

ALLAN R. BREWER-CARIAS  
Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad Central de Venezuela

LAS GARANTIAS  
CONSTITUCIONALES DE LOS  
DERECHOS DEL HOMBRE

COLECCION MONOGRAFIAS  
Nº 1

Editorial Jurídica Venezolana  
Caracas / 1976

© by Allan R. Brewer-Carías  
Editorial Jurídica Venezolana

Apartado N° 62616, Chacao, Caracas 106  
Venezuela

Dirección: Edificio EXA, Av. Libertador  
Piso 6, Ofic. 609  
Teléfonos 32 11 37, 32 03 44

*A Allan, Michelle y Eric,  
quienes han tenido la fortuna de  
nacer y comenzar a formarse en  
una democracia.*

## PRESENTACION

*Este estudio sobre Las Garantías Constitucionales de los Derechos del Hombre, fue elaborado\* como Ponencia General Latinoamericana para las IX Jornadas Jurídicas Franco-Latinoamericanas, organizadas por la Sociedad de Legislación Comparada y celebradas en Bayona, Francia, en mayo de 1976, siendo coponente, por Francia, en el mismo tema, el Profesor Jean Rivero de la Universidad de Derecho y Ciencias Económicas de París.*

*El momento para la discusión de este tema, desde el punto de vista latinoamericano, sin duda, no fue el más propicio. Hablar de las garantías y protección constitucionales de los derechos humanos en América Latina a mitades de 1976, casi me parecía un cinismo, y en el mejor de los casos, una ironía. En*

\* En las notas se han utilizados las siguientes abreviaturas: CEC: Código de Enjuiciamiento Criminal; CPC: Código de Procedimiento Civil; CSJ en CP: Corte Suprema de Justicia en Corte Plena; CSJ en SPA: Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa; Doctrina PGR: Doctrina de la Procuraduría General de la República (publicación anual); G.F.: Gaceta Forense (publicación periódica de la Corte Suprema de Justicia); G.O.: Gaceta Oficial de la República de Venezuela; LOCF: Ley Orgánica de la Corte Federal; LOCSJ: Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; RFD, UCV: Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela; RFD, ULA: Revista de la Facultad de Derecho, Universidad de Los Andes.

1976, América Latina está oscurecida, de nuevo, por la sombra de la usurpación, de la dictadura militar, de un fantasma que se creía desvanecido: el militarismo fascista, y del anarquismo, producto de un populismo caduco y absurdo. Bajo esas condiciones, que perduran actualmente, no hay garantías posibles de los derechos humanos, y estos, en la gran mayoría de los países, no son respetados, pues están a la merced de los usurpadores, dictadores, anarquistas y desgobiernos.

Preparar este estudio, por tanto, en ese momento, no fue fácil, debido a la confrontación patética de las fórmulas de los textos con el dramatismo que presentaba la realidad. En todo caso, tratándose de un estudio de derecho comparado, tuve que partir, por supuesto, de los solos textos constitucionales, muchos de los cuales son ignorados en los respectivos países. Me pareció, por ello, y debo reconocerlo, en más de una ocasión, estar escribiendo una comedia.

Me enorgullecí, sin embargo, de que Venezuela aún es de los pocos países de América Latina, que, al tener un régimen democrático desde 1958, cuenta con un sistema aceptable de consagración constitucional de los derechos del hombre, y con mecanismos más o menos efectivos de protección de los mismos. Sin embargo, estando en prensa este libro, ese sistema, por una parte, se ha ensombrecido, y por la otra, se lo ha puesto a prueba: en un brevísimo tiempo, funcionarios del Gobierno democrático han asesinado a un detenido político mediante la aplicación de torturas, hecho reconocido por el propio Gobierno y que ha provocado el sometimiento a juicio de los responsables directos del crimen; se detuvo inconstitucionalmente a dos Diputados al Congreso, sin cumplirse los procedimientos constitucionales de antejuicio de mérito ante la Corte Suprema de Justicia y de allanamiento previo de la inmunidad parla-

