

## LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE COMO MECANISMO DE ANIQUILACIÓN REPUBLICANA

Rafael J. Chavero Gazdik

Profesor de Derecho Administrativo y Constitucional  
UCV y UCAB

### I. Introducción

La propuesta de Asamblea Nacional Constituyente Comunal (o como se llame) surge como una respuesta política del Presidente Nicolás Maduro a la grave crisis política, económica y social que atraviesa el país. Con el ánimo de cambiar la agenda opositora y obtener un arma adicional frente a una eventual negociación, el Gobierno se hace de una de las herramientas más peligrosas para lo poco que queda de nuestro estado de derecho

Lo que lucía como un globo de ensayo o una estrategia disuasiva ha derivado en un empeño gubernamental que para la fecha de estas líneas luce indetenible. Lo que implicará tener que transitar nuevamente por caminos que nos alejan del respeto de los valores más esenciales de la democracia. Un nuevo retroceso a nuestra ya maltrecha evolución constitucional.

Lamentablemente, en medio de una gran cantidad de manifestaciones populares, el Presidente ha preferido confrontar y provocar, en lugar de hacer un llamado sincero a la unión nacional, mediante actos concretos y no discursos falsos. La Asamblea Constituyente se impone, entonces, como una especie de castigo frente a las protestas populares. Se radicaliza considerablemente un Gobierno que luce más bien agotado y distanciado. Por la fuerza bruta se pretende dominar a una inmensa mayoría, y en definitiva es eso lo que persigue este mecanismo de modificación constitucional.

Como veremos, se ha convocado a una Asamblea Constituyente a espaldas del pueblo y con un gigantesco rechazo popular, con la clara intención de lograr que una minoría se imponga a una abrumadora mayoría, obstaculizando cualquier mecanismo de participación ciudadana que ponga en peligro la permanencia en el poder de quienes gobiernan.

Pero además, se ha convocado para fines fraudulentos e ilegítimos, lo que la convierte en un mecanismo de destrucción institucional y aniquilación republicana. En efecto, como veremos, las razones que justifican su convocatoria son risibles, poco serias y hasta de burla, lo que evidencia que la intención no es otra que erradicar los pocos mecanismos de control gubernamental y las consultas electorales pendientes.

No nos cabe la menor duda que se trata de uno de los peores errores de nuestra historia republicana, por lo que estará condenada al fracaso. Esta fraudulenta iniciativa acabará también con la Constitución de 1999, la que había sido considerada para algunos como una Constitución popular y revolucionaria.

## II. La ilegítima Convocatoria

La Asamblea Nacional Constituyente (en adelante “Constituyente”) es la forma más radical de modificar la Constitución. Va mucho más allá de la Enmienda y la Reforma, pues estos mecanismos se utilizan para modificaciones parciales y la Constituyente es más bien para “transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico”<sup>1</sup>.

Por tanto, lo primero que hay que tener en cuenta es que es una opción que debe utilizarse para cambiar un modelo político, para darle un vuelco total al ordenamiento jurídico, y no simplemente para agregar algunos postulados sociales o políticas gubernamentales.

Al tratarse de una modificación radical se requiere de la mayor participación y legitimidad popular posible. No se trata de que un sector se imponga sobre otro, sino de un consenso político general, donde no haya duda de la voluntad popular en la implementación del proceso constituyente. Resultaría claramente contradictorio, ilógico y hasta fraudulento que un cambio constitucional radical se haga sin la mayor participación ciudadana posible.

No puede perderse de vista que uno de los avances más importantes de la Constitución de 1999, al menos en el papel, fue la consagración de un sistema más directo y atento de control de la gestión pública, es decir, un sistema de *democracia participativa*. Según los términos de la exposición de motivos de la Constitución se concibe “la gestión pública como un proceso en el cual se establece una comunicación fluida entre gobernantes y pueblo, implica modificar la orientación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, para devolverle a esta última su legítimo protagonismo...” .

