

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD
DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN VENEZUELA:
A PROPÓSITO DEL FRACASADO PROYECTO DE REFORMA
DE LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA
PROPUESTO EN 2007

José Vicente HARO GARCÍA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Sentido y alcance del proyecto de reforma de la Constitución venezolana presentado por el presidente Hugo Chávez en 2007 y aprobado con modificaciones por la Asamblea Nacional.* III. *Principales razones para sostener que el proyecto de reforma constitucional violaba los límites materiales que para ese tipo de modificaciones constitucionales prevé la Constitución venezolana de 1999 por infringir principios fundamentales de dicha Constitución.* IV. *Decisiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia sobre acciones interpuestas contra el proyecto de reforma constitucional o de cómo la justicia constitucional venezolana claudicó frente al poder del presidente de la República.* V. *Naturaleza, alcance y límites de las reformas constitucionales: poniendo las cosas en contexto.* VI. *Los controles de la reforma constitucional, con especial referencia al control ejercido por el órgano Judicial encargado del control de la constitucionalidad y de ser el máximo y último intérprete de la Constitución.* VII. *Reflexiones finales.*

I. INTRODUCCIÓN

El 15 de agosto de 2007 el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, presentó un anteproyecto de reforma de la Constitución de 1999 ante la Asamblea Nacional (actual nombre del Parlamento venezolano), la cual

aprobó con pocas modificaciones dicho anteproyecto para ser sometido a referendo en diciembre de 2007.

El proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional planteaba la modificación de 79 artículos de la Constitución y la inclusión de 15 disposiciones transitorias. Se puede decir que la referida reforma abarcaba, en general, cuatro aspectos: eliminación y restricción de determinados derechos humanos; modificación de la llamada Constitución económica, para pasar de una economía mixta propia de un Estado social de derecho a una economía con características socialistas; modificación de la forma del Estado venezolano para pasar de un Estado federal a un Estado centralizado y desconcentrado; modificación de diversos aspectos político-institucionales, dentro de los cuales estaba la eliminación de los límites establecidos para que el presidente de la República pueda seguir postulándose en sucesivos periodos a la Presidencia de la República venezolana.

Luego de presentado el anteproyecto de reforma de la Constitución de 1999 surgió un debate en Venezuela sobre el alcance de la reforma planteada y los límites materiales que establece la Constitución venezolana para el caso de las reformas constitucionales.

El artículo 342 de la Constitución venezolana establece que la reforma constitucional tiene por objeto una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas, que “no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional”.

Habida cuenta del alcance de las reformas planteadas en el anteproyecto de reforma de la Constitución presentado por el presidente Hugo Chávez, el debate abierto sometía a duras críticas ese anteproyecto de reforma, porque a todas luces representaba una alteración o modificación de principios fundamentales del texto constitucional venezolano.

Muchas fueron las acciones y recursos que se ejercieron ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia fundamentadas en que el presidente de la República, primero, y la Asamblea Nacional, después, pretendían someter a consideración del pueblo una reforma constitucional que alteraba principios fundamentales del Estado venezolano contenidos en la Constitución de 1999. Sin embargo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela dictó más de 30 fallos relacionados directa o indirectamente con este tema, en los que se abstuvo de conocer y decidir las acciones ejercidas contra la pretendida reforma constitucional.

A partir del episodio anterior pretendemos abordar a continuación el tema del control de la constitucionalidad de las reformas constitucionales en Venezuela, explicando, en primer lugar, el sentido y alcance del proyecto de reforma constitucional presentado por el presidente Hugo Chávez en 2007 y sancionado con modificaciones por la Asamblea Nacional, para luego referirnos a las principales razones por las cuales sostuvimos en su oportunidad que el proyecto de reforma constitucional violaba los límites materiales que para ese tipo de modificaciones constitucionales prevé la Constitución venezolana de 1999. Igualmente, haremos referencia a las decisiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que se dictaron con motivo de las acciones y recursos interpuestos contra el proyecto de reforma de la Constitución. De seguidas abordaremos lo que según la teoría general del derecho constitucional debe ser la naturaleza, alcances y límites de una reforma constitucional, para luego hacer hincapié en los controles de la reforma constitucional, especialmente del control jurisdiccional, que es el que debe ejercer el órgano encargado de garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales.

II. SENTIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA PRESENTADO POR EL PRESIDENTE HUGO CHÁVEZ EN 2007 Y APROBADO CON MODIFICACIONES POR LA ASAMBLEA NACIONAL

Como ya hemos señalado, el proyecto de reforma constitucional planteaba la modificación de 79 artículos de la Constitución y la inclusión de 15 disposiciones transitorias. Se puede decir que la referida reforma abarcaba, en general, cuatro aspectos: eliminación y restricción de determinados derechos humanos; modificación de la llamada Constitución económica, para pasar de una economía mixta propia de un Estado social de derecho a una economía con características socialistas; modificación de la forma del Estado venezolano, para pasar de un Estado federal a un Estado centralizado y desconcentrado; modificación de diversos aspectos político-institucionales, dentro de los cuales estaba la eliminación de los límites establecidos para que el presidente Hugo Chávez pueda seguir postulándose en sucesivos periodos a la Presidencia de la República venezolana.

1. *El intento de eliminar y restringir determinados derechos humanos en el proyecto de reforma de la Constitución presentado por el presidente Hugo Chávez en 2007 y aprobado con modificaciones por la Asamblea Nacional*

El anteproyecto de reforma de la Constitución venezolana presentado por Hugo Chávez en 2007 tuvo entre sus objetivos, aunque resulte paradójico, eliminar y restringir determinados derechos humanos.

Al respecto, el anteproyecto de reforma constitucional propuso eliminar el derecho al sufragio para la elección de las autoridades y funcionarios del llamado Poder Popular, que se elevaba a rango constitucional en esa reforma, y que estaría integrado por consejos comunales, comunas, comunidades, entre otros. Igualmente, propuso restringir el derecho a convocar los referenda consultivo, aprobatorio de leyes, revocatorio de mandatos de elección popular y abrogatorio de leyes, aumentando significativamente el número de electores que debían solicitar los mismos.

Por otra parte, se planteó la restricción de la garantía de autonomía universitaria, lo cual se trató de hacer obligando a las universidades a establecer un determinado sistema de elección de sus autoridades, hasta el punto que obligaba a que sólo se establezca una sola vuelta en la elección de dichas autoridades. Igualmente, se proponía restringir el derecho al voto de los profesores universitarios en la elección de sus autoridades. Además, establecía la posibilidad de que el Estado asuma la gestión de los servicios de educación, incluyendo los privados.

Aunado a lo anterior, en el ámbito de los derechos humanos, el anteproyecto de reforma de la Constitución proponía eliminar los límites temporales establecidos constitucionalmente con relación a los estados de excepción, suprimir el control judicial de la constitucionalidad de los estados de excepción, eliminar y, según el caso, suspender total o parcialmente durante los estados de excepción los derechos y garantías al debido proceso, a la información y demás derechos humanos intangibles (como el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a no ser detenido, sino en situación *in fraganti* o por una orden judicial, la garantía de que los detenidos sean pasados a disposición del Ministerio Público y de los tribunales en un determinado límite de tiempo, y la garantía del tiempo máximo de detención, entre otras).

2. El intento de establecer en Venezuela un sistema socialista en el proyecto de reforma de la Constitución presentado por el presidente Hugo Chávez en 2007 aprobado con modificaciones por la Asamblea Nacional

En lo que se refiere a la modificación de la llamada Constitución económica, el proyecto de reforma constitucional planteaba pasar de una economía mixta propia de un Estado social a una economía socialista propia de un Estado socialista.

