

## **Carácter del Poder Constituyente. Corte Suprema de „Justicia Sala Político Administrativa**

**Hermes Harting  
Magistrado**

**LA REPUBLICA DE VENEZUELA en su nombre  
la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA en Sala Político-Administrativa Accidental  
Magistrado Ponente: Dr. Hermes Harting**

Por escrito presentando ante esta Sala el 03 de marzo de 1999, el abogado Gererado Blyde Pérez, inscrito en el Inpreabogado bajo el N° 31.434, interpuso recurso contencioso electoral "contra el Decreto N° 3 de fecha dos (2) de febrero de 1999, dictado por el Presidente de la República HUGO CHÁVEZ FRÍAS en Consejo de Ministros, y publicado en la Gaceta Oficial N° 36.634 del mismos dos (2) de febrero de 1999, mediante el cual se solicita al CONSEJO NACIONAL ELECTORAL la convocatoria a realización de un referéndum con la finalidad de aprobar el establecimiento de una Asamblea Nacional Constituyente y autorizar al Presidente de la República para que fije las bases del proceso comicial para elegir los integrantes de la referida Asamblea Nacional..."

El 04 de marzo de 1999 se dio cuenta en Sala y se ordenó el pase del expediente al Juzgado de Sustanciación, a los fines de proveer sobre la admisión.

Por diligencia estampada el 05 de marzo de 1999, compareció el recurrente solicitando habilitación del tiempo necesario, dada la urgencia y especial trascendencia del caso, a los fines de consignar escrito de reforma del recurso que encabeza las presentes actuaciones, instaurando impugnación contra la Resolución N° 990217-32 de fecha 17 de febrero de 1999, emanada del Consejo Nacional Electoral.

En la misma fecha, el Juzgado de Sustanciación acordó la solicitada habilitación de conformidad con lo establecido en el artículo 192 del Código de Procedimiento Civil.

El 09 de marzo de 1999, el Juzgado de Sustanciación admitió cuanto ha lugar en derecho el presente recurso y su reforma, ordenando la notificación del Fiscal General de la República y del Presidente del Consejo Nacional Electoral, remitiéndoles copias certificadas de la solicitud y su reforma así como del auto de admisión. En igual oportunidad se solicitó al Consejo Nacional Electoral los antecedentes administrativos, a tenor de lo establecido en el artículo 243 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

Efectuadas las notificaciones anteriores, fue pasado el expediente a la Sala a objeto de emitir pronunciamiento acerca de la petición de declaratoria de urgencia y mero derecho de la causa, así como la reducción de lapsos en el proceso y medida cautelar de suspensión de efectos, para lo cual se designó Ponente al Magistrado Hermes Harting, por auto de fecha 11 de marzo de 1999.

Declarada procedente la inhibición de la Magistrada Cecilia Sosa Gómez, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 15 del artículo 82 del Código de Procedimiento Civil, fue constituida la Sala Accidental con el Cuarto Suplente: Dr. Gustavo Urdaneta Troconis.

El 16 de marzo de 1999, abogada Raisa Demori de Morales, actuando en representación del Consejo Nacional Electoral, presentó ante esta Sala el informe a que se refiere el artículo 243 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

Mediante decisión dictada el 16 de marzo de 1999, esta Sala declaró la causa como de urgencia y mero derecho; en consecuencia, redujo los lapsos para la tramitación de la causa en los términos

expuestos en el referido fallo. En el mismo acto, se declaró improcedente la medida cautelar de suspensión de efectos solicitada por el recurrente.

En la misma fecha se agregaron a los autos las notificaciones ordenadas en el auto de admisión.

Pasa la Sala a decidir, previas las siguientes consideraciones:

## **I. Alegatos del recurrente**

Los fundamentos que esgrime el recurrente en contra de la Resolución del Consejo Nacional Electoral N° 990217-32 de fecha 17 de febrero de 1999, son los que, resumidamente, se exponen a continuación:

### **1. Violación a los artículos 184 y 266 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política**

Señala el abogado Gerardo Blyde que de acuerdo a lo establecido en el artículo 184 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política el órgano comicial debió pronunciarse de la siguiente manera: a) en primer lugar, sobre la procedencia o improcedencia del referéndum, b) de resultar procedente, establecer las reglas que deben seguirse en el proceso y c) fijar la fecha de su realización; en cambio, la Resolución, indica el recurrente, se limitó a fijar la fecha para la celebración del referéndum "dejándolo convocado, sin procedimiento..."

