

*Los actos estatales expresados en el  
procedimiento de Reforma de la Constitución:  
Naturaleza jurídica y control judicial*

Cosimina G. Pellegrino Pacera

*Profesora de Derecho Administrativo en la  
Universidad Central de Venezuela*

1. Las presentes reflexiones tienen su origen próximo en la jurisprudencia producida recientemente por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con ocasión de los diversos recursos interpuestos contra el Proyecto de Reforma Constitucional, que puede parecer de dudosa ortodoxia y, desde luego, reputarse incongruente a los principios de nuestro Derecho Público.

En efecto, como es sabido, la doctrina ha puesto de relieve, en el punto de los actos producidos por los órganos estatales, la consideración de que todas las actuaciones del Estado derivan de la ejecución de la Constitución, como norma suprema y como fundamento del ordenamiento jurídico, producto de la aplicación del principio de la formación del derecho por grados, conforme al cual todas las actuaciones del Estado derivan de la ejecución de la Constitución en forma escalonada y sucesiva.

En tal sentido, con base en el anterior principio se configuran dos tipos de actividades estatales. Así, hay actividades que realizan los órganos del Estado, en ejecución directa e inmediata de la Constitución, verbigracia las leyes, así como, actividades realizadas en ejecución directa e inmediata de la legislación, e indirecta y mediata de la Constitución, como la actividad administrativa.

Las primeras actividades, son esencialmente de carácter legal, y por ende, sometidas al control de constitucionalidad a cargo de la jurisdicción constitucional, que conforme a lo dispuesto en el propio Texto Fundamental, corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (artículos 334 y 336.2.4). Por el contrario, las segundas, constituyen actividades estatales de carácter sublegal, y por ende, sujetas al control de constitucionalidad y legalidad que corresponden a otras instancias jurisdiccionales del Poder Judicial.

Respecto a los actos de carácter legal, debemos enfatizar, a los efectos de comprender mejor su naturaleza jurídica, que para su formación no requieren de ley alguna, ni mucho menos de una legislación que los regule. De hecho, los actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución están sometidos a lo que dispone la Constitución, no teniendo competencia el legislador para regularlos mediante leyes.

Por su parte, los actos que se dictan en ejecución directa e inmediata de la legislación, por ejemplo, la actividad administrativa, expresada a través de los actos jurídicos - unilaterales o bilaterales- y hechos materiales, están sometidos, además del Texto Fundamental, como toda actividad estatal, a las regulaciones contempladas en las leyes y en otras fuentes del derecho.

2. La construcción de la categoría de actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución no es ajena a los actos producidos por los órganos estatales que intervienen en el procedimiento de la Reforma de la Constitución, previsto en el Texto Fundamental. De hecho, observamos que la actividad producida dentro del marco general del reseñado procedimiento constitucional, es fruto de la ejecución directa e inmediata de lo dispuesto en los artículos 342, 343 y 344 constitucionales, y por ende, sujetos al control jurisdiccional a cargo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

En congruencia con lo anterior, podemos considerar el Proyecto de reforma constitucional propuesto por el Presidente de la República el 15 de agosto de 2007 ante la Asamblea Nacional -ulteriormente modificado por el órgano legislativo-, como un acto estatal dictado en ejecución directa e inmediata de lo dispuesto en el artículo 342 constitucional, habida cuenta que la propuesta de reformar el Texto Fundamental es producto del ejercicio de la potestad de iniciativa del procedimiento de Reforma de la Constitución, cuyo poder sólo está previsto directa y exclusivamente en la Constitución.

Situación idéntica acontece con respecto a los otros actos estatales realizados dentro del mencionado procedimiento de modificación del Texto Fundamental, que ejecutan directamente las atribuciones que están establecidas en la Constitución de 1999, entiéndase, el acto contenido de la aprobación del proyecto de Reforma de la Constitución proferido por la Asamblea Nacional (artículo 343), órgano que ejerce una potestad contralora, políticamente hablando, respecto a la propuesta que le sea presentada para modificar el Texto Fundamental; y el acto de convocatoria del referendo constitucional dictado por el Consejo Nacional Electoral, para la aprobación del texto definitivo del proyecto de Reforma de la Constitución sancionado por la Asamblea Nacional (artículo 344).

3. Bajo esta óptica, es quizá necesaria la revisión del procedimiento de reforma constitucional, que es por su propia estructura, un procedimiento complejo, en el sentido que consta de varias etapas o fases procedimentales, a saber, la fase de iniciación o de iniciativa de la reforma de la Constitución; la fase de discusión y sanción de la propuesta de reforma constitucional; y, la fase de convocatoria y realización del referendo aprobatorio del proyecto de Reforma de la Constitución.

No puede dudarse que cada una de las fases antes mencionadas tiene un fin específico, que se ve materializado a través de un acto jurídico. De ahí que frente a la formación y desarrollo de cada fase o etapa del procedimiento de Reforma Constitucional se emite un acto jurídico dotado de singularidad propia, en virtud del ejercicio de potestades que reconoce el Constituyente, a cada uno de los órganos que profieren esos actos. De ello se desprende que, el procedimiento de Reforma Constitucional está integrado por varios actos jurídicos dotados de su propio poder determinante.

En efecto, la propuesta de Reforma Constitucional presentada por la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes, o por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, o por una fracción del cuerpo electoral (artículo 342 constitucional), constituye una manifestación de voluntad, que tiene un carácter autónomo respecto al acto de la Asamblea Nacional mediante el cual sanciona el proyecto de Reforma Constitucional (artículo 343 constitucional), y respecto a la convocatoria del referendo aprobatorio de la Reforma Constitucional, que se encuentra regulado en el artículo 344 de la Constitución.