Al respecto, se propuso la restricción y eliminación de determinados derechos económicos. En concreto se suprimía de la Constitución el artículo que consagraba el derecho a la libertad económica; se restringía el sentido y alcance del derecho de propiedad; se elimina la referencia expresa a los derechos de propiedad industrial, y, en general, se restringían los derechos económicos con objeto de facilitar la transición a un modelo económico socialista. En este sentido, el proyecto de reforma de la Constitución proponía crear las condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista, y facultaba al presidente de la República a dictar todos los decretos y decretos-leyes para regular el tránsito a una economía socialista.

En el referido contexto el proyecto de reforma constitucional establecía la facultad del Estado de reservarse o asumir sectores de la producción agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. También declaraba de interés nacional la producción de alimentos, y, mediante una reforma del artículo 156 de la Constitución, se facultaba al Estado para asumir la gestión y administración de los ramos de la economía nacional, así como su “eventual transferencia a sectores de economía de propiedad social, colectiva o mixta”.

Por otra parte, se modificaba y restringía abiertamente la protección que la Constitución de 1999 concede al derecho de propiedad en su artículo 115, reconociendo tal derecho sólo sobre bienes de uso y consumo, y medios de producción legítimamente adquiridos. Además, se eliminaba del artículo 98 de la Constitución la garantía de la propiedad intelectual.

También, se establecía la facultad del Estado para establecer, mediante ley, la forma en que los latifundios serían transferidos a la propiedad del Estado o de los entes o empresas públicas, cooperativas, comunidades u organizaciones sociales capaces de administrar y hacer productivas esas tierras. Incluso, mediante una modificación del artículo 307 de la Consti-

tución de 1999 se ampliaban los supuestos de confiscación de la propiedad (en concreto estaba prevista la confiscación para propiedades cuyos dueños ejecuten en ellas actos irreparables de destrucción ambiental; propiedades dedicadas a la producción de sustancias psicotrópicas o estupefacientes; propiedades de quienes incurran en trata de personas; propiedades que se utilicen o permitan su utilización como espacios para la comisión de delitos contra la seguridad y defensa de la nación).

El proyecto de reforma constitucional planteaba introducir en la Constitución, concretamente en el artículo 115, una referencia a las llamadas nuevas formas de propiedad. Esas llamadas nuevas formas de propiedad serían propiedad social, propiedad colectiva, propiedad pública y propiedad mixta.

Pareciera que el sentido de la reforma constitucional en este aspecto era, por un lado, sistematizar y reconocer como parte del derecho de propiedad todas las formas de propiedad, y, por el otro, dar mayor importancia a la propiedad social, colectiva, pública y mixta. La reforma constitucional planteaba como nuevo paradigma de propiedad aquella que tiene una naturaleza social o colectiva. El Estado dejaría de fomentar la propiedad privada para dar prioridad a la expansión y consolidación de esas nuevas formas de propiedad con objeto de que tengan “un lugar preponderante en la economía nacional”.

En todo caso las nuevas formas de propiedad planteadas se podían calificar así: propiedad pública, sería la perteneciente a los entes del Estado (por ejemplo, la propiedad de la República sobre bienes muebles o inmuebles, edificios, cuentas bancarias, etcétera); propiedad social sería, según la exposición de motivos del anteproyecto de reforma constitucional, aquella que pertenece al pueblo en su conjunto y las futuras generaciones, como es el caso de la propiedad de medios de producción estratégicos y ciertos bienes del dominio público; propiedad social indirecta sería la que ejerce el Estado en nombre de la comunidad; propiedad social directa sería la que asigna el Estado, bajo distintas formas o ámbitos territoriales demarcados, a una o varias comunidades, a una o varias comunas, caso en el cual sería una propiedad comunal, o a una ciudad, caso en el cual sería una propiedad ciudadana; propiedad colectiva sería la que pertenece a grupos sociales o personas, para su aprovechamiento, uso o goce en común, pudiendo ser de origen social o de origen privado (ejemplos: las cooperativas; las viviendas asignadas por el Estado a una

colectividad de un barrio o de una comunidad determinada, pero sin otorgar una propiedad privada a cada familia, sino una propiedad colectiva sobre los miembros de la comunidad, los cuales podrían vivir y usar esas viviendas, pero no tendrían derecho a disponer de ellas, es decir, no podrían venderlas o traspasarlas, porque no les pertenece a ellos individualmente, sino a la comunidad de la que forman parte; la compra de maquinaria que luego es asignada a pequeños y medianos productores para explotar la tierra); propiedad mixta sería la conformada entre el sector público, el sector social, el sector colectivo y el sector privado, en distintas combinaciones, para el aprovechamiento de recursos o ejecución de actividades (ejemplo: las empresas mixtas previstas en la Ley Orgánica de Hidrocarburos, y que el Estado ha ido constituyendo recientemente con empresas privadas, pero con mayoría accionaria del Estado).

3. *El intento de modificar radicalmente la forma de Estado en Venezuela en el proyecto de reforma de la Constitución presentado por el presidente Hugo Chávez en 2007 aprobado por la Asamblea Nacional, o sobre la pretensión de pasar de un Estado federal a un Estado centralizado y desconcentrado*

El proyecto de reforma de la Constitución planteaba además una modificación de la forma de Estado en Venezuela mediante la centralización del poder público, que se llevaría a través de la creación de nuevos entes y órganos administrativos que en su mayoría serían creados y dirigidos por el Ejecutivo nacional, y que podrían ejercer competencias a nivel regional o local (ejemplo: creación de provincias federales, Distrito Federal, regiones marítimas, distritos insulares, distritos funcionales, municipios federales y ciudades federales). Igualmente, se proponía otorgar más potestades al presidente de la República para intervenir en los asuntos regionales y locales. Lo anterior estaba acompañado por lo que se podría denominar una desconcentración al otorgar competencias a las comunidades organizadas para la gestión de los asuntos locales (ejemplo: creación de la ciudad, la comuna, la comunidad y la ciudad comunal como entes políticos de naturaleza local que organizarían el gobierno local).

Con todo, el proyecto de reforma constitucional pretendía debilitar las competencias de los estados y municipios y sus autoridades, restringiendo su autonomía y competencias.

4 *El intento de modificar aspectos político-institucionales establecidos en la Constitución de 1999 en el proyecto de reforma de la Constitución presentado por el presidente Hugo Chávez en 2007 y aprobado por la Asamblea Nacional, o de la pretensión de concentrar mayor poder y extender su ejercicio en el poder*

En lo que se refiere a las reformas político-institucionales, el proyecto de reforma constitucional planteó, entre diversos aspectos que no son pertinentes en este contexto, lo siguiente: transformación del Consejo Federal de Gobierno en el llamado Consejo Nacional de Gobierno, con objeto de darle mayor poder al Ejecutivo Nacional sobre los asuntos vinculados con los estados y municipios; aumentaba las atribuciones del presidente de la República, modificación del régimen constitucional de la fuerza armada y, como colofón, aumento del periodo presidencial de seis a siete años. Además, se eliminaban los límites para la reelección en el cargo. El propósito del presidente Hugo Chávez era claro: perpetuarse en el ejercicio de la Presidencia de la República.

III. PRINCIPALES RAZONES PARA SOSTENER QUE EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL VIOLABA LOS LÍMITES MATERIALES QUE PARA ESE TIPO DE MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES PREVÉ LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999 POR INFRINGIR PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE DICHA CONSTITUCIÓN

El artículo 342 de la Constitución venezolana establece que la reforma constitucional tiene por objeto una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas “que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del Texto Constitucional”.

