Libro completo en https://tinyurl.com/wvtvxue6
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/

Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij. 9786075871226e.2025.c21

EL PRINCIPIO DE LA ALTERNABILIDAD REPUBLICANA COMO CLÁUSULA PÉTREA EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA Y SU MUTACIÓN DISPUESTA POR EL JUEZ CONSTITUCIONAL*

Allan R. Brewer-Carías

Sumario: I. *El principio de la alternabilidad republicana frente al continuismo como cláusula constitucional pétrea.* II. *La consecuencia del principio de la alternabilidad republicana: las limitaciones a la reelección*. III. *El comienzo del proceso de mutación constitucional: la despetrificación del principio de la alternabilidad republicana para justificar la reelección ilimitada.* IV. *El intento de reforma constitucional de 2007 para establecer la reelección presidencial indefinida y su rechazo popular.* V. *La enmienda constitucional de 2009 que establece la reelección indefinida de todos los cargos de elección popular.* VI. *La mutación constitucional del principio de la alternabilidad mediante el vaciamiento judicial de su contenido.*

I. El principio de la alternabilidad republicana frente al continuismo como cláusula constitucional pétrea

La Constitución Federal de los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811, cuyo segundo centenario estamos celebrando este año, incorporó al constitucionalismo venezolano e hispanoamericano el principio de la alternabilidad republicana al prever en su artículo 188 lo siguiente: "Artículo 188. Una dilatada continuación en los principales funcionarios del Poder Ejecutivo es peligrosa a la libertad, y esta circunstancia reclama poderosamente

* Una versión anterior fue publicada como "El derecho político a la alternabilidad republicana o derecho a lo reelección indefinida, como cláusula pétrea constitucional", *Derecho a la democracia y reelección presidencial indefinida. Tres estudios*, Argentina, Olejnik, 2021, pp. 49-69 (hay una reimpresión en coedición con la Editorial Jurídica Venezolana, 2021).

una rotación periódica entre los miembros del referido Departamento para asegurarla".

Es decir, desde el inicio se incorporó al constitucionalismo el principio de que debía haber una rotación periódica en los titulares del Poder Ejecutivo, considerándose, con razón, que la dilatada continuidad en el ejercicio de sus funciones era peligrosa a la libertad.

El principio lo expresó Simón Bolívar pocos años después, en su *Discurso de Angostura* de presentación del proyecto de Constitución al Congreso de 1819, al expresar:

> La continuación de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente ha sido el término de los gobiernos democráticos. Las repetidas elecciones son esenciales en los sistemas populares, porque nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerle y él se acostumbra a mandarlo; de donde se origina la usurpación y la tiranía… nuestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo Magistrado, que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente.[1]

El principio, sin embargo, no se enunció en el texto de la Constitución de 1819, en el cual no se usa la expresión "alternabilidad", estableciéndose sólo expresamente su consecuencia respecto del presidente de la República, al prever límites a la reelección del mismo, indicándose en el artículo 3o., sección primera, del título 7, que "la duración del presidente será de cuatro años, y no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión". Con ello se inició la tradición de establecer en las Constituciones, límites a la reelección presidencial. La misma limitación a la reelección presidencial se incorporó en el artículo 107 de la Constitución de Colombia de 1821.

Fue, sin embargo, en la Constitución de 1830, una vez reconstituido el Estado de Venezuela al disolverse la Gran Colombia, cuando el principio enunciado en la Constitución de 1811 y formulado por el Libertador se incorporó expresamente en forma directa como cláusula pétrea, al establecerse que "Artículo 6o. El Gobierno de Venezuela es y será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo".

Expresar en la Constitución que el gobierno "es y será siempre… alternativo" significa lo que las palabras expresan, que se trata de la formulación de un principio constitucional pétreo que apunta a que nunca el gobierno de la República puede dejar de ser alternativo, el cual en con-

---

[1] Simón Bolívar, *Escritos fundamentales*, Caracas, 1982.

secuencia siempre se ha expresado como tal, en todos los veintiséis textos constitucionales que ha tendido Venezuela en toda su historia constitucional, en la misma invariable forma que aún se conserva en la Constitución de 1999 (artículo 6o.).

Y la palabra utilizada para expresar el principio ha sido siempre la misma de "alternabilidad", en el sentido de gobierno "alternativo" o de la "alternabilidad republicana" en el poder, y que expresa la idea de que no puede haber cargos producto de la elección popular ocupados por una misma persona, que las personas deben turnarse sucesivamente en los cargos, o que los cargos deben desempeñarse por turnos (*Diccionario de la lengua española)*.[2] Por ello, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, en sentencia 51 de 18-3-2002, consideró el principio de la alternabilidad como "principio general y presupuesto democrático", indicando que el mismo significa "el ejercicio sucesivo de un cargo por personas distintas, pertenezcan o no a un mismo partido".

El principio, sin duda, como se deriva del texto de la Constitución de 1811 y del pensamiento del *Libertador*, se concibió históricamente para enfrentar las ansias de perpetuación en el poder, es decir, el continuismo, y evitar las ventajas que podrían tener en los procesos electorales quienes ocupan cargos y a la vez puedan ser candidatos para ocupar los mismos cargos. El principio de "gobierno alternativo", por tanto, no es equivalente al de "gobierno electivo"; la elección es una cosa, y la necesidad de que las personas se turnen en los cargos es otra.

La consecuencia de que el principio de la alternabilidad republicana se haya concebido siempre en la Constitución como un principio constitucional pétreo, es que como lo expresó el Tribunal Supremo, es un "principio general y presupuesto democrático" de la organización del Estado, que como tal no puede ser modificado o reformado por los procedimientos de "reforma constitucional" o de "enmienda constitucional", sino por el procedimiento de la convocatoria de una asamblea nacional constituyente.

En efecto, en la Constitución de 1999 se establecieron tres mecanismos institucionales para la revisión constitucional, que se distinguen según la intensidad de las transformaciones que se proponen, y que son las enmiendas constitucionales, las reformas constitucionales y la asamblea nacional constituyente. Cada procedimiento tiene su sentido y ámbito de

[2] Véase el Voto salvado a la sentencia 53, de la Sala Constitucional, del 2 de febrero de 2009, Caso: *Interpretación de los artículos 340,6 y 345 de la Constitución*, disponible en: *http:/www.tsj.gov.ve/decisions/scon/Febrero/53-3209-2009-08-1610.html* (fecha de consulta el 24 de mayo de 2024).

aplicación según la importancia de las modificaciones a la Constitución, de manera que para la aprobación de las "enmiendas", que sólo pueden tener por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, "sin alterar su estructura fundamental" (artículo 340). Se estableció la sola participación del pueblo como poder constituyente originario manifestado mediante referendo aprobatorio; para la aprobación de la "reforma constitucional", que sólo puede tener por objeto una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas "que no modifiquen la estructura y principios fundamentales" del texto constitucional (artículo 342), se estableció la participación de uno de los poderes constituidos —la Asamblea Nacional— y, además, del pueblo como poder constituyente originario manifestado mediante referendo; y para la revisión constitucional "con el objeto de transformar al Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución". Incluyendo por exclusión la modificación de los principios pétreos, se previó la "Asamblea Nacional Constituyente" (artículo 347), mediante la participación del pueblo como poder constituyente originario;[3] de dos maneras, primero, para la convocatoria y aprobación por referéndum del estatuto de la asamblea constituyente, y segundo, para la elección de los miembros de la asamblea constituyente.

