



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE
EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

SALA CONSTITUCIONAL

Magistrada Ponente: LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO

Expediente N° 07-1282/07-1362

El 11 de octubre de 2007, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia acumuló de oficio dos solicitudes de interpretación que fueron ejercidas respecto del **ARTÍCULO 344 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**, a fin de decidirlos en un único fallo. Tales solicitudes son las siguientes:

1) Solicitud interpuesta el 20 de septiembre de 2007 por el ciudadano **VICENTE DÍAZ SILVA**, titular de la cédula de identidad N° 6.023.515, actuando en su carácter de Rector Electoral del Consejo Nacional Electoral y Presidente de la Comisión de Participación Política y Financiamiento, asistido por los abogados Ana Julia Niño, Willmary Comus Moreno y Rodolfo Cotes, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo los Nros. 37.586, 51.504 y 51.780, respectivamente.

2) Solicitud interpuesta el 18 de septiembre de 2007, por los ciudadanos **JULIO ANDRÉS BORGES, CARLOS OCARIZ, HENRIQUE CAPRILES, JUAN CARLOS CALDERA LÓPEZ, TOMÁS GUANIPA, RICHARD GUEVARA, ELENIS RODRÍGUEZ, MÁXIMO SÁNCHEZ, EDINSON FERRER, MILAGROS VALERA, JOSÉ RAMÓN SÁNCHEZ, MIGUEL RIVAS, ANDRÉS BELLO** y **ALBIMAR ESCALONA**, titulares de las cédulas de identidad Nros 10.890.645, 9.668.571, 9.971.631, 11.033.858, 9.748.105, 6.240.374, 8.365.055, 7.684.819, 15.839.631, 6.507.399, 6.888.005, 12.174.293, 11.007.347 y 6.494.690, respectivamente, actuando con el carácter de electores y militantes de la organización con fines políticos **MOVIMIENTO PRIMERO JUSTICIA**, asistidos por el abogado Juan Carlos Caldera López, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el N° 65.672.

Concluida la sustanciación de la causa, esta Sala decide la solicitud planteada en los términos

siguientes:

I ANTECEDENTES

El 20 de septiembre de 2007 el ciudadano Vicente Díaz Silva, ya identificado, introdujo en esta Sala el escrito contentivo de la solicitud de interpretación del artículo 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; de él se dio cuenta el 24 de septiembre de 2007 y se designó ponente a la Magistrada Luisa Estella Morales Lamuño, quien, con tal carácter, suscribe el presente fallo, formándose con éste el expediente identificado con el N° 07-1282.

El 18 de septiembre de 2007, se consignó la solicitud respecto de la referida norma constitucional, presentada por los ciudadanos Julio Andrés Borges, Carlos Ocariz, Henrique Capriles, Juan Carlos Caldera López, Tomás Guanipa, Richard Guevara, Elenis Rodríguez, Máximo Sánchez, Edinson Ferrer, Milagros Valera, José Ramón Sánchez, Miguel Rivas, Andrés Bello y Albimar Escalona, *supra* identificados. El 3 de octubre de 2007 se dio cuenta de la solicitud en Sala. A este caso se le asignó el N° 07-1362.

El 5 de octubre de 2007, esta Sala se declaró competente para conocer de la causa contenida en el expediente 07-1282 y admitió la solicitud. Asimismo, ordenó notificar al Fiscal General de la República, Procuradora General de la República y Defensor del Pueblo para que en el lapso de cinco días de despacho siguientes a su notificación, consignen -si lo consideran necesario- escrito contentivo de su opinión respecto de la interpretación requerida; además, se ordenó publicar un edicto de llamado a los interesados. El 5 de octubre de 2007, fueron practicadas las notificaciones ordenadas y el 6 de ese mismo mes y año fue publicado el edicto.

El 11 de octubre de 2007, esta Sala Constitucional mediante decisión N° 1.835, admitió la causa contenida en el expediente 07-1362 y la acumuló de oficio al expediente 07-1282, a los fines de que continúen en un único trámite.

El 17 de octubre de 2007, la abogada Gladys Gutiérrez Alvarado, en su carácter de Procuradora General de la República, consignó ante la Sala escrito contentivo de la opinión de la Procuraduría General de la República con relación al alcance, contenido e inteligencia del artículo 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

El 18 de octubre de 2007, los abogados Carlos Escarrá Malavé, Víctor Álvarez Medina y Gilberto Hernández Kondryn, titulares de las cédulas de identidad Nros. 3.632.966, 12.422.136 y 13.580.516, respectivamente, el primero actuando como Diputado a la Asamblea Nacional y los otros como ciudadanos inscritos en el Registro Electoral, asistidos por el abogado Víctor Álvarez Medina, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el N° 72.026, consignaron ante la Sala escrito solicitando intervenir en la presente causa y sean tomadas en cuenta sus consideraciones en torno a la interpretación del artículo 344 constitucional.

El 18 de octubre de 2007, la abogada Roxana Orihuela Gonzatti, inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el N° 46.907, actuando en su condición de Fiscal Segunda del Ministerio Público, solicitó aclaratoria del fallo dictado por esta Sala N° 1.835 del 11 de octubre de 2007. En este sentido, sostuvo que la Sala debió suspender las notificaciones ordenadas en el expediente N° 07-1282 y que al “(...) *acordar la acumulación era preciso que se citara previamente a los interesados en el expediente N° 07-1362, citación que no consta en autos*”.

El 23 de octubre de 2007, la abogada Roxana Orihuela Gonzatti, ya identificada, presentó escrito de opinión sobre la interpretación del artículo 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

II

FUNDAMENTO DE LA SOLICITUD EN EL EXPEDIENTE N° 07-1282

En el escrito contentivo de la solicitud de interpretación presentada por el ciudadano Vicente Díaz Silva, éste sostuvo respecto del artículo 344 de la Constitución, lo que a continuación se resume:

Que la norma constitucional cuya interpretación se requiere a esta Sala, es del siguiente tenor:

“Artículo 344. El proyecto de Reforma Constitucional aprobado por la Asamblea Nacional se someterá a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción. El referendo se pronunciará en conjunto sobre la Reforma, pero podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral”.

Que “(...) *tratándose ésta de una solicitud de interpretación de una norma constitucional, esto es el del contenido y alcance del artículo 344, esta Sala Constitucional resulta competente para conocer de ella. Además, es esta máxima instancia la habilitada como último intérprete de la Constitución y garante de la supremacía constitucional y de su uniforme interpretación y aplicación*”.

Que su legitimación se deriva “(...) *de la condición de Rector Electoral designado en representación de la sociedad civil, de la forma en que lo pauta la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 296 y el artículo 30 de la Ley Orgánica del Poder Electoral*”.

En este sentido sostuvo que “(...) *la duda que se cierne sobre el mencionado artículo 344 impide*

que en el seno del Consejo Nacional Electoral se tomen decisiones acordes con sus funciones primarias: el CNE está obligado a facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos, no puede eludir en modo alguno, que es él quien tiene las más amplias competencias en materia de registro civil y electoral, por tanto su intervención para validar los porcentajes exigidos para el ejercicio de las facultades que tienen los electores y electoras es de su exclusividad y absoluta responsabilidad. Mal podrían, por ejemplo los electores recoger una lista de rúbricas y afirmar que ellos constituyen ese 5 % exigido en el artículo 344, si antes el CNE no valida que efectivamente ese número de firmas representa el porcentaje del universo total del registro civil y electoral”.

Que “(...) el hecho que la norma aludida presente dudas y ambigüedades impide que el CNE actúe de conformidad con sus obligaciones legales y constitucionales; pero en cuanto al punto particular que (le) hace asistir ante la competente autoridad de esta Sala Constitucional, tiene que ver con que la imprecisión del 344 impide el digno ejercicio de (su) labor como Rector Electoral elegido para representar la Sociedad Civil, impide que (su) propia actuación se compagine con el juramento formulado ante la Asamblea Nacional e imposibilita que las decisiones que se tomen en el futuro inmediato, por ejemplo respecto a la aprobación de normativas para regular el referendo para la reforma constitucional, se hagan desde la seguridad jurídica que se debe brindar al elector y a las organizaciones que deseen participar por una u otra opción de referendo”.

Que igualmente actúa “(...) como Presidente de la Comisión de Participación Política y Financiamiento, instancia encargada de promover la participación ciudadana en los asuntos públicos, no sólo del ciudadano elector sino de todas las organizaciones con fines políticos que hacen vida en Venezuela. Como ya (ha) apuntado, la ambigüedad de la norma, la posibilidad de que se hagan tantas interpretaciones como intereses confluyan en este escenario, o en otros que quizás no hemos considerado aún, (le) impiden actuar en consonancia con las exigencias de (su) cargo, toda vez que las decisiones que (tengan) que tomar siempre van a estar contaminadas por los vaivenes políticos del momento y no por la justa y correcta protección de los derechos de los electores, actividad con la que (se) siente obligado, por haber sido elegido como representante de una sociedad civil que demanda de sus servidores públicos el mejor comportamiento y el desempeño digno de la actividad que se le encomienda”.

Que todas esas razones “(...) evidencian el interés actual, particular, legítimo y directo del Rector Electoral Vicente Díaz Silva, pues lo ambiguo y oscuro del artículo 344 constitucional y las diferentes interpretaciones que ya han surgido en torno a esa norma (le) impiden el pleno ejercicio de (su) derecho y deber constitucional, de ajustar (su) conducta en el ejercicio del cargo con apego a los principios y normas constitucionales; todo ello sin quitarle méritos a la afectación directa de los ciudadanos y ciudadanas electoras”.

Como justificación del ejercicio de la presente solicitud sostuvo el Rector Vicente Díaz Silva que de la norma constitucional “(...) ya se han expuesto al menos dos tesis en absoluta contradicción una frente a la otra, lo cual, de antemano, no es censurable. Sin embargo, si esas interpretaciones se materializan en actos

que atienden a una interpretación restrictiva y aislada del artículo 344, existiría la amenaza constante de violación de normas y principios constitucionales. Es justamente esa preocupación, esa amenaza que se cierne sobre toda la sociedad civil o sobre cada ciudadano en particular que motiva al ejercicio del presente recurso de interpretación de la norma señalada”.

Que “(...) la polivalencia del contenido del artículo 344 se hace más evidente ante el hecho concreto de la presentación del Proyecto de Reforma Constitucional por parte del Presidente de la República, efectuado el 15 de agosto del presente año, valga decir, al final del período de sesiones de la Asamblea Nacional. Desde ese momento se han tejido al menos dos tesis que tratan de explicar el significado y alcance del artículo 344 constitucional, sobre todo en el punto relativo a la forma en que se debe votar el proyecto, una vez que es aprobado por la Asamblea Nacional”.

Que “(...) la norma indica que el referendo se pronunciará en conjunto sobre la reforma, sin embargo crea una excepción al dejar abierta la posibilidad de que se vote en forma separada hasta una tercera parte de ella, si lo llegara aprobar un número no menor de una tercera parte de la Asamblea; o si en la iniciativa lo solicitare el Presidente o un número no menor del 5% de los electores inscritos”.

