

**LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1999
APROBÓ QUE SOLO EL PUEBLO MEDIANTE “REFERENDO DE
CONVOCATORIA” PUEDE CONVOCAR UNA ASAMBLEA
CONSTITUYENTE:
ANÁLISIS DEL *DIARIO DE DEBATES***

Allan R. Brewer-Carías

Profesor emérito de la Universidad Central de Venezuela.

El decreto No. 2830 de 1 de mayo de 2017 dictado por quien ejerce la Presidencia, Nicolás Maduro (*Gaceta Oficial* No. 6.295 de la misma fecha), pretendiendo convocar una Asamblea Nacional Constituyente y en esa forma, pretendiendo sustituir al pueblo y usurpar su soberanía, contradice lo que el mismo Maduro y sus asesores, entre ellos Hermann Escarrá y Elías Jaua, como constituyentes aprobaron en noviembre de 1999 cuando se discutió el articulado de la Constitución de 1999 sobre la reforma de la Constitución, y aprobaron junto con todos los constituyentes, que el pueblo es el único que puede convocar una Asamblea Constituyente mediante un “referendo de convocatoria,” no pudiendo realizar dicha convocatoria ni el Presidente de la República ni ningún otro órgano de los poderes constituidos.

Todo ello consta del *Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente* de 1999, donde se recogen las discusiones y debates efectuados los días 9 y 14 de noviembre de 1999, cuando se efectuaron las dos discusiones del anteproyecto en relación con la reforma de la Constitución.

I

Texto del anteproyecto sobre la Asamblea Nacional Constituyente sometido a discusión en la Asamblea de 1999

La Asamblea Nacional Constituyente, en efecto, en su sesión del 9 de noviembre de 1999, efectuó la primera discusión del articulado del anteproyecto de Constitución, referido a la figura de la *Asamblea Nacional Constituyente* como mecanismo para la reforma de la Constitución, que contenía los siguientes cuatro artículos:

“*Artículo 390.* El **pueblo, como constituyente originario, puede convocar** una Asamblea Constituyente con el objeto de crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una Constitución democrática.”

“*Artículo 391.* La **iniciativa de convocatoria** a la Asamblea Constituyente la podrá ejercer el Presidente de la República en Consejo de Ministros, la Asamblea Nacional por acuerdo aprobado por las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara o por un número no menor del diez por ciento de los electores en el Registro Electoral Nacional.”

“*Artículo 392.* Se considerará **aprobada la convocatoria a la Asamblea Constituyente si en el referendo llamado al efecto** el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos. Si el resultado del referendo fuese negativo, no podrá presentarse una nueva iniciativa de convocatoria a la Asamblea Constituyente en el mismo período constitucional.”

“Artículo 393. Las bases para elegir la Asamblea Constituyente serán incluidas en el referendo de convocatoria. En ellas se establecerán como límites de los actos de la Asamblea los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República que se refieran al respeto por los derechos humanos y las garantías democráticas.”

II

La intención de los proyectistas sobre la necesidad de un referendo de convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente

De la lectura de las cuatro normas del anteproyecto de Constitución que fueron las sometidas a discusión en la Asamblea, es más que palmaria **la intención de los proyectistas de prever que una Asamblea Constituyente convocada por el pueblo como titular del poder constituyente originario, solo podía ser convocada por el pueblo mismo mediante “referendo de convocatoria”** con el cual además, el pueblo debía aprobar las bases para elegir y conformar la Asamblea Constituyente.

Y además, prever para ello, que la iniciativa para que se pudiese realizar dicho “referendo de convocatoria” le correspondía al Presidente de la República, a un voto calificado de la representación en el órgano legislativo o a la propia iniciativa popular de un 10% de electores, sin que en ningún caso se pudiese confundir la iniciativa para que se realice un referendo de convocatoria, y la convocatoria misma mediante dicho referendo.