Aunque son muchas las razones de orden jurídico, político y social por las cuales pudiera considerarse que el proyecto de reforma de la Constitución era improcedente e inconveniente para Venezuela, a continuación sólo haremos referencia estricta a las principales razones por las cuales, desde un punto de vista jurídico constitucional, debe considerarse que el proyecto de reforma de la Constitución en referencia violaba la disposición o los límites materiales contenidos en el artículo 342 de la carta fundamental venezolana.

En líneas generales, el proyecto de reforma constitucional planteaba la modificación, alteración y, en algunos casos, el menoscabo de principios fundamentales contenidos en la Constitución venezolana de 1999.

En este sentido, debe salirse al paso con relación al argumento aducido por el presidente de la República y sus asesores, según el cual los principios fundamentales contenidos en la Constitución de 1999 son sólo aquellos que están contenidos en los artículos 1o. al 9o. de la Constitución, porque son los que se presentan bajo el título I “Principios fundamentales”. Por el contrario, los principios fundamentales de la Constitución venezolana son aquellos sin los cuales la Constitución deja de ser una Constitución propia de un Estado constitucional, estén o no contenidos dentro del referido título I.

Si bien dentro de los primeros nueve artículos de la Constitución están contenidos los principios como el de soberanía popular, el principio democrático, los principios referidos al sistema de gobierno y a la forma de Estado en Venezuela, debe señalarse que en otros artículos de la Constitución venezolana existen principios que deben igualmente ser considerados principios fundamentales de la Constitución, como lo son el principio de división de poderes (artículo 136) y el principio de legalidad (artículo 137), el principio de progresividad en la protección de los derechos humanos (artículo 19), por sólo mencionar algunos.

En definitiva, debemos destacar que la cláusula de intangibilidad contenida en el artículo 342 de la Constitución establece límites materiales para la reforma constitucional en Venezuela, en virtud de los cuales ninguna reforma constitucional puede pretender alterar los principios fundamentales contenidos en todo el conjunto de disposiciones de la carta magna.

Precisado lo anterior, debe indicarse que el proyecto de reforma constitucional en los términos planteados por el presidente Hugo Chávez y por la Asamblea Nacional, representaba una violación, entre otros, de los principios de progresividad en la protección de los derechos humanos, de los principios conforme a los cuales se establece la forma de Estado en Venezuela y la Constitución económica venezolana, y de diversos otros principios, como el principio democrático de soberanía popular y el principio de alternancia en el sistema de gobierno venezolano.

En efecto, el proyecto de reforma de la Constitución presentado en 2007 en Venezuela violaba el principio de progresividad en la protección de los derechos humanos, porque, como ya se indicó anteriormente, se

planteó la eliminación de derechos humanos del texto fundamental, como el derecho a la libertad económica. Además, se proponía una restricción desproporcionada y excesiva de otros derechos y garantías constitucionales, como los referidos a la propiedad, a la autonomía universitaria y a la protección de los derechos humanos intangibles durante los estados de excepción, entre otras tantas violaciones que podrían ponerse en tela de juicio.

Por otra parte, el proyecto de reforma de la Constitución presentado en Venezuela en 2007 violaba los principios conforme a los cuales está consagrada la forma de Estado en Venezuela, que se corresponden con un Estado federal descentralizado, lo cual está expresamente establecido en el artículo 4o. de la Constitución venezolana. Esa violación se producía porque el proyecto de reforma de la Constitución planteaba una modificación radical de la forma de Estado, vaciando de contenido las funciones y la autonomía que tienen los estados y municipios, creando estructuras y mecanismos para transformar un Estado federal descentralizado en un Estado centralizado y desconcentrado.

Aunado a ello, el proyecto de reforma de la Constitución representaba una violación del modelo de Constitución económica contenido en la Constitución venezolana de 1999, que, como ya indicamos, es un modelo de economía mixta, en la cual se garantizan, entre otros, los derechos a la libertad económica y a la propiedad, pero al mismo tiempo se reconocen amplias potestades al Estado para intervenir y regular diversos aspectos de la economía.

Este modelo económico está contenido en diferentes artículos de la Constitución, que van desde aquellos que consagran los derechos humanos económicos hasta aquellos que establecen los principios generales del régimen socioeconómico de la República, como los contenidos en el artículo 299 de la carta magna, que establece expresamente que

El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país,

garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta.

Ahora bien, el proyecto de reforma constitucional planteaba abiertamente modificar el modelo de Constitución económica venezolano para pasar de un régimen de economía mixta a un régimen económico socialista, y para ello pretendía, entre otros aspectos, la eliminación del derecho a la libertad económica, la limitación excesiva del derecho a la propiedad privada y la eliminación de todos los principios contenidos en el artículo 299 de la carta magna antes citado.

Por último, el proyecto de reforma constitucional planteaba la modificación de aspectos político-institucionales que representaban una violación, entre otros, a los principios democráticos, de soberanía popular y de alternancia sobre los cuales descansa el sistema de gobierno en Venezuela.

Concretamente, el proyecto de reforma constitucional planteaba la creación de un llamado “Poder Popular”, que asumiría muchas de las facultades establecidas en la Constitución y en las leyes a representantes del pueblo electos popularmente en los estados y municipios, pero al hacer esto, el proyecto de reforma señalaba expresamente que las autoridades del Poder Popular no podrían ser electas popularmente mediante elecciones, con lo cual se menoscababa sin duda el principio democrático, y con ello el principio de soberanía popular consagrado en la Constitución venezolana en sus artículos 2o. y 5o., así como los principios que aseguran un gobierno electivo, participativo y democrático, según lo previsto en el artículo 6o. de la propia Constitución venezolana.

Por si fuera poco, el proyecto de reforma constitucional planteaba una eliminación del límite establecido en la Constitución para que el presidente de la República, en ejercicio de sus funciones, sólo pudiera ser reelecto una sola vez en ese cargo, a los fines de permitir abiertamente al actual presidente de la República, poder ser reelecto nuevamente en ese cargo con posterioridad. Debemos aclarar que esta reforma se propuso en el marco de un Estado que tiene un sistema presidencialista de gobierno y no un sistema parlamentario, y donde ya el periodo presidencial es bastante largo (seis años); por lo tanto, no aplican los principios del derecho constitucional, que permite en los sistemas parlamentarios no establecer límites a la reelección de un presidente.

Así las cosas, la modificación planteada en el proyecto de reforma de la Constitución de 1999 representaba una modificación de un principio constitucional del sistema de gobierno en Venezuela como lo es el principio de alternancia o de un gobierno alternativo, que históricamente ha sido labrado y garantizado en las Constituciones democráticas de Venezuela, por causas muy puntuales referidas a la necesidad de evitar que presidentes de la República abusando de su poder quieran perpetuarse en el mismo, lo cual lamentablemente sucedió en varias ocasiones en Venezuela durante todo el siglo XIX hasta poco más de la segunda mitad del siglo XX.

Podríamos dedicar mucha más tinta y palabras para describir todas las razones por las cuales el proyecto de reforma de la Constitución planteado por el presidente Hugo Chávez violaba o, según el caso, planteaba la modificación, alteración o menoscabo de principios fundamentales contenidos en la Constitución de 1999; sin embargo, consideramos que las referencias antes señaladas pueden ser suficientemente ilustrativas a los efectos propuestos en este estudio.