Que frente a esta norma se presentan dos versiones, a saber:

“(...) a) Una que afirma que quien tiene la iniciativa al presentar la reforma es el único habilitado para, a su vez, solicitar que su propuesta sea votada en forma separada o no, esto es quien ejerce la iniciativa acapara todo el proceso y cada una de las etapas de la reforma y excluye al resto del ejercicio de propuestas para la votación separada. Vale decir, que esta tesis pudiera estar haciendo una interpretación restrictiva y aislada del artículo 344, con relación al resto de las normas aplicables al proceso de reforma constitucional.

b) Otra interpretación indica que la reforma constitucional se concibe como un proceso que se administra en diferentes fases, todas concatenadas. Y cada una de esas fases es regulada en el Capítulo II del Título IX de la Constitución. Por tanto, considera que el artículo 344 debe ser analizado en forma armónica con el resto de las disposiciones allí contenidas, especialmente con el artículo 342, que regula la legitimación activa para la reforma. Así que una cosa es tener la vocación constitucional para presentar proyectos de reformas a la Constitución y otra distinta es conservar la facultad para solicitar la votación separada del proyecto, culminada la fase de aprobación que le compete a la Asamblea Nacional. Conforme a esta posición, asegurar lo contrario sería cercenar el derecho de los legitimados por el constituyente patrio y permitir que quien ejerza la iniciativa acapare todo el proceso de reforma, excluyendo que otros, habilitados igualmente por la Constitución, puedan solicitar la votación separada”.

Que esta “(...) última tesis se sostiene al concebir que el proceso de reforma constitucional se desarrolla mediante procedimientos claramente distinguidos en el mismo Capítulo II del Título IX relativo a la reforma constitucional. De allí que, el Constituyente optó por regular el proceso de reforma por fases:

- a) la iniciativa: regulada en el artículo 342;*
- b) el trámite de presentación del proyecto, admisión del mismo y aprobación final por parte de la*

Asamblea, contenido en el artículo 343. Esta norma expresa claramente el número de discusiones que deben darse en la instancia parlamentaria y el contenido de esas discusiones, igualmente indica que el proyecto se considera aprobado con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea y, c) el referendo como tal, regulado en el artículo 344, allí se recoge el tiempo en que debe ser sometido a referendo el proyecto aprobado, y la forma en que se votará el mismo, quedando expuesta allí mismo la posibilidad de que la votación se haga en forma separada siempre que lo solicite alguno de los legitimados, esto es: i) si lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional; ii) o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República y iii) o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral”.

Que “(...) el hecho de que el Constituyente regulara las fases en artículos distintos (la iniciativa de reforma en el artículo 342 y la solicitud de votación en el 344), y que exigiera condiciones diferentes para las diferentes etapas que se desarrollan, permite presumir que indistintamente de quien ejecute la fase primaria de iniciativa, no puede devenir en afección o exclusión respecto de las fases subsiguientes y del actuar del resto de los legitimados en la reforma constitucional. Además, si el Constituyente hubiera querido unir ambas fases lo hubiera regulado en una sola norma, hubiera planteado en el mismo artículo 342 que quien ejerza la iniciativa tiene el monopolio de decidir si la propuesta podría votarse o no en forma separada, pero no lo hizo, sino que, por el contrario lo reguló en una norma distinta, en el artículo 344”.

Que, por tanto, “(...) delimitar el verdadero contenido, alcance e inteligencia de la norma es una necesidad real, concreta y actual, para que no quede dudas respecto al derecho del elector inscrito en el registro civil y electoral (representado en ese 5% exigido en la norma constitucional, cuya interpretación se solicita) de que pueda solicitar la votación separada del proyecto de reforma constitucional, una vez que éste es aprobado por la Asamblea Nacional”.

Que de allí que sea necesario considerar también, para una mejor interpretación, lo expuesto en el artículo 342 constitucional, “(...) por cuanto, ambas normas conforman el entramado constitucional que explica las diferentes etapas que concurren al llamado de reforma constitucional”. Que ambas normas regulan etapas distintas que deben llevarse a cabo una vez que se activa el mecanismo de reforma constitucional “(...) pero que al momento de interpretarse no aparecen como divorciadas sino complementarias. De otra manera no podría entenderse porque el constituyente exige, por ejemplo, porcentajes distintos cuando actúan los electores: para la iniciativa, que exige el 15% de los inscritos y para la votación separada exige el 5%”.

Que “(...) la sola duda en la interpretación de esta norma pudiera amenazar seriamente la recta aplicación de principios constitucionales y el pleno ejercicio de derechos reconocidos expresamente en esta misma Constitución. A saber; el derecho a la participación ciudadana, el derecho de los ciudadanos a ejercer su vocación de iniciativa de reforma constitucional o el derecho de los mismos a solicitar que el

proyecto aprobado por la Asamblea sea votado en forma separada, a pesar de que (sic) no haber tenido la iniciativa”.

Es por lo expuesto que solicita a la Sala “(...) *interprete el alcance y sentido del contenido del artículo 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de manera que permita determinar sin lugar a dudas si quien ejerce la iniciativa de reforma constitucional es el único habilitado para indicar la forma en que la misma puede votarse (en forma separada o conjunta); o si más bien se trata de situaciones distintas y por tanto, no importa quien ejerza la iniciativa, permitiendo que la Constitución asegure la participación ciudadana en un evento de tanta importancia, conservándose intacta la garantía prevista en el artículo 344 respecto a la solicitud que formule el 5% de los electores inscritos en el registro electoral”.*

Finalmente, pidió a la Sala, con base en los argumentos señalados *supra*, lo siguiente:

“(...) **Primero:** *que el presente recurso de interpretación sea admitido y se tramite conforme a la ley, con el objeto de obtener una sentencia en la cual se establezca el contenido de la materia objeto de esta acción. Segundo:* *igualmente solicitamos que basado en las razones de hecho y de derecho que se explicaron en el presente escrito, esta Sala Constitucional haga valer el valor supremo de la Constitución y, en consecuencia, interprete y explique el contenido y alcance del artículo 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.*

III

FUNDAMENTO DE LA SOLICITUD EN EL EXPEDIENTE N° 07-1362

Por su parte sostuvieron los ciudadanos Julio Andrés Borges, Carlos Ocariz, Henrique Capriles, Juan Carlos Caldera López, Tomás Guanipa, Richard Guevara, Elenis Rodríguez, Máximo Sánchez, Edinson Ferrer, Milagros Valera, José Ramón Sánchez, Miguel Rivas, Andrés Bello y Albimar Escalona, respecto de la norma constitucional a interpretar, lo siguiente:

Que el “(...) *motivo de esta acción (...) no es otro que el interés legítimo, actual e inmediato que como ciudadanos y electores tenemos en que esta ilustre Sala Constitucional (...) aclare, con base en una interpretación sistemática y finalista del citado artículo 344 de la Constitución, si la Asamblea Nacional o, en su defecto, el Consejo Nacional Electoral, en tanto Poderes Públicos, están en la obligación de someter a referéndum, en una única consulta, la totalidad de las modificaciones que contenga una Propuesta de Reforma Constitucional, presentada por el Presidente de la República o por el cinco por ciento (15%) (sic) o más de los electores inscritos en el Registro Electoral, cuando la Propuesta incluye más de una modificación a la Constitución (...), supuesto en el cual se limitaría a los ciudadanos a escoger entre dos (2) opciones: votar a favor de la totalidad de las modificaciones propuestas o votar en contra de la totalidad de las mismas; o si, por el contrario, a objeto de ampliar la libertad de elección de los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral, es decir, para garantizar plenamente el ejercicio del derecho*

a la participación política conforme al principio pro libertatis, la Asamblea Nacional o, en su defecto, el Consejo Nacional Electoral, en tanto Poderes Públicos, están en la obligación de someter a referéndum, en una única consulta de manera separada todas y cada una de las modificaciones contenidas en la Propuesta de Reforma Constitucional, con independencia de que ésta haya sido presentada por el Presidente de la República o por el cinco por ciento (5%) o más de los electores inscritos en el Registro Electoral, supuesto en el cual los ciudadanos tendrían muchas más opciones de decisión, pues estarían en libertad de: (i) de votar a favor de todas las modificaciones propuestas, (ii) votar en contra de todas las modificaciones propuestas, o, la más democrática de las opciones, (iii) votar a favor de algunas de las modificaciones que se proponen y votar en contra de otras de las modificaciones que se proponen, dentro de los límites señalados en el artículo 344 constitucional, objeto de interpretación de este recurso”.

Que el “(...) caso que nos trae hasta ustedes, es el hecho que en reiteradas ocasiones de forma pública comunicacional, diferentes representantes de los poderes públicos tanto del Electoral como del Legislativo, han emitido opiniones sobre el criterio que debe tener el Consejo Nacional Electoral, respecto al artículo 344 constitucional de cara al Proyecto de Reforma Constitucional, presentado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela ante la Asamblea Nacional el día 15 de agosto de 2007, para su aprobación en consulta popular como lo establece el Artículo 344 de nuestra Carta Magna, aseverando que éste (sic) Poder Electoral, no tiene competencia para cambiar en ninguna manera la reforma solicitada en iniciativa por el Presidente de la República y sólo el que tiene la iniciativa de la Reforma Constitucional es el que pudiera solicitar la separación de la pregunta, la cual, será sometida a consulta popular aprobatoria de la reforma solicitada o en su defecto la Asamblea Nacional en los términos que lo impone el mismo artículo 344 de nuestra norma primaria, dejando la tercera opción que muestra el artículo supra mencionado sin ningún efecto evidente, el hecho de que pueda ser solicitada de forma popular la separación del articulado el cual será sometido a consulta popular. Esta interpretación errónea, a nuestro parecer, también compartida por algunos representantes del Poder Ejecutivo de nuestra nación, acarrea una grave violación de derechos constitucionales ciudadanos, violando principios consagrados en nuestra Carta Magna que son, hoy por hoy, derechos de vida”.