Sobre estos tres mecanismos para la revisión constitucional, la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado que

> Cada uno de estos mecanismos de reforma tiene sus peculiaridades, los cuales con una somera lectura del texto constitucional se puede apreciar que, por ejemplo, el procedimiento de enmienda, va a tener por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, tal como lo señala el artículo 340 de la Carta Magna. Por su parte, la reforma constitucional, se orienta hacia la revisión parcial de la Constitución, así como la sustitución de una o varias de sus normas (artículo 342). Ambos mecanismos, están limitados por la no modificación de la estructura fundamental del texto constitucional, y por un referéndum al cual debe estar sometido para su definitiva aprobación, Ahora bien, en el caso de que se quiera transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución, el texto constitucional vigente consagra la posibilidad de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (Artículo 347 *eiusdem*).[4]

---

[3] Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas, 1999.

[4] Sentencia 1140 de la Sala Constitucional de 05-19-2000, *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, núm. 84.

De lo anterior resulta que no puede utilizarse uno de los procedimientos de revisión constitucional para fines distintos a los regulados en la propia Constitución, pues de lo contrario se incurriría en un fraude constitucional,[5] tal como ocurrió con la reforma constitucional sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, que fue rechazada por voto popular en el referendo del 2 de diciembre de 2007, en la cual, precisamente, se pretendió modificar el principio pétreo de la alternabilidad republicana mediante la eliminación de toda limitación a la reelección presidencial.

II. La consecuencia del principio de la alternabilidad republicana: las limitaciones a la reelección

Además de su enunciado expreso en el texto de las Constituciones como principio de la "alternabilidad", el mismo se materializó en el texto de las Constituciones venezolanas, con la inclusión de limitaciones expresas a las posibilidades de reelección en cargos electivos;[6] entendiendo por "reelección", como lo destacó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo citando a Dieter Nohlen, como "la posibilidad de que un funcionario sometido a elección pública, cuyo ejercicio se encuentre sujeto a un período previamente determinado o renovación periódica, pueda ser nuevamente postulado y electo una o más veces a la misma posición de Derecho".[7]

---

[5] La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la sentencia 74 de 25-01-2006, señaló que un *fraude a la Constitución* ocurre cuando se destruyen las teorías democráticas "mediante el procedimiento de cambio en las instituciones existentes aparentando respetar las formas y procedimientos constitucionales", o cuando se utiliza "del procedimiento de reforma constitucional para proceder a la creación de un nuevo régimen político, de un nuevo ordenamiento constitucional, sin alterar el sistema de legalidad establecido, como ocurrió con el *uso fraudulento de los poderes* conferidos por la ley marcial en la Alemania de la Constitución de *Weimar*, forzando al Parlamento a conceder a los líderes fascistas, en términos de dudosa legitimidad, la plenitud del poder constituyente, otorgando un poder legislativo ilimitado", y que un *falseamiento de la Constitución* ocurre cuando se otorga "a las normas constitucionales una interpretación y un sentido distinto del que realmente tienen, que es en realidad una modificación no formal de la Constitución misma", concluyendo con la afirmación de que "*Una reforma constitucional sin ningún tipo de límites, constituiría un fraude constitucional*". Véase *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2006, núm. 105, pp. 76 y ss.

[6] Las restricciones a la reelección presidencial son tradicionales en los sistemas presidenciales de gobierno, como son los de América Latina, y no en los sistemas parlamentarios, como los que existen en Europa. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Revolución Norteamericana (1776), la Revolución francesa (1789) y la Revolución Hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008, pp. 106 ff.

[7] Dieter Nohlen, "La reelección", en *Tratado Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica y otros, 1998, pp. 140 y ss. Citado en sentencia 51, del 18

Así sucedió en las Constituciones de 1830, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1936, 1845 y 1947,[8] en las cuales se estableció, por ejemplo, la prohibición de la reelección del presidente de la República para el periodo constitucional inmediato.[9] En la historia constitucional del país, en realidad, la prohibición de la reelección presidencial inmediata solamente dejó de establecerse en las Constituciones de los gobiernos autoritarios: ocurrió así en la efímera Constitución de 1857; en las Constituciones de Juan Vicente Gómez de 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931; en la Constitución de Marcos Pérez Jiménez de 1953, y en la enmienda constitucional promovida por Hugo Chávez Frías en 2009. La prohibición de la reelección, en cambio, respecto del presidente de la República, en el periodo democrático iniciado en 1958,[10] fue más amplia y la misma se extendió en la Constitución de 1961, a los dos periodos siguientes (diez años).

La flexibilización del principio, en cambio, como antes se dijo, aun cuando sin dejar de establecer limitaciones a la reelección presidencial, se produjo inicialmente en las Constituciones de 1819 y 1821, en las cuales se previó la posibilidad de reelección inmediata por una sola vez del presidente de la República ("no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión"), y se recogió en la Constitución de 1999, en cuyo artículo 230 se permitió la posibilidad de reelección presidencial de inmediato, pero por una sola vez, para un nuevo periodo.[11]

---

de marzo de 2000 (Caso *Federación Venezolana de Maestros (FVM) vs. Consejo Nacional Electoral*), en *Revista de Derecho Público*, 89-92, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2002, p. 109.

[8] Véase el texto de todas las Constituciones en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2008, 2 vols.

[9] Sobre estas previsiones constitucionales, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, sin embargo, en sentencia 1.488 del 28 de julio de 2006 (*Caso Consejo Nacional Electoral vs. Revisión Decisión Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia*), concluyó indicando que "desde la Constitución de 1830 hasta la de 1947, se prohíbe de forma absoluta la reelección, sin que tal medida, aislada y sin la determinación de un sistema de gobierno que lo hiciera viable, en realidad, no sólo no impidió la existencia de gobiernos no democráticos, sino que sólo sirvió para disfrazar a través de subalternos, la verdadera continuidad de gobiernos con intereses ajenos al bienestar de la sociedad. De este modo, por ejemplo, las Constituciones gomecistas, de 1909 (artículo 84), 1914 (artículo 83), 1919 (artículo 83), 1928 (artículo 103) y 1931 (artículo 103), prohibieron la reelección inmediata con los resultados que han quedado para la historia, por lo que se evidencia que no puede haber divorcio entre una medida individual en el método de gobierno y la concepción general de justicia de un Estado". Véase *Revista de Derecho Público,* Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2006, núm. 107, pp. 90 y ss.

[10] Allan R. Brewer-Carías, *Historia constitucional de Venezuela*, Caracas, Editorial Alfa, 2008, 2 vols.

