



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

**EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA
SALA CONSTITUCIONAL**

Magistrado-Ponente: **FRANCISCO ANTONIO CARRASQUERO LÓPEZ**

El 11 de diciembre de 2008, los ciudadanos **AMANTE VERO CRINCOLI PATERNOSTRO**, venezolano, mayor de edad, titular de la cédula de identidad núm. 6.226.958, asistido por la Abogada Mirtha Josefina Guédez Campero, titular de la cédula de identidad núm. 2.949.734 e inscrita en el Instituto de Previsión del Abogado bajo el núm. 6.768; y la **FUNDACIÓN VERDAD VENEZUELA**, inscrita en la Oficina Subalterna de Registro Público del Municipio El Hatillo, Estado Miranda, el 21 de enero de 2005, bajo el núm. 4, Tomo 4, Protocolo Primero, de los libros llevados por dicho Registro, representada por Vicepresidente, la ciudadana Mirtha Josefina Guédez Campero, anteriormente identificada, solicitaron que esta Sala Constitucional interpretara los artículos 340, 342 y 345 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

El 18 de diciembre de 2008, se dio cuenta en Sala y se designó ponente al Magistrado doctor **FRANCISCO ANTONIO CARRASQUERO LÓPEZ**, quien, con tal carácter, suscribe la presente decisión.

Realizada la lectura individual del expediente, esta Sala pasa a decidir, previas las siguientes consideraciones:

DE LA SOLICITUD

En concreto, los solicitantes expusieron lo siguiente:

1.- Que la voluntad de activar el mecanismo de modificación de la Constitución con el objeto definido de consagrar la “*reelección indefinida o sin límite temporal*” suscita importantes dudas que impulsan la interpretación de esta Sala Constitucional.

2.- Que esta aclaratoria se hace más relevante si se toma en cuenta que el Título IX de la Constitución se denomina “De la Reforma Constitucional”, pero su contenido comprende instituciones ajenas a la Reforma estrictamente considerada, como lo serían la Enmienda Constitucional y la Asamblea Nacional Constituyente. En contraste, la Constitución de 1961 denominó su Título X “De las Enmiendas y Reformas a la Constitución”.

3.- Que, visto que el Constituyente de 1999 denominó al Título IX con el nombre genérico “Reforma”, todos los mecanismos previstos en los Capítulos que pertenecen a dicho Título son mecanismos de “Reforma” en sentido sustancial. Siendo que el artículo 345 prohíbe que se plantee una nueva Propuesta de Reforma Constitucional, debe entenderse que dicha previsión normativa se refiere a cualquiera de los mecanismos regulados en dicho Título.

4.- Que mediante los procedimientos de reforma de la Constitución no es posible modificar los principios fundamentales previstos en dicho texto.

5.- Que cualquiera de las materias incluidas en el Referéndum del 2 de diciembre de 2007, las cuales fueron rechazadas por el pueblo en dicho evento electoral, deben considerarse “*congeladas o inmutables hasta que se produzca el vencimiento del período constitucional*”.

6.- Que la Sala declare “*Que la modificación de los principios fundamentales de la Constitución sólo puede realizarse vía de (sic) convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y no por enmienda o reforma*” (pág. 15 del escrito).

7.- Que declare “*Que la prohibición a la que hace referencia el artículo 345 constitucional está dirigida al contenido de la propuesta originaria rechazada que, eventualmente, impediría una segunda activación de los mecanismos de Reforma regulados en el Título IX de la Constitución, en el mismo período constitucional*” (pág. 21 del escrito).

8.- Que la Sala aclare a cuál período constitucional se refiere el artículo 345 de la Constitución.

II DE LA COMPETENCIA

Esta Sala ha establecido desde su sentencia núm. 1077, del 22 de septiembre de 2000, caso: *Servio Tulio León Briceño*, su competencia para conocer de las solicitudes de interpretación del Texto Constitucional.

Así, se ha señalado que su facultad interpretativa respecto de este medio está supeditada a que el precepto a interpretar esté contenido en la Constitución (sent. núm. 1415, del 22 de noviembre de 2000, caso: *Freddy Rangel Rojas*) o integre el sistema constitucional (sent. núm. 1860, del 5 de octubre de 2001, caso: *Consejo Legislativo del Estado Barinas*), del cual formarían parte los tratados o convenios internacionales que autorizan la producción de normas por parte de organizaciones internacionales (ver al respecto la sent. núm. 1077, del 13 de diciembre de 2000, caso: *Servio Tulio León*) o las normas de carácter general dictadas por la Asamblea Nacional Constituyente (ver al respecto la sent. núm. 1563/2000, caso: *Alfredo Peña*).

En consecuencia, visto que las disposiciones objeto de la solicitud planteada están contenidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, considera esta Sala que es competente para conocer y decidir la presente solicitud. Así se decide.

III DE LA ADMISIBILIDAD

Dilucidada su competencia, con el propósito de determinar la admisibilidad de la pretensión de autos, la Sala estima conveniente reafirmar la doctrina que sobre este aspecto que ha venido planteando desde que reconociera la existencia y relevancia de una

especial acción mero declarativa destinada a precisar “*el núcleo de los preceptos, valores o principios constitucionales, en atención a dudas razonables respecto a su sentido y alcance, originadas en una presunta antinomia u oscuridad en los términos, cuya inteligencia sea pertinente aclarar a fin de satisfacer la necesidad de seguridad jurídica, siempre y cuando tal duda nazca de actos, hechos o circunstancias cuyo procesamiento o solución no le estén atribuidos a un órgano distinto*” (véanse, entre otras, sentencias núms. 1077/2000, caso: *Servio Tulio León*; 1347/2000, caso: *Ricardo Combellas* y 457/2001, caso: *Francisco Encinas Verde*).

En atención a su propia finalidad, como mecanismo judicial “*esclarecedor y complementivo y, en este estricto sentido, judicialmente creador; [y] en ningún caso legislativo*”, se ha dejado sentado que constituyen causales de inadmisibilidad de la solicitud de interpretación constitucional las siguientes circunstancias:

- (i) La falta de legitimación del accionante;
- (ii) Cuando no exista una duda razonable en cuanto al contenido, alcance y aplicabilidad de las normas constitucionales, respecto del supuesto fáctico en que se encuentra el accionante;
- (iii) Cuando la Sala haya resuelto la duda alegada en torno al mismo caso o uno similar, persistiendo en ella ánimo de mantener su criterio;
- (iv) Cuando se utilice esta vía como mecanismo para adelantar un pronunciamiento sobre un asunto planteado ante otro órgano jurisdiccional o para sustituir algún medio ordinario a través del cual, el juez competente para conocerlo, pueda aclarar la duda planteada. Esto es, cuando mediante su ejercicio, se pretenda desbordar su finalidad aclarativa;
- (v) Cuando se acumule a la pretensión interpretativa otra de naturaleza diferente o sometida a procedimientos que se excluyan mutuamente;
- (vi) Cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la solicitud es admisible; y
- (vii) Cuando el escrito sea ininteligible o contenga conceptos ofensivos o irrespetuosos.

En lo que respecta a la legitimación requerida para intentar esta especialísima acción para procurar la exégesis de la Carta Fundamental, el peticionante debe ostentar un *interés personal, directo y actual* que derive de una situación jurídica concreta, como consecuencia inmediata de la incertidumbre que se origina con respecto al contenido y alcance de un precepto constitucional que afecta francamente la esfera de intereses del requirente.

De este modo, resulta necesario que dicho interés esté vinculado a una situación jurídica actual, no virtual o hipotética, a fin de evitar que la interpretación dada por la Sala se convierta en un mero ejercicio académico, sin la finalidad práctica de integrar o armonizar la Norma Fundamental. Así pues, no es posible que cualquier particular pueda ocupar a esta Sala en resolver las dudas que, en abstracto, tuviere acerca de la interpretación de una norma constitucional (Ver sentencia núm. 1383/2008, caso: *Luis Hueck Henríquez*).

A este respecto, observa la Sala que mediante Gaceta Electoral núm. 473 de este año, instrumento oficial de divulgación del Consejo Nacional Electoral, fue publicado el contenido de la Resolución núm. 090116-0005, a través de la cual el Consejo Nacional Electoral convocó y fijó para el día 15 de febrero del año en curso, la oportunidad para la celebración de un referendo aprobatorio de la propuesta de Enmienda Constitucional, sancionada por la Asamblea Nacional el 14 de enero del mismo año; en cuyo texto se somete a consulta popular la modificación de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución.