De allí que, concluye, la actuación administrativa ha debido ser expresa en cuanto a la verificación o no de los requisitos a que se contrae el artículo 184 referido y no, como se hizo, circunscribirse a fijar la fecha para la celebración del referéndum sin haber determinado, siquiera, las bases sobre las cuales se iba a realizar.

En relación con la alegada violación del artículo 266 eiusdem, señala el recurrente que el Consejo Nacional Electoral no cumplió con la obligación de dictar el Reglamento del Referéndum a que estaba obligado con por lo menos tres (3) meses de anticipación a su realización, a tenor de la referida norma, por lo que aduce existe un vacío de la Resolución, ante la imposibilidad de determinar qué base de la población electoral es a la que se pretende consultar; o qué porcentaje de electores es necesario que acuda al proceso para la validez del referéndum; así como el tipo o clase de mayoría requerida para la decisión.

En suma, asegura el recurrente que la Resolución N° 990217-32 del Consejo Nacional Electoral, al transgredir las normas aludidas (Arts. 184 y 266 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política), se constituye en un acto de imposible e ilegal ejecución al no contener los términos para la organización del Referéndum para el cual convoca, así como tampoco haber dictado el Reglamento del Referéndum por lo menos con tres (3) meses de anticipación a la fecha fijada para la realización del mismo, lo cual se traduce -en su opinión- en un acto nulo de acuerdo a lo establecido en el ordinal 3° del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

### **2. Falso supuesto por errónea aplicación e interpretación del artículo 182 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política**

A juicio del recurrente, el Consejo Nacional Electoral interpretó, en la Resolución impugnada, normas dirigidas al organismo electoral como si se tratara de previsiones que contemplan cargas al solicitante (en este caso al Presidente de la República) cuando en su tercer considerando

estableció: "Que el Consejo Nacional Electoral ha estudiado y analizado el contenido de dicho Decreto, verificando que el mismo cumple con todas las formalidades y requisitos que al respecto exige el artículo 182...", siendo que, dicho artículo fija los extremos de la convocatoria a realizar el órgano comicial. Ello en criterio del impugnante, hace nula la Resolución del CNE conforme lo dispone el ordinal 4° del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

### **3. Violación del derecho a referéndum y del derecho a la participación**

En cuanto a la violación del primero de los derechos mencionados, esto es, al del referéndum, aduce el recurrente que la segunda pregunta planteada en la Resolución del Consejo Nacional Electoral, referida a una autorización al Presidente de la República, constituye un desconocimiento de la esencia misma del derecho al referéndum, al convertirlo en una consulta plebiscitaria para la cual no está autorizado dicho Consejo, así como tampoco el Presidente de la República lo está por ninguna ley vigente para un voto de confianza. Siendo que, según lo expuesto por el recurrente, la consulta plebiscitaria es aquella que se eleva al soberano sobre la ratificación de confianza hacia un hombre para delegarle atribuciones que no le son propias, en tanto el referéndum, consiste en la consulta al soberano sobre un texto o proyecto.

Estos hechos, para el solicitante, evidencian la presencia del vicio de desviación de poder en el acto impugnado habida cuenta de que el Consejo Nacional Electoral "...está autorizado legalmente para convocarlo (el referéndum), pero no lo está para convocar un plebiscito...".

Por ello, estima que la Resolución atacada en nulidad transgrede no sólo las disposiciones contempladas en los artículos 181, 182 y 184 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, sino que viola el derecho humano al referéndum, además de incurrir en el vicio doctrinariamente conocido como desviación de poder, "...lo cual determina que su contenido sea de inconstitucionalidad e ilegal ejecución, y se configure plenamente la causal de anulación que determina el ordinal 3° del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En este sentido, concretamente en cuanto a la alegada inobservancia del artículo 182 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, añade, que la Resolución ha debido formular una sola pregunta en lugar de dos, tal como se infiere de la redacción del numeral 1 del aludido artículo 182, que sugiere en forma singular "la formulación de la pregunta", indicando, que tal como aparece redactado el cuestionario, "...el electorado podría manifestarse mayoritariamente a favor de la constitución de una Asamblea Nacional Constituyente, pero podría manifestarse de manera negativa a la respuesta de la segunda pregunta..." lo que arrastraría la fatal consecuencia de la incertidumbre en cuanto a la integración y posterior funcionamiento de la Asamblea. Lo contrario, es decir, la aprobación de la segunda pregunta, más no de la primera, implicaría que el Presidente de la República estaría autorizado por el soberano para emitir una normativa tendente a regular una Asamblea Constituyente cuya instalación no ha sido autorizada. Para el solicitante, las preguntas de la Resolución cuya nulidad pretende, son inconexas y desvirtúan la naturaleza de la consulta popular denominada referéndum, confundiéndolo con un plebiscito y viciándolo de nulidad absoluta al tener contenido ilegal y de imposible ejecución conforme lo dispone el ordinal 3° del artículo 19 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