[11] Sobre esta previsión de la Constitución de 1999, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo expresó en la sentencia mencionada 1488, del 28 de julio de 2006, que "la Constitución de 1999, retomando la idea de la Constitución de Angostura, y en plena armonía

Por su parte, el artículo 192 de la Constitución de 1999, respecto de otros cargos electivos, dispuso que los diputados a la Asamblea Nacional podían ser reelegidos sólo "por dos periodos consecutivos como máximo"; el artículo 160 dispuso que los gobernadores de estado podían ser "reelegidos, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período"; el artículo 162 dispuso que los legisladores a los consejos legislativos de los estados podían ser reelegidos sólo "por dos periodos consecutivos como máximo", y el artículo 174 dispuso que los alcaldes podían ser "reelegidos, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo periodo".

En este contexto de las limitaciones a la reelección, y su significado frente al continuismo y al abuso de poder, la misma Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia en su sentencia 51 del 18 de marzo de 2000 (Caso *Federación Venezolana de Maestros (FVM) vs. Consejo Nacional Electoral*), indicó que

> Este calificado "derecho" de reelección, aunque justificado como un mecanismo de extensión del buen gobierno, podría desvirtuarse y convertirse en una grave amenaza para la democracia: las ansias de perpetuación en el poder (continuismo), así como la evidente ventaja en los procesos electorales de quien ocupa el cargo y a su vez es candidato a ocupar el mismo, han producido tanto en Venezuela como en el resto de Hispanoamérica un profundo rechazo a la figura de la reelección. En el caso de la designación del Presidente de la República o el funcionario equivalente, esta desaprobación se ha traducido en rigurosas previsiones constitucionales, así, por ejemplo, en las Constituciones venezolanas de 1830, 1858, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1936, 1945 y 1947, se prohibía la reelección inmediata o para el período constitucional inmediatamente siguiente; la Constitución de 1961 prohibía la reelección hasta por diez años o dos períodos constitucionales después de la terminación del mandato, y actualmente, la Constitución de 1999, optando por una modalidad distinta para resguardar la alternabilidad, establece en su artículo 230: "...El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido, de inmediato y por una sola vez, para un período adicional". Es de resaltar que aunque su formulación rompa con la tradición, las limitaciones a la reelección previstas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ("...de inmediato y por una sola vez..."), ponen freno a las distor-

---

con los principios garantistas a favor del ciudadano y de su rol protagónico en la empresa de desarrollo del Estado, permitió la reelección presidencial, pero dentro de un marco de políticas públicas en el que ello no es una medida aislada de inspiración caudillista, sino que constituye un elemento más dentro de una visión progresista en el que la separación de poderes, los derechos de los ciudadanos y los mecanismos de participación de los mismos, pueden generar los contrapesos y la colaboración necesarios para la satisfacción de los intereses del Estado que no son otros que los de los propios ciudadanos." Véase *Revista de Derecho Público,* Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2006, núm. 107 pp. 90 y ss.

siones que siempre han preocupado a nuestra democracia: el continuismo y el ventajismo electoral.[12]

La misma Sala Electoral, para reforzar el argumento de la compatibilidad de las limitaciones a la reelección con el principio de la alternabilidad, y la preocupación democrática frente al continuismo y ventajismo políticos, en la misma sentencia se refirió en particular a lo que se perseguía con el referendo sindical de 2000, exponiendo lo siguiente:

> En este mismo sentido, la convocatoria a referendo sindical contenida en Resolución del Consejo Nacional Electoral, número 001115-1979 del 15 de noviembre de 2000, publicada en *Gaceta Oficial* número 37.081 del 20 de noviembre de 2000 y que en referendo celebrado el 3 de diciembre de 2000, resultara favorecida la opción "Si", se preguntaba: ¿Está usted de acuerdo con la renovación de la dirigencia sindical, en los próximos 180 días, bajo Estatuto Especial elaborado por el Poder Electoral, conforme a los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta, consagrados en el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y que se suspenda durante ese lapso en sus funciones los directivos de las Centrales, Federaciones y Confederaciones Sindicales establecidas en el país? (énfasis añadido). Resulta entonces claro que la tradicional preocupación democrática, tan evidente en la figura del Presidente de la República, se extiende ahora a las asociaciones sindicales, organizaciones de la sociedad en las que resulta imperativo —tanto en la teoría como en la práctica— democratizar, y con ello, la alternancia en los cargos de dirección a través de elecciones libres.
>
> El intento de armonizar el principio de alternabilidad de los cargos de elección pública y las ventajas prácticas de la posibilidad de reelección, han producido, por una parte, fórmulas como las ya mencionadas prohibiciones de reelegirse inmediatamente, aunque ello no impida posteriores reelecciones y, por la otra, la posibilidad de reelegirse inmediatamente, pero sólo una o dos veces más. Asimismo se aceptan combinaciones de las dos anteriores: reelegirse inmediatamente con posibilidades de una nueva elección después de transcurrido cierto tiempo, y, la no reelección inmediata con una única posibilidad de reelegirse una o dos veces más. En todo caso corresponderá al órgano legislativo correspondiente, escoger la fórmula más conveniente.[13]

---

[12] *Revista de Derecho Público,* Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2002, núm. 89-92, p. 109.

[13] *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2002, núm. 89-92, p. 109. En materia sindical, el principio de la alternabilidad como signo de la democracia sindical se sostuvo luego en la sentencia de la misma Sala No. 175 de 20-10-2003 (*Caso: Solicitud de convocatoria a elecciones en el Sindicato de Trabajadores de la empresa Telenorma (Sitraten) en el Estado Miranda*), en *Revista de Derecho Público,* Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2003,

La propia Sala Electoral, sobre la justificación de la limitación a la reelección sucesiva, años después, en sentencia 73 del 30 de marzo de 2006 (*Caso Asociados de la Caja de Ahorro Sector Empleados Público*), insistiría en que

> Se presenta como una técnica de control legislativo derivada en la inconveniencia de que un ciudadano se perpetúe en el poder, pretendiendo, entre otras cosas, restar capacidad de influencia a quien lo ha ejercido, y sobre todo preservar la necesidad de que los aspirantes estén en un mismo pie de igualdad y que los funcionarios electos no distraigan sus esfuerzos y atención en asuntos diferentes a la completa y cabal realización de su gestión.[14]

III. El comienzo del proceso de mutación constitucional: la despetrificación del principio de la alternabilidad republicana para justificar la reelección ilimitada

No le faltaba razón a la Sala Electoral del Tribunal Supremo en destacar la preocupación por la suerte de la democracia frente al "continuismo y ventajismo electoral", pues a los pocos años, por una parte, la Sala Constitucional del mismo Tribunal Supremo, en 2006, comenzaría a allanar el camino para cambiar el carácter pétreo del principio de la alternabilidad republicana, despojándolo de su carácter de principio fundamental del ordenamiento constitucional que sólo podría ser cambiado mediante la convocatoria de una "Asamblea Nacional Constituyente", y por la otra, consecuencialmente, el presidente de la República presentaría en 2007 un proyecto de "reforma constitucional" para eliminar toda restricción a la reelección presidencial.