Los dos primeros artículos antes transcritos, a propuesta de la Comisión encargada de redactar esas normas fueron modificados en la primera discusión, formulada por el constituyente Guillermo García Ponce, quien propuso la siguiente redacción para los mismos, la cual fue *aprobada* por la plenaria de la Asamblea Constituyente [equivalentes a los **artículos 347 y 348 de la Constitución de 1999**]:

“Artículo: --- El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario, y en el ejercicio de dicho poder puede convocar una Asamblea Constituyente con el objeto de transformar al Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico, y redactar una Constitución.”

“Artículo:--- La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Constituyente puede hacerla el Presidente de la República en Consejo de Ministros, la Asamblea Nacional mediante el acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, los concejos municipales en cabildo mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos, y el 15% de los electores inscritos en el Registro Electoral.”

Luego de aprobadas estas dos normas, el constituyente Manuel Quijada pasó a proponer “un nuevo artículo que [según dijo] cabría aquí o sustitutivo del anterior,” con la siguiente redacción [parcialmente equivalente a la primera de las normas antes mencionadas y al **artículo 347 de la Constitución de 1999**]:

Artículo:--- : “El pueblo venezolano, como constituyente primario u originario puede, cuando así lo desee y en cualquier momento, convocar a una Asamblea Nacional Constituyente para que redacte una nueva Constitución distinta a la vigente, sin estar sujeta a las normas del ordenamiento jurídico ni de la Constitución preexistente. Los Poderes Constituidos quedan sometidos a la jurisdicción de la Asamblea Nacional Constituyente.”

Sobre esta propuesta, que como se dijo era la misma del anteproyecto en cuanto a prever que la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente solo corresponde al pueblo, el Presidente de la Asamblea Luis Miquelena sin embargo, para tener sin duda mayor precisión, le pidió al constituyente Manuel Quijada que “aclarara” lo leído, formulándole las siguientes preguntas, todas en relación *a cómo es que el pueblo puede convocar la Asamblea Nacional Constituyente*; preguntas que por supuesto eran válidas en relación con la primera de las normas transcritas sobre el tema que habían sido aprobadas anteriormente. Las preguntas que formuló el Presidente de la Asamblea fueron las siguientes:

“¿Puede el pueblo convocar? ¿A través de qué mecanismo puede hacerlo? Pues allí se dice que el 15% por ciento de los electores tiene que hacer una representación ante el Congreso o ante el Presidente de la República para que pueda procederse a la convocatoria. ¿Cómo se haría esa convocatoria?

La respuesta del constituyente Manuel Quijada fue clara y enfática, pues no podía ser otra:

“CONSTITUYENTE QUIJADA (MANUEL).-Ciudadano Presidente. **Sería mediante un referendo.** Lo que soluciona este artículo es la discusión de si el pueblo tiene Poder Constituyente o no lo tiene, si puede convocar a una Asamblea Constituyente o no cuando bien lo desee.

EL PRESIDENTE.-¿Pero cómo la convoca el pueblo?

CONSTITUYENTE QUIJADA (MANUEL).-**Por medio de un referendo.”**

Aun cuando la propuesta específica del constituyente Quijada fue en definitiva negada, **la breve discusión que se desarrolló fue definitiva para que los constituyentes entendieran el sentido de la norma sobre la Asamblea Nacional Constituyente, que se aprobó sin objeciones, en cuanto a que su convocatoria sólo puede realizarse mediante un “referendo de convocatoria,” a cuyo efecto la iniciativa para que se pueda realizar se asignó a varios legitimados; siendo por tanto, totalmente distintas la convocatoria por el pueblo mediante referendo, de la iniciativa que puedan tener varias personas e instituciones para que el mismo se realice.**

Ello incluso estaba así expresamente establecido en el tercero de los artículos del ante proyecto antes mencionados (*Artículo 392*), en el cual se hacía referencia a que “se considerará aprobada la convocatoria a la Asamblea Constituyente **si en el referendo al efecto el número de votos afirmativos era superior al número de votos negativos llamado.**”