IV. DECISIONES DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA SOBRE ACCIONES INTERPUESTAS CONTRA EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL O DE CÓMO LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL VENEZOLANA CLAUDICÓ FRENTE AL PODER DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

A pesar de que el proyecto de reforma constitucional planteado por el presidente de la República Hugo Chávez en 2007 posteriormente aprobado con modificaciones por la Asamblea Nacional, excedía o violaba los límites materiales que toda reforma constitucional debe respetar en Venezuela en virtud de la cláusula de intangibilidad establecida en el artículo 342 de la Constitución; en las diversas oportunidades que se presentaron acciones y recursos ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ésta se abstuvo de pronunciarse sobre el fondo de dicho proyecto aduciendo excusas y argumentos de todo orden.

A continuación haremos rápida referencia a los fallos emitidos por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia sobre este particular.

Mediante decisión 1377/2007 del 29 de junio de 2007, la Sala Constitucional conoció sobre una demanda interpuesta por el ciudadano José

Ignacio Guédez Yépez, en la que éste pretendía la tutela como interés difuso del principio de alternabilidad democrática previsto en el artículo 6o. de la Constitución. Al margen de los argumentos vinculados con la legitimación alegada por el referido ciudadano, que condujeron a la inadmisibilidad de esa demanda, cabe resaltar que la Sala Constitucional, entre sus argumentos indicó que ella no podía inmiscuirse en un asunto que era competencia de la Asamblea Nacional, como lo era la discusión y sanción de un proyecto de reforma constitucional.

En decisión 1681/2007 del 7 de agosto de 2007, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia conoció un recurso de interpretación constitucional ejercido por los miembros del partido político Primero Justicia, a los efectos de que esa Sala aclarara el sentido y alcance de la cláusula de intangibilidad establecida en el artículo 342 de la Constitución de la República y precisara si el anteproyecto de reforma constitucional planteado por el presidente de la República violaba o no los límites previstos en esa cláusula de intangibilidad. Al respecto, la Sala Constitucional, entre otros argumentos que no vienen al caso mencionar, indicó que dicha Sala no podría conocer sobre hipotéticas o eventuales normas que podrían o no aprobarse en el futuro, y que sólo podría hacerlo la Sala Constitucional con respecto a normas o reformas constitucionales que hayan sido aprobadas por la Asamblea Nacional y por el pueblo mediante referendo.

Mediante auto 1832/2007, la Sala Constitucional se pronunció sobre una solicitud de recusación que se presentó contra la magistrada y presidenta de esa instancia, Luisa Estela Morales, quien desde el inicio de 2007 fue nombrada por el presidente de la República secretaria ejecutiva de la Comisión Presidencial encargada de la redacción del anteproyecto de reforma constitucional, que a la postre presentaría el presidente Hugo Chávez ante la Asamblea Nacional. En una paradójica decisión emitida por el entonces magistrado Jesús Eduardo Cabrera actuando como vicepresidente de la Sala Constitucional, en resumidos términos se declaró improcedente la recusación, porque el hecho de que la presidenta de la Sala Constitucional y del Tribunal Supremo de Justicia haya sido nombrada secretaria ejecutiva de la mencionada Comisión Presidencial no significaba que ella participara en la redacción de las normas contenidas en el anteproyecto de Constitución o que hiciera propuestas en torno al mismo. Una decisión en igual sentido se dictó mediante el auto 2188/2007 recaído en el caso Herman Escarrá, del 22 de noviembre de

2007. Como se puede observar, estas decisiones ilustran que la parcialidad de los magistrados de la Sala Constitucional ya estaba comprometida a favor del proyecto de reforma constitucional.

Por sentencia 1974/2007, del 23 de octubre de 2007, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia conoció otra acción interpuesta por el ciudadano José Ignacio Guédez Yépez, esta vez mediante amparo constitucional contra la amenaza de que se materialice la aprobación del proyecto de reforma constitucional y de que allí se eliminen los límites que establece la Constitución para que el presidente de la República pueda ser reelecto en el cargo por más de una vez. Al respecto, la Sala Constitucional declaró nuevamente inadmisibles las acciones interpuestas contra la reforma constitucional por considerar que no se puede impugnar un hecho hipotético y futuro. En concreto, la Sala Constitucional dijo que

...el presunto agraviado no puede pretender la materialización de una lesión constitucional, de un hecho futuro o incierto como lo es la eventual aprobación por parte de la Asamblea Nacional y consecuentemente del correspondiente referendo aprobatorio del texto de reforma constitucional presentado inicialmente por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela.

No obstante, la Sala Constitucional, en su decisión, se ocupó de aclarar que, en todo caso, en su opinión, una eventual modificación de la Constitución para que se eliminen los límites previstos para la reelección del presidente de la República en nada afectaría los principios o valores constitucionales; por el contrario, en opinión de la Sala Constitucional esos principios y valores se verían reforzados, porque una reforma de ese tipo promovería la participación del pueblo.

Mediante decisión 2042/2007, del 2 de noviembre de 2007, la Sala Constitucional declaró inadmisibles una acción de amparo constitucional interpuesta contra el proyecto de reforma de la Constitución, en la que se alegaba que dicho proyecto era contrario a los principios fundamentales de la Constitución, y por ello violaba los límites que para la reforma constitucional establecía el artículo 342 de la Constitución. La Sala Constitucional consideró que el accionante no tenía legitimación para ejercer el amparo constitucional por cuanto no alegaba la violación de un derecho subjetivo propio o de intereses colectivos o difusos cuya representación se pudiera arrojar. En igual sentido se pronunció el fallo 2198/2007, del 23 de noviembre de 2007.

Posteriormente, mediante sentencia 2087/2007, del 6 de noviembre de 2007, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia interpretó una norma establecida en el artículo 344 de la Constitución, que prevé que un proyecto de reforma constitucional sea votado en partes divididas o en diferentes bloques cuando así lo solicite un número determinado de electores inscritos en el Registro Civil y Electoral. Ahora bien, la Sala Constitucional, haciendo una interpretación bastante forzada e incluso contraria al principio de participación del pueblo consagrado en la Constitución, señaló que esa votación en partes o bloques sólo se podría hacer cuando así lo haya solicitado el proponente del proyecto de reforma constitucional, de manera que, como el anteproyecto de reforma constitucional de 2007 fue presentado por el presidente de la República, era él y no el pueblo o un número de electores inscritos en el Registro Civil y Electoral, quien debía solicitar esa votación en bloques diferentes del proyecto de reforma. Una vez más se ponía de manifiesto que la Sala Constitucional sólo estaba trabajando en el sentido de colaborar con el presidente de la República para que su anteproyecto inicialmente propuesto pudiera verse cristalizado.

Mediante decisión 2108/2007, del 7 de noviembre de 2007, la Sala Constitucional consideró “improponible” la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el ciudadano Jorge Paz Nava contra la aprobación del anteproyecto de reforma de la Constitución que se habría realizado en consejo de ministros, contra la presentación del mismo ante la Asamblea Nacional y, en general, contra el anteproyecto mismo. La Sala Constitucional, reiterando su posición de no pronunciarse sobre la propuesta de reforma de la Constitución, señaló que todos los actos preparatorios del proyecto de reforma constitucional deben ser considerados actos de trámite, que por su naturaleza no pueden ser impugnados, siendo que sólo los actos definitivos pueden ser objeto de una solicitud de nulidad y, en este caso, a juicio de la Sala, el acto definitivo era la aprobación de un proyecto de reforma constitucional por parte del pueblo y, hasta tanto, no podía la Sala Constitucional entrar a conocer del caso.