En efecto, en cuanto al tema de la reelección en los cargos electivos, a pesar del principio de la alternabilidad y de las restricciones constitucionales existentes en la materia, el mismo comenzó a ser tratado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia 1.488, del 28 de julio de 2006,[15] dictada con motivo de revisar una sentencia de la Sala Electoral del mismo Tribunal Supremo, al considerar el tema de la constitucio-

---

núm. 93-96, pp. 192 y ss. Igualmente en materia de elecciones en colegios profesionales en sentencia 194 del 18-11-2003 (*Caso Judith Sayago Briceño y otro vs. Comisión Electoral del Colegio de Médicos del Estado Barinas*). *Ibidem*, pp. 378 y ss.

14 *Revista de Derecho Público,* Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2006, núm. 105, p. 173.

15 *Caso Consejo Nacional Electoral vs. Revisión Decisión Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia*, en *Revista de Derecho Público,* Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2006, núm. 107, pp. 90 y ss.

nalidad del artículo 126 de la entonces vigente Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998, que imponía a los funcionarios susceptibles de ser reelegidos, la obligación de separarse de sus cargos.

Para declarar que dicha norma era contraria a la Constitución, la Sala, sin embargo, entró a resolver de oficio y en forma en general el tema de la reelección presidencial sin que nadie se lo hubiera pedido, y sin que ello hubiera sido necesario para la revisión judicial de una sentencia que estaba realizando, considerando en definitiva que cualquier reforma o cambio que se pudiera adoptar en la materia, permitiendo la reelección indefinida, no afectaba la estructura del Estado, de lo que resultó la negación del carácter pétreo de su fundamento, que es el principio de la alternabilidad republicana, y el allanamiento del camino para proceder a establecer la reelección indefinida mediante reforma o enmienda constitucional, y no mediante la convocatoria de una asamblea constituyente. Ello, sin duda, fue lo que motivó en definitiva el intento de reforma constitucional de 2007, rechazado por el pueblo, y la posterior propuesta de una enmienda constitucional en 2009, estableciendo la reelección indefinida como principio constitucional, que sí fue aprobada por el pueblo.

Para ello, la Sala Constitucional, en su sentencia 1488 del 2006, comenzó por vincular el pensamiento de Bolívar en 1819 con el de Hamilton; analizó la historia de las previsiones constitucionales limitativas sobre la reelección en Venezuela y en toda la América Latina, y analizó, para justificar su tesis, las reformas constitucionales en la materia que se habían efectuado en Colombia y Costa Rica. La Sala Constitucional, en efecto, argumentó así:

Primero. Se refirió a la Constitución de 1819, que consideró inspirada parcialmente en las ideas del Libertador Simón Bolívar, la cual como se ha dicho, estableció la posibilidad de reelección inmediata del presidente pero por una sola vez sin intermisión (artículo 3o., sección primera del título séptimo), de lo cual dedujo la Sala que planteaba "La visión del Padre de la Patria a la par de las del gran pensador norteamericano Alexander Hamilton, quien en «El Federalista» expuso una defensa a la reelección como modelo de gobernabilidad legítimo dentro de un contexto democrático".

Olvidó, sin embargo, la Sala Constitucional, referirse a las ideas de Bolívar, que en realidad fueron expresadas en su *Discurso de presentación del proyecto de Constitución de 1819*, en el cual, como se ha dicho, se refirió a la continuación de la autoridad en un mismo individuo como la mayor amenaza a los gobiernos democráticos, considerando como lo más peligroso el "dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder", pues

—decía— "el pueblo se acostumbra a obedecerle y él se acostumbra a mandarlo," lo que origina "la usurpación y la tiranía".

Segundo. Pasó luego la Sala Constitucional a referirse a las ideas de Hamilton, considerando que las mismas "a pesar de haber transcurrido más doscientos años de haber sido emitidas, tienen una actualidad que llama a la reflexión y que todavía se invocan en las discusiones que se generan con este motivo". A tal efecto, la Sala destacó que

> Hamilton señalaba que la reelección era necesaria para que el pueblo pudiera prolongar una administración positiva en su propio beneficio y aprovechando las virtudes del gobernante reelegido, pues la exclusión de éste a pesar de su buen gobierno, sólo traería más males que beneficios a la sociedad y perjudicaría el conducir del gobierno. Igualmente, consideraba que el impedir la reelección provocaría que disminuyeran los incentivos para el correcto proceder de los gobernantes al no tener el aliciente en la continuidad de su gestión, facilitando la tentación de actuaciones no adecuadas dada la inexistencia del incentivo que implica la aprobación de la gestión a través de la reelección, y además, privaría a la sociedad de una persona con experiencia y conocimiento en el manejo del cargo y que facilitaría por esta misma causa el mantenimiento del sistema político, de modo que su ausencia también tendría consecuencias para dicho sistema (Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, artículo 72, pp. 308 y ss.).

Tercero. Pasó luego la Sala a buscar apoyo contemporáneo para justificar el tema de la reelección presidencial, refiriéndose a Sartori, señalando que éste

> Luego de analizar varios escenarios a favor y en contra de la reelección, llega a la conclusión que "…el argumento fundamental a favor de la reelección es que los presidentes que gobiernan bien deben ser recompensados, y que desperdiciar a un buen presidente es indudablemente un grave desperdicio. No se puede negar que ambos bandos tienen razones válidas. No es un problema que tenga la misma solución para todos los países". A esto agregaba "…también es cierto que negar la reelección es negar la recompensa, y que esto constituye una grave falla" (Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 191 y 192).

Cuarto. De lo dicho por Sartori, la Sala Constitucional consideró que se trataba de un "refuerzo de las ideas de Hamilton y de Bolívar", lo cual, por supuesto, no es cierto, pues Bolívar no argumentó sobre la reelección presidencial como lo hizo Hamilton, y al contrario, si sobre algo argumentó como no lo hizo Hamilton, fue contra el continuismo presidencial.

Sin embargo, la Sala Constitucional consideró que las reflexiones hechas por Sartori, como investigador contemporáneo, dan fe "de la vigencia de las mismas y de lo aplicables que son todavía a nuestra realidad", concluyendo entonces que "no se trata entonces, de una discusión interesada o circunscrita a las coyunturas del momento", sino al contrario, de

> ...una discusión que ha mantenido su vigencia a lo largo del tiempo y que plantea la necesidad de una solución de acuerdo con las necesidades y realidades de cada sociedad, discutidas y planteadas por el poder originario del mismo y que se concretan en el Texto Constitucional, de ahí su trascendencia y la necesidad de verla en el todo del sistema jurídico y en relación con persona alguna.

Quinto. La Sala Constitucional, para reforzar su argumento a favor de "la figura de la reelección", recurrió al derecho comparado, haciendo una síntesis de su implantación "en diferentes países de nuestro entorno latinoamericano", de la cual concluyó que había una "aplastante mayoría a favor de la reelección… pues de un total de diecinueve países, quince tienen como norma la reelección, es decir, más del 75% de Latinoamérica se encuentra a favor de dicha figura, mientras otros cuatro (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) prohíben de forma absoluta la reelección". De ello, la Sala Constitucional derivó que había una "tendencia" en la "perspectiva de evolución del Derecho Constitucional comparado", que era la de "incorporar la figura de la reelección al sistema democrático", tal como en su criterio había ocurrido en "Colombia y de Costa Rica, países que por distintos medios y con circunstancias también diferentes establecieron la figura dentro de su sistema constitucional, armonizándose en ambos casos, dicha introducción, con el sistema democrático que en ellas se ha establecido, tomando en consideración sus propias realidades", de lo que la Sala concluyó que "la tendencia en nuestro ámbito continental es a favor de la figura de la reelección".