Que el artículo 344 de la Carta Magna debe ser interpretado en concatenación con el artículo 62, señalando respecto de éste último que: “(...) consagra de forma directa e irrefutable el principio de participación protagónica de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos, y es definitivamente un asunto público la reforma de la Constitución que rige los derechos fundamentales de las (sic) ciudadanos de un país. Los principios constitucionales no están sometidos a ningún interés ‘supra’ del Estado, estos principios son plasmados para que sean estos lo que regulen al poder, nuestra Carta Magna establece este principio claramente en pro de la defensa del rol protagónico del pueblo y para que sea éste el que tenga siempre la última palabra de los asuntos políticos de nuestra nación, como bien el colectivo es donde reside la soberanía capaz de darle vida a los verdaderos procesos de cambio que se puedan dar en un sistema democrático. Por esta razón que el final del artículo antes expuesto, resalta la obligación del Estado de garantizar el completo desarrollo de este principio a fin que se generen las condiciones mas (sic) favorables para la practica (sic) de la democracia protagónica y participativa que tanto han

recalcado en nuestro vocabulario democrático, y es la vía de solicitud popular mediante manifestaciones de voluntad siempre guiada y garantizada por el Poder Electoral, una de las formas mas (sic) directa (sic) que el pueblo como parte primaria del Estado, pueda ser parte de las decisiones que se toman en los asuntos públicos de nuestra nación”. Que esta misma idea la hallan en los artículos 71, 72 y 342 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Que “(...) la Carta Magna le da forma clara de participación a la colectividad, siempre colocando la solicitud popular al lado y al mismo rango del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo y, de forma no excluyente al pueblo como iniciante de procesos refrendarios (sic) para aprobaciones, consultas, abrogaciones o transformaciones de suma importancia para el destino democrático de nuestra nación. Es importante observar, que en la redacción del constituyente, para diferenciar el modo de iniciativa popular, de la iniciativa de los otros dos poderes capaces se utiliza la conjunción de alternativa “o”, como mecanismo de igualdad en los rangos de las iniciativas para los casos planteados [se refiere al artículo 342]. El artículo 344 constitucional, objeto del presente Recurso de Interpretación, expone la iniciativa de separación de la Reforma Constitucional para ser objeto de consulta popular, esta separación se basa en la forma a ser consultado el pueblo sobre la Reforma planteada, en nuestro caso por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela”.

Respecto de la interpretación que se le debe dar al artículo 344 señalaron, lo siguiente: “(...) que es doctrina pacífica y universal, que el método de interpretación, de la constitución (sic) por ser un articulado constitutivo de derechos y tener estos carácter progresivo, su interpretación debe ser de manera integral, queremos destacar que aun en el supuesto negado de interpretación gramatical (erróneo para el caso de interpretación) nos lleva forzosamente a darle vida a la iniciativa popular para solicitar la votación por separado, nos atrevemos a dar una breve explicación de las herramientas gramaticales utilizadas por el constituyente para darle sentido al articulado que hoy nos interesa.

Este artículo Constitucional en la parte subrayada por los exponentes de este escrito, le da una excepcionalidad al hecho de que la consulta de la reforma se pronunciará en conjunto sobre la misma, dando diferentes iniciativas claras a esta excepción como que sea una tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional, o el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores y electoras inscritos en el Registro Civil y Electoral. Claramente podemos observar que el Constituyente le da a tres sujetos, actores la capacidad de solicitar la separación en temas hasta una tercera parte de la reforma para su consulta, a la Asamblea Nacional, al Presidente o a una iniciativa popular, utilizando la conjunción de alternatividad “o” antes de cada actor, herramienta gramatical utilizada para denotar alternativa entre varias opciones. Es elemental dejar claro que en ningún momento la utilización de esta herramienta gramatical puede ser hecha de una forma excluyente a las otras alternativas, y mucho menos en el caso que nos concierne, donde es la iniciativa popular la única que en este momento solicita la separación de la reforma en parte para su consulta popular.

Una interpretación en contrario nos llevaría al absurdo de negar la premisa conocida por todos de, que el puede (sic) lo mas (sic) puede lo menos, y más aún invertiría el control del poder constituyente (el

pueblo) sobre el poder constituido, principio que inspira las herramientas de referenda a lo largo de nuestro texto constitucional.

En cuanto al criterio de algunos poderes públicos donde establece que éste (sic) artículo (sic) está directamente vinculado con el artículo (sic) 342 constitucional, el cual habla de la iniciativa para proponer la Reforma Constitucional, el constituyente establece claramente los dos momentos en la iniciativa popular, separada una de la otra, el artículo (sic) 342 expone el derecho que tienen los ciudadanos con una iniciativa popular del quince por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral, de presentar un proyecto de reforma el cual se someterá a los procesos estipulados en los artículos 343 y 344 constitucionales. El artículo (sic) 344 habla de los mecanismos de consulta popular del proyecto de reforma sancionado por la Asamblea Nacional, presentado por cualquiera de los tres actores capaces de presentar proyecto (sic), descritos taxativamente en el artículo (sic) 342 y sin ser cualquiera de estos tres proponentes los dueños de la solicitud de la excepcionalidad planteada en el 344, como forma de consulta popular, mas (sic) bien, es el artículo (sic) 344 que le da iniciativa a los ciudadanos y ciudadanas de poder activar esta excepcionalidad que el constituyente nos presenta, para así darle más poder al ciudadano elector y reforzar este principio de democracia protagónica y participativa que tanto protege nuestra Carta Magna.

Por lo antes expuesto, honorables Magistrados, ocurrimos ante su competente autoridad, a los fines de solicitar sea **interpretado** en absoluto apego a la norma constitucional, al carácter progresivo de los derechos humanos, y a los principios democráticos, que fundamentan esta constitucion (sic), el contenido del artículo (sic) 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, especialmente cuando se trata de la posibilidad de votar separadamente hasta una tercera parte de la Reforma, siendo indiferente el actor que hubiere tenido la iniciativa, para que sea derecho del ciudadano decidir cómo y de qué forma va a ser consultado de (sic) una reforma constitucional tan importante en el destino de nuestro país”.

Por tales motivos, peticionaron se resuelva las dudas de interpretación del artículo 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, mediante la definición del sentido y alcance del precepto, a partir de una interpretación sistemática y finalista del mismo, que aclare si con base en ese artículo los Poderes Legislativo y Electoral están en la obligación de someter incluso en una única consulta, por separado, individualmente, las propuestas de modificación constitucional, cuando la Reforma aprobada por la Asamblea Nacional incluya más de una propuesta de modificación de la Carta Magna, como garantía de ejercicio del derecho a elegir de los ciudadanos venezolanos, todo ello en atención a lo establecido en el Preámbulo y los artículos 2, 19, 6 y 62 del mismo Texto Fundamental.

IV

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El 17 de octubre de 2007, la abogada Gladys Gutiérrez Alvarado, en su carácter de Procuradora General de la República, consignó ante la Sala escrito contentivo de la opinión de la Procuraduría General de

la República con relación al alcance, contenido e inteligencia del artículo 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; en este sentido sostuvo:

Que “(...) de la redacción de la citada norma se puede destacar lo siguiente:

En primer término, el proyecto de reforma constitucional debe ser sometido a referéndum dentro de los 30 días siguientes a su sanción con el quórum requerido, lo que significa, que previamente debe haberse cumplido con las tres (3) discusiones de ley en un plazo máximo de dos (2) años, contados a partir desde que se presentó el proyecto de reforma constitucional a la Asamblea Nacional”.

Que “(...) en segundo término, la norma establece como una regla general que, el referéndum se pronuncie en conjunto sobre la reforma, ello significa, que los electores y las electoras inscritas manifiesten su aprobación o no al proyecto de reforma constitucional”.

Que “(...) de igual manera, establece como una excepción a la regla, que la reforma pueda votarse **separadamente hasta una tercera parte de ella**, si así fuera aprobado por un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional, **o si en la iniciativa de reforma**, así lo hubiera solicitado el Presidente de la República o el electorado en un número no menor del cinco por ciento (5%) de los inscritos en el Registro Civil y Electoral” (Resaltado del escrito).

Que “(...) resulta claro que la Asamblea Nacional como órgano del Poder Público Nacional, deliberante y de representación popular por excelencia, siempre tendrá la posibilidad de decidir, si la reforma se somete a referéndum en conjunto o separadamente hasta una tercera parte de ella, indistintamente del sujeto u órgano promovente de la misma, decisión que en todo caso, debe verificarse en la fase de discusión y sanción del proyecto de reforma constitucional”.

Que “(...) en lo que respecta a la posibilidad de que el Presidente de la República o un número no menor del cinco por ciento (5%) de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral, solicite que el referéndum se pronuncie en conjunto o separadamente sobre la reforma hasta una tercera parte de ella, este Órgano Asesor del estado, deduce del sentido gramatical de las palabras, de su orden y la redacción en la oración, que **esa facultad corresponde al promovente de la reforma al momento de la iniciativa de la misma**, es decir, **corresponde al presentante de la iniciativa e indicando en esa oportunidad la excepción consagrada en el artículo 344 constitucional, de someter el proyecto de reforma a referéndum en forma separada hasta una tercera parte de ella, si el promovente no solicita en esa oportunidad la votación separada, aplicará el principio general de la norma, según la cual el referéndum debe pronunciarse en conjunto sobre la reforma”** (Resaltado del escrito).

Que “(...) la conjunción ‘o si’ determina en primer lugar que, **la oportunidad para realizar la solicitud de la votación separada** (excepción de la norma), es al momento de presentar la iniciativa (artículo 342), tal como se desprende de la frase ‘**o si en la iniciativa**’; y, en cuanto a la conjunción ‘o’,

determina el promovente que lo solicita, bien sea el Presidente de la República o el electorado en un número no menor del quince por ciento (15%) de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral” (Resaltado del escrito).

*Que “(...) la norma contenida en el artículo 344 de la Ley Fundamental, establece la **oportunidad** en la cual debe solicitarse que el referéndum se pronuncie separadamente hasta una tercera parte del proyecto de reforma constitucional. Esa oportunidad, según se desprende del propio texto de la norma, es **en la iniciativa de la reforma**, es decir, en la primera fase del proceso de reforma constitucional previsto en el artículo 342 eiusdem, de allí que se justifique que la Constitución exija un quórum de participación del quince por ciento (15%) para que el electorado presente una propuesta de reforma constitucional, y un porcentaje distinto, a saber, cinco por ciento (5%), en caso de solicitar en la iniciativa que la reforma constitucional sea sometida a referéndum separadamente hasta un tercera parte de ella” (Resaltado del escrito).*

Que de acuerdo con lo expuesto pueden presentarse los siguientes escenarios “(...) Primero, en caso de que la iniciativa de la reforma constitucional la tome el quince por ciento (15%) del electorado, podría darse el supuesto que ese porcentaje del electorado presente dicha iniciativa acogándose al principio general consagrado en el artículo 344 Constitucional, es decir, que el referéndum se pronuncie en conjunto sobre el proyecto de reforma sancionado por la Asamblea Nacional, situación esta que se entiende tácitamente al no expresarse en la iniciativa lo contrario, sin embargo, en la misma fase de iniciativa podrían (sic) un cinco por ciento (5%) del electorado, solicitar la excepción de la regla, en el entendido que, el referéndum se pronuncie separadamente hasta una tercera parte del proyecto de reforma, de allí que existan porcentajes distintos de participación del electorado, es decir, un quince por ciento (15%) para la iniciativa de la reforma (artículo 342 Constitucional) y un cinco por ciento (5%) para la solicitud de que el referéndum se pronuncie separadamente sobre la reforma hasta una tercera parte de ella (artículo 344 eiusdem)”.

Que el segundo escenario sería “(...) que la iniciativa de reforma constitucional la tome la Asamblea Nacional o el Presidente de la República, caso que nos ocupa actualmente, aplica la misma situación en el entendido de que en la fase de iniciativa puede un número no menor del cinco por ciento (5%) del electorado, solicitar que el proyecto de reforma constitucional que sancione la Asamblea Nacional, sea sometido a referéndum pronunciándose separadamente hasta una tercera parte de ella”.