III

La admisión expresa por los constituyentistas de que la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente solo la puede hacer el pueblo mediante referendo

Sobre la norma del anteproyecto que había originado la discusión anterior, y que fue acogida por la Comisión presidida por el constituyente Guillermo García Ponce, el constituyente Elías Jaua sin embargo, expresó que por su contenido (al disponer que si el resultado del referendo era negativo, no podía presentarse una nueva iniciativa de convocatoria a la Asamblea Constituyente en el mismo período constitucional), ello podía significar una limitación al poder del pueblo de ejercer su poder constituyente originario y

decidir convocar de nuevo una Asamblea Constituyente. El constituyente Jaua por ello consideró que una vez expresado:

“el reconocimiento de la voluntad de un pueblo de convocar a esa Asamblea, y la manera cómo puede convocarla –que es importante para que tenga una referencia– no hay más nada que normar en una Constitución referente a la Asamblea Constituyente.”

Estuvo por tanto de acuerdo con lo debatido sobre que el pueblo es el único que puede convocar la Asamblea Constituyente, siendo “la manera cómo puede convocarla” un referendo de convocatoria como quedó claro en el debate.

Todo ello, a pesar de que en el debate el constituyente Luis Vallenilla hubiese advertido sobre la redacción de las normas, que el artículo 389 [**equivalente al 347 de la Constitución de 1999**], al establecer que “el pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario,” sin embargo en el mismo, expresamente:

“no se establece la manera cómo el pueblo de Venezuela, que es la fuente primaria fundamental de la creación, transformación institucional y jurídica a través de la Asamblea Nacional Constituyente, sencillamente no se establece la fórmula, sólo se establece que es el pueblo.

En cambio, en relación con la iniciativa para que el pueblo pueda convocar a la Asamblea Constituyente que se regula en el artículo siguiente, el constituyente Vallenilla consideró que el artículo 391 [**equivalente al artículos 348 de la Constitución de 1999**] era “muy específico:”

“cuando dice: “La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Constituyente la podrá ejercer el Presidente de la República...” Allí sí es específico el artículo, en cambio con la fuente fundamental, que es el pueblo, no hay especificidad.”

Sin embargo, a pesar de que no hubiese habido especificidad en la norma, de las preguntas que formuló el Presidente de la Asamblea Constituyente Luis Miquelena y de las respuestas dadas por el constituyente Manuel Quijada, para todos los constituyentes incluyendo a quien suscribe esta nota, quedó claro el sentido de las normas aprobadas, en cuanto a que ***una cosa era la convocatoria*** por parte del pueblo de la Asamblea Nacional Constituyente que solo la puede hacer el pueblo mediante “**referendo de convocatoria,**” y ***otra cosa era la iniciativa*** para que se realice el **referendo de convocatoria**, que le correspondía al Presidente de la República, a la mayoría calificada de los diputados a la Asamblea Nacional, a las 2/3 de los cabildos municipales o a un 15% de electores.

En cuanto a esa necesidad de convocar la Asamblea Constituyente por parte del pueblo mediante referendo, ello se confirmó además en la otra de las normas del anteproyecto del Capítulo sobre la Asamblea Nacional Constituyente (artículo 393) antes copiado, en el cual se estableció que las “**bases comiciales**” **para la configuración de la Asamblea debían ser sometidas al pueblo en el referendo mediante el cual el pueblo debía convocar la Constituyente**, para que fuera el pueblo el que las aprobara. Con ello se formuló además la precisión de que en dichas bases comiciales se debían establecer:

“como límites de los actos de la Asamblea los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República que se refieran al respeto por los derechos humanos y las garantías democráticas.”