En lo tocante a la violación al derecho a la participación que alega, refiere el impugnante, que la segunda pregunta, o sea, la solicitud al soberano de autorización para que el Presidente de la República dicte un acto futuro en el que se fijen las bases del proceso comicial en el cual se elegirán a los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente, pretende que el elector

apruebe a priori un texto contentivo de unas reglas que desconoce, lo cual viola la libertad del derecho al referéndum, siendo que la Administración debe garantizar esa libertad al derecho a la participación mediante el suministro al elector de toda la información necesaria para que manifieste su voluntad de manera inequívoca, sin vicios en el consentimiento derivados del desconocimiento mismo del hecho que se le consulta.

## **II. Argumentos presentados por el Consejo Nacional Electoral en el informe consignado en autos**

Expone la abogada representante del Consejo Nacional Electoral los fundamentos que se resumen de seguidas:

- En primer lugar, que de acuerdo a lo establecido por el ordinal 4° del artículo 246 de la Constitución de la República, el referéndum en materia constitucional será válido al ser aprobado por la mayoría de los sufragantes, es decir, los electores que concurran efectivamente al comicio, sin que se requiera de un quórum para dicha validez.
- En segundo término, explica que el pronunciamiento del C.N.E. respecto de las bases comiciales sólo podía ser dictado a partir del análisis de la "Propuesta del Ejecutivo Nacional que fija las bases de la Convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente", razón por la cual, en su criterio, no puede existir el falso supuesto argumentado, pues a la fecha en la que se dictó la Resolución recurrida. "...el Presidente de la República no había fijado aún las bases comiciales ni los términos bajo los cuales quedarían establecidos los puntos a los cuales se refiere el Decreto N° 3..."
- Que no es cierto que la norma contenida en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política haya sido objeto de interpretación errónea por parte del Consejo Nacional Electoral, pues dicha norma lo que contempla es la enumeración de las personas facultadas para elevar la iniciativa de la convocatoria a referéndum ante el Consejo Nacional Electoral.
- Que la Resolución del C.N.E. tampoco viola la disposición contenida en el artículo 182 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, pues, procedió a fijar la fecha de la realización de la convocatoria "...visto el cumplimiento de los requisitos enunciados por la iniciativa Presidencial..." y en los términos planteados en dicha iniciativa, habida cuenta de que la Administración electoral no puede expresarse más allá de lo solicitado. A este respecto añade, que la iniciativa del Presidente está acompañada por una exposición de motivos que sirve de fundamento a la proposición que se hace al pueblo de convocar una Asamblea Constituyente.
- De igual forma, niega el alegado de violación a lo dispuesto por el artículo 184 eiusdem, expresando que la Resolución N° 990217-32 cumplió con el procedimiento administrativo exigido al contener, además de la convocatoria, la fecha para ese comicio y las preguntas propuestas por el solicitante. Señala, a su vez, que constituye un hecho público y notorio que el Consejo Nacional Electoral discute el contenido del Reglamento de Referéndum.
- En cuanto a los imputados vicios de falso supuesto y desviación de poder, por la interpretación del artículo 182 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política dada por el C.N.E. la cual, según el recurrente, se hizo como si se tratara de una carga impuesta al solicitante, indica la representante del organismo comicial que dicha

afirmación no es cierta porque el ente convocante (C.N.E.) al haber sido presentada la solicitud se pronunció sobre la legalidad de la propuesta verificando el cumplimiento de los requisitos, los cuales, aduce, se dieron por cumplidos en la iniciativa del Presidente de la República, en razón de lo cual se procedió a la fijación del día para la celebración del referéndum.