*Con base en lo expuesto, la Procuraduría General de la República “(...) considera que en la norma constitucional cuya interpretación es solicitada, se observa con meridiana claridad que la oportunidad para solicitar **un pronunciamiento separado sería en la fase de iniciativa de reforma constitucional y no en la fase de sanción o aprobación de la misma**, y que bajo ninguna circunstancia, la interpretación planteada conllevaría a cercenar el derecho de los legitimados por el constituyente patrio y permitir que quien ejerza la iniciativa reserve todo el proceso de reforma, excluyendo a otros habilitados para solicitar*

la votación separada, dado que está previsto en las normas que regulan el proceso de reforma constitucional, la participación del electorado en cuanto a la posibilidad de solicitar que el referéndum se pronuncie separadamente sobre la reforma hasta una tercera parte de ella, sólo que el constituyente originario previó que esa posibilidad se diera en la fase de iniciativa de la reforma constitucional, sin que ello signifique, insistimos, que el promovente se reserve todo el proceso en las fases de iniciativa, discusión y sanción, así como en la fase de aprobación”.

V

OPINIÓN DE LOS TERCEROS INTERVINIENTES

El 18 de octubre de 2007, los abogados Carlos Escarrá Malavé, Víctor Álvarez Medina y Gilberto Hernández Kondryn, ya identificados, consignaron ante la Sala escrito a los fines de intervenir en la presente causa y presentaron su opinión respecto del sentido y alcance que debe dársele al artículo 344 constitucional. En este sentido, sostuvieron lo que a continuación se resume:

Que “(...) la norma prevista en el artículo 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, indica de manera expresa y en calidad de **REGLA GENERAL**, que el referendo que deba realizarse para someter a la aprobación popular la propuesta de Reforma planteada, debe ser realizado sobre la propuesta en su conjunto, siendo ello expresamente señalado en dicha norma constitucional, cuando de manera categórica indica que ‘El referendo se pronunciará en **conjunto sobre la Reforma**’” (Resaltado del escrito).

Que “(...) la norma se presenta clara al estipular los supuestos de excepción en los que sería procedente, **sólo de efectivamente verificarse los mismos**, la votación en forma separada de la propuesta de Reforma Constitucional realizada, contemplándose a tales efectos tres (03) concretos y específicos casos muy bien delimitados por el Constituyente”.

Que “(...) el primero de ellos está determinado por el hecho de que la votación sobre la propuesta de Reforma Constitucional podrá realizarse de manera diferente a la conjunta que es prevista como regla general, si así efectivamente es determinado por la Asamblea Nacional, mediante una votación que refleje o comporte al menos una tercera parte de dicho órgano legislativo. En otras palabras, podrá ser votada la propuesta de Reforma Constitucional de forma separada, pero sólo hasta una tercera parte de la propuesta realizada, si así es efectivamente aprobado por la Asamblea Nacional durante el proceso de análisis y discusiones al que alude el artículo 343 constitucional. De tal manera que, constituye la Asamblea Nacional el órgano del poder público que se encuentra facultado constitucionalmente para determinar si efectivamente la propuesta presentada, en lugar de ser votada de manera conjunta, debe ser sometida a referendo en forma separada, como bien lo dispone el artículo 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. (Resaltado del escrito).

Que el segundo “(...) de los supuestos excepcionales que se encuentran previstos en el artículo 344 constitucional, para que la propuesta de Reforma Constitucional realizada pueda ser votada en forma separada, lo constituye el que efectivamente así lo haya solicitado el ciudadano Presidente de la República, en su condición de proponente de la iniciativa de Reforma, al ser éste uno de los legitimados constitucionalmente para poder activar el mecanismo de Reforma Constitucional. Siendo ello así correspondería al Presidente de la República, cuando haya sido éste el que efectivamente haya realizado la propuesta de Reforma Constitucional, solicitar al momento de efectuar y presentar la propuesta ante la Asamblea Nacional, que la propuesta efectivamente sea sometida a referendo en forma separada, siempre teniendo la limitante de que ésta sólo lo podrá ser hasta en una tercera parte de la propuesta y nunca artículo por artículo, al estar ello expresamente vedado por el artículo 344 constitucional”.

Que el tercer y “(...) último supuesto de excepción previsto en la norma objeto de la interpretación constitucional solicitada, para efectivamente proceder a someter a referendo la propuesta de Reforma Constitucional en forma separada, consiste en el hecho de que la propuesta de Reforma Constitucional sea presentada por iniciativa de los electores y electoras inscritos en el Registro Civil y Electoral, en el porcentaje determinado en el artículo 342 constitucional, y que efectivamente los mismos, al momento de la presentación de su propuesta, lo hayan efectivamente solicitado con por lo menos el porcentaje al que alude el propio artículo 344 constitucional, es decir, un número no menor del cinco por ciento (5%) de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral”.

Que “(...) de caras a la situación actual y al caso concreto que ha sido planteado por los accionantes en sus solicitudes de interpretación, debe destacarse que la iniciativa de Reforma Constitucional ha sido tomada por el Presidente de la República, habiendo sido presentada la misma en fecha 15 de agosto del año en curso ante la Asamblea Nacional, con lo cual, de acuerdo a lo previsto en el artículo 344 de la Constitución Bolivariana de Venezuela, únicamente existirían dos legitimados o competentes para poder solicitar que la Reforma Constitucional planteada pueda ser votada de forma separada, a saber: (i) El propio Presidente de la República, al haber sido él en el presente caso quien asumió la iniciativa de Reforma Constitucional, o bien (ii) la Asamblea Nacional”.

Que “(...) resulta inviable proceder a votar la propuesta de Reforma Constitucional presentada por el Presidente de la República en forma separada, como en efecto lo pretenden los accionantes en el caso que nos ocupa, ya que no fueron verificados los supuestos de excepción que a tales efectos se encuentran previstos en el artículo en referencia, a los cuales se tuvo la oportunidad de hacer referencia precedentemente, al no haber sido ello solicitado por el Presidente de la República, en calidad de proponente de la Reforma Constitucional, así como tampoco haber sido ello acordado por la Asamblea Nacional, de lo que necesariamente debe derivarse que la excepción planteada en la referida norma constitucional, de procederse a someter a referendo la Reforma Constitucional en forma separada, no podría verificarse de acuerdo a nuestro ordenamiento constitucional, y en consecuencia debe pasarse a votar la Reforma en la manera normal que plantea el texto constitucional, es decir, en bloque y en forma conjunta, y así respetuosamente solicitamos sea declarado por esta Sala Constitucional”.

Que “(...) en los escritos presentados por los accionantes (tanto el correspondiente al ciudadano Vicente Díaz, como el de Julio Borges y otros), los mismos pretenden obviar lo previsto de manera expresa por la norma objeto de interpretación, que claramente señala que la excepción de proceder a someter la propuesta de Reforma Constitucional de manera separada, sólo podrá ser acordada por los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral, si los mismos así lo hubieren solicitado, en el porcentaje expresado en la norma, en la **INICIATIVA DE LA REFORMA**, lo que claramente comporta el hecho de que para formular dicha solicitud de excepción, debe haber sido asumida la iniciativa de Reforma Constitucional por parte de los propios electores, es decir, deben haber sido los mismos los que efectivamente hayan presentado la propuesta de Reforma Constitucional, en atención a lo previsto en el artículo 342 constitucional”.

Que “(...) es precisamente este el sentido bajo el cual fue prevista la norma en cuestión (artículo 344), ya que al ser los proponentes de la Reforma, los Electores y solicitar éstos al momento de proceder a presentar la propuesta, que la misma sea sometida a referendo en forma separada, sería la única manera en la que el referendo previsto en el artículo 344 constitucional, pueda efectivamente ser realizado en un máximo de treinta (30) días, como bien lo dispone la norma, ya que una postura o criterio diferente, como el planteado por el ciudadano Vicente Díaz en su solicitud de interpretación, así como los ciudadanos Julio Borges y otros, supondría una imposibilidad material de poder llevar a cabo el referendo en el período de tiempo que dispone el texto constitucional”.

Que “(...) si como afirma el ciudadano Vicente Díaz, luego de aprobada la propuesta de Reforma Constitucional por parte de la Asamblea Nacional, al haber sido agotado el proceso de discusiones que dispone el artículo 343 constitucional, los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral pueden efectivamente solicitar que la propuesta sea sometida a referendo en forma separada, no existiría materialmente el tiempo necesario para emprender el proceso de recolección de firmas, supervisado por el Consejo Nacional Electoral y luego el proceso de validación de las mismas, y posteriormente poder emprender el proceso de planificación del referendo contemplado en el artículo 344, el cual obviamente debería comenzar a planificarse luego de que efectivamente sea determinado si la propuesta será sometida a referendo en forma conjunta o separada, de existir las firmas válidas requeridas constitucionalmente para ello, en atención al lapso de treinta (30) días”.

Con fundamento en lo expuesto solicita a la Sala “(...) declare que la interpretación del artículo 344 constitucional, implica que la excepción planteada en la misma, en lo que respecta a la realización del referendo en forma separada, procede como una petición del cinco por ciento (5%) de los electores y electoras inscritos en el Registro Civil y Electoral únicamente cuando los mismos hayan sido los que efectivamente hayan asumido la iniciativa de Reforma Constitucional y presentado la propuesta de Reforma Constitucional, declarando a su vez esta Sala, como consecuencia de ello, que resulta inviable que el referendo a ser realizado en los meses próximos, sobre la propuesta de Reforma Constitucional

presentada por el Presidente de la República, pueda ser realizado en forma separada, debiendo necesariamente ser efectuado en forma conjunta, en estricto apego al contenido del artículo 344 constitucional”.

VI

OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

El 23 de octubre de 2007, la abogada Roxana Orihuela Gonzatti, ya identificada, actuando en su condición de Fiscal Segunda del Ministerio Público presentó escrito de opinión sobre la interpretación del artículo 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los siguientes términos:

*Que “(...) a raíz de la acumulación acordada mediante sentencia N° 1835 de fecha 11 de octubre de 2007, a tenor de lo dispuesto en el artículo 79 del Código de Procedimiento Civil, se encuentra **suspendida**, hasta tanto se ponga la causa contenida en el expediente N° 07-1362 a la cual se acumuló en el mismo estado, vale decir al estado de realización efectiva de las notificaciones acordadas y de libramiento del edicto a los terceros interesados, razón por la cual el lapso para la presentación de la opinión del Ministerio Público comenzaría a correr a partir de la fecha en que se efectúe su notificación en el expediente N° 07-1362”.*

Que en el presente caso, no podía acumularse ambas causas, ya que se cumple el supuesto contenido en el ordinal 5° del artículo 81 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto “(...) del cotejo de ambas causas se observa, que para la fecha (11 de octubre de 2007) en que se ordenó la acumulación de la causa contenida en el expediente N° 07-1362 a la contenida en el expediente N° 07-1282, en la primera no se había efectuado notificación alguna, motivo por el cual si se daba el supuesto contenido en el ordinal 5° del artículo antes copiado, no siendo procedente la acumulación en ese estadio del proceso, sino luego de efectuarse las notificaciones equivalentes a la citación del juicio ordinario”.