El objeto de las modificaciones contenidas en la propuesta aludida se contrae a suprimir las prohibiciones establecidas en tales normas respecto de la postulabilidad a los diferentes cargos de elección popular, derivadas de su ejercicio previo por parte de la misma persona, posibilitando de este modo su continua reelección.

Lo anterior, refleja que la solicitud planteada en esta causa se encuentra debidamente articulada con una situación fáctica, dirigida entonces a obtener un dictamen aclarativo respecto de una incertidumbre específica que, de cara a la consulta referendaria aludida, resulta de especial interés para cualquier miembro del electorado, no sólo como actores fundamentales del proceso comicial en ciernes, sino como

titulares del derecho al sufragio activo y pasivo, así como de aquéllas personas jurídicas o grupos cuya razón de ser esté vinculada al ejercicio de los derechos políticos, cuyos alcances actuales serían tocados de manera incuestionable por el propio contenido de la enmienda constitucional propuesta por el Parlamento (véase sentencia núm. 2780/2003, caso: *Elba Paredes Yéspica*).

En atención a tan especial relevancia, la Sala reconoce a los solicitantes la legitimación suficiente para intentar la presente demanda de interpretación constitucional.

Adicionalmente, se aprecia que la duda planteada por la parte actora se funda en argumentos razonables que reportan novedad en cuanto a su objeto, toda vez que la misma no ha sido dilucidada previamente por éste u otro órgano jurisdiccional; que la finalidad de la pretensión no tiene carácter impugnativo; que no se ha acumulado otra pretensión incompatible o cuyos procedimientos se excluyan mutuamente; que no existe necesidad de estudio de un aporte documental para constatar la situación cuya aclaratoria se requiere, en cuanto ella deriva de la sola condición de electores de los accionantes y del hecho cierto e inminente de la celebración de un referéndum para la aprobación de la enmienda constitucional propuesta; y, finalmente, que del escrito libelar se deducen claramente los términos de la pretensión y no contiene menciones ofensivas o irrespetuosas; en virtud de lo cual la presente acción resulta admisible. Así de declara.

IV DE LA URGENCIA DEL CASO

En cuanto al procedimiento a seguir para sustanciar la acción de interpretación de la Constitución, como quiera que no existe un trámite procesal fijado en la ley a tal efecto, desde su primera sentencia dictada sobre esta materia (sentencia núm. 1077/2000, caso: *Servio Tulio León*), la Sala dejó establecida su facultad de emplazar mediante edicto a los interesados, así como notificar a la Fiscalía General de la República y a la Defensoría del Pueblo, con el objeto de que –no obstante que se trata de un asunto de mero derecho– formulen sus consideraciones respecto del sentido que ha de darse a las disposiciones constitucionales objeto de examen.

Sin embargo, la Sala ha admitido la posibilidad de omitir el llamado a los mencionados órganos del Poder Moral, así como el de los terceros interesados, en condiciones de urgencia que ameriten un pronunciamiento inmediato que resuelva la interpretación solicitada (Ver sentencia núms. 457/2001, caso: *Francisco Encinas Verde*; 2231/2002, caso: *Fiscal General de la República* y, más recientemente, 1939/2008, caso: *República Bolivariana de Venezuela*).

En el presente caso, la Sala tiene la convicción de que la inminente celebración de un referendo aprobatorio respecto de la propuesta de enmienda constitucional sancionada por la Asamblea Nacional y en atención a la especial relevancia que reviste el asunto en los términos planteados anteriormente, amerita que la presente causa sea resuelta sin la menor dilación posible, por lo que pasará inmediatamente a pronunciarse sobre su procedencia. Así se establece.

V DE LA PROCEDENCIA

Corresponde seguidamente resolver el resto de las pretensiones presentadas por los solicitantes.

1.- Dichas pretensiones son las siguientes:

a) Que la Sala declare: “Que la modificación de los principios fundamentales de la Constitución sólo puede realizarse vía de (sic) convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y no por enmienda o reforma”, a lo que subyace la afirmación conforme a la cual la propuesta de enmienda, en tanto elimina la prohibición de reelección continua que prevén las normas objeto de revisión, violaría ciertos principios fundamentales previstos en la Constitución, particularmente el de alternabilidad previsto en el artículo 6 de la Constitución (pág. 15 del escrito).

b) Que esta Sala declare: “Que la prohibición a la que hace referencia el artículo 345 constitucional está dirigida al contenido de la propuesta originaria rechazada que, eventualmente, impediría una segunda activación de los mecanismos de Reforma regulados en el Título IX de la Constitución, en el mismo período constitucional” (pág. 21 del escrito).

c) Que la Sala aclare a cuál período constitucional se refiere el artículo 345 de la Constitución.

2.- Atendiendo al pedimento interpretativo de los solicitantes, corresponde dilucidar si la modificación constitucional planteada supone alguna afectación a la estructura fundamental de la Constitución y, con tal propósito, la Sala estima pertinente reiterar las consideraciones vertidas en las sentencias núms. 1.488/2006, 2.413/2006 y 1.974/2007, respecto a la institución de la reelección:

En tal sentido, la Sala reitera que la reelección no es tan sólo un derecho individual por parte del pasible de serlo, sino que además es un “(...) *derecho de los electores a cuyo arbitrio queda la decisión de confirmar la idoneidad o no del reelegible, y que al serle sustraída dicha posibilidad mediante una reforma realizada por un poder no constituyente, se realizó un acto de sustracción de la soberanía popular, quedando dicha posibilidad de forma exclusiva, y dentro de los límites que impone a todo poder los derechos humanos, inherentes a la persona humana, al poder constituyente, el cual basado en razones de reestructuración del Estado puede imponer condiciones o modificar el ejercicio de derechos en razón de la evolución de toda sociedad así como de la dinámica social. (...) No puede entonces, alterarse la voluntad del soberano, por medio de instrumentos parciales y que no tengan su origen en el propio poder constituyente, es a él al cual corresponde la última palabra, teniendo como se ha dicho como único límite, los derechos inherentes a la persona humana y derivados de su propia dignidad (...)*”. (Ver Sentencia de la Sala núm. 1.488, del 28 de julio de 2006).

En consecuencia, esta Sala insiste que “(...) *la reelección en nuestro ordenamiento no supone un cambio de régimen o forma del Estado, y muy por el contrario, reafirma y fortalece los mecanismos de participación dentro del Estado Democrático, Social de Derecho y Justicia, que estableció el Constituyente en 1999 (...)*”. De igual manera, “(...) *la reelección, amplía y da progresividad al derecho de elección que tienen los ciudadanos, y optimiza los mecanismos de control por parte de la sociedad respecto de sus gobernantes, haciéndolos examinadores y juzgadores directos de la administración que pretenda reelegirse, y por lo mismo, constituye un verdadero acto de soberanía y de ejercicio directo de la contraloría social. Negar lo*

anterior, es tanto como negar la existencia de sociedades cambiantes y en constante dinámica e interacción. Es pretender concebir el Derecho Constitucional como un derecho pétreo e incommovible, ajeno a las necesidades sociales. Mas aún, en nuestras sociedades, donde estas necesidades sociales son tan ingentes, los cambios constitucionales son más necesarios en la medida en que se constate su existencia para mejorar las condiciones de los ciudadanos en peor situación socioeconómica, pues la norma constitucional sólo debe estar a su servicio (...)” (Ver Sentencia de la Sala núm. 1.488, del 28 de julio de 2006).

Por tales razones, no puede afirmarse que la reelección sea un principio incompatible con la democracia y, por el contrario, puede señalarse que la misma, dentro de un Estado de Derecho que garantice la justicia y los derechos de los ciudadanos, puede ser una herramienta útil que garantice la continuidad en el desarrollo de las iniciativas que beneficien a la sociedad, o simplemente sirva para que dichos ciudadanos manifiesten directamente su censura por un gobierno que considere no ha realizado sus acciones en consonancia con las necesidades sociales, bajo los parámetros establecidos en la propia Constitución. (Ver Sentencias de la Sala núms. 23, del 22 de enero de 2003 y 1.488, del 28 de julio de 2006).