Sin embargo, pese a la singularidad que gozan los actos que se forman en cada una de las fases del procedimiento reseñado, es lo cierto que los mismos están conectados entre sí,

en el sentido, que para la formación de un acto consecuente o posterior, se requiere la producción de otro (antecedente), expresándose la serie de actos que se manifiestan en el procedimiento de Reforma Constitucional, como antecedentes y consecuentes hasta llegar al acto decisorio de la aprobación o no de la Reforma Constitucional, mediante referendo.

En otros términos, existe una relación encadenada de los actos jurídicos producidos en cada etapa procedimental, esto es, para alcanzar el objetivo o la meta última: aprobación o no del Proyecto de Reforma. Así pues, la propuesta de Reforma Constitucional por parte de quienes tienen el derecho a la iniciativa, constituye el acto antecedente para la producción del acto que profiera la Asamblea Nacional para sancionar el proyecto de Reforma, que se entendería como el acto consecuente del anterior, pero también, como el acto precedente de la convocatoria del referendo aprobatorio.

De acuerdo con lo que queda dicho, el procedimiento de Reforma Constitucional es, el resultado de la formación de varios actos, antecedentes y consecuentes, respectivamente integrados por declaraciones de voluntad de cada uno de los órganos del Poder Público llamados a participar, en donde cada acto, constituye el presupuesto para la formación del acto jurídico sucesivo.

4. Las consideraciones precedentes propician, a nuestro criterio, la calificación de los diversos actos producidos a través del procedimiento complejo para modificar el Texto Fundamental, mediante el mecanismo formal de la reforma, como actos definitivos, es decir, como actos que ponen fin a un asunto, en este caso, a cada una de las fases o etapas procedimentales que podríamos considerarlas como procedimientos autónomos o sub-procedimientos del procedimiento "marco" de Reforma de la Constitución.

La calificación de los actos producto de las etapas que componen el procedimiento de Reforma Constitucional, como actos definitivos, implica la posibilidad de controlarlos judicialmente, de manera autónoma e independiente, mediante los recursos y acciones procesales contemplados en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia; esto es, derivación del principio de la universalidad del control sobre los actos estatales, uno de los pilares fundamentales sobre los cuales descansa el Estado de Derecho, y por ende, del propio Derecho Público.

Siendo esto así, resulta congruente impugnar la nulidad de cualquiera de los actos articulados en el procedimiento de Reforma Constitucional, que sean contrarios a derecho, pudiendo a su vez la nulidad declarada determinar la invalidez de los actos posteriores, específicamente, el proyecto que, en definitiva, apruebe o no el cuerpo electoral mediante referendo, y cuyos resultados deben ser proclamados por el Consejo Nacional Electoral, conforme a lo dispuesto en los artículos 199, 200 y 201 de las *Normas para Regular el Referendo de la Reforma Constitucional*, publicadas en la *Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela* N° 401 de 8 de noviembre de 2007, los cuales establecen, expresamente, que:

*Artículo 199.*- El Consejo Nacional Electoral determinará el resultado del referendo una vez que verifique el cumplimiento de los extremos previstos en el artículo 345 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

*Artículo 200.*- Se considerará aprobada la Reforma Constitucional respecto a alguno de sus bloques, si el número de votos a favor resulta superior al número de electoras o electores que votaron en contra.

*Artículo 201.*- Una vez verificado el resultado, elaborará la correspondiente Acta de Totalización y Proclamación de los resultados y la publicará en la *Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela*.

5. Como consecuencia de las consideraciones antes expuestas, el criterio de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 2108/2007, de 07 de noviembre, bajo la ponencia del Magistrado Francisco Antonio Carrasqueño López, recaída en el caso *Jorge Paz Nava y otros*, según la cual la propuesta de Reforma Constitucional presentada por el Presidente de la República, constituye un acto inimpugnable por tratarse de un acto de trámite, es un error conceptual, lo cual, a nuestro juicio, no puede servir de fundamento para negarse a controlar un acto proveniente del Poder Público, de naturaleza legal, máxime cuando todos los actos estatales, incluso, los de trámite o de carácter preparatorio también están sometidos al principio de universalidad del control judicial, particularmente cuando el acto imposibilite la continuación del procedimiento, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, siempre que lesione derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos de quien lo alegue, tal como lo postula el artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Asimismo, resulta criticable la sentencia N° 2202/2007 de 27 de noviembre, bajo la ponencia de la Magistrado Luisa Estela Morales Lamuño, recaída en el caso *Alberto Nieves Alberti y otros*, la cual invoca los mismos argumentos esgrimidos en el fallo anterior para poder declarar "*improponible*" el recurso de nulidad contra el proyecto de Reforma Constitucional sancionado por la Asamblea Nacional y el acto de convocatoria del Consejo Nacional Electoral para celebrar el día 02 de diciembre de 2007 el referendo aprobatorio para la Reforma Constitucional, sosteniendo que sólo el acto decisorio producto del procedimiento de la Reforma Constitucional, vale decir, la aprobación o no de las normas constitucionales propuestas en el proyecto de Reforma, "*podrían ser objeto de un eventual control por parte de esta Sala*".

En conclusión, el escenario brevemente descrito a través de las sentencias provenientes de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia antes comentadas, no allana el camino para que el juez constitucional proteja y ampare los derechos y garantías violados o amenazados de violación por los órganos del Poder Público. En razón de ello, creemos que las reflexiones aquí esbozadas pueden ser de alguna utilidad ante las vicisitudes que actualmente nos afectan en el seno de un Estado sujeto al Derecho.