Por decisión 2109/2007, del 8 de noviembre de 2007, la Sala Constitucional declaró inadmisibles por ininteligibles una acción de amparo constitucional ejercida contra el proyecto de reforma de la Constitución sancionado por la Asamblea Nacional, en el que, entre otras cosas, se alegaba que la Asamblea Nacional no podía incluir en el proyecto de reforma constitucional nuevos artículos diferentes a los propuestos por el

presidente de la República en su anteproyecto de reforma de la Constitución y que, en todo caso, buena parte de los artículos aprobados por la Asamblea Nacional para que formen parte integrante del proyecto de reforma eran contrarios a normas y principios contenidos en la Constitución. Si bien es cierto que a simple vista la redacción de la acción interpuesta por la ciudadana que en este caso ejerció el amparo no era muy clara, no es menos cierto que la Sala Constitucional podía fácilmente observar cuál era el sentido de la acción interpuesta y su pretensión, pero se abstuvo de conocerla so pretexto de que la acción era ininteligible. Una decisión parecida adoptó la Sala Constitucional mediante la sentencia 2114/2007, del 8 de noviembre de 2007, en la que declaró la inadmisibilidad por ininteligible de una acción de nulidad interpuesta contra el proyecto de reforma constitucional por una abogada, a la cual el Tribunal Supremo ordenó, en virtud de su acción, abrir un expediente disciplinario ante el Tribunal Disciplinario del Colegio de Abogados correspondiente. Otra decisión en igual sentido fue dictada bajo el No. 2195 el 22 de noviembre de 2007.

Luego, mediante sentencia 2125, del 9 de noviembre de 2007, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declaró improcedente un recurso de interpretación con relación al proyecto de reforma constitucional, bajo el argumento de que del recurso ejercido y de la norma sobre la cual se formuló la interpretación no surgen dudas o ambigüedades que pudieran justificar un recurso de interpretación constitucional. Sin embargo, el problema en ese caso concreto estaba claramente identificado: los accionantes miembros del partido político PODEMOS alegaban que en el proyecto de reforma de la Constitución se incluyeron disposiciones que no estaban contenidas en el anteproyecto presentado por el presidente de la República, y lo que pretendían obtener de la Sala Constitucional era una interpretación del artículo 343 de la Constitución, para aclarar si eso podía o no hacerse, habida cuenta que la Constitución en ese artículo exige varias discusiones del proyecto de reforma de la Constitución, y los artículos que se habrían incorporado al anteproyecto original de reforma no habían sido suficientemente discutidos y debatidos por la Asamblea Nacional.

Posteriormente, mediante decisión 2147/2007, del 13 de noviembre de 2007, la Sala Constitución declaró “no ha lugar” al recurso de nulidad interpuesto por el ciudadano José Rafael Briceño contra el proyecto de reforma de la Constitución. En esta decisión, la Sala Constitucional, por un

lado, manifestó que ella no podía inmiscuirse en asuntos que en todo caso eran competencia de otros poderes. En este sentido, dijo la Sala que

...en la actuación política, el Estado goza de una libertad de configuración propia que no puede ser sustituida legítimamente por el Poder Judicial. La tiene como consecuencia del cumplimiento de sus funciones constitucionales, como producto de la naturaleza de su función, esto es, como una derivación del principio de división de poderes que estatuye un ámbito reservado para cada Poder que excluye la sustitución de voluntades...

La gravedad de estas afirmaciones salta a la vista, y dejaron al descubierto la clara intención de la Sala Constitución del Tribunal Supremo de Justicia de no querer ejercer su función en el control de la constitucionalidad del proyecto de reforma constitucional.

Por otra parte, en la antes mencionada decisión, la Sala Constitucional reiteró que ella no podía controlar la constitucionalidad de proyectos de reforma constitucional, así como no lo podía hacer con respecto a proyectos de ley, aunque reconoció que luego de su aprobación sí podían ser objeto de control. Este criterio, según el cual la Sala Constitucional no podía controlar la constitucionalidad del anteproyecto de reforma presentado por el presidente de la República, fue extendido para el caso del proyecto de reforma de la Constitución sancionado por la Asamblea Nacional en la sentencia 2189/2007, del 22 de noviembre de 2007, en la cual se sostuvo que dicha sanción no era susceptible de control jurisdiccional ante la Sala Constitucional porque era un acto de trámite en el marco del complejo proceso de reforma de la Constitución, el cual, como acto de trámite, no tenía carácter normativo ni efectos jurídicos. A decir de la Sala Constitucional, sólo después del acto final aprobatorio de esa reforma constitucional (es decir, después del referendo aprobatorio), se podía admitir el control de la constitucionalidad del proyecto de reforma de la Constitución por parte de la Sala Constitucional (en el mismo sentido se pronunciaron las sentencias 2191/2007, 2192/2007, 2193/2007 y 2194/2007, del 22 de noviembre de 2007, así como las sentencias 2200/2007, 2201/2007, 2202/2007, 2203/2007, 2204/2007 y 2205/2007, del 27 de noviembre de 2007, la decisión 2208/2007, del 28 de noviembre de 2007, y las decisiones 2210/2007 y 2211/2007 del 29 de noviembre de 2007).

Con parecido criterio se pronunciaron otras decisiones de la Sala Constitucional mediante las cuales se solicitó la interpretación del artícu-

lo 342 de la Constitución, que establece los límites materiales a la reforma constitucional y, en ese sentido, se expresó que tales recursos de interpretación no podían ser resueltos por cuanto la aprobación o sanción por parte de la Asamblea Nacional de un proyecto de reforma constitucional no otorgaba carácter normativo o efectos jurídicos a tal proyecto (sentencia 2207/2007, del 28 de noviembre de 2007).

V. NATURALEZA, ALCANCE Y LÍMITES DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES: PONIENDO LAS COSAS EN CONTEXTO

No resulta fácil abordar un tema tan espinoso y complejo como el del control de la constitucionalidad de las reformas constitucionales, quizá el acto de ejercicio del poder público más importante que corresponde a los órganos de un Estado constitucional.

Sin embargo, como siempre se hace imperioso recordar que cuando tenemos un tema álgido o difícil de resolver en el ámbito constitucional y especialmente en el ámbito de la justicia constitucional, debemos acudir y debemos siempre tener como parámetro de referencia el principio de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, y cualquier solución que se adopte al problema deberá guardar armonía con dicho principio.

Como bien lo ha señalado la doctrina constitucional, la reforma constitucional no es una obra del poder constituyente, y por lo tanto no puede considerarse una manifestación del poder constituyente. La reforma constitucional, antes bien, es una obra de los poderes constituidos, aun en países en que su procedimiento incluya un referendo aprobatorio, porque en ese caso el pueblo no actúa ejerciendo el poder constituyente, sino como cuerpo electoral que ejerce una función de control político de la reforma constitucional elaborada por los poderes constituidos, en los términos acuñados en la doctrina moderna por Pedro de Vega.

En razón de lo anterior, toda reforma constitucional debe guardar armonía con el principio de supremacía constitucional, a los fines de garantizar no sólo la efectividad de las normas y principios constitucionales, sino también la voluntad del poder constituyente, en cuanto a los aspectos fundamentales en que ha sentado las bases de su Constitución. No pueden los poderes constituidos pretender desde la reforma constitucional, desde la Constitución, destruir la obra del Constituyente al punto de desnaturalizarla. Ciertamente es que pueden realizar modificaciones y refor-

mas al texto constitucional, pero éstas no pueden alterar los límites materiales implícitos o explícitos (a través de cláusulas de intangibilidad) de la reforma constitucional. En otras palabras: los poderes constituidos no pueden desconocer la esencia y los principios fundamentales de la Constitución.