El principio general de ese “nuevo sistema participativo” se encuentra recogido en el artículo 6 de la Constitución, el cual establece que “El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”. Además, otras normas particulares de la Constitución se refieren a la participación ciudadana en distintos ámbitos de la gestión pública, como por ejemplo: el artículo 55, el cual se refiere a la participación en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias; el artículo 62, el cual establece la obligación del Estado de facilitar

---

<sup>1</sup> Artículo 347 de la Constitución.

la generación de las condiciones más favorables para la participación del pueblo en la gestión pública; el artículo 66, consagratorio del derecho a que los representantes populares rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas a sus electores; los artículos 63, 64, 67 y 68, los cuales se refieren al derecho al sufragio, a ser elegido, a la asociación política y a la manifestación pública; el artículo 79, el cual se refiere al derecho de participación de los jóvenes; artículo 125, referido a la participación política de los indígenas; el artículo 143, referente al derecho a la información administrativa y al acceso a documentos oficiales; los artículos 168 y 173, referidos a la participación ciudadana en el ámbito municipal, parroquial y vecinal; el artículo 186, numeral 4º, referente a la competencia de la Asamblea Nacional para organizar y promover la participación ciudadana; los artículos 205 y 211, referentes a la iniciativa popular de las leyes y consultas legislativas; el artículo 255, el cual garantiza la participación ciudadana en el proceso de selección de los jueces; y los artículos 341, 342, 344, 347 y 348, referentes a las iniciativas ciudadanas para poner en marcha los procesos de modificación constitucional.

Como puede observarse, la participación ciudadana es una de las características elementales de la Constitución de 1999 y uno de los pilares centrales de nuestro estado de derecho, pues se ha abierto al público la posibilidad de intervenir en forma mucho más directa y constante en los asuntos de gestión y gobierno.

De allí que sería un enorme contrasentido pretender modificar radicalmente nuestro sistema político sin participación ciudadana formal. Cualquier intento de desconocer la participación popular en la implementación de una Constituyente no es más que un fraude constitucional y un desconocimiento pleno del texto constitucional.

Por eso, la Constitución le otorga la potestad de *convocatoria* al pueblo como constituyente originario, pues resulta evidente que para un asunto tan trascendente como es el cambio radical del sistema político, debe contarse con la aprobación previa e indubitable del pueblo. Y esa expresión indispensable de voluntad popular sólo puede obtenerse a través de un referendo consultivo, a través de una elección universal, directa y secreta<sup>2</sup>.

Lo que puede hacer el Presidente, la Asamblea Nacional, los Concejos Municipales y un número especial de electores es proponer su convocatoria (iniciativa), *pero no la convocatoria misma*. Estos órganos del Estado lo que pueden es proponerle al soberano una Constituyente y este se expresa mediante el sufragio universal. Sólo el pueblo decide si quiere la Constituyente y en qué condiciones.

La última experiencia constituyente que tuvimos fue, incluso, utilizada aun cuando la Constitución vigente en la época no la preveía. El máximo tribunal

---

<sup>2</sup> Artículo 63 de la Constitución.

del país entendió que el poder constituyente estaba por encima del constituido y si la voluntad general quería una modificación radical del sistema, entonces no había Constitución que pudiera detenerla. Es una teoría que, en nuestro criterio, desconoce la esencia misma de una Constitución, pero que en definitiva fue la que se impuso en aquél momento y la que quedó plasmada en la actual Constitución. Pueblo mata Constitución es lo que se impuso en 1999.

Debemos tener en cuenta que para realizar la Constituyente de 1999 el entonces Presidente de la República se montó en la confianza popular del momento. Por ello, una vez autorizado por la Corte Suprema de Justicia propuso un referendo para preguntarle al pueblo (como titular de la soberanía) si estaba de acuerdo en convocar una Constituyente y si lo autorizaban a fijar las bases de todo el proceso constituyente.

Frente a esa propuesta del Presidente, la Corte Suprema de Justicia anuló la segunda pregunta planteada, pues entendía que no se podía delegar en el Presidente la fijación de las bases comiciales de la ANC. Por ello, el Consejo Nacional Electoral tuvo que redactar unas bases comiciales (cuantos miembros integrarían la Constituyente, como serían elegidos sus miembros, como podrían postularse los candidatos, el tiempo de su funcionamiento, entre otras consideraciones) para someterlas a referendo<sup>3</sup>.

Es decir, todo el detalle de cómo iba funcionar la ANC *tuvo que someterse a la aprobación de la voluntad popular*. Eso no podía quedar en manos del Presidente (y mucho menos en una Comisión Especial) sin la autorización expresa del soberano. Por tanto, el primer referendo tuvo como finalidad aprobar la convocatoria a una Constituyente *y todas sus bases o condiciones de funcionamiento*. Eso fue lo que aprobó el electorado, a pesar de haber existido un 62% de abstención.