Que no obstante lo anterior, exponen con relación al fondo de la interpretación que “(...) cuando los legitimados activos pretendan que su proyecto de reforma se vote en conjunto, no se requiere que así lo soliciten expresamente, pues el voto en conjunto, constituye la regla general”.

Que “La ‘excepción’ a dicho principio o regla, según la cual, el electorado ‘podrá’ -facultad discrecional- votar en forma ‘separada’ el proyecto de reforma, pero sólo hasta una tercera parte de los artículos a reformarse”.

*Que “Si la **iniciativa** proviene de la Asamblea Nacional, tal solicitud debe ser aprobada por un número no menor de una tercera parte de ese cuerpo legislativo”.*

*Que “Si la **iniciativa** nace del Presidente o Presidenta de la República, la referida solicitud debe*

constar expresamente en el escrito contentivo de la iniciativa”.

*Que “Si la **iniciativa** proviniera de al menos el cinco por ciento (5%) de los electores inscritos o electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral, la solicitud en referencia debe estar contenida en el escrito contentivo de la iniciativa y tales electores sólo están facultados para solicitar el voto separado de hasta una tercera parte del proyecto de reforma, razón por la cual deberán especificar el articulado que en sus criterios conforma el referido porcentaje –de ser el caso-, y será la Asamblea Nacional, en ejercicio de la democracia participativa, el órgano legislativo competente para pronunciarse acerca de la viabilidad jurídica del voto separado del porcentaje del articulado propuesto, por considerar que ello no rompe el principio de integralidad que debe existir en la Constitución, para que su aplicación no conduzca a contradicciones, lagunas o –lo más importante-, a injusticias”.*

*Que “(...) si la **proposición** de voto separado proviene de un legitimado activo diferente a quien hizo la propuesta de reforma, la misma debe ser presentada por ante la Asamblea Nacional con posterioridad a la presentación de la iniciativa y a la sanción del proyecto de reforma por la Asamblea, ya que con anterioridad a ello, sería extemporánea por anticipada y contraria al postulado constitucional del artículo 344”.*

Que “(...) la solicitud debe presentarse con posterioridad a la presentación y aprobación por la Asamblea Nacional del proyecto de reforma, ello resulta evidente, por cuanto es absurdo solicitar se vote separadamente un proyecto de reforma cuyo texto se desconoce por no haberse presentado, o no se sabe si finalmente su contenido será sancionado o no por el órgano legislativo”.

Que “(...) el Constituyente en la parte final del artículo 70 antes referido, dispuso que la ley (...) establece condiciones para que funcionen efectivamente los medios de participación del pueblo, como lo es el referendo consultivo, el cual en el caso de que la consulta verse sobre un proyecto de reforma constitucional que pretenda ser votado separadamente, en aplicación del artículo 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, debe cumplir con los requisitos de legitimación activa y de fondo que se disponen en dicho precepto y los cuales tienen que ver con el porcentaje mínimo de ciudadanos, los cuales deben además probar su condición de electores inscritos o electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral, y con el requisito de fondo de que su votación separada debe solicitarse especificando la parte del articulado cuya votación se pretenda por separado y la cual no debe exceder de una tercera parte, para que luego, ello se decida por el órgano legislativo, vale decir, la Asamblea Nacional en ejercicio de la democracia participativa, como órgano competente para realizar las leyes si tal articulado es susceptible de ser votado separadamente, o por el contrario, ello rompe con la integralidad que debe tener toda Constitución, para que pueda materializarse y vivir en la comunidad a la que se pretende regir sin conllevar a lagunas, vacíos, contradicciones e injusticias”.

Que “(...) es criterio del Ministerio Público que en este caso específico, no procede la votación por

separado, en virtud de que tal votación por separado por lo menos hasta la presente fecha no ha sido solicitada, previo al cumplimiento de los requisitos legales, por ninguno de los legitimados activos para ello, quienes son, a tenor de lo dispuesto en el referido artículo 344 Constitucional, el Presidente de la República, la Asamblea Nacional y/o el cinco por ciento (5%) de los electores y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral, ambos sujetos a los requisitos expuestos precedentemente en esta opinión”.

Finalmente, exponen que “a) A tenor de lo dispuesto en el artículo 344, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la votación por separado de una reforma constitucional, independientemente de quien venga la iniciativa, es susceptible de ser votada por separado hasta una tercera parte, siempre y cuando se llenen los requisitos constitucionalmente establecidos los cuales fueron precedentemente señalados en la presente opinión del Ministerio Público. b) Que en el caso del proyecto de reforma presentado por el Presidente de la República, en fecha 15 de agosto de 2007, no procede la votación por separado, en virtud de que hasta la presente fecha, ello no ha sido solicitado previo el cumplimiento de los requisitos previstos en la Carta Magna”.

VII PUNTO PREVIO

Como punto previo, la Sala debe pronunciarse sobre la solicitud de aclaratoria de la Fiscal Segunda del Ministerio Público, relativo a que la Sala debió suspender las notificaciones ordenadas en el expediente N° 07-1282 y que al “(...) acordar la acumulación era preciso que se citara previamente a los interesados en el expediente N° 07-1362, citación que no consta en autos”.

Al respecto, la Sala debe reiterar que la solicitud de interpretación, no es un procedimiento de carácter contencioso. En efecto, es de unánime aceptación doctrinal y jurisprudencial que la solicitud de interpretación debe tener como pretensión la exclusiva determinación del alcance de normas -en este caso constitucionales-, por lo que no hay litis, enfrentamiento entre unas partes, respecto de las cuales haya que procurar su defensa. La anterior afirmación no implica, que no deba respetarse la debida tramitación, en este caso fijada por vía judicial debido a la inexistencia de ley.

Ya la Sala se ha pronunciado respecto de la intervención de terceros en la solicitud de interpretación; en este sentido sostuvo en sentencia N° 2.651 del 2 de octubre de 2003, (caso: “Ricardo Delgado y otros”), lo siguiente:

“(...) Aunque en teoría la Sala no necesita realmente oír a nadie más para dar su opinión vinculante, la prudencia y la responsabilidad le exigen otra conducta. Por ello, la Sala no se limita a estudiar el caso aisladamente, con prescindencia de los pareceres ajenos, sino que procura llamar a quienes pudieran tener algo que decir y que, al hacerlo, podrían ilustrar a los magistrados en la toma de su propia postura. A veces no lo ha hecho, por la urgencia, y con ello no ha violado derecho alguno, pues –se insiste- no hay partes a las que proteger en su derecho. Ahora, el que no haya derechos en juego (aunque en el caso concreto bien puede haberlos) no

implica que no haya intereses que tutelar. Para la protección de esos intereses la Sala formula invitaciones, no citaciones. No hay de qué defenderse, pero sí sobre qué opinar”.

Así pues, la Sala, aun cuando ninguna norma le obliga a llamar a nadie para decidir una solicitud de interpretación, entiende necesario hacerlo, con base en el derecho a la participación -extendido al ámbito judicial- y con fundamento en la imprescindible tutela de los intereses. Por ello, la Sala mantiene y mantendrá como práctica la de notificar y publicar edictos. No puede ser de otra forma, salvo en casos de urgencia, si se piensa en que el fallo será vinculante y de efectos *erga omnes*.

En el caso de autos se publicó un edicto llamando a los interesados, pero la Sala no se limitó a hacer esa invitación general, sino que notificó directamente de la admisión de la solicitud, al Fiscal General de la República, a la Procuradora General de la República y al Defensor del Pueblo, en virtud de sus respectivas misiones constitucionales.

Ahora bien, la Fiscal Segunda señala que “(...) *era preciso que se citara previamente a los interesados en el expediente N° 07-1362*”, antes de acordar la acumulación y asimismo entiende que debió suspenderse la causa contenida en el expediente N° 07-1282; sin embargo, reitera la Sala, que no se trata de una citación a un proceso en el que se trabará una litis y, por ello, no es necesario ni siquiera fijar un plazo. La Sala lo fija a los fines de garantizar el derecho de participación. En todo caso, y si bien la afirmación de la referida Fiscal resulta errónea, la Sala considerará el correspondiente escrito por cuanto el mismo fue presentado antes de tomar la presente decisión, pues, además, debe hacerse notar que en estos procesos no hay acto de informes ni oportunidad para decir “*Vistos*”. Así se declara.

VIII PROCEDENCIA

Ahora bien, una vez analizados los argumentos de los solicitantes, de los terceros y examinada la opinión del Ministerio Público y la Procuraduría General de la República, pasa esta Sala a pronunciarse sobre la solicitud de autos, previa las consideraciones siguientes:

El poder de garantía constitucional que le ha sido atribuido a esta Sala, implica dar solución a dudas respecto del alcance y contenido de una norma integrante del bloque de la constitucionalidad, siempre que se encuentren dadas las siguientes condiciones básicas: 1) Que respecto a dicha duda no se encuentre predeterminado un cauce procesal adecuado, y 2) Que la norma en cuestión resulte de un marcado problematismo, bien sea para la buena marcha de las instituciones, bien para el ejercicio de los derechos fundamentales o bien para el mantenimiento del orden público y la paz social.

Su fin es esclarecedor y complementivo y, en este estricto sentido, judicialmente creador. Consiste primordialmente en una mera declaración, con efectos vinculantes sobre el núcleo de la norma estudiada o sobre su comprensión o extensión, es decir, sobre los rasgos o propiedades que se predicán de los términos

que forman el precepto y del conjunto de objetos o de dimensiones de la realidad abarcadas por él, cuando resulten dudosos u oscuros, respetando, a la vez, la concentración o generalidad de las normas constitucionales. A ello se refirió abundantemente la sentencia N° 1347/2000, (caso: “*Ricardo Combellas*”).

La solicitud será o no procedente luego de haberse analizado la problemática jurídico-material que plantea el ejercicio en el proceso de una determinada pretensión, en este caso, si hay o no una duda sobre la operatividad de una norma perteneciente al sistema normativo constitucional que, de existir, exija una declaración en cuanto a la manera en que ésta se resuelve. En cambio, el juicio de admisibilidad examina los presupuestos procesales que pudieran condicionar la validez de la relación jurídico-procesal, como por ejemplo, el que tiende a impedir que las cuestiones que a dicha relación correspondan sean discutidas, y en todo caso resueltas, sin la previa justificación de que el demandante se halle asistido de la capacidad de obrar, necesaria para actuar como sujeto de la relación jurídica.

De allí que entre las decisiones de la Sala al respecto, podrían extraerse algunos motivos de improcedencia, con la advertencia de su mera enunciatividad. Así tenemos:

1) Imprecisión en cuanto al motivo de la solicitud. La petición de interpretación puede resultar improcedente, si ella no expresa con claridad en qué consiste la oscuridad o ambigüedad de las disposiciones o la contradicción entre las normas del texto constitucional o cuando no alegue una afectación actual o futura a la esfera jurídica del solicitante. Ver sentencia N° 2078/2001, (caso: “*Gisela Peña Troconis y otros*”) y sentencia N° 278/2002, (caso: “*Beatriz Contaste*”).