En un Estado donde la Constitución no contiene cláusulas de intangibilidad, como bien lo ha puesto de manifiesto Pedro de Vega, esos límites implícitos de la reforma constitucional giran en torno al principio democrático, el principio de soberanía popular, el principio de supremacía constitucional, el principio de división de poderes y a los derechos fundamentales. No obstante, en aquellos Estados donde la Constitución contiene cláusulas de intangibilidad, serán esos textos constitucionales los que sirvan para señalar los términos y el límite de acción de los poderes constituidos en el marco de la reforma constitucional.

Pretender lo contrario y sostener que hay aspectos de una reforma constitucional que tienen un alto contenido político y frente a los cuales no pueden intervenir los jueces constitucionales en ejercicio de la jurisdicción constitucional para zanjar los problemas planteados por esos temas políticos, representa un menoscabo y desconocimiento de las implicaciones del principio de supremacía constitucional, y una brecha por la cual pueden penetrar factores enemigos del Estado constitucional y de la democracia para perpetrar un fraude constitucional.

Ésta es quizá la primera y principal observación que hay que formular a la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. En las sentencias referidas *supra* pudimos observar cómo los magistrados de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia hicieron uso de todo tipo de argumentos para evitar conocer o pronunciarse sobre el proyecto de reforma constitucional planteado por el presidente de Venezuela en 2007, aunque hay que destacar la honrosa excepción del magistrado Pedro Rondón Haaz, único magistrado que mantuvo estoicamente una posición coherente y constante a favor de la defensa de la Constitución en el marco del proceso de reforma constitucional que estamos refiriendo.

La misión de los tribunales, cortes, salas constitucionales y de sus jueces, es precisamente garantizar la defensa de la Constitución, es decir, garantizar la supremacía y efectividad de las normas constitucionales. Ellos deben su estatus y su razón de ser a la existencia del principio de supremacía constitucional, que es el fundamento último de dichos tribu-

nales constitucionales. No pueden actuar como Zeus, tratando de asumir el poder de su padre, no pueden asumir las funciones del poder constituyente y desafiar la base misma de su existencia y razón de ser.

En definitiva, a los fines de garantizar la continuidad del Estado constitucional y la supremacía de los principios y normas constitucionales que hace reconocible la Constitución de un Estado democrático, los tribunales, cortes y salas constitucionales deben adoptar todas las medidas necesarias y ejercer todo su poder en defensa de la Constitución. Esto fue otro aspecto que en el caso de Venezuela falló. Seis de los siete magistrados de la Sala Constitucional actuaron no como jueces constitucionales, sino como verdaderos militantes de un proyecto político, que es el encarnado por el presidente Hugo Chávez, y eso debe ser parte del diagnóstico sobre el tema del control de la constitucionalidad de las reformas constitucionales en Venezuela: los jueces constitucionales deben tener ante todo y como parámetro de referencia, el principio de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, todo lo cual les obliga a defender los principios y normas fundamentales que constituyen la esencia de la Constitución que los vincula, y no a coadyuvar al presidente de la República en la concreción de un proyecto político determinado.

Ahora bien, si todavía resulta difícil encontrar Constituciones que establezcan expresamente la facultad de los tribunales, cortes y salas constitucionales de ejercer el control de la constitucionalidad de las reformas constitucionales, es todavía más difícil encontrar países en los que se establezca un control previo de la constitucionalidad de los proyectos de reforma constitucional antes de su promulgación definitiva; sin embargo, la inexistencia de estos controles expresamente mencionados no representa excusa válida para desconocer la posibilidad que tienen los tribunales constitucionales en el ejercicio de sus funciones, de defender la Constitución frente a cualquier intento de transformarla en algo distinto a lo que es. Si la ausencia de una institución o de un principio en derecho comparado hubiera sido un obstáculo para la creación y consideración de instituciones y mecanismos jurídicos en la historia del derecho, John Marshall no se habría atrevido a escribir los párrafos que hoy nos inspiran en la sentencia *Marbury vs. Madison*, y Kelsen no se habría atrevido a replicar a Carl Schmitt sosteniendo que el defensor de la Constitución debe ser un tribunal constitucional y no el presidente del Reich. Si eso hubiera sido así, los Estados Unidos de América tal vez no serían un parámetro de referencia de la democracia y la justicia constitucional en el

mundo, y habríamos llegado al absurdo de que el presidente de la República se convierta en el garante de la Constitución, que la podría modificar siempre que le fuera conveniente.

No cabe duda de que los poderes constituidos son ante todo poderes limitados; no tienen el alcance y potestades del poder constituyente. Si no tuvieran límites no serían poderes constituidos, y tendríamos que considerar que sus órganos pueden permanente y continuamente actuar y tomar las decisiones que en teoría corresponden sólo al Poder Constituyente.

Quizá uno de los principios esenciales de un Estado constitucional y de una democracia es que el poder no puede estar desprovisto de control, y sólo puede encauzarse y actuar bajo las formas que le imponen la Constitución y el derecho constitucional. Por ello, actualmente uno de los principios acuñados en la doctrina es aquel según el cual no existe acto del poder público que pueda estar excluido del control jurisdiccional; todo acto dictado por los órganos que ejercen el poder público debe poderse cuestionar ante los órganos jurisdiccionales que le competan según su naturaleza y los órganos que lo emitan.

El principio de universalidad del control jurisdiccional es una garantía, quizá la principal, del principio de supremacía constitucional; es lo que permitirá garantizar en todo momento la efectividad de las normas y principios constitucionales.

Ahora bien, la situación que se presentó en Venezuela amerita que pongamos las cosas en un contexto. Es cierto, y allí debemos convenir, en que —a menos que una disposición constitucional o legal así lo establezca (por ejemplo, una disposición en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia)—, la Sala Constitucional no debería ejercer un control de la constitucionalidad intrínseco de un anteproyecto de reforma constitucional o de una propuesta de reforma constitucional que está pendiente por ser discutido o que esté siendo discutido en la Asamblea Nacional. Mientras el proyecto no haya sido sancionado como tal para ser sometido a la consideración del pueblo mediante referendo, los aspectos de fondo de la reforma constitucional no pueden en modo alguno ser controlados, porque no han sido sancionados como tales por la Asamblea Nacional. Sólo con la sanción y aun cuando no haya sido aprobado por el pueblo mediante referendo, el proyecto de reforma de la Constitución despliega efectos jurídicos y, en el caso de Venezuela esto es claro, porque es la sanción del proyecto de reforma de la Constitución por parte de la Asamblea Nacional lo que acarrea que estando en el supuesto contenido en la

Constitución, el Consejo Nacional Electoral deba convocar el referendo sobre la reforma dentro de los treinta días siguientes a la presentación formal del proyecto ante ese ente comicial. Igualmente, los efectos jurídicos del proyecto de reforma constitucional quedan en evidencia, porque será la sanción de ese proyecto lo que dará lugar a que el pueblo, en ejercicio de su derecho a ejercer un control político sobre la reforma constitucional, haga uso del mecanismo del referendo aprobatorio.