Una vez aprobada la convocatoria, vino el proceso de postulación y elección de los candidatos; luego de elegidos sus miembros comenzó el funcionamiento de la Constituyente, donde ésta se abrogó poderes originarios, con lo cual tuvimos un rey sin corona durante el tiempo de duración de la Constituyente<sup>4</sup>. Era esta asamblea la que decidía qué órganos del Estado podían seguir funcionando y

---

<sup>3</sup> Véase las decisiones de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 18 de marzo, 23 de marzo y 13 de abril de 1999, todas referidas al mismo caso presentado por el ciudadano Gerardo Blyde.

<sup>4</sup> El artículo primero del Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 expresamente decía, desconociendo las decisiones de la entonces Corte Suprema de Justicia, que la 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...”. Por cierto, nótese que en las Bases Comiciales de la propuesta de Constituyente de 2017 se establece que ese mismo Estatuto de Funcionamiento de 1999 tendrá vigencia provisional, hasta tanto la nueva dicte su propio Estatuto (Artículo Décimo de las Bases Comiciales). Es decir, ratifica la verdadera razón de ser de la Constituyente, “reorganizar” o más bien controlar, todas las instituciones del Estado.

cuáles no. Se aprovechó ese momento para ocupar todas las instancias gubernamentales de partidarios del nuevo gobierno. Se derrumbó la República y se cooptaron todos los poderes del Estado. Allí se destruyó la separación de poderes y con ello la esencia misma del sistema democrático. Esta experiencia es la que ahora se pretende repetir.

Pero lo que me interesa resaltar ahora es que nunca hubo dudas de que las condiciones de funcionamiento de la Constituyente debían ser aprobadas por el pueblo, no por un sector del mismo. El Presidente nunca quedó autorizado para imponer nada, todo fue preguntado mediante referendo popular.

En suma, el proceso constituyente que dio origen a la actual Constitución implicó tres procesos electorales: i) el primero para preguntarle al pueblo si estaba de acuerdo en convocar una constituyente y si estaba de acuerdo con las bases o condiciones allí establecidas; ii) la elección de los asambleístas; y iii) el referendo aprobatorio de la Constitución. Todas estas fases son absolutamente necesarias para poder activar este mecanismo de modificación constitucional.

Por tanto, resulta increíble que en tan poco tiempo, los mismos actores pretendan desconocer este precedente, evitando que se someta a consulta popular la convocatoria de la Constituyente y la aprobación popular de las bases o condiciones de funcionamiento. Obviamente, esto se hace a conciencia de las encuestas que han circulado, donde más de un 80% de la población rechaza esta ilegítima convocatoria, realizada, insistimos, a espaldas de la voluntad popular.

La simple lógica indica que la posibilidad de modificar de raíz el ordenamiento jurídico y la transformación del Estado no puede quedar en manos de unos delegados o funcionarios de hecho sin legitimidad popular. La soberanía reside en el pueblo y éste se expresa mediante el sufragio universal<sup>5</sup>. El sufragio se ejerce mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. Solo unos representantes directos pueden encargarse de tan delicada función y no puede excluirse a ningún ciudadano de su derecho a votar y participar en los asuntos públicos, más aún en aquellos de tanta trascendencia como una convocatoria a una Constituyente<sup>6</sup>. La sola pretensión de desconocer esto refleja el temor a la decisión de la mayoría y la intención de cometer un fraude constitucional.

Sólo mediante una elección popular (universal y no sectorial) puede convocarse a una Constituyente y en esa convocatoria deben definirse claramente todas las condiciones de funcionamiento de esa Constituyente. Pretender lo contrario es dotar a unos “mandatarios” de los poderes más amplios posibles, sin que hayan sido legitimados por la voluntad popular.

---

<sup>5</sup> Artículos 5 y 63 de la Constitución.

<sup>6</sup> Artículo 62 de la Constitución.

Por tanto, pretender imponer los integrantes de la Constituyente y sus condiciones de funcionamiento a través de mecanismos distintos a la elección popular es un vulgar golpe de Estado, es un desconocimiento frontal de nuestro Texto Fundamental, al permitir que unos delegados sin legitimidad modifiquen nuestro pacto político.