Igualmente, la Sala ha señalado respecto a los mecanismos para la modificación del régimen de reelección de cargos públicos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que “(...) *al no ser la reelección sucesiva contraria a los valores democráticos que informan el ordenamiento jurídico constitucional -en los cuales el carácter participativo de la democracia en Venezuela refuerza y profundiza el ejercicio ético y responsable de la soberanía-, aquellos cargos de elección popular en los cuales el Constituyente haya establecido límites para la reelección, éstos pueden perfectamente ser revisados, modificados o eliminados, a través de los mecanismos de reforma constitucional previstos en la Constitución de 1999 (...)*” (Ver Sentencias de esta Sala núms.. 2.413/06 y 1.974/07).

Siguiendo la óptica abordada en tales fallos, apuntalada en la *teoría del buen gobierno*, conviene añadir que la eliminación de la causal de inelegibilidad para el ejercicio de cargos públicos derivada de su ejercicio previo por parte de cualquier ciudadano, en modo alguno trastoca el principio de alternabilidad en el ejercicio del

poder. En efecto, el carácter alternativo de nuestro sistema de gobierno postulado por el artículo 6 de la Constitución, no supone un mecanismo de reparto de cuotas de poder a través del cual unos liderazgos deban declinar obligatoriamente a favor de otras legítimas aspiraciones, sino que, por el contrario, implica la efectiva y real posibilidad de que el electorado, como actor fundamental del proceso democrático, acuda a procesos comiciales periódicamente en los que compitan, las diversas opciones políticas que integran el cuerpo social y así darle oportunidad de decidir entre recompensar a quienes estime como sus mejores gobernantes, o bien renovar completamente las estructuras de poder cuando su desempeño haya sido deficiente. En conclusión, este principio lo que exige es que el pueblo como titular de la soberanía tenga la posibilidad periódica de escoger sus mandatarios o representantes.

Si al anterior aserto se suma la calidad de revocable de cualquier mandato de elección popular, en atención a la cual éstos se hallan sujetos al constante escrutinio de los electores como auténticos titulares de la soberanía, en los términos que propugnan los artículos 5, 6 y 72 de la Constitución, no puede sino concluirse que la posibilidad de la reelección continua no altera en forma alguna los valores democráticos que informan el ordenamiento jurídico constitucional. Así se establece.

3.- En la segunda de dichas pretensiones, el solicitante hizo referencia al artículo 345 de la Constitución.

El texto de dicho precepto es el siguiente:

“Artículo 345. Se declarará aprobada la Reforma Constitucional si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos. La iniciativa de Reforma Constitucional que no sea aprobada, no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional.”

En concreto, la interrogante que le surge al solicitante es si el contenido de la Propuesta de Reforma Constitucional desaprobada puede plantearse nuevamente a través de una Propuesta de Enmienda Constitucional.

En un lenguaje técnico, la pregunta es si la prohibición o la negación de competencia prevista en el segundo enunciado del artículo 345 de la Constitución, según la cual “*no podrá presentarse de nuevo*” una Propuesta de Reforma Constitucional que fue desaprobada, se refiere tanto al Procedimiento de Reforma Constitucional contenido en el Capítulo II del Título IX de la Constitución como al Procedimiento de Enmienda Constitucional previsto en el Capítulo I del mismo Título.

Esta Sala estima que sí se puede plantear mediante una Propuesta de Enmienda Constitucional lo que fue el contenido o parte del contenido de una Propuesta de Reforma Constitucional desaprobada.

En otras palabras, la Sala aprecia que sobre la base de dicho precepto no se declararía la invalidez de una Propuesta de Enmienda Constitucional cuyo contenido sea idéntico en su significado al de una Propuesta de Reforma Constitucional previamente desaprobada por el cuerpo electoral en el marco de un Procedimiento de Reforma Constitucional.

Tal convicción es el resultado de un trabajo de elaboración de un texto interpretativo que se fijó como objetivo establecer el sentido total de la norma sujeta a interpretación. El sentido total es “*el que tiene un enunciado en sí mismo, pero atendiendo además al conjunto de circunstancias que rodean la formulación del enunciado*” (Ver: Hernández Marín, Rafael, Interpretación, Subsunción y Aplicación del Derecho, pág. 35). El sentido total sería aquél que se obtendría luego de un proceso de comprensión textual en el que ha de hacerse uso de elementos literales y sistemáticos.

Para alcanzar tal grado de comprensión es necesario tomar en cuenta, si no todos, la mayor parte de los siguientes elementos: los usos de los términos que componen la norma objeto de interpretación; las conexiones que se dan entre los términos que forman dicha norma; los referentes a que alude, entre los que se cuentan las demás normas que están en relación con dicho precepto; así como la ubicación de la disposición jurídica en el entramado al que pertenece (por ejemplo, su ubicación en un capítulo o título y sus conexiones con otros dispositivos contenidos en el propio texto u otro perteneciente al mismo Ordenamiento Jurídico). Ello es necesario porque, como

afirma una frase recogida por Engisch, “*en el momento en que alguien aplica un artículo de un Código, está aplicando todo el Código*”. Parafraseando dicha afirmación, la Sala considera que *en el momento en que interpreta un artículo de la Constitución está obligada a interpretar toda la Constitución* si es que desea que su labor hermenéutica arroje un resultado correcto a la luz de las reglas y principios del Ordenamiento Jurídico Constitucional (Ver al respecto: Engisch, Karl, Introducción al Pensamiento Jurídico, pág. 76).

Con este fin, es necesario aclarar en primer lugar que el artículo 345 de la Constitución contiene dos enunciados jurídicos, cada uno en una oración distinta. La primera establece que se declarará aprobada la Reforma Constitucional si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos. La segunda oración contiene el enunciado jurídico cuyo texto literal es el siguiente: “*La iniciativa de Reforma Constitucional que no sea aprobada, no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional*”.

Como en buena parte de los enunciados jurídicos, en ellos se advierte un contenido normativo que se denomina “supuesto de hecho”, y otro contenido normativo que se denomina “consecuencia jurídica”. Los elementos evidentes del supuesto de hecho del segundo enunciado del artículo 345 de la Constitución antes citado son los siguientes: a) la ocurrencia de una desaprobación de una Propuesta de Reforma Constitucional; b) la presentación de una Propuesta de Reforma Constitucional ante la Asamblea Nacional por Iniciativa de cualquiera de los sujetos a que se refiere el artículo 342 de la Constitución; c) y el advenimiento de un nuevo período constitucional. Por su parte, la consecuencia jurídica de dicho enunciado impone una declaración de invalidez de la nueva Propuesta de Reforma Constitucional en caso de darse los elementos apuntados del supuesto de hecho.

Como puede observarse, uno de los elementos del supuesto de hecho de dicha norma sancionatoria es que la nueva Propuesta de Reforma Constitucional sea presentada ante “*la Asamblea Nacional*”.

Es decir, para que opere la sanción según la cual una nueva Propuesta de Reforma Constitucional similar a una anterior desaprobada se estime inválida, debe

darse la circunstancia de que dicha nueva Propuesta hubiese sido presentada ante “*la Asamblea Nacional*”.

Ello evidencia que el redactor de este enunciado sólo tenía en mente, al momento de elaborar dicha norma, el Procedimiento de Reforma Constitucional y no el de Enmienda Constitucional, pues las únicas Propuestas de Revisión Constitucional que se presentan a la Asamblea Nacional son las de Reforma Constitucional.

Las de Enmienda, por el contrario, tal y como se desprende del artículo 341 de la Constitución, se presentan directamente al Consejo Nacional Electoral.

Es decir, la parte de la norma del artículo 345 de la Constitución que establece que para que opere la invalidez de la nueva Propuesta la misma ha debido presentarse ante “*a la Asamblea Nacional*”, impide que el intérprete entienda que la consecuencia jurídica de dicha norma, es decir, la mencionada invalidez, sea aplicable a los casos en que lo que se presente sea una Propuesta de Enmienda Constitucional, y ello es así porque las Propuestas de Enmiendas Constitucionales no se presentan “*a la Asamblea Nacional*”, sino que se proponen directamente ante el Consejo Nacional Electoral. Por lo tanto, la consecuencia jurídica del artículo 345 sólo opera frente a una Propuesta de Reforma Constitucional y no frente a una Propuesta de Enmienda Constitucional.