No obstante lo señalado anteriormente, debe precisarse que todos aquellos actos dictados o bien por el presidente de la República en ejercicio de su iniciativa de reforma constitucional o bien por la Asamblea Nacional, que sean actos en ejecución y cumplimiento del proceso agravado establecido en la Constitución para reformar la carta magna, pueden y deben ser controlados de inmediato por los órganos que ejercen el control de la constitucionalidad. No puede sostenerse que tales actos son meros actos de trámite, como lo sostuvo la Sala Constitucional de Venezuela en sus decisiones antes reseñadas, y mucho menos se puede aducir que dichos actos son impugnables sólo, posteriormente, cuando se produzca el acto definitivo aprobatorio de la reforma constitucional, que sería la aprobación por referendo del texto del proyecto. Si se sostiene esto, como lo ha hecho la Sala Constitucional en algunas de las decisiones que hemos reseñado, entonces llegaríamos al absurdo de que todos los miembros de una sociedad tendrían que tolerar que el presidente de la República presente un proyecto no aprobado por el Consejo de Ministros, como lo exige la Constitución, o que por ejemplo la Asamblea Nacional sancione el proyecto de reforma constitucional sin tener el quórum calificado, conforme a la Constitución, para sancionar el proyecto.

Pero además, siguiendo la tesis de los magistrados de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, tendríamos que permitir que proyectos con esos problemas de forma y trámite procedimental deban ser sometidos a referendo para luego, una vez aprobada la reforma de la Constitución, permitir que los mismos sean impugnados ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Esta solución es tan absurda como impresentable en un Estado constitucional y en un Estado de derecho.

Si aceptamos la tesis que han pretendido establecer los magistrados de la Sala Constitucional, según la cual los actos preparatorios de la reforma constitucional no pueden ser controlados de inmediato por esa instancia, entonces habría que reconocer la posibilidad que tendrían un grupo de

electores de presentar un proyecto de enmienda o reforma constitucional aun cuando no posean el apoyo del número de electores previsto especialmente en la Constitución para la iniciativa popular de enmienda o reforma, pero, en virtud de la tesis expuesta, la Asamblea Nacional o el Consejo Nacional Electoral estarían en la obligación de tramitar el proyecto de enmienda o reforma constitucional y deberían convocar el referendo aprobatorio del mismo para que, luego, si el pueblo aprueba la reforma de la Constitución, dicho proyecto pueda ser impugnado por irregularidades en su trámite de formación, y probablemente sea anulado por la Sala Constitucional a pesar de que la reforma haya sido aprobada por el pueblo. Este ejemplo basta para demostrar la desquiciante tesis de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela con la cual ha claudicado en su deber de ejercer en el marco del proceso de reforma de la Constitución, las funciones que, no como una potestad, sino como un deber ineludible, le establece la Constitución para garantizar la supremacía y efectividad de sus normas.

Por ello, no corresponde menos que cuestionar abiertamente la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, que ha sido dictada en 2007 con motivo del proceso de reforma de la Constitución venezolana de 1999, porque en ella la Sala Constitucional desnaturalizó su misión y funciones, y renunció a garantizar la supremacía y efectividad de los normas y principios que regulan el proceso de reforma de la Constitución, volviéndose cómplice de un proceso que tenía por objeto la destrucción de las bases fundamentales establecidas en la Constitución de 1999, que pretendían en general cambiar una Constitución por otra, todo lo cual no puede ser calificado de otra manera que no sea la de fraude a la Constitución.

VI. LOS CONTROLES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL, CON ESPECIAL REFERENCIA AL CONTROL EJERCIDO POR EL ÓRGANO JUDICIAL ENCARGADO DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y DE SER EL MÁXIMO Y ÚLTIMO INTÉRPRETE DE LA CONSTITUCIÓN

Como lo ha señalado la doctrina en derecho constitucional comparado, la reforma constitucional es un procedimiento de revisión o modificación del texto fundamental, que está sometido a la propia Constitución, y que precisamente por ello debe respetar diversos límites implícitos y ex-

plícitos, por citar algunas de las categorías acuñadas por la doctrina en lo que se refiere a los límites de la reforma constitucional.

Esos límites implícitos y explícitos del poder de reforma constitucional tienen por objeto proteger la esencia de la Constitución, y específicamente los principios fundamentales de las Constituciones democráticas, entre ellos el principio democrático, el principio político de soberanía popular, los derechos fundamentales, el principio de división de poderes y el principio de supremacía constitucional.

Ahora bien, a los fines de garantizar que una reforma constitucional no exceda los límites implícitos o explícitos que debe respetar, y con ello garantizar el principio de supremacía constitucional que debe prevalecer ante todo en un Estado constitucional democrático, la doctrina ha señalado que existen dos mecanismos de control del poder de reforma constitucional.

Un primer mecanismo, llamado usualmente de control político, que en la mayoría de los países es el referendo constitucional, en el cual el pueblo no actúa en ejercicio del poder constituyente originario, sino como un cuerpo electoral que ejerce un control político sobre la reforma constitucional.

Pero además existe otro mecanismo de control del poder de reforma constitucional, que se ha reconocido abiertamente en derecho comparado, el cual está representado por la jurisdicción constitucional, que es el control jurídico que existe sobre el poder de reforma constitucional para garantizar la supremacía y efectividad de la Constitución. Este mecanismo es ejercido en derecho comparado por los tribunales, cortes o salas constitucionales, según el caso.

Ahora bien, siendo que mediante los mecanismos de control político como el referendo no se puede garantizar plenamente la supremacía de la Constitución, porque el pueblo podría, por razones circunstanciales y de hecho aprobar una reforma constitucional a pesar de ser inconstitucional por violar los límites implícitos o explícitos de la misma, y con ello hacer nugatorio el principio de supremacía constitucional, e incluso quebrantar la voluntad del poder constituyente originario del pueblo, es preciso que se admita la posibilidad de ejercer recursos y acciones contra un proyecto de reforma constitucional que no habiendo sido aprobado por el pueblo mediante referendo haya sido sancionado como tal por la Asamblea Nacional.

A fin de evitar que sea sometido a referendo un proyecto de reforma constitucional que haya sobrepasado los límites del procedimiento de

reforma, la Sala Constitucional debe hacer uso de sus facultades de control de la constitucionalidad antes de la celebración del respectivo referendo, a instancia de los legitimados activos, no porque un referendo eventualmente aprobatorio haga imposible el control de constitucionalidad, sino porque la Sala Constitucional está facultada para impedir que se someta a referendo una propuesta de reforma sancionada por la Asamblea Nacional contraria a la Constitución.

En otras palabras, a los fines de garantizar la supremacía constitucional, se debe reconocer la competencia de la jurisdicción constitucional para controlar la constitucionalidad de los proyectos de reforma constitucional que hayan sido sancionados por la Asamblea Nacional, antes de ser sometidos a referendo. Ello no impide, claro está, que en el caso de que ese control no sea ejercido de manera previa no se pueda luego impugnar una reforma constitucional aprobada por el pueblo mediante referendo, pero que viole los límites implícitos o explícitos de la reforma constitucional, puesto que, como bien se ha dicho suficientemente en la doctrina constitucional, el referendo aprobatorio no legitima o convalida una reforma constitucional inconstitucional o que sea violatoria de los límites implícitos o explícitos de la reforma.

En el caso venezolano, lo anterior encuentra pleno fundamento en los artículos 7o., 334 *in fine*, 336 numeral 4, y 335, de la Constitución, en concordancia con el artículo 5o., numeral 9, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en virtud de los cuales la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia debe garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, y tiene la competencia para ejercer el control de la constitucionalidad de los actos dictados por el poder público en ejecución directa e inmediata de la Constitución, como lo es el acto por el cual la Asamblea Nacional aprueba o sanciona un proyecto de reforma constitucional.