### *III. Los fraudulentos motivos de la convocatoria*

De entrada, luce extraño –por decir lo menos– que quienes pretendan la iniciativa de Constituyente sean, precisamente, los que impusieron el modelo político y el ordenamiento jurídico vigente. Es decir, que los mismos que han gobernado en los últimos 17 años –sin ningún tipo de control– sean los que busquen cambiar el modelo que ellos mismos diseñaron. Y si se pretende decir que no es un cambio del modelo impuesto en 1999, sino meros ajustes puntuales, entonces no es la Constituyente el mecanismo indicado para ello.

Pero a todo evento, una simple lectura del Decreto N° 2.830 dictado por el Presidente de la República<sup>7</sup>, mediante el cual éste se abroga en forma ilegítima la potestad de convocatoria de la Constituyente<sup>8</sup>, es suficiente para percatarnos de la burla de los motivos para convocar este mecanismo de modificación constitucional.

En los Considerandos del Decreto se señala que los objetivos programáticos de la Constituyente serían: superar “el clima de impunidad”; el “perfeccionamiento del sistema económico con un nuevo modelo de distribución transparente” para abastecer a la población; constitucionalizar el poder comunal; protegernos del intervencionismo extranjero; vacunarnos “contra el odio social y racial”; garantizar “el futuro de la juventud” y preservar “la vida en el planeta”.

Son estos, y sólo estos, los motivos que da el Presidente para convocar una Constituyente. Cualquier comentario serio sobra. Baste sólo con señalar que en los últimos años todas las políticas que el gobierno ha querido implementar lo ha podido hacer sin ningún tipo de control. Nunca el Tribunal Supremo de Justicia o ningún otro órgano estatal ha revertido una decisión gubernamental de importancia. Incluso, luego de rechazada popularmente la reforma constitucional de 2007, se han implementado las propuestas incluidas en esa frustrada Reforma, en claro fraude a la soberanía popular ¿o es que acaso el pueblo no rechazó la implementación del Estado comunal y el llamado Poder Popular? Por ende, es evidente que el gobierno no busca cambiar directrices o implementar ciertas políticas públicas con una Constituyente, pues ello lo ha venido haciendo con diversas leyes, decretos y actuaciones materiales.

<sup>7</sup> Gaceta Oficial N° 6.295 del 1° de mayo de 2017.

<sup>8</sup> En el disparatado Decreto se llega a señalar que esta iniciativa constitucional es “exclusiva” del Presidente de la República, lo que implica un desconocimiento absoluto del artículo 347 de la Constitución.

Pero además, la convocatoria se presenta dentro de un contexto donde el Gobierno y el Consejo Nacional Electoral han suspendido, sin ningún tipo de justificación, las elecciones de gobernadores y alcaldes, frente al claro descenso en las encuestas de quienes apoyan al gobierno; luego de que unas decisiones judiciales fraudulentas impidieron la continuación del proceso del referendo revocatorio del Presidente de la República; y en vísperas a unas elecciones presidenciales a realizarse, supuestamente, en diciembre de 2018.

Por tanto, resulta evidente que los motivos alegados por el Presidente para convocar una Constituyente son sencillamente risibles. Son sencillamente un descaro y un fraude al intelecto. Y esto nos permite concluir, sin ningún tipo de dudas, que la verdadera intención es evitar la expresión popular en los comicios electorales pendientes y terminar de erradicar los pocos órganos estatales que han pretendido hacerle sombra al Ejecutivo Nacional.

#### *IV. La ilegitimidad de las bases comiciales y el regreso de los poderes sin controles*

Otra de las graves consecuencias de este proceso constituyente realizado a espaldas de la soberanía popular es que las bases comiciales o las condiciones de funcionamiento de la Constituyente tampoco han sido consultadas o avaladas por el soberano.

Sencillamente el Presidente de la República le encargó la redacción de las bases a una Comisión Presidencial integrada por funcionarios del propio Gobierno<sup>9</sup>. Y las resultas de esa Comisión tampoco fueron consultadas al electorado, y más bien se pasaron directamente al Consejo Nacional Electoral para que éste convocase a unas elecciones sectoriales, a los fines de elegir a los constituyenteistas.