- Al referirse a la denunciada violación del derecho constitucional a referéndum, alegó que la consecuencia de una respuesta afirmativa sería solamente la de autorizar al Presidente de la República para realizar un acto de gobierno que si bien no se encuentra en el contenido del Decreto N° 3, ya está siendo analizado por el C.N.E. y es el que se conoce con el nombre de "Propuesta del Ejecutivo Nacional que fija la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente", publicada en la Gaceta Oficial N° 36.658 de fecha 10 de marzo de 1999; por lo tanto, afirma, la carencia de bases comiciales del Decreto N° 3 queda totalmente subsanada.
- Que en el contexto de la propuesta se perfecciona y amplía el derecho a la participación pues, la facultad de postular no la ostentan solamente las organizaciones políticas, ni el derecho a ser elegido se materializa a través de la postulación formulada por los mismo partidos políticos, como lo establece la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, de allí que considera incierto que dentro del contexto del Referéndum propuesto se esté violando el derecho a la participación. Rechaza igualmente que la Resolución del Consejo Nacional Electoral coarte la libertad para gozar del mencionado derecho a la participación por ausencia de bases comiciales, pues, la intención de dicho acto emanado de la Administración electoral fue la de legitimar la convocatoria al aprobar el contenido del Decreto N° 3 diligentemente, como afirma lo hizo el mencionado organismo comicial, dada la circunstancia política aunado a la ausencia de precedentes históricos "...pues se trata de la primera vez en la historia Constitucional de Venezuela que un Presidente Electo democráticamente solicita a la Administración Electoral, la convocatoria a un Referéndum, en las anteriores ocasiones y la historia así lo verifica los Presidentes convocaron la Constituyente y luego designaron a los Miembros del Poder Electoral, quienes sólo tenían facultades ejecutivas."

Finalizó su argumentación la representante judicial del Consejo Nacional Electoral solicitando a esta Sala autorización para incorporar, de conformidad con lo previsto en el artículo 239 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, una Tercera pregunta que permita a los Sufragantes aprobar o negar las bases comiciales promulgadas por el Presidente de la República y publicadas en Gaceta Oficial de fecha 10 de marzo de 1999.

### III

El acto del Consejo Nacional Electoral, impugnado en el presente proceso, se refiere a la Resolución N° 900217-32 de fecha 17 de febrero de 1999, a tenor de la cual:

"El Consejo Nacional Electoral, en uso de las atribuciones que le confieren los artículos 55,182, 183 y 184 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

### **CONSIDERANDO**

Que la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, por sentencias de fecha 19 de enero de 1999, decidió que el Referéndum Consultivo consagrado en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política es instrumento idóneo para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

### **CONSIDERANDO**

Que el ciudadano Presidente de la República, en Consejo de Ministros, ejerció la potestad de iniciar el procedimiento para la convocatoria del Referéndum, mediante Decreto N° 3, dictado el 2 de febrero de 1999, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.634, de esa misma fecha.

### **CONSIDERANDO**

Que el Consejo Nacional Electoral ha estudiado y analizado el contenido de dicho Decreto, verificando que el mismo cumple con todas las formalidades y requisitos que al respecto exige el artículo 182 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

### **CONSIDERANDO**

Que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa hacen inaplicable al caso concreto las prohibiciones del artículo 185 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

### **RESUELVE**

Primero: Convocar para el día 25 de abril del año en curso, el Referéndum para que el pueblo se pronuncie sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, de conformidad con el Decreto N° 3 de fecha 02 de febrero de 1999, dictado por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros.

Segundo: Las preguntas que deberán responder los votantes, positiva o negativamente, son:

1. ¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa?
2. ¿Autoriza usted al Presidente de la República para que mediante un Acto de Gobierno fije, oída la opinión de los sectores políticos, sociales y económicos, las bases del proceso comicial en el cual se elegirán los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente?

Tercero: El Consejo Nacional Electoral ejecutará todos los actos necesarios para la celebración del Referéndum.

Resolución aprobada por el Cuerpo en sesión celebrada de fecha 17 del mes de febrero de mil novecientos noventa y nueve."

#### IV

1. Se demanda la nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad de la Resolución del Consejo Nacional Electoral N° 990217-32 del 17 de febrero de 1999, por la cual dicho órgano comicial en uso de las atribuciones que le son conferidas en los artículos 55, 181, 183 y 184 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, convocó para el 25 de abril del año en curso, el referendo para que el pueblo se pronuncie sobre la constitución de una Asamblea Nacional Constituyente, de acuerdo al texto de las preguntas que deben responder los votantes, positiva o negativamente, antes transcritas, basándose en el Decreto N° 3 dictado por el Presidente en Consejo de Ministros, el 2 de febrero de 1999.