2) Que la norma en cuestión no presente la alegada oscuridad, ambigüedad o inoperatividad. Ver sentencia N° 278/2001, (caso: “*Homologación de Pensiones y Jubilaciones*”); sentencia N° 346/2001, (caso: “*Consejo Nacional Electoral*”); sentencia N° 1857/2001, (caso: “*Ángel Alberto Vellorín*”) y sentencia N° 2728/2001, (caso: “*Néstor Luis Oquendo*”).

3) Cuando a su respecto la Sala pudiera exceder sus facultades jurisdiccionales al momento de proveer sobre la interpretación solicitada, violando el principio de separación de poderes, atente contra la reserva legal o, en fin, cuando el objeto de la petición desnaturalice, en perjuicio de la espontaneidad de la vida social y política, los objetivos de la solicitud de interpretación. Ver sentencia N° 1309/2001 (caso: “*Hermann Escarrá*”); sentencia N° 1316/2001, (caso: “*Defensoría del Pueblo*”) y sentencia N° 1912/2001, (caso: “*Enrique Ochoa Antich y otros*”).

Ahora bien, luego de un atento examen del presente expediente la Sala estima la procedencia de la pretensión deducida, en tanto se observa que la redacción del artículo 344 constitucional resulta confusa, tanto es así que cada opinión transcrita en los Capítulos precedentes expresa una interpretación distinta respecto del sentido y alcance de la referida norma constitucional; de allí que esta Sala procede a su análisis, previas las siguientes consideraciones:

Las Constituciones requieren ajustes permanentes para regular la sociedad conforme a los constantes cambios sociales y políticos que se suscitan y deben expresar los valores compartidos por la comunidad política, ello como expresión del derecho que tienen los pueblos de revisar y de reformar su Constitución. Una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras. Para lograr esos cambios se crean en la propia Constitución mecanismos de reforma, por lo que tales procedimientos tienen rango constitucional, lo que impide una reforma constitucional por un procedimiento distinto al previamente establecido y obliga a los órganos del Estado a la aplicación del mecanismo previsto.

En tal sentido, como bien advierte Luis López Guerra “(...) *Las Constituciones, como la inmensa mayoría de las normas jurídicas nacen con vocación de permanencia y estabilidad: la aspiración a la seguridad y certeza de las relaciones humanas es característica común a las manifestaciones del Derecho. Pero ello no ha impedido constatar, desde un primer momento, que toda regulación, y también las constitucionales, puede alterarse en el futuro, por el cambio de las circunstancias sociales, o de la voluntad de la comunidad política*”. (Cfr. *Introducción al Derecho Constitucional*, López Guerra Luis, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, España, Capítulo III, pp. 54 y 55).

De allí que las Constituciones escritas contengan, como regla general provisiones relativas a su modificación y establezcan procedimientos específicos para ello, que suelen incluir requisitos más complejos que los exigidos para la reforma de otras normas. El cambio constitucional se efectuará dentro de unas pautas jurídicas y mediante procedimientos conocidos con antelación, que darán oportunidad a los sectores sociales involucrados para ordenar su intervención y participación.

Así pues, la interpretación que se realice en relación con tales pautas jurídicas debe ser restrictiva en el sentido de que por un lado debe estar orientada a garantizar la viabilidad de la participación de esos sectores sociales, pero también a evitar que a través de ese mecanismo para la reforma se transforme en fácil cauce para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la imposición de la voluntad de una minoría.

En el presente caso, se solicita a la Sala interpretar el sentido y alcance del contenido del artículo 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Al respecto, la interpretación solicitada, según se desprende de los escritos presentados, comprendería determinar si quien ejerce la iniciativa de la reforma constitucional es el único habilitado para indicar la forma en que la misma puede votarse (en forma separada o conjunta); o si, por el contrario, la forma de votación por separado de un tercio de la reforma correspondería a una tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional, o al Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores y electoras inscritos en el Registro Civil y Electoral, independientemente de quien ejerza la iniciativa.

Ahora bien, el artículo 344 de la Constitución, forma parte del Capítulo II, del Título VIII de la Constitución (artículos 342 al 346), referido a la reforma constitucional, por lo que si bien el planteamiento de

la duda se ciñe al artículo 344 *eiusdem*, tal norma debe ser interpretada de manera armónica con el resto del articulado establecido en el referido Capítulo, por cuanto tales normativas regulan las distintas fases en que se lleva a cabo la referida reforma. Tales disposiciones son del siguiente tenor:

“Artículo 342. La Reforma Constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional.

La iniciativa de la Reforma de esta Constitución podrá tomarla la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes, el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; o un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral que lo soliciten.

Artículo 343. La iniciativa de Reforma Constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en la forma siguiente:

- 1. El Proyecto de Reforma Constitucional tendrá una primera discusión en el período de sesiones correspondiente a la presentación del mismo.*
- 2. Una segunda discusión por Título o Capítulo, según fuera el caso.*
- 3. Una tercera y última discusión artículo por artículo.*
- 4. La Asamblea Nacional aprobará el proyecto de reforma constitucional en un plazo no mayor de dos años, contados a partir de la fecha en la cual conoció y aprobó la solicitud de reforma.*
- 5. El proyecto de reforma se considerará aprobado con el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea Nacional.*

Artículo 344. El proyecto de Reforma Constitucional aprobado por la Asamblea Nacional se someterá a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción. El referendo se pronunciará en conjunto sobre la Reforma, pero podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.

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.

Artículo 346. El Presidente o Presidenta de la República estará obligado u obligada a promulgar las Enmiendas o Reformas dentro de los diez días siguientes a su aprobación. Si no lo hiciera, se aplicará lo previsto en esta Constitución”.

En este sentido, el artículo 342 Constitucional regula la iniciativa de la reforma constitucional. Esta se constituye en la potestad del Ejecutivo, Legislativo o el derecho de una fracción del cuerpo electoral, a proponer modificaciones a las normas constitucionales existentes. El derecho a la iniciativa lo tienen, de acuerdo al referido artículo: a) La Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; b) El Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, o c) Un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.

Por su parte, el artículo 343 constitucional regula la etapa de discusión y sanción por parte de la Asamblea Nacional, norma que este fallo no analizará en profundidad por cuanto es objeto de otra solicitud de interpretación por parte de esta Sala.

Finalmente, el mecanismo procedimental final de la reforma constitucional, que somete a la consideración del pueblo el proyecto de reforma, a través de un referendo, se encuentra regulado en el artículo 344 de la Constitución el cual señala:

“Artículo 344. El proyecto de Reforma Constitucional aprobado por la Asamblea Nacional se someterá a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción. El referendo se pronunciará en conjunto sobre la Reforma, pero podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral”.

Ahora bien, la primera parte de la norma es clara al señalar que el proyecto de reforma constitucional debe ser sometido a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción, lo que sin duda tiene como condición necesaria el cumplimiento de lo estipulado en el artículo 343 constitucional, es decir, que debe haber sido sometido a tres discusiones en el plazo establecido en la norma, no mayor de dos años, y haber sido aprobado con el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea Nacional.

Seguidamente la norma establece, **como regla general que, el referendo se pronuncie en conjunto sobre la reforma**, por lo que los electores y las electoras inscritas manifiesten su aprobación o no al proyecto de reforma constitucional.

Asimismo, la referida norma estatuye que la reforma **pueda votarse separadamente hasta una tercera parte de ella**, si así fuera aprobado por un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional, o si en la iniciativa de reforma, así lo hubiera solicitado el Presidente de la República o el electorado en un número no menor del cinco por ciento (5%) de los inscritos en el Registro Civil y Electoral.

Así pues, para la Sala no existe mayor duda respecto de la potestad que posee la Asamblea Nacional para decidir si la votación de la reforma se somete a referendo en conjunto o separadamente hasta una tercera parte de ella, indistintamente del sujeto u órgano que la haya propuesto. Asimismo, es lógico deducir que tal decisión debe verificarse en la fase de discusión y sanción del proyecto de reforma constitucional. Por lo que, en definitiva, respecto del órgano legislativo debe señalarse que la Asamblea Nacional es el único legitimado, además del proponente, para solicitar la votación parcial del proyecto en cualquier momento antes de la sanción definitiva del mismo. En tanto que, cuando la iniciativa de reforma constitucional nace de los otros legitimados que establece la norma, vale decir, el Presidente o Presidenta de la República, o un número no menor del cinco por ciento (5%) de los electores o electoras inscritos en el Registro Civil y Electoral, la solicitud de someter por separado la tercera parte de la reforma debe ser expresada por el proponente en el escrito contentivo de la iniciativa.

Ahora bien, la norma desarrolla el mecanismo de participación de los legitimados activos para solicitar

la votación por separado del proyecto de reforma, señalando al efecto sobre la Asamblea Nacional, el *quórum* necesario para solicitarla y, respecto del Presidente de la República y los electores, que éstos deben proponerlo “*en la iniciativa de reforma*”, estableciendo en estos últimos un porcentaje del cinco por ciento (5%) para su habilitación.

En este escenario, el constituyente le imprimió al derecho de participación política una relevancia poco comparable en el derecho comparado, y lo dotó de diversos mecanismos de desarrollo -referendo aprobatorio, consultivo, revocatorio, iniciativas legislativas y/o constitucionales, entre otras-, ya que dicho derecho se encuentra aparejado con el desarrollo de un Estado Democrático Social y de Derecho, donde prevalecen los intereses de la sociedad sobre los meros intereses particulares, llegando incluso a consagrar la importancia de dicho derecho en el Preámbulo del Texto Constitucional, cuando expresamente expuso: “*El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una **sociedad democrática, participativa y protagónica**, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los **valores de la libertad**, la independencia, la paz, la solidaridad, el **bien común** (...)*”.

Así pues, el derecho a la participación política se encuentra encuadrado dentro de los llamados derechos políticos los cuales son aquellos que autorizan al ciudadano a que participe en la génesis de la voluntad del Estado como miembro de la comunidad política, encontrando su fundamento y justificación en el **principio de la soberanía popular** (*ex artículo 5* de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), la cual reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en el Texto Constitucional y en las leyes, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.

Al efecto, la consagración de dichos derechos son reflejo y necesidad de la consolidación de un Estado Democrático en el cual se haga necesaria la participación de los ciudadanos para dotar de legitimidad las decisiones adoptadas en el marco de un Estado Moderno; al efecto, interesa resaltar sentencia de esta Sala N° 1825/2007, que expuso:

“Cabe destacar, desde un plano objetivo, que los derechos políticos son instrumentos de articulación interna del orden democrático del Estado de Derecho, concretamente, garantizan la legitimación democrática del poder; mientras que desde un plano subjetivo, es decir, desde el punto de vista de los ciudadanos, los derechos políticos representan una progresiva ampliación de la consciencia y actividad política de éstos, en otras palabras, condicionan y delimitan las experiencias más decisivas en la vida social de los ciudadanos” (Vid. PÉREZ LUÑO, Antonio. “*Los Derechos Fundamentales*”. Editorial Tecnos. Madrid, 2004, pp. 182 y 183).