Este examen de la norma en cuestión demuestra que dicho dispositivo está referido, tanto en lo que dispone como válido como en lo que dispone como no válido, sólo al Procedimiento de Reforma Constitucional y no al de Enmienda Constitucional. De allí que la invalidez a que se refiere no alcanza a una Propuesta de Enmienda Constitucional cuyo contenido sea similar al de una Propuesta de Reforma Constitucional desaprobada. Así se establece.

En segundo lugar, la expresión “Reforma Constitucional” que contiene la segunda oración del artículo 345 de la Constitución, debe interpretarse en el sentido de que dicha expresión alude al Procedimiento de Reforma Constitucional contenido en el Capítulo II del Título IX denominado “De la Reforma Constitucional”, y no al término genérico con que se designa el Título IX de la Constitución, el cual se denomina exactamente igual.

En concreto, lo que se afirma es que la Asamblea Nacional Constituyente utilizó la expresión “Reforma Constitucional” en dos sentidos distintos. En la denominación del Título IX (“De la Reforma Constitucional”), dicha expresión significaría “De la Revisión constitucional o del Poder de Reforma de la Constitución y de la Asamblea Nacional Constituyente”, lo que abarcaría la Enmienda Constitucional, la Reforma Constitucional en sentido estricto y la Asamblea Nacional Constituyente. En cambio, el Capítulo II, denominado “De la Reforma Constitucional”, debe entenderse referido al “Procedimiento Especial de Reforma Constitucional”.

Por tanto, cuando en el caso del artículo 345 de la Constitución, en el que conseguimos que se prohíbe o se entiende como inválida una Propuesta de Reforma de la Constitución que se someta nuevamente a la Asamblea Nacional, visto que dicho artículo se encuentra en el Capítulo II del Título IX, en el que se agruparon sólo las normas relativas al Procedimiento de Reforma Constitucional, la expresión según la cual el contenido del Proyecto desaprobado no debe presentarse “de nuevo”, debe interpretarse como alusiva al Procedimiento de Reforma Constitucional, es decir, que dicha prohibición sólo opera en caso de que la propuesta desaprobada se presente nuevamente mediante ese Procedimiento de Reforma.

Bien interpretado, el segundo enunciado del artículo 345 significaría que la iniciativa de Reforma Constitucional que no sea aprobada **no podrá presentarse de nuevo mediante el Procedimiento de Reforma Constitucional** en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional.

En consecuencia, según este argumento, la prohibición o declaración de invalidez de la Propuesta de Revisión Constitucional prevista en el artículo 345 de la Constitución vincula a las Propuestas de Reforma Constitucional y no a las de Enmienda Constitucional. Así se establece.

Finalmente, no está demás recordar que la Constitución es un texto jurídico-político por excelencia, en la medida en que sus postulados fundamentales imponen un proyecto de convivencia pacífica mediante la imposición de una serie de reglas y principios. Algunas de tales reglas y de tales principios son los relativos a la seguridad

jurídica, la libertad, la igualdad, el federalismo cooperativo y la soberanía popular, entre otros.

Siendo así, la interpretación de todas y cada una de las normas que componen la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela debe inclinarse a la satisfacción concordada y racional de esas reglas y principios. Bien se sabe que entre las mismas pudiesen presentarse colisiones y conflictos; sin embargo, el esfuerzo que le cumple hacer a los que les corresponda interpretarlas y aplicarlas es que, cualquiera sea el resultado de esa actividad, su producto suponga una valoración previa de la norma a interpretar y a aplicar a la luz de los preceptos constitucionales.

En el caso de la interpretación o aplicación de algún precepto de la propia Constitución, también deberá hacerse este esfuerzo, pero esta vez desde las normas fundamentales contenidas en dicho texto.

A este respecto es necesario destacar que la Constitución de 1999 presenta una clara tendencia hacia el fortalecimiento de medios democráticos de participación ciudadana.

Ello se evidencia en varios de sus artículos, incluso en su Preámbulo. Así, en éste se acota que uno de los objetivos del ejercicio del Poder Constituyente lo fue la refundación de la República “*para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica*”. Asimismo, en su artículo 2 se prescribió que Venezuela se constituye en un “*Estado democrático...*” y que uno de los valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación es “*...la democracia*”. En el artículo 3 se fija como fin esencial del Estado “*...el ejercicio democrático de la voluntad popular*”. El artículo 5 es notable, pues, sin ambages declara que “*La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público*”. El 62 indica que “*Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas*”, y por último, el artículo 70 establece que “*el referendo*” es uno de los “*...medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político*”.

En estas y en otras normas, la Constitución establece una serie de mecanismos de participación de los ciudadanos que deja ver la intención constituyente de que los asuntos públicos de mayor relevancia no les sean ajenos a los electores, ni en su génesis, pues ellos mismos pueden someterlos a votación, ni en su consagración, pues depende de su decisión el que las iniciativas se transformen en actos con efectos vinculantes.

En otras palabras, luce clara la intención del Constituyente de 1999 de atribuir al pueblo más y mejores mecanismos de participación y protagonismo en los asuntos públicos, particularmente en aquellos que suponen algún tipo de producción normativa, tanto legal como constitucional. Nuestra Constitución se inscribiría así en el grupo de constituciones normativas que, como destaca Stern citando a Kāgi, “...*toma(n) en serio al individuo no sólo en su existencia libre del Estado, sino también en su existencia política en cuanto individuo corresponsable y codecisor y no lo considera como simple objeto de la política*” (Stern, Klaus, Derecho del Estado de la República Federal Alemana, pág. 211).

La democracia participativa como decisión fundamental plasmada en nuestra Constitución, a diferencia de la democracia meramente representativa que se encuentra comprendida en aquélla, propone, como resume Adela Cortina, “*una igual participación en un doble sentido: 1) que cada quien tenga igual oportunidad de llevar al orden del día de las decisiones colectivas los problemas que para él son importantes; 2) que cada quien tenga igual oportunidad de ver atendidos sus puntos de vista en los resultados de las decisiones colectivas*” (Ver: Ética Aplicada y Democracia Radical, pág.91).

Para probar este tránsito del modelo representativo al modelo participativo de democracia operado en la nueva Constitución, bastaría con comparar la regulación de la enmienda y la reforma constitucionales en la Constitución de 1961 con la regulación que contiene la Constitución actual. En aquélla la Iniciativa de las Enmiendas y Reformas estaba monopolizada por el Congreso y las Asambleas Legislativas; en ésta se admite la Iniciativa del Presidente de la República y de los ciudadanos inscritos en el Registro Civil y Electoral; en aquélla las Propuestas de Enmienda y Reforma Constitucionales debían transitar un camino tortuoso, tendente a desalentar a sus

proponentes; en ésta, por poner un ejemplo, el Proyecto de Enmienda Constitucional ya no tiene que ser remitido a los órganos legislativos estatales para su ratificación o rechazo, ni ser aprobado por éstos en por lo menos dos sesiones y por la mayoría absoluta de sus miembros; por su parte, en la nueva Constitución la Reforma Constitucional aprobada mediante referéndum por los ciudadanos no tiene que ser sancionada por la Asamblea Nacional; sanción que luce hoy incongruente con los efectos y la naturaleza del Referéndum como institución de participación ciudadana en lo político.

Así, pues, la revisión de la propia Constitución no se asume como un acontecimiento dramático y amenazante que, por tales circunstancias, debe evitarse a toda costa, o en el peor de los casos aplazarse en cuanto sea posible.

En fin, y tal como su diseño lo muestra, en la Constitución de 1999 se alienta la participación popular.

El principio, entonces, es el de que, con ciertos límites que garantizan la estabilidad de las instituciones y otros principios atendibles, la participación de los ciudadanos en la producción del ordenamiento jurídico es la regla y no la excepción.

Tal principio es el punto de partida desde el cual deben elaborarse los discursos interpretativos, o desde el que deben evaluarse los resultados de dichos discursos, cuando los preceptos involucrados sean de aquéllos que establecen mecanismos de participación ciudadana en general, así como los que establezcan medios de participación en la producción normativa constitucional e infraconstitucional en particular.

De ello se deriva que las prohibiciones o límites al ejercicio de la participación ciudadana, sea a través de la iniciativa de los propios electores, sea que dicha participación la requiera la aprobación de las propuestas de los poderes públicos, son de estricta interpretación, pues si el principio supone una posibilidad de actuar o participar, la norma que impide o demora tal posibilidad debe ser la excepción.