Ahora bien, la petición de nulidad se fundamenta en alegatos de inconstitucionalidad e ilegalidad de la mencionada Resolución, aduciéndose concretamente, por una parte, su contrariedad al Texto Fundamental en el sentido de la trasgresión de los derechos al referéndum y a la participación política derivada de la ausencia de bases comiciales en el contenido de dicha Resolución, afirmándose que ello induciría a error a los electores. De otra parte, estima el recurrente que el acto del Consejo Nacional Electoral es ilegal por cuanto infringe los artículos 182, 184 y 266 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, haciéndolo de imposible o ilegal ejecución y por tanto nulo, conforme a los términos de los ordinales 3° y 4° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. De allí puede inferir esta Sala, que las denuncias de inconstitucionalidad e ilegalidad en realidad se plantean por la forma en que el organismo electoral presentó la segunda pregunta a que se refiere el artículo 2 de la Resolución impugnada. Así se declara.

2. Sin embargo antes de pasar al examen de los argumentos en que se sustenta la petición, es menester referirse a la primera de las preguntas formuladas que deberán responder los votantes, a fin de fijar el marco referencial e interpretativo bajo el cual ha de estudiarse la segunda pregunta. Se observa, así, que esa primera cuestión está dirigida a indagar sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente "con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa". Con tal iniciativa se pretende, entonces, conocer la opinión de los electores en cuanto a una materia, ciertamente, de especial trascendencia nacional: la conveniencia de convocar una Asamblea Nacional Constituyente.

La interpretación constitucional como examen interpretativo de la vigente Constitución y el ordenamiento jurídico permite, como lo ha señalado la sentencia dictada el 19 de enero de 1999 por esta Sala Político-Administrativa (caso: Fundación para los Derechos Humanos - Fundahumanos-), la realización de referendo para ser "consultado el parecer del cuerpo electoral sobre cualquier decisión de especial trascendencia nacional distinto a los expresamente excluidos por la propia Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política en su artículo 185, incluyendo la relativa a la convocatoria de una Asamblea Constituyente..."

Luego, la circunstancia de la posibilidad, por vía de ese mecanismo, de celebración de una Asamblea Constituyente, no significa, en modo alguno, por estar precisamente vinculada su estructuración al propio espíritu de la Constitución vigente, bajo cuyos términos se producirá su celebración, la alteración de los principios fundamentales del Estado Democrático de Derecho.

A la luz del expresado razonamiento es perfectamente compatible con la anterior concepción el interrogar al Soberano si está de acuerdo con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa, de acuerdo a

los términos de la primera pregunta del artículo 3° del Decreto N° 3 del 2 de febrero de 1999, dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, pues su congruencia con los expresados principios están patentizados en la propia Exposición de Motivos que fundamentó tal acto, al expresar "...la consolidación del Estado de Derecho exige una base jurídica que permita la práctica de una Democracia Social y Participativa..." (omissis) "...d) La Asamblea Nacional Constituyente se hace necesaria para legitimar la adecuación del marco institucional y transformar el Estado, en base a la primacía del ciudadano... e) El Gobierno Nacional debe acometer el proceso de cambios a través de un mecanismo que implique la participación directa del ciudadano y armonizar criterios que permitan la aprobación de una Constitución que satisfaga las expectativas del pueblo y cumpla los requerimientos técnicos del Derecho Constitucional Democrático..."

Así, se vislumbra claramente, como finalidad de la Asamblea Nacional Constituyente a ser convocada, como expresión de la voluntad popular materializada en el referendo consultivo, de acuerdo a la pregunta primera del artículo 3° del Decreto N° 3 del 2 de febrero de 1999, dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, la transformación del Estado en base a la primacía del ciudadano, lo cual equivale a la consagración de los derechos humanos como norte fundamental del nuevo Texto Constitucional, la creación de un nuevo ordenamiento jurídico que consolide el Estado de Derecho a través de un mecanismo que permita la práctica de una democracia social y participativa, debiendo la nueva Constitución satisfacer las expectativas del pueblo, y al mismo tiempo cumplir los requerimientos del Derecho Constitucional Democrático, lo cual implica, esencialmente, el mantenimiento de los principios fundamentales del Estado Democrático de Derecho con sus diferentes estructuras de poder y sus cometidos específicos.

