó en esa oportunidad, si bien los candidatos que eran apoyados por el entonces Presidente Chávez (el denominado “Polo Patriótico”) sumaron un total del 65 % de los votos de los electores, obtuvieron un total de 125 de los 131 miembros a la Asamblea Nacional Constituyente. Los candidatos que no estaban agrupados en torno al “Polo Patriótico” logró un 22, 1 de los votos, pero debido a ese sistema de postulaciones, sólo un total de 6 de los 131 miembros a la Asamblea Nacional Constituyente.

## 11 La instalación de la ANC

La Asamblea Nacional Constituyente se instalaría el 3 de agosto de 1999. El 8 de agosto comenzaría sus sesiones, con la discusión acerca de su Estatuto de Funcionamiento.

Al redactarse el Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, sin embargo, quedaría reflejada la voluntad de la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente con respecto al carácter de esa Constituyente. En efecto, en contra de lo que señalaba la Constitución, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, las bases comiciales que el electorado había votado y con lo que habían señalado las sentencias de la Corte Suprema de Justicia se establecería un Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente contrario a los valores republicanos, que le daba poderes omnipotentes a esa Asamblea:

“Artículo 1. Naturaleza y misión. La Asamblea Nacional Constituyente es la depositaria de la voluntad popular y expresión de su Soberanía con las atribuciones del Poder Originario para reorganizar el Estado Venezolano y crear un nuevo ordenamiento jurídico democrático. La Asamblea, en uso de las atribuciones que le son inherentes, podrá limitar o decidir la cesación de las actividades de las autoridades que conforman el Poder Público.

Su objetivo será transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que garantice la existencia efectiva de la democracia social y participativa.

Parágrafo Primero: Todos los organismos del Poder Público quedan subordinados a la Asamblea Nacional Constituyente, y están en la obligación de cumplir y hacer cumplir los actos jurídicos estatales que emita dicha Asamblea Nacional.

Parágrafo Segundo: La Constitución de 1961 y el resto del ordenamiento jurídico imperante, mantendrán su vigencia en todo aquello que no colida o sea contradictorio con los actos jurídicos y demás decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente”.

Con lo cual, la Asamblea Nacional Constituyente, en contra de la Constitución de 1961 entonces vigente, se autoatribuyó unos poderes amplísimos, que en última instancia le colocaban no sólo por encima del ordenamiento vigente, sino por encima de los Poderes Públicos. En ese sentido, la Asamblea Nacional Constituyente se autoproclamó soberana por encima del Derecho y del Estado venezolanos.

Como señalamos, la Asamblea Nacional Constituyente no sólo usaría sus poderes prácticamente ilimitados para redactar la Constitución de 1999, tal como se explica en esta crónica, sino que además los utilizó para tomar el poder de todo el Estado venezolano.

## 12 La redacción de la Constitución de 1999

En todo caso, el proceso de redacción de la Constitución de 1999 tendría cuatro etapas, que implicaron, que se realizara un proceso de redacción de la Constitución improvisado y atropellado.

Tales cuatro etapas se desarrollaron entre el 7 de agosto y el 15 de diciembre de 1999: (i) la reorganización de los Poderes Públicos; (ii) el trabajo de las Comisiones Permanentes y de la Comisión Constitucional; (iii) la discusión del proyecto de Constitución surgido de las distintas Comisiones y (iv) la difusión en el país del texto constitucional.

La Asamblea Nacional Constituyente no quiso partir de ningún anteproyecto de Constitución para el inicio de sus labores. Sin embargo, utilizó como papel de trabajo un documento que había presentado ante la Asamblea Nacional Constituyente el Presidente Chávez el 5 de agosto, titulado “Ideas

fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República”. De ese documento, por ejemplo, se tomó la idea de incluir en la Constitución la figura del referendo revocatorio.

En cuanto a la redacción de la Constitución, la primera etapa de esta labor como tal, comenzó el 2 de septiembre, y finalizó el 18 de octubre. Para ello, se constituyeron 20 Comisiones Permanentes, a cada una de las cuales les correspondía preparar el texto de una parte de la Constitución.