En el caso planteado, ello es lo que justifica que la Sala hubiese elaborado un discurso interpretativo sobre la base de argumentos asociados directamente con la

redacción que muestra el artículo 345 de la Constitución, así como relativos a la posición que dicho dispositivo ocupa en la estructura diseñada por el Constituyente, pues confía, sobre la base de una lectura de la Constitución como un todo, que las previsiones que en materia de participación ciudadana la impiden o la dificultan deben ser interpretadas en los términos estrictos en que fueron redactadas por el Constituyente. Así se establece.

4.- Por último, y en cuanto a la solicitud de que esta Sala aclare a cuál período constitucional se refiere el artículo 345 de la Constitución, la Sala entiende, tal y como quedó explicado en el numeral anterior, que el segundo enunciado de dicho artículo se refiere en su supuesto de hecho a una Propuesta de Reforma Constitucional improbadada por el cuerpo electoral, la cual debió ser tramitada ante la Asamblea Nacional, o partió de la propia Asamblea Nacional.

Con arreglo en dicho segundo enunciado se declararía inválida una nueva Propuesta con un contenido parcial o totalmente idéntico al desaprobado.

También se dice que dicha nueva Propuesta sujeta a una declaración de invalidez es de las que se tramitan ante la Asamblea Nacional.

Se entiende que esa nueva Propuesta, para que resulte inválida, ha de haberse planteado el mismo período constitucional de la Asamblea Nacional que aprobó la primera Propuesta, pues sería absurdo que se prohibiese la presentación de la nueva Propuesta ante una Asamblea Nacional con un período distinto. En fin, el Constituyente no quiso que durante el mismo período constitucional del Poder Legislativo Nacional se plantease más de una Propuesta de Reforma Constitucional.

Por tanto, el período constitucional vinculado por dicha norma es el de la Asamblea Nacional. Así se establece.

VI DECISIÓN

Por las razones de hecho y de derecho que anteceden, este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara **RESUELTA** la solicitud de interpretación de los artículos 340, 342 y 345 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, planteada

el ciudadano **AMANTE VERO CRINCOLI PATERNOSTRO**, y por la **FUNDACIÓN VERDAD VENEZUELA**, en los términos expuestos en la parte motiva de este fallo.

Publíquese, regístrese y archívese. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 03 días del mes de febrero de dos mil nueve. Años: **198º** de la Independencia y **149º** de la Federación.

La Presidenta,

LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO

El Vicepresidente,

FRANCISCO ANTONIO CARRASQUERO LÓPEZ
Ponente

Los Magistrados,

JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

PEDRO RAFAEL RONDÓN HAAZ

MARCOS TULIO DUGARTE PADRÓN

ARCADIO DE JESÚS DELGADO ROSALES

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

FACL/
Exp. núm. 08-1617.

El Magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz manifiesta su disenso del fallo que precede, razón por la cual, de conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, expresa su voto salvado en los siguientes términos:

1. La Sala se planteó, en primer lugar, *“si la modificación constitucional planteada supone una afectación a la estructura fundamental de la Constitución”*. Como respuesta, *“estim(ó) pertinente reiterar las consideraciones vertidas en las sentencias núms. 1.488/2006, 2.413/2006 y 1.974/2007”* para el arribo a la conclusión de que *“la posibilidad de reelección continua no altera en forma alguna los valores democráticos que informan el ordenamiento jurídico constitucional”*.

1.1 Ahora bien, los fallos 1.488 y 2.413, de 2006 y 1.974/2007, declararon que *“la reelección en nuestro ordenamiento no supone un cambio de régimen o forma del Estado, y muy por el contrario, reafirma y fortalece los mecanismos de participación dentro del Estado Democrático, Social de Justicia y Derecho que estableció el Constituyente en 1999”*, aserto que se compartió entonces y se comparte ahora y que resulta cualitativamente (más que cuantitativamente) distinto cuando se añade el adjetivo *“sucesiva”* (o continua, como se hace ahora), porque una tal reelección, sin límite temporal alguno, contradice en forma insalvable, como se

argumentará *infra*, el carácter alternativo –que no alternable- que tiene y *tendrá siempre* el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen, de conformidad con el artículo 6 de su Constitución.

1.2 Resulta indispensable precisar cuál fue el *thema decidendum* en los casos que la mayoría invocó:

Lo que fue sometido a conocimiento, en revisión, de esta Sala, cuando dictó el acto jurisdiccional n.º 1.488/2006, fue una sentencia de la Sala Electoral que se pronunció acerca del deber de determinados funcionarios públicos, en determinadas circunstancias, de separarse o no de los cargos públicos que estuvieran ejerciendo para el momento de una nueva postulación, como condición de elegibilidad, con base en una interpretación de las normas electorales aplicables que el solicitante de la revisión de entonces objetó. La lectura de ambas decisiones, revela que ninguna de las partes del juicio electoral ni de quienes intervinieron en el constitucional, objetaron la posibilidad de reelección en el ordenamiento jurídico venezolano, razón por la cual no era ese el tema a ser resuelto sino, como se explicó, si un ciudadano que, para el momento de su postulación como candidato a alcalde, era un “*funcionario de mayor rango*” en el gobierno municipal saliente, tenía o no el deber de separación del cargo antes de ser postulado.

Por su parte, la sentencia n.º 2.413/2006, también se contrajo a la revisión -que negó- de una sentencia de la Sala Electoral (n.º 73/2006) que juzgó una pretensión contenciosa electoral que tuvo por objeto la denuncia de que un ciudadano, que había sido electo Presidente del Consejo de Administración de la Caja de Ahorro Sector Empleados Públicos CASEP, se encontraba incurso en una causal de inelegibilidad porque venía ocupando ese mismo cargo en la Junta Directiva durante los dos lapsos anteriores, situación que le impedía optar a un nuevo período, de conformidad con el artículo 34 de la Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares (que dispone que los miembros del Consejo de Administración, Consejo de Vigilancia y delegados, principales o suplentes, electos por dos períodos consecutivos, independientemente de las funciones que desempeñasen, no podrán optar a cargos en ningún Consejo o de delegado, mientras no haya transcurrido el lapso de tres años desde su última gestión) y lo que había decidido la Sala Electoral en su sentencia n.º 167/2003. Los interesados en la defensa de la legalidad de la elección señalaron que no era cierto que el presidente electo de aquella Caja se

encontrase inmerso en inelegibilidad porque la Superintendencia de Cajas de Ahorro había dictado una resolución en la cual resolvió que los directivos de las Cajas de Ahorro que se encontraran desempeñando su cargo por haber sido electos bajo la vigencia de la Ley de Cajas de Ahorro y Fondos de Ahorro, podían optar nuevamente a lugares dentro de la Junta Directiva de la Caja de Ahorro a la cual pertenecieran, sin que se les aplicase el supuesto del artículo 34 de la entonces novísima Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares.

La Sala Electoral declaró con lugar la demanda porque:

..., la Superintendencia de Cajas de Ahorro, a través de la Resolución N° DS-OAL-7864, pretende innovar e inclusive contradecir lo establecido por el legislador en el artículo 34 de la Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares, bajo un absurdo argumento de que la nueva Ley amplió el período de los *miembros del Consejo de Administración, Consejo de Vigilancia, delegados, principales y suplentes* en las Cajas de Ahorro. Es de hacer notar, que la Ley de Cajas de Ahorro y Fondos de Ahorro, que es aquella derogada por la Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorro y Asociaciones de Ahorro Similares, establecía un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica similar a la que consagra el citado artículo 34, ya que dicha Ley de Cajas de Ahorro y Fondos de Ahorro establecía en su artículo 32, que los *miembros del Consejo de Administración, Consejo de Vigilancia, delegados, principales y suplentes* en las Cajas de Ahorro, *que hayan sido electos por dos períodos consecutivos*, para poder optar a un nuevo cargo debían dejar transcurrir un lapso de un (1) año, contados a partir de su última gestión.