En síntesis, el establecimiento de este naciente orden jurídico-político deberá responder - conforme al sentido que se infiere de la redacción de la pregunta- a que el texto constitucional respete, y aún estimule, el desarrollo de aquellos valores que insufla una "Democracia, Social y Participativa", en virtud del principio de progresividad a que está sometida la materia. Puede concluirse así, que la lectura e interpretación que se haga de la segunda pregunta, ha de atender a los principios antes referidos, esto es, sobre la base de los límites que implica una convocatoria de esta naturaleza.

En consecuencia, es la Constitución vigente la que permite la preservación del Estado de Derecho y la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, en caso de que la voluntad popular sea expresada en tal sentido en la respectiva consulta. Así se declara.

En lo tocante a la inconstitucionalidad alegada, y vista la entidad y trascendencia del asunto planteado, esta Sala procede a emitir pronunciamiento acerca de la cuestión de fondo, independientemente de los alegados vicios formales.

Ya este Máximo Tribunal en sentencia del 19 de enero de 1999, al pronunciarse sobre el alcance del artículo 4° constitucional, estableció que el mismo consagra el principio de la representación popular, al declarar que la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce a través de los órganos del poder público, conservando indudablemente la facultad de decidir directamente sobre aspectos para los cuales no haya efectuado delegación.

Insistió la Corte, en que la posibilidad de delegar la soberanía mediante el sufragio en los representantes populares, no constituye un impedimento para el ejercicio directo del poder en materias en las cuales no existe previsión expresa de la norma, conservando así el pueblo su potestad originaria para casos como el de ser consultado en torno a materias objeto de un referendo.



Y, ese ejercicio de soberanía no delegado encuentra su cauce precisamente en los mecanismos de participación política directa, el referéndum consultivo, entre otros, como manifestación concreta que permite conocer de primera mano, cuál es la opinión del cuerpo consultado respecto a determinadas materias de evidente trascendencia nacional.

Se entiende así, que un mecanismo de consulta directo llamado a resolver sobre materias que no han sido previamente delegadas en representantes, debe preservar, mantener y defender como principal valor, el ser fiel expresión de la verdadera voluntad popular. Tal nivel de certeza será el obligado resultado de disminuir, en tanto sea posible, instancias que medien en la expresión o exteriorización de esa voluntad colectiva.

Dicho en otras palabras, se pretende obtener una expresión popular lo más diáfana posible, lo más cercana al reflejo de la voluntad de las mayorías, que implica ineludiblemente la definición de aquellos aspectos relacionados con el régimen de la Asamblea que se pretende instalar. Sólo así se consigue librar el proceso -que por su trascendencia para la vida nacional debe gozar de la plena confianza del colectivo- de toda sombra de dudas o falsas interpretaciones que deriven en un resultado inaceptable.

Entonces, es indispensable, que formulada la pregunta sobre la conveniencia de instalar una Asamblea Nacional Constituyente, proceda a consultarse sobre aquellas reglas fundamentales que detallen su organización y régimen general.

La Resolución impugnada en la segunda pregunta, a que se refiere su artículo 2, ignoró tales postulados al pretender delegar, en el ciudadano Presidente de la República, la fijación de las bases del proceso comicial por el que se elegirán los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente; de allí, concluye la Sala, en su inconstitucionalidad, por vulneración del derecho a la participación política implícito en el artículo 50 de la Constitución de la República, como derecho inherente a la persona humana, y así expresamente se declara.

3. Aunque los argumentos señalados anteriormente resultan suficientes para declarar la nulidad por inconstitucionalidad del acto atacados, sin necesidad de entrar a conocer sobre las ilegalidades denunciadas sin embargo, a los efectos de una mayor claridad en materia de tanta trascendencia, considera esta Sala necesario realizar las siguientes consideraciones relacionadas con el aspecto legal de la Resolución dictada por el Consejo Nacional Electoral.

La celebración de los referendos en materia de interés propio de los Estados y Municipios, se regirá por lo establecido en las normas que los rigen, respectivamente".

En efecto, el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, dispone:

"El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, el Congreso de la República por acuerdo adoptado en sesión conjunta de las Cámaras, convocada con cuarenta y ocho (48) horas de anticipación a la fecha de su realización, por el voto favorable de las dos terceras (2/ 3) partes de los miembros presente; o un número no menor de del diez por ciento (10%) de aquellos electores inscritos en el Registro Electoral, tendrán la iniciativa para convocar la celebración de un referendo, con el objeto de consultar a los electores sobre decisiones de especial trascendencia nacional.