Sexto. Con base en lo anterior, la Sala pasó a transcribir párrafos del fallo C-1040/05, del 19 de octubre de 2005, de la Corte Constitucional de Colombia, que estimó como una "valiosa contribución, aún considerando las diferencias con la Constitución venezolana", respecto del tema de la reelección, al referirse al alegato presentado a la consideración de la Corte "respecto a que la inclusión de la reelección en la Constitución constituía un cambio en la estructura del Estado", donde señaló lo siguiente:

> Los elementos esenciales que definen el Estado social y democrático de Derecho fundado en la dignidad humana no fueron sustituidos por la reforma.

> El pueblo decidirá soberanamente a quién elige como Presidente, las instituciones de vigilancia y control conservan la plenitud de sus atribuciones, el sistema de frenos y contrapesos continua operando, la independencia de los órganos constitucionales sigue siendo garantizada, no se atribuyen nuevos poderes al Ejecutivo, la reforma prevé reglas para disminuir la desigualdad en la contienda electoral que será administrada por órganos que continúan siendo autónomos, y los actos que se adopten siguen sometidos al control judicial para garantizar el respeto al Estado Social de Derecho. No cabe señalar, para establecer la presencia de una sustitución de la Constitución, que el Presidente abusaría de su poder, el cual se vería ampliado por la posibilidad de hacer política electoral y que ello conduciría a un régimen de concentración de poder en el que, por otra parte, el Congreso perdería la independencia para el ejercicio de la función legislativa y de control político, porque en su elección habría podido tener juego el Presidente en ejercicio, con lo cual se habría modificado el sistema de separación de poderes. Como se ha dicho, tales cuestionamientos no apuntan a mostrar la inviabilidad del diseño institucional, sino que reflejan el temor de quienes los plantean, de que contrariando las previsiones expresas de la Carta en materia de límites y controles al ejercicio del poder, este se desbordase en el sentido que anticipan. Se trata de consideraciones de tipo práctico sobre las consecuencias que estiman previsibles de la reforma, pero no un resultado que pueda ser atribuido necesariamente al nuevo diseño institucional.

Esta decisión de la Corte Colombiana la consideró la Sala Constitucional venezolana como una ratificación "respecto a la necesidad que la inclusión de la reelección no sirve de nada si no se hace dentro de un sistema democrático que garantice la justicia y los derechos inherentes a la persona humana, pues en tal contexto, junto con la existencia de elementos institucionales que hagan los controles necesarios, dicha medida resulta cónsona con la democracia y con las libertades que ésta debe defender", destacando adicionalmente lo expresado por la misma Corte Constitucional colombiana al señalar:

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

Como lo destacó la Sala Constitucional en su sentencia, la Corte Colombiana concluyó señalando que

> En dirección contraria a la presentada por la demandante, cabría señalar que el Acto Legislativo 2 de 2004 no solamente no conduce, desde el punto de vista del diseño institucional, a una supresión de los elementos democráticos de la Constitución de 1991, sino que, desde una perspectiva diferente, que puede plantearse legítimamente en el contexto de una democracia pluralista, podría sostenerse que los reafirma, en la medida en que permite que el electorado se pronuncie de manera efectiva sobre la gestión de sus gobernantes, posibilidad que estaba excluida en el diseño previo a la reforma. Se trata de visiones contrapuestas, una que hace énfasis en las oportunidades que deben brindarse a los sectores diversos de la sociedad que no se encuentren en el gobierno para constituirse en alternativas efectivas de poder, y otra que privilegia las bondades de la continuidad en el gobierno de un proyecto político que ha sido encontrado exitoso por el electorado en un libre juego democrático. No obstante las diferencias que sobre el diseño institucional, los mecanismos de participación y las condiciones de equilibrio plantean las dos visiones, no puede señalarse que una de ellas conlleve una sustitución del Estado social, democrático y pluralista de Derecho.

De lo anterior, la Sala Constitucional venezolana terminó señalando que "el Tribunal Constitucional de la hermana República", y concluyó que

> La reelección no constituiría un cambio en el sistema constitucional de su país, sino que por el contrario se convertiría en un medio de reafirmación democrática. Responde igualmente dicho órgano jurisdiccional a los temores respecto de las consecuencias prácticas que puede acarrear la reelección y en tal sentido pone en evidencia que los mismos se presentaran tanto en cuanto no se cuente con los mecanismos que permitan controlar las acciones del Ejecutivo, y que por estar éstas, lo mismo que en nuestra Constitución, expresamente establecidos, sólo habría que velar por su cumplimiento, de modo que la figura en sí no sería la responsable de irregularidad alguna, sino que ello sería responsabilidad de la equilibrada ejecución del sistema de contrapesos y de controles que tenga el Texto Constitucional, por lo que su falta o no de ejecución no queda al arbitrio de una persona, sino de los poderes que al efecto tengan dichas responsabilidades.

Séptimo. La Sala Constitucional pasó luego a analizar la sentencia 02771, del 4 de abril de 2003, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, en la cual se pronunció "respecto a la nulidad de la reforma constitucional de 1969 por la que se suprimió el artículo de la Constitución

que permitía la reelección presidencial luego de dos períodos alternos", en la cual dicha Sala costarricense afirmó lo siguiente:

> El derecho de elección, como derecho político, también constituye un derecho humano de primer orden, y por ende, es un derecho fundamental. La reelección tal y como se pudo constatar en el considerando V, estaba contemplada en la Constitución Política de 1949 y constituye una garantía del derecho de elección, pues le permite al ciudadano tener la facultad de escoger, en una mayor amplitud de posibilidades, los gobernantes que estima convenientes. Por consiguiente, fue la voluntad popular a través de la Constituyente, la que dispuso que existiera la reelección presidencial, con el fin de garantizarse el pueblo el efectivo derecho de elección. De hecho, a pesar de que la reforma parcial en cuestión se produjo posteriormente, esto se viene a confirmar luego con la suscripción de la Convención Americana de Derechos Humanos, que en el artículo 23 establece: "1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades... b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores...", y que no admite mayores limitaciones, que las siguientes: "2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal". De este último párrafo de la Convención de Derechos Humanos, se desprenden de manera clara, las únicas razones por las cuales pueden establecerse restricciones al ejercicio de los derechos ahí declarados.
>
> La reelección, según se desprende de la voluntad popular suscrita históricamente, establece la posibilidad para el ciudadano de elegir libremente a sus gobernantes, por lo que al reformarse la Constitución en detrimento de la soberanía del pueblo, y en desgaste de sus derechos fundamentales, lo que se produjo en este caso fue la imposición de más limitaciones que las ya existentes en razón de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena (énfasis de la Sala).