Respecto de aquélla decisión judicial de esta Sala, el acá y ahora salvante, en voto concurrente, declaró:

..., aun cuando la Sala acertadamente desestimó la solicitud de revisión, por cuanto la misma no cumplía los requisitos que esta Sala ha establecido para su procedencia y además porque esa sentencia de la Sala Electoral ya fue objeto de otra solicitud de revisión ante esta Sala, la cual, mediante decisión no. 1671/06, declaró no ha lugar la solicitud, no obstante, en esta oportunidad se realizan amplias consideraciones acerca de la constitucionalidad y apego a la democracia de la figura de la reelección, las cuales son irrelevantes e innecesarias para la resolución del caso concreto.

Asimismo, y si bien se declara en la sentencia que lo que se pretende es reiterar las consideraciones que sobre la reelección se hicieron en la sentencia no. 1488/06 de esta Sala, las afirmaciones que al respecto se realizan en esta oportunidad ameritarían un análisis y un debate detenido y profundo por parte de la Sala, en el marco de una demanda en el que

ese sea el *thema decidendum*, que no es éste el caso. (Subrayado añadido).

Lo mismo tuvo que expresar quien discrepa cuando se aprobó, por mayoría, la sentencia n.º 1974/2007, en la que, a pesar de que se declaró la inadmisión de la demanda (de amparo), por la falta de actualidad y factibilidad del hecho futuro que se denunció como lesivo (“*la presunta amenaza del ‘(...) Principio de Alternabilidad (...)’, que se derivaría de la posible aprobación por parte de la Asamblea Nacional del Proyecto de Reforma Constitucional, presentado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela*”), la Sala fue más allá y ratificó las decisiones que antes se mencionaron.

De acuerdo con los principios universales que rigen la actividad judicial de los tribunales constitucionales cuyas decisiones son vinculantes (todos, en los sistemas de control difuso de constitucionalidad –por la vía del principio del *stare decisis*- y solo uno en los sistemas de control concentrado o, como el nuestro, mixto), *la parte vinculante de la motivación de las sentencias constitucionales se limita a la ratio decidendi* ("razón para decidir"), *vale decir, los razonamientos interpretativos de normas, principios y/o valores constitucionales indispensables para la resolución del caso concreto*. Por el contrario, toda consideración adicional, especialmente si es ajena al punto que debía resolverse, constituye *obiter dicta* (“dicho de paso”) y, como tal, no es vinculante.

Así, la sentencia que se comenta declaró que no había lugar a la revisión del veredicto de la Sala Electoral porque se ajustaba a derecho, pero decidió añadir consideraciones acerca de la posibilidad de reelección sucesiva para el ejercicio de cargos públicos, lo cual no fue materia de controversia de modo que, se concuerde o no con los criterios que allí se vertieron, ellos *no son vinculantes*. En todo caso, la lectura de ese fallo revela que, además de que se apartó ostensiblemente del tema que debía ser decidido, la Sala construyó su argumento a través de citas del acto de juzgamiento a que se hizo referencia, el n.º 1.488/2006 –que, como ya se apuntó, se sólo se pronunció sobre la posibilidad de reelección por oposición a la imposibilidad de la misma- y de ellos, en forma inconexa, concluyó que, “... *de conformidad con las consideraciones antes expuestas, al no ser la reelección sucesiva contraria a los valores democráticos que informan el ordenamiento jurídico constitucional -en los cuales el carácter participativo de la democracia en Venezuela refuerza y profundiza el ejercicio ético y*

responsable de la soberanía-, aquellos cargos de elección popular en los cuales el Constituyente haya establecido límites para la reelección, éstos pueden perfectamente ser revisados, modificados o eliminados, a través de los mecanismos de reforma constitucional previstos en la Constitución de 1999.” (Subrayado añadido).

Basta la lectura del acto jurisdiccional para que se aprecie la incongruencia de la conclusión respecto a las consideraciones que venían de ser expuestas, conclusión que tuvo por finalidad –dijo la mayoría sentenciadora- rebatir las siguientes afirmaciones que había hecho la Sala Electoral, que tampoco eran parte de la *ratio decidendi* de su decisión, sino un refuerzo de su conclusión acerca de la ilegalidad de la resolución administrativa que estaba examinando:

Esta voluntad legislativa sobre la alternabilidad en los cargos, no es exclusiva para el caso de los miembros de los Consejos de Administración, Consejos de Vigilancia, delegados, principales y suplentes en las Cajas de Ahorro, sino que se extiende para todos aquellos cargos de elección popular, encontrándonos que estas inhabilitaciones para reelecciones perpetuas las ha consagrado nuestro ordenamiento jurídico desde su nacimiento. Así lo ha dejado sentado esta Sala Electoral en sentencias previas, y en este sentido podemos hacer referencia a la sentencia N° 51 del 18 de marzo de 2002, donde se señaló lo siguiente:

“A este respecto, es necesario tener en cuenta que nuestro ordenamiento jurídico desde su Constitución de 1830, ha erigido como principio general y presupuesto democrático, la ‘alternabilidad’, es decir el ejercicio sucesivo de un cargo por personas distintas, pertenezcan o no a un mismo partido. En este contexto, el término ‘reelección’, alude a la posibilidad de que un funcionario sometido a elección pública, cuyo ejercicio se encuentre sujeto a un período previamente determinado o renovación periódica, pueda ser nuevamente postulado y electo una o más veces a la misma posición de Derecho (Cfr. NOHLEN, Dieter: La Reelección. En VVAA: ‘Tratado Electoral Comparado de América Latina’. Fondo de Cultura Económica y otros. México, 1998. pp. 140 y ss.)

Este calificado ‘derecho’ de reelección, aunque justificado como un mecanismo de extensión del buen gobierno, podría desvirtuarse y convertirse en una grave amenaza para la democracia: las ansias de perpetuación en el poder (continuismo), así como la evidente ventaja en los procesos electorales de quien ocupa el cargo y a su vez es candidato a ocupar el mismo, han producido tanto en Venezuela como en el resto de Hispanoamérica un profundo rechazo a la figura de la reelección. En el caso de la designación del Presidente de la República o el funcionario equivalente, esta

desaprobación se ha traducido en rigurosas previsiones constitucionales, así, por ejemplo, en las Constituciones venezolanas de 1830, 1858, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1936, 1945 y 1947, se prohibía la reelección inmediata para el período constitucional inmediatamente siguiente; la Constitución de 1961 prohibía la reelección hasta por diez años o dos períodos constitucionales después de la terminación del mandato, y actualmente, la Constitución de 1999, optando por una modalidad distinta para resguardar la alternabilidad, establece en su artículo 230: ‘...El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido, de inmediato y por una sola vez, para un período adicional’(...).’

Como se observa en la anterior cita jurisprudencial, la prohibición de reelección sucesiva se presenta como una técnica de control legislativo derivada en la inconveniencia de que un ciudadano se perpetúe en el poder, pretendiendo, entre otras cosas, restar capacidad de influencia a quien lo ha ejercido, y sobre todo preservar la necesidad de que los aspirantes estén en un mismo pie de igualdad y que los funcionarios electos no distraigan sus esfuerzos y atención en asuntos diferentes a la completa y cabal realización de su gestión.

1.3 Una vez que se ha descartado el supuesto carácter vinculante de los criterios que se comentaron, se debe añadir una precisión fundamental: así como no es lo mismo reelección que reelección sucesiva o continua, tampoco es lo mismo reelección sucesiva que reelección sucesiva *permanente*, es decir, *sin límite temporal*.

Esta afirmación no sólo se explica por sí misma, sino que descarta la coherencia de las consecuencias que han pretendido extraerse de los precedentes jurisprudenciales a que se ha hecho referencia con ellos mismos y con las fuentes de las cuales dijo nutrirse.

En efecto, cuando dictó la sentencia n.º 1.488/2006, la Sala pretendió apoyarse en expresiones de HAMILTON en *El Federalista*, a favor de la reelección. La palabra reelección sólo se menciona una vez en esos textos fundamentales (*El Federalista* n.º 68, “El modo de elegir al Presidente”, miércoles 12 de marzo de 1788), para destacar que la reelección presidencial debía depender de la voluntad popular *por oposición a que dependiese de otros actores políticos*, para evitar que el Presidente se viese tentado al sacrificio de su deber para complacencia de aquellos cuyo favor le fuese necesario. No se planteó en *El Federalista*, ni siquiera tangencialmente, la posibilidad

de reelecciones sucesivas continuas. Recuérdese que el sistema constitucional de los Estados Unidos de América permite la reelección presidencial *por una sola vez*.