IV

Otras discusiones sobre las normas relativas a la Asamblea Nacional Constituyente

Por otra parte, siempre de acuerdo con el *Diario de Debates*, la primera discusión de las normas terminó con la propuesta formulada por el constituyente Guillermo García Ponce, respecto de la redacción para el artículo 391, con el siguiente texto:

“*Artículo* --- La Constitución que redacte la Asamblea Constituyente será sometida a referendo dentro de treinta (30) días siguientes a su aprobación. La Constitución quedará definitivamente aprobada si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos. Si la Constitución sometida a referendo fuera rechazada, todos los actos dictados por la Asamblea Constituyente quedarán anulados salvo aquellos que sean estrictamente indispensables para garantizar la continuidad del Estado de Derecho. Asimismo, no podrá convocarse una nueva Asamblea Constituyente en el mismo período constitucional.”

Con esta propuesta que si bien fue aprobada en primera discusión no llegó a ser considerada en la segunda discusión, sin embargo, lo que también quedó claro fue que la intención de los constituyentistas en relación con la regulación sobre la Asamblea Nacional Constituyente fue que no solo que la convocatoria de la Asamblea por parte del pueblo se hiciese siempre mediante referendo; sino que una vez sancionada la Constitución, la misma debía a su vez ser sometida a referendo aprobatorio.

Además, sobre la norma del anteproyecto equivalente al **artículo 350 de la Constitución de 1999**, de nuevo, el constituyente Guillermo García Ponce, presidente de la Comisión respectiva propuso es su lugar la siguiente redacción proveniente de la Comisión:

Artículo 393. El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticas o menoscabe los derechos humanos. Una vez aprobada la nueva Constitución en referendo, el Presidente de la República estará obligado a promulgarla dentro de los dos días siguientes a su sanción. Los Poderes Constituidos no podrán objetar en forma alguna las decisiones de la Asamblea Constituyente. A los efectos de la promulgación de la nueva Constitución, cuando el Presidente no la promulgare o los Poderes Constituidos la obstaculizaran, el Presidente o Vicepresidente de la Asamblea Nacional procederán a su promulgación, sin perjuicio de las responsabilidades en que los Poderes Constituidos ocurran en su omisión o actuación. En este caso, el acto de promulgación podrá publicarse en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela o en la Gaceta de la Asamblea Constituyente, según fuera el caso.”

La segunda parte de esta norma fue objetada por el constituyente Francisco Visconti, por considerar que los valores y límites en ella establecidos no podían condicionar “la voluntad que un colectivo pueda tener dentro de 40, 50 o 100 años” considerando que “nosotros no podemos obligarlo a respetar aquellas cosas que nosotros estamos señalando en estos momentos como supuestos valores de esta sociedad, que va a ser una sociedad muy diferente a la que se esté discutiendo en 50 o 100 años en el futuro,” razón por la cual solicitó que no fuera aprobado.

Sobre la misma segunda parte de la norma propuesta por el constituyente García Ponce, además, el constituyente Elías Jaua también la cuestionó pero solamente en cuanto a

pretender someter la promulgación de la Constitución a los poderes constituidos, considerando que la promulgación debía corresponder a la propia Asamblea, por considerar que “no podemos someter la voluntad originaria de un pueblo a los poderes constituidos que en ese momento o en cualquier momento existan.”

Después de esta discusión, concluyó la primera discusión del articulado, con la decisión de que se pasaran los textos a la Comisión específica que debía revisar los artículos aprobados, para someterlos a la segunda discusión.

V

El articulado aprobado en la segunda discusión

En todo caso, el proyecto de articulado antes mencionada sobre el tema de la Asamblea Nacional Constituyente fue sometido a la segunda discusión de la Asamblea la cual se realizó el día 14 de noviembre de 1999, aprobándose a la carrera tanto estas normas como el resto de las normas de la Constitución.