El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales sancionadas, o incluso de las ya aprobadas mediante referendo, tiene además fundamento en principios que han sido desarrollados por la jurisprudencia de la Sala Constitucional, especialmente en el principio de la universalidad del control constitucional (véase, entre otras sentencias, la decisión 33/2001, dictada por esa Sala Constitucional en el caso Baker Hughes). Sin entrar en detalles o matizaciones sobre el alcance de tal principio, es evidente que la universalidad del control de la constitucionalidad sobre los actos del poder público comprende el control jurisdic-

cional sobre las reformas constitucionales, el cual en este caso no podría ser ejercido por Sala del Tribunal Supremo de Justicia distinta a la Sala Constitucional.

La sanción parlamentaria del Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el presidente de la República, que tuvo lugar el 2 de noviembre de 2007, fue un acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, pues se originó en una facultad que el artículo 343 de la Constitución confirió a la Asamblea Nacional, sin que exista ni sea posible la interposición de norma legal alguna entre la norma constitucional atributiva de competencia y la sanción del proyecto. Por ello, debe sostenerse que, independientemente de su naturaleza y contexto, representaba un acto dictado por el Parlamento en ejecución directa e inmediata de la Constitución, que podía ser objeto de una acción o recurso ante la Sala Constitucional antes de ser sometido el proyecto a referendo.

En todo caso, sobre este punto baste destacar una cita realizada por los votos salvados del magistrado Pedro Rondón Haaz, extraída de la exposición de motivos de la Constitución venezolana de 1999. Dicha referencia señala que

En lo que atañe a las competencias de la Sala Constitucional, el fundamento de aquellas que le atribuye la Constitución y de las que se le asignarán mediante ley, está representado por los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución consagrados en el artículo 7o. y en virtud de los cuales. Todo acto del Poder Público, sin excepción, debe estar sometido al control constitucional. Por tal razón, a la Sala Constitucional se le atribuye competencia para controlar la constitucionalidad de todos los actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley. En todo caso, la ley orgánica respectiva garantizará que ningún órgano del Poder Público quede fuera del control constitucional... (citada por la sentencia 2204/2007, del 27 de diciembre de 2007).

VII. REFLEXIONES FINALES

La Constitución no está libre de peligros, aun en los tiempos modernos, en los que el derecho constitucional se ha fortalecido con respecto al pasado siglo. De allí que exista todo un sistema para la protección de la Constitución, que tiene como finalidad la garantía y defensa de la misma. Esta

defensa de la Constitución se hace indispensable e inherente a todo Estado constitucional, porque será la única que permitirá garantizar la supremacía y eficacia de las normas y principios constitucionales.

Para cumplir con lo anterior, el moderno derecho constitucional ha invertido los dos últimos siglos en reforzar los mecanismos de protección de la Constitución, y de allí es que nace el principio de supremacía constitucional, el cual se consolidó como principio fundamental de un Estado constitucional. Igualmente, nace, para garantizar la efectividad y cumplimiento del principio de supremacía constitucional, la justicia constitucional, y tuvo mayor auge y desarrollo la creación de los tribunales, cortes y salas constitucionales, que ya son un común denominador de los Estados democráticos.

La misión de los tribunales, cortes y salas constitucionales es proteger la Constitución de todo tipo de acto de los poderes públicos que amenacen con destruirla. Por ello, como complemento de la teoría de los límites materiales de la reforma constitucional, se deben garantizar controles efectivos, para evitar un fraude constitucional.

La secuencia lógica de las cosas es que los tribunales, salas y cortes constitucionales, que tienen esa misión (y que se supone están especializados para dictar las decisiones para el mejor ejercicio de sus competencias), es que ellos impidan que se verifique o consume un fraude constitucional, que, sin mayores cortapisas, en la gran mayoría de los casos que observamos en derecho comparado, tiene por objeto legitimar un golpe de Estado. Si los tribunales, salas y cortes constitucionales no ejercen ese control y claudican frente al poder sin controlarlo, muy pocas son las garantías que tendrá el Estado constitucional de que el pueblo por referendo y esos propios tribunales y cortes constitucionales puedan después dar marcha atrás a las consecuencias políticas de la aprobación por referendo de un proyecto de reforma constitucional.

Estamos claros que la aprobación del pueblo mediante referendo no representa la legitimación de un proyecto de reforma de la Constitución que haya sido dictado en contra de los límites formales o materiales de la reforma, ello porque el pueblo en ese acto refrendario no actúa como poder constituyente, sino como cuerpo electoral que ejerce un control político de la reforma.

A pesar de lo anterior, siguiendo a Pedro de Vega, existen sin lugar a dudas dos mecanismos de control de la constitucionalidad de las reformas constitucionales. Por una parte un control jurídico de la constitucio-

nalidad de la reforma, el cual debe ser ejercido por los tribunales, cortes y salas constitucionales. Por otra parte, existe el control político que ejerce el pueblo mediante referendo actuando como cuerpo electoral para expresar su decisión sobre el proyecto de reforma.

Generalmente los pueblos ceden ante los líderes carismáticos y populistas, y esa compleja relación (pueblo-presidente) puede dar lugar a que el pueblo entienda que puede depositar un voto de confianza en el presidente y en la reforma que él ha propuesto, sin darse cuenta de que está renunciado a los bienes inmateriales más preciados del hombre: la libertad, la democracia, los derechos fundamentales. Ante este tipo de situaciones, reiteramos, son los tribunales, cortes y salas constitucionales los que deben evitar que esto suceda.

Con todo, el problema está en lo que pasará si estos controles jurídicos que debían ejercer los tribunales, cortes y salas constitucionales no se ejercen, como sucedió en 2007 en el caso de Venezuela. Toda la responsabilidad por el mantenimiento del Estado democrático quedará casi en último término en manos del pueblo y de la decisión que tome aprobando o no la reforma constitucional en un referendo.

En Venezuela el año pasado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia evadió totalmente pronunciarse sobre el fondo de la reforma constitucional, aunque para despejar dudas a favor del presidente de la República señaló que a todo evento no se violaba principio fundamental alguno de la Constitución si se eliminaban los límites que existen en la Constitución venezolana para que un presidente que tiene seis años para ejercer su cargo sólo pueda ser reelecto sólo por seis años más. En opinión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a pesar de que Venezuela es un país presidencialista con antecedentes de largas dictaduras y caudillismos hegemónicos, no existe problema alguno por la eliminación de esos límites. Por lo demás, la Sala sostuvo reiteradamente que no era el momento para pronunciarse sobre la reforma, y que, en todo caso, en su oportunidad, luego de aprobada por referendo, esa instancia judicial podría conocer y decidir acciones que se intenten en contra de la reforma.

En 2007 en Venezuela el órgano jurisdiccional encargado de defender la Constitución renunció a ello, claudicó, y con ello menospreció los principios que está encargada de proteger. Sin embargo, el pueblo tuvo la sabiduría de expresar y decidir lo que los estudiados magistrados no pudieron ver o no se atrevieron a ver. Así las cosas, el pueblo rechazó en

una apretada votación el proyecto de reforma constitucional sometido a referendo en diciembre de 2007. El pueblo terminó ejerciendo su poder de control político como cuerpo electoral para suplir las deficiencias de las instituciones. La pregunta que nos hacemos, ante las constantes amenazas del presidente de la República de proponer una enmienda constitucional en el 2010 para poder ser reelecto en el cargo: ¿volverá la Sala Constitucional a claudicar en el ejercicio de las funciones que tiene asignada constitucionalmente? ¿Qué pasará si el pueblo no puede controlar políticamente la reforma y ésta es aprobada por referendo? Será allí donde nuevamente veremos a nuestro sistema de justicia constitucional en la encrucijada.