Precisamente a un límite temporal semejante le dio mucha importancia la Corte Constitucional colombiana en su fallo C-1040/05 -del que también echó mano esta Sala Constitucional pero con omisión de tan relevante detalle- cuando llegó a la conclusión de que: *“Para la Corte permitir la reelección presidencial -por una sola vez y acompañada de una ley estatutaria para garantizar los derechos de la oposición y la equidad en la campaña presidencial- es una reforma que no sustituye la Constitución de 1991 por una opuesta o integralmente diferente.”* A todo lo largo de ese veredicto, cuando se habla de la reelección presidencial, se añade la precisión: “por una sola vez”. Además, puso de relieve que: *“... el acto legislativo acusado establece de manera general y abstracta que ‘nadie podrá ser reelegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos’ y, como disposición transitoria que ‘quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial.’* También puede leerse en ese acto decisorio que: *“Por lo demás, como quiera que sólo puede haber una reelección, de todas maneras, en el período siguiente el juego se dará entre ciudadanos iguales, con lo cual el sistema, tal como está previsto en el Acto Legislativo 2 de 2004, atiende a la necesidad de garantizar la alternancia en el poder, no solo mediante el expediente de establecer un pronunciamiento periódico del electorado, sino, adicionalmente, estableciendo un límite absoluto al término durante el cual una misma persona puede ejercer como Presidente de la República”* (Subrayado añadido).

Desde otra perspectiva, resulta muy ilustrativa la lectura del siguiente extracto del acto decisorio que se comenta:

En relación con la forma de Estado se tiene que, con o sin reelección presidencial inmediata, Colombia sigue siendo un Estado social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Ninguno de esos elementos definitorios de la forma que adopta el Estado colombiano puede tenerse como suprimido, subvertido o integralmente sustituido en razón a que, por virtud del acto legislativo acusado, hoy en Colombia se permite la reelección presidencial, eventualidad que estaba proscrita en la Constitución de 1991.

1.4 La Corte Constitucional colombiana llegó a la conclusión de que el proyecto de reforma constitucional que le fue presentado para su examen no subvertía

ninguno de los elementos definitorios de la forma que adopta el Estado Colombiano. Esa es la clave ¿Cuáles son los elementos definitorios que adopta la República Bolivariana de Venezuela?

De conformidad con el Título I, Principios Fundamentales, de la Constitución, la República Bolivariana de Venezuela “*es irrevocablemente libre e independiente y fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador*” (artículo 1) y su gobierno, así como el de las entidades políticas que la componen “*es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables*” (artículo 6).

Por lo que respecta a la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador, se impone el recuerdo de sus palabras en el Congreso de Angostura, ampliamente conocidas, en las que se refirió, entre otros temas, a la necesidad de fuesen otros y *no él*, quienes dirigieran la Patria; él quedaría sólo al servicio de las armas, “*mientras haya enemigos en Venezuela*”. Así, *haciendo referencia a él mismo* y no a alguna tiranía nacional o extranjera, *cuando dijo que renunciaba al gobierno para siempre*, exclamó: “*¡Legisladores! Yo deposito en vuestras manos el mando supremo de Venezuela (...)* *Multitud de beneméritos hijos tiene la Patria, capaces de dirigirla*” y, luego, pronunció la celebérrima sentencia:

... nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerle y él se acostumbra a mandarlo. (...) nuestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo Magistrado, que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente.

Ya decían los romanos, *in claris non fit interpretatio*.

En cuanto a los principios fundamentales, es pertinente la reiteración de que el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela “*es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables*”.

1.4.1 ¿Qué significa que el gobierno *es y será siempre...*?

Según explica AMBROSIO OROPEZA (en referencia a la misma expresión en el artículo 2 de la Constitución de 1961):

La inmutabilidad que envuelven las expresiones aludidas no es una invención del Congreso que elaboró la Carta de 1961. La fórmula se remonta a 1830 y permanece inalterable hasta la Constitución de 1964 (*rectius*: 1864), que la suprime. La restablece la constitución dictatorial de 1901 y la reproducen las posteriores hasta la de 1847, (...).

¿Cuál valor hay que atribuir a la perpetuidad que la actual Carta, inspirada en anteriores constituciones, establece para las formas de gobierno? (...), un examen atento a las disposiciones sobre enmienda y reforma de la nueva constitución, suministra quizá el criterio más razonable para decidir acerca de la cuestión planteada. Aunque los textos mencionados no excluyen la posibilidad de enmendar o reformar ninguno de los preceptos constitucionales, la prohibición del artículo 2° de cambiar las formas de gobierno es una limitación inderogable para el constituyente que emprende una revisión parcial de la ley fundamental. En tal virtud, ninguna validez tendría, aunque se cumplieran todas las formalidades sobre enmienda que establece el artículo 245 de la Constitución, una modificación que desconociera el mandato imperativo que prohíbe el cambio de las formas de gobierno. Por ello no sería admisible una proposición ni en el Congreso ni en las Asambleas Legislativas de los Estados en el sentido de modificar, alterar o suprimir las características del gobierno venezolano, porque ellas “son y serán siempre” las que establece el artículo 2°. (*La Nueva Constitución Venezolana 1961*. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Estudios. N.º 24, Caracas, 1986, pp. 176 y 177).

1.4.2 ¿Qué significa que el gobierno *es y será siempre alternativo*?

Según el Diccionario de la Real Academia Española, *alternativo* es un adjetivo que significa “*que se dice, hace o sucede con alternación*”; *alternación* es “*acción de alternar*” y *alternar* –entre otros significados no relevantes en este contexto– es “*distribuir algo entre personas o cosas que se turnan sucesivamente*” (transitivo) y “*dicho de varias personas: Hacer o decir algo o desempeñar un cargo por turno*” (intransitivo). (Subrayado añadido).

Así, como ilustra, en primer lugar, la lectura más elemental, la del diccionario, *la posibilidad de reelección de los funcionarios de elección popular sin ningún límite temporal, o con uno demasiado largo, es incompatible, en forma insalvable, con un gobierno alternativo*. La alternatividad en el marco de nuestra Constitución, en sencillas palabras de HILDEGARD RONDÓN DE SANSÓ, “*se refiere a la negación de la continuidad indefinida en el ejercicio del Poder, y la necesidad de que en el mismo se sucedan nuevos titulares.*” (*Análisis de la Constitución*

venezolana de 1999, Editorial Ex Libris, Caracas, 2002, 2da. reimpression, p.103). (Subrayado añadido).

Por otra parte, la Base Comicial Octava para el referendum consultivo sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente que se celebró en 1999, cuyo carácter *supraconstitucional* fue declarado por este Tribunal Supremo de Justicia en varias decisiones (Vid. por todas, s.S.P.-C.S.J. de 06.10.1999, caso: *Henrique Capriles Radonsky*), reza:

Octavo: Una vez instalada la asamblea Nacional Constituyente, 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. (Subrayado añadido).

Ya se señaló como, durante nuestra historia republicana, en fórmula que se repite casi interrumpidamente desde 1830, nuestros constituyentes han considerado como nota esencial y, por tanto, *intangible* de nuestro gobierno, la alternatividad, que no puede ser confundida con alternabilidad como mera posibilidad. Ello la hace, de conformidad con la jurisprudencia que se citó, un principio *supraconstitucional*.

Con fundamento en los razonamientos que anteceden, no puede sino rechazarse, por inconstitucional, la conclusión mayoritaria según la cual “*la posibilidad de reelección continua no altera en forma alguna los valores democráticos que informan el ordenamiento jurídico constitucional*”.

2. En segundo lugar, la Sala se pronunció acerca de “*si el contenido de la Propuesta de Reforma Constitucional desaprobada puede plantearse nuevamente a través de una Propuesta de Enmienda Constitucional*”, respecto de lo cual estimó que la respuesta debía ser afirmativa “*por varias razones, tanto de orden lógico, gramatical y sistemático*” que derivó del análisis del artículo 345 constitucional, que dispone que la iniciativa de reforma que no sea aprobada en referendo no podrá presentarse de nuevo a la Asamblea Nacional en un mismo período constitucional.