De esta decisión del alto tribunal de Costa Rica, la Sala Constitucional venezolana apreció que el mismo

> No concibe la reelección sólo como un derecho individual por parte del pasible de serlo, sino que además constituye un derecho de los electores a cuyo arbitrio queda la decisión de confirmar la idoneidad o no del reelegible, y que al serle sustraída dicha posibilidad mediante una reforma realizada por un poder no constituyente, se realizó un acto de sustracción de la soberanía popular, quedando dicha posibilidad de forma exclusiva, y dentro de los límites

> que impone a todo poder los derechos humanos, inherentes a la persona humana, al poder constituyente, el cual basado en razones de reestructuración del Estado puede imponer condiciones o modificar el ejercicio de derechos en razón de la evolución de toda sociedad así como de la dinámica social.
>
> No puede entonces, alterarse la voluntad del soberano, por medio de instrumentos parciales y que no tengan su origen en el propio poder constituyente, es a él al cual corresponde la última palabra, teniendo como se ha dicho como único límite, los derechos inherentes a la persona humana y derivados de su propia dignidad.

Octavo. Partiendo de estros razonamiento, la Sala Constitucional venezolana concluyó compartiendo los criterios expuestos, "despetrificando" el principio de la alternabilidad republicana, al afirmar que en nuestro ordenamiento la reelección "no supone un cambio de régimen o forma del Estado, y muy por el contrario, reafirma y fortalece los mecanismos de participación dentro del Estado Democrático, Social de Justicia y Derecho que estableció el Constituyente en 1999". Afirmó luego la Sala que

> De igual manera, la reelección, amplía y da progresividad al derecho de elección que tienen los ciudadanos, y optimiza los mecanismos de control por parte de la sociedad respecto de sus gobernantes, haciéndolos examinadores y juzgadores directos de la administración que pretenda reelegirse, y por lo mismo, constituye un verdadero acto de soberanía y de ejercicio directo de la contraloría social. Negar lo anterior, es tanto como negar la existencia de sociedades cambiantes y en constante dinámica e interacción. Es pretender concebir el Derecho Constitucional como un derecho pétreo e inconmovible, ajeno a las necesidades sociales. Mas aún, en nuestras sociedades, donde estas necesidades sociales son tan ingentes, los cambios constitucionales son más necesarios en la medida en que se constate su existencia para mejorar las condiciones de los ciudadanos en peor situación socioeconómica, pues la norma constitucional sólo debe estar a su servicio.

Por tales razones, terminó afirmando la Sala Constitucional que "no puede afirmarse que la reelección no sea un principio compatible con la democracia", y por el contrario, puede señalarse que el mismo

> ...puede ser una herramienta útil que garantice la continuidad en el desarrollo de las iniciativas que beneficien a la sociedad, o simplemente sirva para que dichos ciudadanos manifiesten directamente su censura por un gobierno que considere no ha realizado sus acciones en consonancia con las necesidades sociales.[16]

16 *Idem*.

IV. El intento de reforma constitucional de 2007 para establecer la reelección presidencial indefinida y su rechazo popular

Fue luego de esta aproximación del juez constitucional al tema de la reelección presidencial, despetrificando indirectamente el principio de la alternabilidad republicana, que el presidente de la República, al año siguiente, en 2007, propuso a la Asamblea Nacional una "reforma constitucional" para consolidad al Estado centralizado, militarista, socialista y policial, uno de cuyos aspectos era precisamente eliminar todo vestigio del principio de la alternabilidad en la jefatura del Estado, al proponer que se estableciera la posibilidad de reelección inmediata y sin limites del presidente de la República. La reforma pretendía modificar el artículo 230 de la Constitución, no sólo aumentando el periodo constitucional del presidente de la República de seis a siete años (ya en 1999 se había aumentado de cinco a seis años), sino estableciendo expresamente que el presidente de la República "puede ser reelegido o reelegida" eliminando la limitación de la Constitución de 1999 de esa posibilidad sólo "por una sola vez, para un nuevo período". En esta forma, el principio de la alternabilidad republicana, cuyo objeto central es la consolidación del pluralismo político, base de los regímenes democráticos, materialmente desaparecía con la reforma constitucional propuesta.[17]

La reforma constitucional, sin embargo, fue rechazada por el pueblo en el referendo del 2 de diciembre de 2007, lo que de acuerdo con el espíritu de las previsiones constitucionales implicaba que una nueva modificación de la Constitución en el mismo sentido no debía plantearse en el mismo periodo constitucional, no sólo como "reforma", sino como "enmienda".[18] Ello es lo que se deduce del principio establecido en el artículo 345 de la Constitución. Sin embargo, en los meses siguientes a dicho rechazo popular el presidente insistió en la modificación de la Constitución, lo que acogió la Asamblea Nacional, reformulado la rechazada "reforma" constitucional en una "enmienda" constitucional para burlar el sentido de la prohibición antes indicada.

---

17 En la Exposición de Motivos de la Propuesta de Reforma Constitucional del presidente de la República del Proyecto de Reforma Constitucional, agosto de 2007, se afirmó, pura y simplemente, sin fundamento, ni argumento, ni lógica alguna, que "la propuesta de la reelección presidencial profundiza el principio de alternabilidad republicana", basándose sólo en el derecho del presidente de la República a ser reelecto en el cargo, y en el derecho del pueblo de elegir su candidato, p. 7.

18 Allan R. Brewer-Carías, *La reforma constitucional de 2007 (comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.

Para entender el fraude cometido, es necesario recordar la distinción mencionada entre dos de los procedimientos para la modificación de la Constitución, la reforma y la enmienda constitucionales que se establecen en el texto constitucional de 1999. Ambos procedimientos de modificación de la Constitución tienen en común, que mediante ellos no se puede alterar o modificar la estructura y los principios fundamentales de la Constitución (artículos 340 y 342), lo que sólo puede hacerse mediante el procedimiento de la asamblea nacional constituyente (artículo 347). Por otra parte, también tienen en común el hecho de que ambos procedimientos requieren de aprobación popular mediante referendo, para que la modificación constitucional tenga vigencia. En la Constitución no se regula poder constituyente "derivado" alguno. Sólo hay un "poder constituyente originario", que es el pueblo, el cual tiene que aprobar por referendo tanto la enmienda como la reforma constitucional, o la convocatoria a asamblea nacional constituyente, que es el tercer mecanismo para modificar la Constitución. La Asamblea Nacional y los órganos que tienen la iniciativa de enmienda y de reforma constitucional sólo coadyuvan en el proceso de modificación constitucional, pero no son "poder constituyente derivado".

En cuanto a la distinción entre la enmienda constitucional y la reforma constitucional, la misma existe, en primer lugar, en cuanto al alcance del procedimiento de modificación: la enmienda constitucional tiene por objeto la adición o modificación de artículos de la Constitución (no la supresión de ellos); en cambio, la reforma constitucional tiene por objeto la revisión parcial y sustitución de artículos, siempre que no se afecten, como se dijo, los principios y la estructura fundamental del texto (artículos 340 y 342).