En consecuencia, debe existir una indisoluble unión entre el sistema democrático y los medios de participación como desarrollo del dogma de la soberanía popular, si se quiere asegurar la efectividad del

sistema democrático; al efecto, interesa resaltar lo expuesto por BOBBIO quien ha manifestado la necesidad de que la multiplicidad de centros de poder que caracterizan a las sociedades pluralistas sirvan como cauce y estímulo para la participación política de los ciudadanos (Vid. BOBBIO; Norberto; “*Diccionario de Política*”, Madrid, 1983, pp. 1209-1210).

Dentro de los mecanismos de participación podemos hacer mención a la iniciativa de reforma constitucional, la cual no consagra un monopolio exclusivo, sino que por el contrario establece una grupo de legitimados activos, a saber: Presidente de la República en Consejo de Ministros, Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por la mayoría de sus integrantes y un número no menor del quince por ciento (15%) de los electores inscritos en el Registro Civil Electoral (*ex* artículo 342 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).

Cada uno de ellos puede, en ejercicio de su derecho a la participación política, hacer uso de este mecanismo, pudiendo a su vez los mismos, en ejercicio de dicho derecho y haciendo más participativa la modificación del Texto Constitucional, la votación separada en el referendo aprobatorio de una tercera parte de ella, estándole limitada expresamente al Presidente de la República y al electorado mediante un lapso preclusivo, al momento de la iniciativa, cuando la misma haya sido presentada por estos últimos. Al efecto, considera oportuno la Sala reiterar el contenido del artículo 344 del Texto Constitucional, que consagra lo siguiente:

“El proyecto de Reforma Constitucional aprobado por la Asamblea Nacional se someterá a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción. El referendo se pronunciará en conjunto sobre la Reforma, pero podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral”. (Resaltado de este fallo).

No obstante lo expuesto, la consagración del principio de participación política no es un derecho absoluto carente de regulación alguna, ya que lo contrario implicaría no la consagración de un Estado Democrático sino un estado anárquico en el cual serían de imposible adopción ciertas decisiones, en consecuencia, el constituyente en dicho artículo estableció una limitación a la votación parcial de la reforma al momento de la presentación de la iniciativa.

Así pues, debe destacarse que el principio de la soberanía popular y el derecho a la participación

política no implican un relajamiento absoluto de los procedimientos o de los mecanismos de participación, ya que el mismo se encuentra garantizado en una doble vertiente, a saber: en la oportunidad de la iniciativa, si ésta ha sido ejercida por el electorado y en cuyo caso, pueden solicitar la votación parcial del texto a la Asamblea, previa indicación del mismo en dicha oportunidad, o través del ejercicio del derecho al sufragio en la oportunidad de la realización del referendo aprobatorio.

Asimismo, debe destacarse que presentada la iniciativa del proyecto de reforma ante la Asamblea y su solicitud de votación parcial en el momento de la iniciativa, la potestad de decisión sobre cuál será la tercera parte del proyecto sometido a votación parcial, le corresponderá a la Asamblea Nacional, por cuanto es dicho órgano el único concededor de cuál será el texto definitivo del proyecto de reforma sancionado, posteriormente sometido a referendo, por cuanto pudieron haber cambiado los artículos solicitados *prima facie* o haber sido desestimados en su totalidad, por lo cual, mal puede configurarse como una opinión vinculante para el órgano legislativo sobre cuáles serán los artículos o capítulos en cuestión, cuando la suerte de aprobación de los mismos depende de la propia Asamblea Nacional y posterior sanción.

En consecuencia, conforme a lo expuesto debe destacarse que, será la Asamblea Nacional el órgano decisor, ante el ejercicio de la solicitud de votación parcial del texto de la reforma, sobre **cuáles serán los artículos o capítulos de la reforma a ser votados por el electorado en el referendo aprobatorio de manera separada a la totalidad de la reforma constitucional.**

En resumen, en virtud de los efectos relevantes del presente fallo, deben elaborarse las siguientes conclusiones:

1. La **votación parcial** del proyecto sólo podrá solicitarse por el proponente al momento de su **presentación** ante la Asamblea Nacional, si se trata de un proyecto de reforma constitucional cuya **iniciativa** ha provenido de un **grupo de electores** o por el **Presidente de la República en Consejo de Ministros**.
2. La **Asamblea Nacional** puede acordar (con la aprobación de más de las dos terceras partes de sus miembros) la **votación parcial** del proyecto de reforma constitucional al momento de su sanción, aun en los casos en que la iniciativa no haya provenido de su propio seno, sino de un grupo de electores o

del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

3. La **Asamblea Nacional**, ante la solicitud de votación parcial del texto de la reforma, establecerá cuál será la parte del proyecto sometido a votación parcial.

En consecuencia, la Sala declara resuelta la solicitud de interpretación que se planteó en autos en los términos expuestos. Así se decide.

IX DECISIÓN

Por las razones expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República, por autoridad de la ley, **RESUELTO EL RECURSO DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 344 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**, en los términos contenidos en este fallo.

Se **ORDENA** la publicación del texto íntegro del fallo en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, en cuyo sumario se expresará:

“Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que fija la interpretación vinculante del artículo 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en cuanto al mecanismo procedimental de iniciativa y votación del Proyecto de Reforma Constitucional”.

Publíquese y regístrese. 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 06 días del mes de noviembre de dos mil siete (2007). Años: 197° de la Independencia y 148° de la Federación.

La Presidenta de la Sala,

LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO

Ponente

El Vicepresidente,

JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

Los Magistrados,

PEDRO RAFAEL RONDÓN HAAZ

FRANCISCO ANTONIO CARRASQUERO LÓPEZ

MARCOS TULIO DUGARTE PADRÓN

CARMEN ZULETA DE MERCHÁN

ARCADIO DELGADO ROSALES

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

Exp. N° 07-1282/07-1362
LEML

Quien suscribe, Magistrado JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO, emite voto concurrente, por

las siguientes razones:

Comparto la interpretación en abstracto del artículo 344 constitucional en cuanto las posibles fórmulas de votar las reformas constitucionales. Es más, comparto la mayoría de las razones esgrimidas para ello, como interpretación de dicha norma desligada de casos concretos

Sin embargo, el fallo aborda un tema sobre el cual ninguno de los solicitantes pidió interpretación, motivo por el cual en él no ha debido ser tratado –por lo que a su vez no debe ser motivo de voto salvado por quien suscribe- pero cuyos argumentos no comparte el concurrente.

En efecto, en la página 34, la Sala textualmente expresa:

“Asimismo, debe destacar que presentada la iniciativa del proyecto de reforma ante la Asamblea y su solicitud de votación parcial en el momento de la iniciativa, la potestad de decisión sobre cuál será la tercera parte del proyecto sometido a votación parcial, le corresponderá a la Asamblea Nacional, por cuanto es dicho órgano el único conocedor de cuál será el texto definitivo del proyecto de reforma sancionado, posteriormente sometido a referendo, por cuanto pudieron haber cambiado los artículos solicitados prima facie o haber sido desestimados en su totalidad, por lo cual, mal puede configurarse como una opinión vinculante para el órgano legislativo sobre cuáles serán los artículos o capítulos en cuestión, cuando la suerte de aprobación de los mismos depende de la propia Asamblea Nacional y posterior sanción.”

Ahora bien, a juicio de quien suscribe, la Asamblea Nacional no puede cambiar los términos de una propuesta de reforma constitucional.

Como bien lo dice el fallo, la reforma puede ser propuesta por la propia Asamblea, mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; por el Presidente o Presidenta de la República aprobado por el Consejo de Ministros, y por in número de electores inscritos en el Registro electoral no menor del quince por ciento (15%).

Tal proyecto debe ser considerado por la Asamblea, en criterio de quien suscribe, con el fin de calificar si se trata de una reforma, una enmienda, o una transformación del Estado (artículo 347 constitucional).

Practicada tal calificación, indudablemente necesaria, mediante un acto cuya naturaleza no será analizada en este voto, y que es el resultado de tres discusiones donde se examina ella como un todo, sus títulos o capítulos y su articulado, se aprueba o se realiza el proyecto.

Si se aprueba el proyecto como tal: reforma; se sometería a referendo (artículo 344 constitucional).

La Asamblea Nacional, a juicio de quien suscribe, con el proyecto de reforma no actúa sino como un contralor de lo presentado, sin que pueda añadir o cambiar nada del proyecto, ya que de poder hacerlo estaría desnaturalizando la voluntad de los proponentes; y es por ello que en la normativa de los artículos 342 a 346 constitucional, no se contempla que la Asamblea pueda hacer modificaciones, añadiduras u otros cambios a los proyectos sometidos a discusión.

Es cierto que las normas citadas no prohíben tal posibilidad, pero en materia de actuación de los

órganos públicos ellos tienen que obrar ceñidos a la ley, y ésta –en este caso la Constitución vigente- no autoriza tal intervención del Poder Constituido (a diferencia del constituyente)

Tal limitación, obliga al proyectista de una reforma, a presentarla con todas sus implicaciones; es decir, con las modificaciones de otros artículos del texto constitucional que se verían afectadas por la revisión de la Constitución o la sustitución de una o varias de sus normas. Por ello, la reforma es integral, con títulos, capítulos y articulado, y las fallas en el sentido expuesto harían inviable la aprobación.

De aceptarse una solución distinta, como la que surge del párrafo del fallo transcrito, el reformador sería realmente la Asamblea Nacional, en los casos en que el proyectista fueran los electores o el Poder Ejecutivo; y ello desnaturalizaría totalmente la voluntad del proyectista, dándose el insólito caso que esté presente una iniciativa en un sentido y lo que surja de la actividad de la Asamblea sea algo distinto.

La Asamblea Nacional en esto no es poder constituyente que pueda en materia constitucional hacer transformaciones, modificaciones, etc, no solicitadas por el proyectista.

Repito quien suscribe, en teoría y desligado del caso concreto, la interpretación de artículo 344 constitucional sobre la forma de votación de la reforma en el referendo, la comparto, más no las facultades que el fallo –fuera de la petición de interpretación- pretende otorgarle a la Asamblea, la cual no tiene en nuestro criterio, base legal alguna.

Queda así expresado el criterio del concurrente.

En Caracas, a la fecha **ut supra**.

La Presidenta de la Sala,

Luisa Estella Morales Lamuño

El Vicepresidente-concurrente,

Jesús Eduardo Cabrera Romero

Los Magistrados,

Pedro Rafael Rondón Haaz

Francisco Carrasquero López

Marcos Tulio Dugarte Padrón

Carmen Zuleta de Merchán

Arcadio Delgado Rosales

El Secretario,

José Leonardo Requena Cabello

Exp. 07-1282 / 07-1362
JECR/(v-c)

El Magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz disiente de la mayoría sentenciadora respecto de la decisión que antecede, por las siguientes razones:

El fallo en cuestión determinó que:

1. Si la iniciativa de presentación de un proyecto de reforma constitucional en el marco del artículo 342 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es del Presidente o Presidenta de la República o de un grupo de electores, la votación por partes de dicho proyecto sólo podrá ser solicitada por quien tuvo la iniciativa y en el momento de su presentación.