En criterio de la mayoría, “*dicho dispositivo está referido, tanto en lo que dispone como válido como en lo que dispone como no válido, sólo al Procedimiento de Reforma Constitucional y no al de Enmienda Constitucional*”, de modo que, “[*b*]ien interpretada, dicha expresión queda como sigue: *La iniciativa de Reforma*

Constitucional que no sea aprobada, no podrá presentarse de nuevo mediante el Proceso de Reforma Constitucional en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional./ En consecuencia, (...), la prohibición o declaración de invalidez de la Propuesta de Revisión Constitucional prevista en el artículo 345 de la Constitución vincula a las Propuestas de Reforma Constitucional y no a las de Enmienda Constitucional.”

2.1 Tales afirmaciones, se compartan o no, *no resuelven el punto que se planteó: ¿el contenido de la Propuesta de Reforma Constitucional desaprobada puede plantearse nuevamente a través de una Propuesta de Enmienda Constitucional?*

En efecto, la circunstancia de que *la iniciativa de Reforma Constitucional que no sea aprobada no pueda presentarse de nuevo mediante el Proceso de Reforma en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional* y el que tal limitación no haya sido expresamente preceptuada para la enmienda, en forma alguna responde a la interrogante que vincula a ambas formas reformantes de la Constitución.

2.2 En criterio del salvante, la tesis según la cual nada obsta para que una propuesta que hubiere sido rechazada en referendo popular se presente de nuevo al cuerpo electoral a través de una vía de modificación de la Constitución distinta de la que hubiere sido elegida en primer lugar, no resiste ningún análisis, ni *lógico*, ni *gramatical*, ni *sistemático*; sobretodo, no resiste el análisis teleológico.

Por su amplio desarrollo, no se discute ya la llamada tesis de los “actos reeditados”, según la cual, una vez que se haya declarado la nulidad de un determinado acto jurídico, no se puede burlar dicha declaratoria a través de la emisión de otro de igual contenido sustancial; “[s]e trata de entender inconstitucional no sólo un artículo concreto (con un determinado número, publicado en determinada Gaceta), sino una disposición concreta” dijo esta Sala Constitucional en sentencia n.º 728-050406, caso; *Sonia Sgambatti*.

Al respecto, ya antes había sostenido:

La nulidad declarada sigue vigente, sin que pueda volverse a discutir a guisa de reedición de la ley o nueva aprobación por el órgano legislativo.

De ocurrir tal situación, reedición o nueva aprobación, ¿será necesario que se incoe nuevo juicio de nulidad contra la norma inconstitucional?

La Sala observa que conforme a disposición expresa contenida en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la nulidad por inconstitucionalidad es de orden público, y en el proceso la

Sala Constitucional puede suplir de oficio las deficiencias o falta de técnica del recurrente.

Siendo la materia de orden público, y siendo a su vez el Tribunal Supremo de Justicia el garante de la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales (artículo 335 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela); estando facultado la Sala Constitucional para establecer interpretaciones vinculantes sobre el contenido y alcance de los principios constitucionales, la Sala considera que los efectos de la cosa juzgada que declare la nulidad, operan de pleno derecho, sin que reediciones, o la aprobación de nuevas leyes que dupliquen lo anulado, puedan menoscabar la cosa juzgada, y que por tanto, de oficio, -como aplicación de la institución de la cosa juzgada y sus efectos extensivos- dentro del proceso donde se dictó la nulidad, puede anular cualquier ley o acto que contradiga la cosa juzgada, limitándose, sin necesidad de citar a nadie, a cotejar lo declarado en la sentencia con las nuevas disposiciones que reproducen las anuladas, una vez que por cualquier vía constate la existencia del desacato a la nulidad declarada.

A juicio de esta Sala, ante la situación objetiva que se comprueba con la confrontación que demuestra la identidad entre lo anulado y lo reeditado, y como preservación de la cosa juzgada, no hace falta citar a nadie, sino verificar su burla” (s.S.C. n.º 181 de 16.02.06).

En el ámbito del Derecho Administrativo, la jurisprudencia pacífica ha señalado que un “acto reeditado” es aquel que “*se presenta idéntico en su contenido y finalidad a uno precedentemente dictado por la misma autoridad, o por otra de su propia esfera de competencias, cuyo objetivo se presume constituido por la intención del órgano autor del acto de reafirmar el contenido de su decisión originaria cuando ya han operado los mecanismos para el ejercicio del control de la legitimidad ante el organismo competente (...)*” (s.S.P-A.-C.S.J. de 09.06.98, caso: *Aerovías Venezolanas, S.A. [AVENSA]*).

El razonamiento que explica la figura es aplicable al problema que fue planteado por el solicitante de la interpretación: cuando ya se ha manifestado la voluntad popular acerca de una modificación a la Constitución en un período determinado, no corresponde inquirir, en el mismo período, si, por ventura, habrá cambiado de opinión, ya que la finalidad de las normas constitucionales que garantizaban su participación –determinante- en la toma de esta decisión habría sido satisfecha; sería una burla al sistema, a esa voluntad expresada legítimamente, que se pudiera seguir sometiendo el mismo punto, por distintas vías, como si aquella voluntad no tuviese ningún valor.

Lo que se aprueba o no es determinada modificación de la Constitución (la *disposición*), no la forma de esa modificación (el *artículo*). En el caso concreto, ya la mayoría de los venezolanos rechazó la reelección sucesiva indefinida como sistema de gobierno (y, como se analizó *supra*, si la hubiera aprobado ello habría sido inconstitucional por contrario a los principios fundacionales inamovibles y supraconstitucionales de la República) de modo que, por respeto a esa voluntad, sin el cual de nada habría valido su participación y legítima manifestación; por el efecto vinculante de esa voluntad soberana, no puede ser consultado sobre el mismo punto, al menos no dentro de un mismo período constitucional.

La mayoría sostuvo que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no fijó el mismo límite temporal para las propuestas de reforma que para las propuestas de enmiendas; ¿debe entenderse entonces que un mismo asunto podría ser planteado *ad infinitum* y sin ningún límite a través de enmiendas? La respuesta negativa, por obvia, no requiere de argumentación ¿Qué estabilidad ofrecería un sistema democrático de tales características? ¿Qué incentivo para su participación tendría un ciudadano que sabe que, independientemente de que la opinión mayoritaria se exprese en determinado sentido, esa opinión no tiene ningún carácter vinculante? ¿Es concebible que las decisiones de las asambleas de ciudadanos tengan, a texto expreso de la Constitución, carácter vinculante (artículo 70) y las resultas de un referendo para la modificación de la Constitución no?

¿Podrá el sector que adverte la propuesta que gane el referendo a celebrarse próximamente proponer, al día siguiente, que se sometan a nueva enmienda las normas que resulten de esa consulta (las vigentes, en caso improbatorio y las enmendadas, en caso aprobatorio)?

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, amplísima en materia de participación en los asuntos públicos -desde la actividad administrativa hasta la reforma constitucional-, sería letra muerta si las resultas de esa participación fuesen inocuas porque carecieran de fuerza alguna para su imposición, dentro de los límites, claro está, de cada fórmula participativa (consultiva, aprobatoria, improbatoria), de modo que la interpretación sistémica de las normas constitucionales, especialmente de las que garantizan la participación, imponen la única interpretación cónsona con el valor que resguardan: es irrelevante cómo se haga una propuesta de reforma (en sentido lato) de las normas constitucionales, una vez que esa proposición ha sido aprobada o

improbada en la forma que la Constitución preceptúa, es vinculante durante el período constitucional en que se hubiere sometido a referendo.

En consecuencia, la posibilidad de la reelección sucesiva continua no puede volver a someterse a consulta de quien ya manifestó su voluntad al respecto dentro de este período constitucional, ni a través de la reforma a que se refieren los artículos 342 y siguientes de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ni por medio de la enmienda que regulan los artículos 340 y 341 *eiusdem* y así ha debido ser declarado.

Queda así expresado el criterio del Magistrado disidente.

Fecha *retro*.

La Presidenta,

LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO

El Vicepresidente,

FRANCISCO ANTONIO CARRASQUERO LÓPEZ

Los Magistrados,

JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

PEDRO RAFAEL RONDÓN HAAZ
Disidente

MARCOS TULIO DUGARTE PADRÓN

CARMEN ZULETA DE MERCHÁN

ARCADIO DE JESÚS DELGADO ROSALES

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

PRRH.sn.ar.
Exp. 08-1617