Tales Comisiones recibieron sugerencias de juristas, dirigentes políticos, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, acerca de distintos aspectos que se consideraba debían ser incluidos en el texto constitucional.

Sin embargo, como reconocería el profesor y miembro de la Asamblea Nacional Constituyente Ricardo Combellas:

“Cada comisión trabajó con mucha independencia, con su propio grupo de asesores. La falta de mayor fluidez e intensidad en sus relaciones entre sí y con la comisión constitucional, dificultó en grado sumo la labor de articulación y contribuyó a la precipitación del producto final y la amplia extensión del texto definitivo” (“El proceso constituyente y la Constitución de 1999”, en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela*, Tomo II, UCV, Caracas, 2005, p. 781, nota 22).

El trabajo que las 20 Comisiones realizaron por separado fue remitido el 28 de septiembre a la Comisión Constitucional, la cual desde esa fecha hasta el 18 de octubre debía realizar la labor de integración de las 20 secciones de la Constitución preparadas por las 20 Comisiones Permanentes. En ese sentido, las Comisiones Permanentes dispusieron de poco menos de un mes para realizar sus trabajos, y luego la Comisión Constitucional dispuso de tres semanas para la realización del trabajo de integración.

El 19 de octubre el proyecto integrado por la Comisión Constitucional fue entregado a la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, para su discusión.

Entre el 20 de octubre y el 09 de noviembre, se realizaron 19 sesiones en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, para realizar la primera discusión del Proyecto de Constitución. Para la segunda discusión, se realizaron tres sesiones, entre los días 12 y 14 de noviembre.

Ricardo Combellas concluirá sobre el proceso de redacción de la Constitución por parte de la Asamblea Nacional Constituyente:

“La premura y la improvisación que guiaron sus últimos actos no dejaron de producir a la larga consecuencias indeseables: confusión sobre cuál texto de Constitución se había efectivamente aprobado, debate sobre inclusión o exclusión de normas que no constaban discutidas en el diario de debates e imperdonables errores gramaticales, de sintaxis y de estilo” (“El proceso constituyente y la Constitución de 1999”, cit., p. 782).

### 13 Aprobación, sanción, promulgación en 1999 y promulgación en 2000

El 15 de diciembre de 1999, en pleno desarrollo de lo que se conocería como “la tragedia de Vargas”, se realizaría la votación para la aprobación de la Constitución de 1999.

En ese proceso electoral, concurrirían a la votación un total de 4.819.786 electores, lo cual implicó un porcentaje de abstención del 54,74%. De ese número de electores, votó a favor de la aprobación de la nueva Constitución un número de electores equivalente al 71,37 %, es decir, 2.982.395 votos a favor. Votaron en contra de la aprobación de la Constitución un total de



1.196.146 electores, equivalente al 28.63 %. Una mayoría importante de los electores le darían su aprobación a la Constitución de 1999.

Si bien la Constitución de 1999 fue publicada por primera vez en la Gaceta Oficial N° 36.860 de 30 de diciembre de 1999, se ordenó su nueva publicación casi tres meses después, el 24 de marzo de 2000, en la Gaceta Oficial N° 5.423 extraordinario, junto con la Exposición de Motivos que no había sido incluida en la primera publicación. Como ha explicado Lolymar Hernández Camargo, hay diferencias entre el texto publicado en la primera y en la segunda publicación, que exceden los “errores de gramática, sintaxis y estilo” que justificaron la segunda publicación (*El proceso constituyente venezolano de 1999*, cit., p 235, nota 180).

\*\*\*

Tal es, muy resumido, el camino que llevó a la redacción de la Constitución de 1999, del cual cabe extraer importantes lecciones. El proceso constituyente de 1999, sin embargo, como señalamos, no sólo tuvo como objeto la redacción de la Constitución vigente, sino que también supuso la intervención de esa Asamblea Nacional Constituyente a los Poderes Públicos distintos al Presidente. Pero esa es otra historia.