Sobre esta sesión, desarrollada muy informalmente, y en esta materia de la Asamblea Nacional Constituyente, el *Diario de Debates* solo dio cuenta de que el constituyente Hermán Escarrá, coordinador de la Comisión encargada de la redacción de los artículos del Título IX “De la reforma constitucional,” expresó que “en realidad, en este tema creo que hay consenso,” haciendo referencia a las propuestas formuladas por los constituyentes Visconti y Jaua durante la sesión de la primera discusión, pasándole la “coordinación de esta fase relativa a este título” al constituyente García Ponce quien también había hecho una propuesta en la primera discusión. Éste pasó entonces a resumir cómo quedarían redactadas las normas sobre el tema de la Asamblea Nacional Constituyente así:

“La propuesta del general Visconti era suprimir aquellos artículos que condicionaban o modificaban a la Asamblea Nacional Constituyente. De tal manera que el capítulo referente a la Constituyente queda reducido a tres artículos. El artículo 347 [equivale al **artículo 347 en la Constitución de 1999**], ahora, que dice: “*El pueblo de Venezuela es el depositario del Poder Constituyente originario. En ejercicio de dicho poder puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una Constitución.*”

Y el artículo 349 [equivale al **artículo 350 en la Constitución de 1999**] “*El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contrarie los valores, principios y garantías democráticas o menoscabe los derechos humanos.*”

Y, luego, la propuesta del constituyente Elías Jaua Milano. Proponía una nueva redacción del artículo 354 [equivale al **artículo 349 en la Constitución de 1999**] y también fue acogido por la Comisión, que dice: “*El Presidente de la República no podrá objetar la nueva Constitución. Los poderes constituidos no podrán, en forma alguna, impedir las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente. A efectos de la promulgación de la nueva Constitución, ésta se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela o en la Gaceta de la Asamblea Constituyente*”. Es todo, Presidente.

En cuanto a la norma equivalente al **artículo 348 de la Constitución de 1999** (“*La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrán tomarla el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; los Concejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; o el quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.*”), la misma que había sido aprobado en primera discusión, quedando con la misma redacción.

De estas discusiones resultaron entonces los cuatro artículos que conforman el Capítulo III (*De la Asamblea Nacional Constituyente*) del Título IX de la Constitución, con el siguiente texto:

Artículo 347. El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.

Artículo 348. La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrán tomarla** el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; los Concejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; o el quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.

Artículo 349. El Presidente o Presidenta de la República no podrá objetar la nueva Constitución.

Los poderes constituidos no podrán en forma alguna impedir las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente.

Una vez promulgada* la nueva Constitución, ésta se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana** de Venezuela o en la Gaceta de la Asamblea Nacional Constituyente.

Artículo 350. El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos.

Y ese fue todo el resultado del debate en la Asamblea Constituyente de 1999 en torno a dichos artículos 347 a 350 de la Constitución que tratan de la Asamblea Nacional Constituyente, respecto de los cuales puede decirse que hubo *consenso de todos los constituyentes pues no hubo voto salvado alguno* (incluidos el propio presidente Nicolás Maduro quien fue constituyente, y todos los otros ex constituyentes miembros de la Comisión Constitucional que designó para implementar la inconstitucional convocatoria: Elías Jaua Milano, Isaías Rodríguez, Hermann Escarrá, Aristóbulo Istúriz, Reinaldo Muñoz, Francisco Ameliach, Nohelí Pocaterra e Iris Varela), *de que solo el pueblo mediante “referendo de convocatoria” puede convocar la Asamblea Nacional Constituyente, siendo esa convocatoria por el pueblo mediante referendo, algo distinto a*

** En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra “tomarla” se había utilizado la palabra “hacerla”.

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase “Una vez promulgada la” se había utilizado la frase “A los efectos de la promulgación de”.

** La palabra “Bolivariana” se agregó en la publicación de 24-03-2000.

tener la iniciativa para que se inicie el proceso constituyente como la que entre otros puede tener el Presidente de la República, pero para que se realice el “referendo de convocatoria.”

New York, 17 de mayo de 2017