El pronunciamiento de la Sala en fecha 19 de enero de 1999, se circunscribió a determinar si de conformidad con el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política puede convocarse a un referéndum consultivo, a los fines de determinar si corresponde a la voluntad popular que se convoque a Asamblea Constituyente. En aquella oportunidad la Sala se pronunció, dentro del análisis interpretativo solicitado, diferenciando la figura de referéndum

contenida en el precepto de la Ley electoral, del mecanismo de consulta plebiscitaria, estableciendo que el primero se refiere a la consulta sobre un texto o proyecto, en tanto que el segundo, esto es, el plebiscito, tiende a ratificar la confianza en un hombre o gobernante; y concluyó:

"Se desprende así del texto aludido (artículo 181), la consagración jurídica de la figura del referéndum consultivo como mecanismo llamado a canalizar la participación popular en los asuntos públicos nacionales. De allí que la regla se dirija fundamentalmente a establecer las distintas modalidades para la iniciativa en la convocatoria de la consulta popular".

Retomando, entonces, esta apreciación inicial en cuanto a la naturaleza de la figura consagrada en la norma antes aludida, reitera la Sala, que dicho mecanismo reviste un carácter eminentemente consultivo, a diferencia de otras modalidades bajo las cuales se presentan consultas de tipo autorizatorio dirigidas a delegar en determinado funcionario o persona la realización de específicas tareas y gestiones.

Estando claro entonces el carácter consultivo del referendo previsto en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, resta por dilucidar si la estructura de la segunda pregunta del Referendo fijado por el Consejo Nacional Electoral, por iniciativa del Presidente de la República, se ajusta o no a la figura consagrada legalmente. Para la Sala, no cabe duda, que el planteamiento contenido en la cuestión segunda no responde al referendo consultivo que utiliza de fundamento.

En efecto, se pregunta mediante es dispositivo, si se autoriza al ciudadano Presidente de la República para fijar, mediante un acto de gobierno futuro las bases del proceso comicial, oída la opinión de los sectores político, económico y social, relacionadas con la Asamblea Nacional Constituyente. Es evidente que, en modo alguno, se está sometiendo al criterio de los electores el examen sobre una materia determinada y específica, por el contrario lo que se persigue es que se delegue en una sola persona, la decisión sobre ese asunto, lo cual escapa al mecanismo consagrado en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, y así se declara.

Anulado el dispositivo impugnado, corresponderá al Consejo Nacional Electoral, reformular el contenido de la pregunta N° 2 del artículo segundo de la Resolución N° 990217-32 del 17 de febrero de 1999, examinando las bases publicadas como "Propuesta del Ejecutivo Nacional que fija la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente", publicada en la Gaceta Oficial N° 36.658 de fecha 10 de marzo de 1999, y decidir sobre su incorporación al referendo consultivo. Así se declara.

En virtud de los razonamientos precedentemente expuestos, esta Sala Político-Administrativa Accidental de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara:

CON LUGAR el recurso de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad

519

intentado por el ciudadano Gerardo Blyde Pérez, en contra de la Resolución Nro. 990217-32 del 17 de febrero de 1999, dictada por el Consejo Nacional Electoral.

En consecuencia, ANULA la SEGUNDA PREGUNTA contenida en la citada Resolución y ordena al Consejo Nacional Electoral reformular el contenido de la pregunta N° 2 del artículo segundo de la Resolución N° 990217-32 del 17 de febrero de 1999, examinando las bases publicadas como "Propuesta del Ejecutivo Nacional que fija la convocatoria de la Asamblea

Nacional Constituyente", publicada en la Gaceta Oficial N° 36.658 de fecha 10 de marzo de 1999, y decidir sobre su incorporación al referendo consultivo.

Publíquese, regístrese y notifíquese. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada, en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa Accidental de la Corte Suprema de Justicia, en Caracas, a los dieciocho días del mes de marzo de mil novecientos noventa y nueve. Años 188° de la Independencia y 140° de la Federación.