En pocas palabras, el pueblo no autorizó ese mecanismo fraudulento y sectorial de elecciones; no autorizó el número (indeterminado) de asambleístas a elegir; no autorizó el otorgamiento de inmunidad a esos “representantes”; no autorizó que sesionaran en el palacio legislativo; y mucho menos autorizó que asumiesen poderes originarios, tal y como está planteado en las Bases Comiciales entregadas al Consejo Nacional Electoral.

Cabe resaltar que es la primera vez en nuestra historia que vamos a un proceso electoral sectorial, donde los integrantes de la Constituyente dependen de unos inéditos y confusos registros electorales improvisados por el complaciente Consejo Nacional Electoral. Y este cambio radical se hace, insistimos, sin consulta popular. Se trata de una fórmula diseñada para que la minoría pueda imponerse a la mayoría, es decir, se busca evitar unas elecciones generales donde decida la mayoría de los electores.

---

<sup>9</sup> Decreto N° 2.831, publicado en la Gaceta Oficial N° 6.295 del 1° de mayo de 2017.

Ni siquiera el número de asambleístas se determina con claridad en el Decreto que establece las Bases Comiciales y mucho menos se determina cuál es la base de los registros sectoriales, lo que a la carrera y en forma improvisada ha hecho el Consejo Nacional Electoral. Tampoco se señala cuál será el plazo de duración de la Constituyente, con lo cual podríamos tener este organismo funcionando durante años, o al menos mientras se termine de destruir la República.

Y para colmo, estas Bases inconsultas ratifican los poderes originarios de la Constituyente, con lo cual queda claro que tendremos nuevamente un órgano estatal que no estará sometido al estado de derecho y que podrá modificar, sin límites, todas nuestras instituciones. Removiendo y eligiendo a dedo a todos los representantes de los distintos poderes del Estado. Revive nuevamente la tesis de la supraconstitucionalidad.

Como era de esperarse, estas ilegítimas bases comiciales fueron avaladas inmediatamente por la Sala Constitucional, la cual, sin ningún tipo de procedimiento, declaró la constitucionalidad del Decreto impugnado. Una vez más, esta Sala le otorga un cheque en blanco al Presidente de la República, obviando la correcta interpretación de la Constitución<sup>10</sup>.

Con este mecanismo se busca volver a transitar ese camino libre de trabas para modificar cuantos principios, normas y procesos se juzgue necesario, sin mayor complejidad. Vemos entonces, como la desesperación causada por la pérdida del apoyo popular ha justificado la convocatoria de un órgano autoritario, con poderes ilimitados y exentos de controles, capaz de desbaratar las reglas de juego existentes. Ello a expensas de la seguridad jurídica y del principio de la separación de poderes.

Nada más peligroso que esta potestad extraordinaria, pues permite la creación de un órgano que no está sujeto a Derecho sino a su sola voluntad. Con ello, se terminan de aniquilar los escuetos mecanismos de peso y contrapeso, de chequeo y balance, que estaban en manos de las otras ramas del Poder Público.

Tenemos muy fresca la primera experiencia de este tipo de cambio radical y sin controles, quizás por ello no podamos ver con claridad las graves consecuencias que conlleva el eliminar el sistema de equilibrio de poderes, creando un órgano de poder absoluto, encargado de manejar, así sea de manera transitoria, todas las funciones del Estado. Lamentablemente no aprendimos de esta nefasta experiencia y los órganos del Estado llamados a impedir esta burla constitucional están secuestrados, precisamente, por la eliminación de la separación de poderes que derivó de la Constituyente de 1999.

---

<sup>10</sup> <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/199906-455-12617-2017-2017-0610.HTML>



Todo este atropello de las formas y de los valores trascendentales del sistema de gobierno se justificó en 1999 con del apoyo popular, olvidando que la Constitución obligaba y vinculaba a cualquier órgano -así sea el más popular del mundo- a respetar los procedimientos de reforma y los valores trascendentales de la democracia, precisamente para evitar caer en la tentación de pisotear el ordenamiento jurídico para cobijar los intereses de “la mayoría”. Pero lo irónico es que resucite este mecanismo, pero ahora para defender a la minoría que gobierna.

En suma, lo que fue una herramienta de la mayoría para pisotear las minorías, ahora se utiliza por las minorías en el poder para desconocer los derechos de las mayorías. Un triste espectáculo del cual la historia dará cuenta rápidamente.

Caracas, mayo de 2017