En segundo lugar, la otra distinción entre la enmienda y la reforma constitucional se refiere a la iniciativa y a la intervención de la Asamblea Nacional en el procedimiento de modificación constitucional. La enmienda constitucional no necesita ser discutida por la Asamblea Nacional; pero si su iniciativa parte de la propia Asamblea Nacional, la misma debe, primero, apoyarla por el voto de al menos el 30% de sus integrantes, y luego, aprobarla mediante el procedimiento de formación de las leyes con el voto de la mayoría de sus integrantes (artículo 341). En cuanto a la reforma constitucional, esta se debe presentar ante la Asamblea Nacional, la cual siempre debe aprobarla en tres discusiones mediante voto de 2/3 de sus integrantes. Cuando la iniciativa de reforma parta de la propia Asamblea Nacional, debe ser apoyada por mayoría de sus integrantes.

Por último, en tercer lugar, en la Constitución también hay una previsión en cuanto a los efectos del rechazo popular de la modificación consti-

tucional, en el sentido de que la prohibición constitucional de que se pueda presentar a la Asamblea Nacional otra iniciativa de reforma constitucional rechazada por el pueblo en el mismo periodo constitucional sólo está establecida expresamente como efecto del rechazo a la "reforma constitucional". Nada se establece en cuanto a los efectos del rechazo de la enmienda constitucional, pero del espíritu y propósito de la Constitución, sin duda, puede deducirse que esa prohibición debería extenderse a cualquier otra forma de modificación de la Constitución, pues de lo contrario la burla al sentido de la misma sería fácil.

V. La enmienda constitucional de 2009 que establece la reelección indefinida de todos los cargos de elección popular

Ahora bien, con base en esta grieta formal de la Constitución, fue precisamente que la Asamblea Nacional planteó después del rechazo popular a la "reforma constitucional" en 2007, la idea de proceder a proponer en 2008 una "enmienda constitucional" para eliminar toda prohibición sobre la reelección de cargos, y por ende, vaciar de contenido al principio de la alternabilidad republicana.

En realidad, la propuesta inicial del proyecto de enmienda constitucional en 2008 sólo perseguía modificar el artículo 230 de la Constitución sobre reelección del presidente de la República, lo cual luego se extendió a los artículos 160, 162, 174 y 192 de la Constitución sobre reelección de otros cargos electivos, en los cuales se establecían límites para la reelección, a los efectos de eliminarlos todos. Los artículos 162 y 192 establecían que los miembros de consejos legislativos de los estados y los diputados a la Asamblea Nacional sólo podrían reelegirse por dos periodos como máximo, y los artículos 160, 174 y 230 establecían que los gobernadores y alcaldes, y el presidente de la República solo podían reelegirse de inmediato y por una sola vez, para un nuevo periodo.

Precisamente por ello, y en particular por el uso de la vía de la enmienda para aprobar lo que ya había sido rechazado por la vía de la reforma, se planteó un recurso e interpretación constitucional, que fue introducido el 11 de diciembre de 2008 ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en relación con el alcance del artículo 345 el texto fundamental a los efectos de que la Sala determinara si la prohibición contenida en la norma en el sentido de que la iniciativa de reforma constitucional que no fuera aprobada no podía presentarse de nuevo en un mismo periodo constitucional a

la Asamblea Nacional, se extendía también al procedimiento de enmienda constitucional.

En respuesta, la Sala Constitucional, confundiendo deliberadamente el sentido de la norma, en sentencia 53 del 3 de febrero de 2009[19] sostuvo que la misma no estaba destinada a regular los efectos de la manifestación de rechazo popular de la modificación propuesta, sino que la norma estaba sólo dirigida a *regular a la Asamblea Nacional*, en el sentido de que lo que no podría era exigírsele que debatiera una reforma constitucional una vez que ya la había debatido en el mismo periodo constitucional y había sido rechazada por el pueblo. La Sala olvidó que la norma constitucional a lo que estaba dirigida era a regular las consultas *a la voluntad popular* en materia de modificación de la Constitución y sus efectos, y no los efectos de los debates en la Asamblea Nacional.

En efecto, la prohibición constitucional de volver a someter a consulta una reforma rechazada, en realidad está dirigida a regular los efectos de la voluntad popular expresada mediante referendo, en el sentido de que no se puede consultar al pueblo de nuevo la misma modificación constitucional que el pueblo ya ha rechazado en un mismo periodo constitucional.

Lo importante de la prohibición establecida en el título de la Constitución relativo a la "reforma constitucional", que en Venezuela sólo puede realizarse con la participación del pueblo, es que la misma se refiere precisamente a los efectos de la expresión de la voluntad popular, que es manifestación del poder constituyente originario, y no a los efectos del debate que pueda haber habido en la asamblea nacional en la materia, que no es poder constituyente, ni siquiera derivado, ya que no puede haber modificación constitucional alguna sin aprobación popular.

La decisión de la Sala Constitucional fue una nueva burla a la Constitución, al ignorar la prohibición de sucesivas consultas populares basándose en dos artilugios que se utilizaron en este caso de la enmienda 2008-2009: primero, el utilizado por la Asamblea Nacional en su iniciativa de enmienda, al extenderla a otros artículos constitucionales, además del 230, para tratar de diferenciar la Enmienda de 2008-2009 de la rechazada reforma constitucional de 2007, y segundo, el utilizado por la Sala Constitucional, al considerar que la prohibición constitucional de consultar al pueblo sobre reformas rechazadas era sólo formal respecto de las discusiones en la Asamblea Nacional, ignorando su propósito esencial de respetar la voluntad po-

[19] Véase la sentencia 53, de la Sala Constitucional, del 2 de febrero de 2009, Caso *Interpretación de los artículos 340,6 y 345 de la Constitución)*, en *http:/www.tsj.gov.ve/decisions/scon/Febrero/ 53-3209-2009-08-1610.html* (fecha de consulta 24 de mayo de 2024).

pular una vez que esta se ha expresado en forma negativa respecto de una modificación de la Constitución.

Esa voluntad hay que respetarla, que es lo que persigue la Constitución, por lo que una vez que el pueblo se ha manifestado rechazando una modificación al texto constitucional no se le puede estar convocando sucesivamente sin límites en el mismo período constitucional para volver a pronunciarse sobre lo mismo.

VI. La mutación constitucional del principio de la alternabilidad mediante el vaciamiento judicial de su contenido

Pero aparte de burlar la prohibición constitucional de sucesivas consultas populares en un periodo constitucional sobre modificaciones constitucionales una vez que el pueblo las ha rechazado, la Sala Constitucional, en la misma sentencia, procedió a mutar ilegítimamente la Constitución, eliminando el carácter de principio fundamental del gobierno, que además de "democrático", y "electivo", conforme al artículo 6o. de la Constitución, debe ser siempre "alternativo", considerando que dicho principio no se alteraba con las reformas propuestas en la enmienda constitucional 2008-2009.