Humbero J. La Roche, el Presidente  
Hildegard Rondon de Sansó, la Vicepresidente,  
Hermes Harting, Magistrado Ponente  
Héctor Paradisi León, Magistrado  
Gustavo Urdaneta Troconis, Magistrado Suplente  
Anaís Mejía Calzadilla, la Secretaria  
Exp. Nro. 15.679  
HH/tg.

El artículo 53 del Reglamento de Reuniones de la Corte Suprema de Justicia establece:

"Los magistrados podrán consignar opiniones concurrentes cuando, al proponer determinadas observaciones a una Ponencia, éstas no sean aceptadas por el Ponente. Se entiende por tales opiniones, aquellas sustentadas sobre argumentaciones adicionales, pero convergentes a la misma conclusión sostenida por el Ponente, por lo que ellas constituyen un voto a favor de la Ponencia.

Parágrafo Único. Las opiniones concurrentes deberán presentarse con antelación al día en que será considerada en Corte Plena la respectiva Ponencia".

Por lo anterior, en base a la facultad que la norma transcrita acuerda, por disposición expresa del artículo 62 ejusdem, aplicable a las decisiones de esta Sala Político-Administrativa, quien suscribe, Hildegard Rondón de Sansó, consigna su opinión concurrente al contenido decisorio del presente fallo.

Al respecto no puedo menos que recordar que en la sentencia de esta Sala de fecha 16 de marzo de 1999 de denegación de medidas cautelares, reducción de lapsos, declaración de urgencia en este mismo expediente, objeté la prioridad que se le diera a tal decisión, en desmedro de otros recursos anteriores y, sobre todo, de aquellos que impugnaban el acto de convocatoria al referéndum constituido por el Decreto N° 3 del Presidente de la República. Este punto de partida respecto al tratamiento del recurso interpuesto por el ciudadano Gerardo Blyde, me obliga -por un principio de coherencia-, a reiterar que el deber de la Corte era examinar la recurribilidad autónoma e independiente del antes citado Decreto N° 3 del Presidente de la República, ya que la propuesta en el mismo contenida es el objeto de la Resolución impugnada del Consejo Nacional Electoral.

Al efecto observo que, si bien estoy conforme con la decisión fundamental que no es otra que la nulidad de la segunda pregunta contenida en la Resolución y la orden al Consejo Nacional Electoral de que proceda a su reformulación, sobre la base de la "Propuesta del Ejecutivo Nacional que fija las Bases de la Convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente", publicada en la Gaceta Oficial N° 36.658 de fecha 10 de marzo de 1999, no puedo menos que aludir al hecho de que la sentencia que antecede se pronuncia sobre la pregunta N° 1, haciendo una interpretación de la misma, sin responder a las múltiples objeciones que sobre su

constitucionalidad habían sido formuladas, una de las cuales se encontraba en el propio contenido del recurso objeto de este fallo. La Sala obvia así el examen de los eventuales vicios de los cuales podría adolecer la mencionada pregunta N° 1, interpretando por sí misma lo que estimó constituye su verdadero contenido y finalidad.

Debo insistir en que el proceso de convocatoria existieron dos actos esenciales: El acto dictado en ejercicio de la potestad de iniciativa del Presidente de la República, enunciada en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política; y el acto del Consejo Nacional Electoral, con el cual este organismo reproduce sin variación alguna, las preguntas objeto de la propuesta, fijando la oportunidad para la realización del referendo.

En el caso presente la impugnación recayó sobre el segundo acto, circunstancia ésta que va a plantear dudas sobre la naturaleza del Decreto del Presidente de la República; sobre su firmeza, y sobre el destino de las impugnaciones que están pendientes sobre el mismo, todo lo cual es creador de una gran incertidumbre que le resta fuerza a la afirmación del principio de seguridad jurídica, base fundamental del estado de derecho.

Queda así expresado el criterio concurrente con el fallo que antecede. Caracas, en fecha ut supra.

Humberto J. La Roche, el Presidente;

Hildegard Rondón De Sansó, la Vicepresidente-Concurrente;

Hermes Harting, Magistrado;

Héctor Paradisi León, Magistrado;

Gustavo Urdaneta Troconis, Magistrado-Suplente;

Anaís Mejía C., la Secretaria.

HRS/cam

Exp. 15679

En dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, siendo las siete y quince de la noche, se publicó y registró en sesión permanente la anterior sentencia bajo el N° 271, con el voto concurrente de la Dra. Hildegard Rondón de Sansó.

La Secretaria, Anaís Mejía Calzadilla