2. Más de dos terceras partes de la Asamblea Nacional, en cambio, puede acordar la votación por partes de un proyecto de reforma constitucional, al momento de su sanción, aún cuando no haya sido suya la iniciativa de la reforma.

3. La decisión, acerca de cuál será el tercio de normas que puede ser separado del resto para su aprobación por partes, es sólo de la Asamblea Nacional, porque sería la única concedora del texto

definitivo de la reforma que ella sanciona.

Para llegar a tales conclusiones, la mayoría razonó que:

1. La interpretación de las “pautas jurídicas” a través de las cuales se lleva a cabo el cambio constitucional debe ser restrictiva *“en el sentido de que por un lado debe estar orientada a garantizar la viabilidad de la participación de esos sectores sociales, pero también a evitar que a través de ese mecanismo para la reforma (sic) se transforme en fácil cauce para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la imposición de la voluntad de una minoría.”*

En efecto, en la base misma del Derecho Constitucional está la limitación del poder, de las minorías o de las mayorías -según quién lo detentase históricamente-, para que se evite que un sector del colectivo se imponga al resto. Así, por ejemplo, el constitucionalismo norteamericano nació de la búsqueda de protección a la sociedad de la mayoría que abusaba de su poder, y el alemán de la postguerra para la defensa de aquella, en cambio, de la minoría que venía del ejercicio del poder con inefable tiranía.

En consecuencia, una vez que las sociedades han convenido en un pacto social que recoge los derechos y aspiraciones de todos los sectores sociales, en forma que garantice una convivencia armoniosa y la factibilidad de desarrollo para todos y de manera que sea realizable la aspiración individual y colectiva del logro de la mayor suma de felicidad posible, entonces esos grupos sociales refuerzan su pacto social a través de procedimientos de cambio constitucional más complicados que los que diseña para los cambios legislativos (rigidez constitucional).

Así, las normas del Título IX de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela preceptúan los procedimientos para la reforma constitucional, que son distintos y más garantizadores del consenso que los que regulan el trámite de formación de las leyes.

Al respecto, se lee en la Exposición de Motivos de la Constitución vigente –consideraciones aparte acerca de su legitimidad como tal-, en el capítulo que dedicó al Título IX constitucional:

Se establece una serie de mecanismos a través de los cuales las posibilidades de modificación del texto constitucional sean factibles y accesibles, para evitar el divorcio entre la norma fundamental del sistema jurídico y la realidad social, política, cultural y económica.

(...)

De allí que nuestra Constitución a pesar de tener la rigidez de las constituciones escritas ha de incluir elementos que permitan esa adaptación a la realidad. Uno de esos elementos lo constituye la existencia de un Alto Tribunal. (...)

Pero, además, debe incluir elementos de flexibilidad en el aspecto más rígido de las constituciones escritas que lo conforma(n) las previsiones relativas a la forma y mecanismos para la modificación de la propia Constitución.

En este sentido, las posibilidades de modificación de la base jurídica del país deben ser amplias y estar efectivamente en manos de una pluralidad de actores políticos y sociales. Una democracia participativa y protagónica no puede constituir una rígida y petrificada normativa constitucional. Al contrario, debe dejar abiertas muchas ventanas para que los procesos participativos se desarrollen a plenitud, evitando el divorcio profundo entre la norma y la realidad.

El protagonismo del pueblo en la conducción de su destino debe quedar explícitamente consagrado con especial énfasis en este punto de la reforma constitucional. Un pueblo deseoso

de ejercer la soberanía no debe tener que pasar por toda clase de vicisitudes y superar un cúmulo de obstáculos para lograr los cambios que las estructuras jurídicas requieren. Es principio consustancial con este texto constitucional la facilitación de los procesos en los cuales el pueblo se manifiesta para solicitar la modificación de normas constitucional.

En este contexto se debe entender que el ejercicio de la soberanía por parte del pueblo, lejos de afectar el proceso de refundación de la República y de lograr el objetivo de la profundización democrática, se convierte en herramienta indispensable del protagonismo popular, desterrando el sistema de cónclaves que decidían los destinos del país a espaldas de la sociedad.

A la luz de estas consideraciones, no es la interpretación restrictiva la que se impone para el análisis de las formas de participación directa de los ciudadanos en los procedimientos de reforma constitucional, sino, al contrario, debe privar aquella que dé mayor garantía de amplitud a dicha participación; amplitud que reconoce la propia Constitución cuando atribuye iniciativa para la reforma a un pequeño porcentaje de electores (15%) y a otro, un tercio más pequeño que éste (5%), para que solicite que dicha reforma, cuando sea sometida a referendo aprobatorio, pueda ser votada en dos partes.

2. En cuanto a la legitimación y a la oportunidad para la solicitud de que el proyecto de reforma que sancione la Asamblea Nacional sea objeto de votación en partes, la Sala concluyó que, si la iniciativa de la reforma hubiere sido de la propia Asamblea, ésta podría tomar tal decisión en cualquier momento antes de la sanción del proyecto, pero si la iniciativa hubiere sido del Presidente o Presidenta de la República o de un grupo de electores, éstos deben hacer la solicitud de votación por partes en el mismo acto continente de la iniciativa de reforma que debe ser presentado a la Asamblea Nacional; tal aserto se afincó en la letra de la parte de la norma que dispone:

(...) El referendo se pronunciará en conjunto sobre la reforma, pero podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el registro civil y electoral. (Subrayado añadido).

En opinión de quien se aparta del criterio mayoritario, la interpretación concatenada de la totalidad de las normas aplicables, a favor de la participación popular, que es la única que puede hacerse en este caso como fue razonado en el punto anterior, impone la identificación de la frase “*en la iniciativa de reforma*” como una fase del procedimiento y no como un solo acto o documento o “escrito”, como se indicó en el veredicto que antecede. Sólo así adquiere sentido la distinción del constituyente de un quince por ciento de electores para la presentación de la iniciativa y de otro de cinco por ciento, también de electores, para la solicitud de votación por partes.

En virtud de que las interpretaciones que conducen al absurdo deben ser rechazadas por el intérprete –cualquiera, y más aún por el intérprete auténtico del texto constitucional-, no es posible sostener que el precepto constitucional dispuso que del quince por ciento de electores –al menos- que debe presentar la iniciativa de reforma, sólo un tercio de ellos, *en el mismo escrito continente de la iniciativa*, puede imponerse a los otros dos tercios respecto de la aspiración de que su proyecto de reforma sea sometido a votación por partes después de su sanción por la Asamblea Nacional. Por el contrario, el sólo establecimiento

de esta diferencia en cuanto a los porcentajes que deben presentar estas distintas solicitudes (proyecto de reforma y votación por partes) revela, sin lugar a dudas, que estos grupos de electores pueden ser distintos y, por tanto, no es lógico pensar que actuarán en el mismo acto. En este sentido, esa diferencia en los porcentajes, a la luz de la interpretación a favor de la participación política a que se ha hecho referencia, indica que, incluso, el aspirante a la votación por partes *puede ser diferente de quien hubiere tenido la iniciativa de reforma*, de modo que, en un caso concreto, con ocasión del ejercicio de la iniciativa de reforma por cualquiera de los legitimados por la Constitución para tal actuación, otro cualquiera de ellos podría presentar legítimamente su solicitud de que la reforma, después de su aprobación por la Asamblea Nacional, sea sometida a votación por partes, *en la fase de la iniciativa*, esto es, antes de que sea sancionado un proyecto por la Asamblea.

El razonamiento que se hizo en cuanto a que esta posibilidad estaría sólo disponible para la Asamblea Nacional, de entre quienes tienen legitimación, porque sólo ella conocería el texto que discute y aprueba, no es suficiente para que se deslegitime a los demás actores políticos, porque no sería indispensable que se señalasen artículos concretos del producto final (el proyecto que, en definitiva, aprueba la Asamblea) para que sean divididos en las dos partes (una de dos tercios y otra de uno, por imperativo constitucional) sino que bastaría hacer la indicación respecto de los artículos que integren la propuesta inicial, que son los que se conocen *“en la iniciativa”*, o una división por materias, la cual habría de ser ajustada por la propia Asamblea al proyecto que, en definitiva, aprueba después de las tres discusiones a que se refiere el artículo 343 constitucional.

Si el argumento contrario, el mayoritario, fuese cierto, la posibilidad de petición de votación por partes del proyecto de reforma en el mismo acto de formulación de su iniciativa al respecto sería imposible, ya que les estaría vedado, en ese momento, el conocimiento de cómo quedará su propuesta después de haber sido sometida a la discusión y aprobación de la Asamblea Nacional, conocimiento que sería, según el fallo del que se discrepa, el único que podría fundamentar la solicitud, lo cual, de nuevo, por absurdo, debe ser rechazado.

Es ésta la interpretación que imponía, al máximo intérprete de la Constitución, el propio texto que la creó, en un Estado que tiene, entre sus fines esenciales, *“la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad”* y *“el ejercicio democrático de la voluntad popular”*, porque, por una parte, si todos los actores políticos que la Constitución legitima para el ejercicio de la iniciativa de reforma pueden, con ocasión de ese ejercicio por otro de los actores, presentar su solicitud de votación, por partes, de la misma, se refleja con mayor amplitud la voluntad de la sociedad a quien todos ellos, de una manera u otra representan y, por la otra, se favorece igualmente el ámbito de la participación política de todos los electores si se les da mayor margen de expresión a su voluntad a través de una votación por partes, ya que, como es obvio, les proporciona mayores opciones que la elección respecto de un texto único que podría abarcar aspectos muy disímiles de la Constitución –como en efecto lo hace la reforma que fue recientemente aprobada por la Asamblea Nacional–, de modo que el acuerdo con alguno, pero no con todos, violentaría en alguna forma su libertad de elección de unos sí y otros no.

En consecuencia, estima quien difiere que la interpretación, que debió hacer esta Sala del artículo 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ha debido establecer que la solicitud de votación por partes puede ser hecha por cualquiera de quienes tienen iniciativa de reforma, en la

oportunidad de la presentación de su proposición de reforma o con ocasión del planteamiento de tal propuesta por parte de otro de los legitimados, en el momento de la iniciativa, es decir, antes de que la Asamblea Nacional apruebe un proyecto para que sea sometido a referéndum aprobatorio.

Queda así expresado el criterio del Magistrado disidente.

Fecha *ut retro*.

La Presidenta,

LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO

El Vicepresidente,

JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

Los Magistrados,

PEDRO RAFAEL RONDÓN HAAZ

Disidente

.../

...

FRANCISCO ANTONIO CARRASQUERO LÓPEZ

MARCOS TULIO DUGARTE PADRÓN

CARMEN ZULETA DE MERCHÁN

ARCADIO DE JESÚS DELGADO ROSALES

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

PRRH.sn.ar.

Exp. 07-1282/07-1362