Esta, como se dijo, propugnó establecer en la Constitución la posibilidad de la reelección continua y sin límites de los cargos electivos, lo cual fue aprobado en el referendo; pero sin duda, alterando un principio fundamental del constitucionalismo venezolano establecido desde 1830 en todas las Constituciones, que es el de la "alternabilidad" en el gobierno, y que en el artículo 6o. de la Constitución de 1999 se formula como uno de los principios fundamentales del mismo, con una fórmula que lo convierte en una de las llamadas "cláusulas pétreas" o inmodificables. Como se dijo, la norma dispone desde 1930 que "El gobierno es y será siempre… alternativo…", lo que implica que ello nunca podría ser alterado al menos mediante reformas o enmiendas. Esa fue la voluntad del pueblo al aprobar la Constitución, establecer el principio de alternabilidad republicana como una cláusula pétrea.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sin embargo, en la mencionada sentencia 53 del 3 de febrero de 2009,[20] decidió allanar

[20] Véase la sentencia 53, de la Sala Constitucional, del 2 de febrero de 2009 (*Caso Interpretación de los artículos 340,6 y 345 de la Constitución)*. Disponible en: *http:/www.tsj.gov.ve/ decisions/scon/Febrero/ 53-3209-2009-08-1610.html* (fecha de consulta 24 de mayo de 2024). También véase sobre esta sentencia los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "El juez

el camino constitucional para la realización del referendo aprobatorio de la enmienda constitucional que se realizó el 15 de febrero de 2009, en el cual se aprobó el proyecto de enmienda constitucional relativa a los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución, estableciéndose entonces en Venezuela, al contrario de la tradición constitucional precedente, el principio de la reelección continua e indefinida de cargos electivos, contrariando el principio constitucional de la alternabilidad republicana (artículo 6o.), y violando la prohibición constitucional de realizar una consulta popular sobre modificaciones a la Constitución ya rechazadas por el pueblo en un mismo periodo constitucional (artículo 345).

Para ello, la Sala Constitucional "interpretó" como equivalentes los términos gobierno "alternativo" y gobierno "electivo," eliminando así la propia noción de "alternabilidad".

En efecto, la alternabilidad del gobierno, como principio del constitucionalismo venezolano, que es además propio de los sistemas presidenciales de gobierno, como se ha dicho, es un principio que se construyó como opuesto al continuismo o a la permanencia en el poder por una misma persona, por lo que toda previsión que permita que esto ocurra es contraria a dicho principio.

Este principio, por tanto, no se puede confundir con el principio "electivo" del gobierno o el más general principio "democrático" que el mismo artículo 6o. de la Constitución establece. Una cosa es poder elegir a los gobernantes, y otra cosa es el principio de alternabilidad, que impide poder reelegir al mismo gobernante ilimitadamente.

Es contrario a la Constitución, por tanto, interpretar, como lo hizo la Sala Constitucional en su mencionada sentencia 53 del 3 de febrero de 2009, que el principio de la alternabilidad "lo que exige es que el pueblo como titular de la soberanía tenga la posibilidad periódica de escoger sus mandatarios o representantes", confundiendo "gobierno alternativo" con "gobierno electivo".

Por ello es falso lo que afirmó la Sala Constitucional en el sentido de que "sólo se infringiría el mismo si se impide esta posibilidad al evitar o no realizar las elecciones". Con su sentencia, la Sala Constitucional, de nuevo, lo que hizo fue mutar ilegítimamente el texto de la Constitución, y al contrario de lo que afirmó, la eliminación de la causal de inelegibilidad para el ejercicio de cargos públicos derivada de su ejercicio previo por parte de

---

constitucional vs. La alternabilidad republicana (la reelección continua e indefinida)", *Revista de Derecho Público*, Caracas, 2009, núm. 117, enero-marzo, pp. 205-211, disponible en: *https://www.barnesandnoble.com/w/revista-de-derecho-p-blico-allan-r-brewer-carias/1136960111* (fecha de consulta 24 de mayo de 2024).

cualquier ciudadano sí trastocó el principio de alternabilidad en el ejercicio del poder.

Se insiste, lo expuesto por la Sala Constitucional se refirió al principio de gobierno "electivo", que en los términos del mismo artículo 6o. de la Constitución es el que implica que "el electorado, como actor fundamental del proceso democrático, acuda a procesos comiciales periódicamente en los que compitan, en igualdad de condiciones, las diversas opciones políticas que integran el cuerpo social"; pero no al principio de gobierno "alternativo", que implica que no se pueda elegir indefinidamente una misma persona para el mismo cargo, así haya hecho un "buen gobierno". El principio de la alternabilidad, para evitar el continuismo en el poder, precisamente implica la limitación que el pueblo, como poder constituyente originario, se ha impuesto a sí mismo, en cuanto a que supuestamente pueda tener la "oportunidad de decidir entre recompensar a quienes estime como sus mejores gobernantes, o bien renovar completamente las estructuras del poder cuando su desempeño haya sido pobre". Esta supuesta "oportunidad" por el principio de la alternabilidad en la Constitución pudo haberse ejercido antes de 1999, sólo después de que, en sus casos, transcurrieran uno o dos periodos constitucionales siguientes al ejercicio de la Presidencia por quien pretendiera de nuevo optar a dicho cargo, y en la Constitución de 1999 sólo ocurrió en 2006, por una sola vez para un periodo inmediato, mediante la reelección ya efectuada del presidente Chávez. Pero establecer dicha "oportunidad" como reelección continua, sin límite, es contrario al principio de la alternabilidad.

Por tanto, al contrario de lo que decidió la Sala Constitucional, la posibilidad de reelección continúa sí alteraba el principio fundamental del gobierno "alternativo", que es uno de los valores democráticos que informan nuestro ordenamiento jurídico. Dicho principio, que se alteraba si se establecía la posibilidad de elección continua de cargos electivos, y que es distinto del principio del gobierno "electivo", al tener una formulación pétrea en el artículo 6o. de la Constitución ("es y será siempre"), no podía ser objeto de modificación constitucional alguna, y en el supuesto negado de que pudiera ser modificado, ello no podía realizarse ni por los procedimientos de enmienda ni de reforma constitucional, sino sólo mediante la convocatoria de una asamblea nacional constituyente.

La Sala Constitucional, con su sentencia 53 del 3 de febrero de 2009, una vez más al servicio del autoritarismo, sin embargo, mutó la Constitución a través de una interpretación de la misma, modificando ilegítimamente el sentido del principio del gobierno "alternativo" que los venezolanos dispusieron *que siempre* debía regir sus gobiernos, obviando la prohibición

constitucional de que se pudiera consultar en un mismo periodo constitucional la voluntad popular sobre modificaciones constitucionales que ya el pueblo ha rechazado.

Esta inconstitucional sentencia, en todo caso, lo que tuvo por objeto fue, como se dijo, despejar el camino para que el régimen autoritario pudiera someter a referendo una enmienda constitucional relativa a un principio fundamental, pétreo, de la Constitución, que sólo podía modificarse mediante la convocatoria a una asamblea nacional constituyente.

Y así fue como entonces en Venezuela se aprobó la enmienda constitucional de 2009, para establecer el principio de la elección continua e ilimitada del presidente de la República y de todos los cargos de elección popular.