*mentaria por las Cámaras Legislativas, y se los sometió a juicio ante la jurisdicción militar; el Fiscal General de la República, como contralor de los derechos humanos, se enfrentó al Gobierno, calificando las acciones adoptadas por éste como atentados al Estado de Derecho; y la Corte Suprema de Justicia, requerida por el Fiscal General, afortunadamente resolvió que, en todo caso, y aún tratándose de delitos militares, debió seguirse el antejuicio de mérito ante ella, del cual conoció, y debió procederse al allanamiento de la inmunidad parlamentaria antes de la detención, lo cual fue decidido posteriormente, por la Comisión Delegada del Congreso.*

*Como se señaló, el sistema de consagración de los derechos del hombre y de la protección de los mismos en Venezuela, se ensombreció por un hecho condenable desde todo punto de vista; y se puso a prueba al intervenir positivamente los mecanismos protectores: el Fiscal General de la República y la Corte Suprema de Justicia. De la prueba, afortunadamente, el Estado de Derecho ha salido airoso. La sombra del crimen, sin embargo, se ha convertido en una mancha indeleble.*

*La publicación, ahora, de este estudio, en todo caso, es oportuna. La democracia necesita que los ciudadanos conozcan los medios de protección de los derechos de que disponen y cuáles son sus alcances y limitaciones. Esta es la mejor manera de poderlos exigir en el momento en que sea necesario. Por ello, además, como Apéndice a este estudio, he incluido una sistematización de los derechos humanos en el texto constitucional venezolano que, estoy seguro, será de gran utilidad al lector para conocer el alcance de las regulaciones constitucionales en este campo.*

*Escribo estas líneas en un momento de descanso y tranquilidad. Repensando la presión que acompañó la redacción de este estudio, como la que ha*

*acompañado a tantos otros, quiero agradecer a todos los que colaboraron conmigo en su preparación antes de ir a Bayona, y en particular, a mis Secretarias, señorita Mary Ramos y señora Aymara de Andrade, por toda su ayuda. Mary tuvo a su cargo, con éxito, la compleja fase de integración final de tantos desordenados manuscritos. A los abogados María O. Curiel de Riquez y Ana María Ruggeri de Rodríguez y a la Br. Miriam Labarca, debo también agradecer su colaboración en la preparación final del Apéndice sobre la sistematización de los derechos humanos en el texto constitucional venezolano. Quiero además agradecer a las doctoras Cecilia Sosa de Mendoza y Nelly Cardozo, quienes participaron en las Jornadas de Bayona, la paciente revisión y corrección del manuscrito en francés, que hicieran antes de su presentación.*

*Con esta publicación se inicia, por otra parte, la Colección de Monografías de la Editorial Jurídica Venezolana, empresa que, particularmente por el entusiasmo de su co-fundadora Dra. Isabel Boscán de Ruesta, aspira a convertirse en el vehículo de difusión de la bibliografía jurídica venezolana y, por tanto, en la Editorial de los juristas venezolanos.*

*Caurimare, septiembre de 1976.*

A. R. B.-C.

## INTRODUCCION

Es indudable que uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho, además de la separación de poderes, ha sido la consagración constitucional de los derechos y garantías del hombre y del ciudadano. Por ello se ha señalado que el Estado de Derecho, en su esencia y desde el punto de vista jurídico, surge no sólo al someterse el Estado a las leyes, sino particularmente, a un tipo especial de leyes: las llamadas leyes de Libertad, es decir, leyes cuyo objeto era hacer posible el libre desenvolvimiento de los miembros del grupo social<sup>1</sup>. Allí estaba la esencia del liberalismo político-jurídico, donde el derecho se convertía, pura y simplemente, en garantía de la libertad.

Ciertamente que, por supuesto, el contenido del ordenamiento jurídico en el mundo contemporáneo, a pesar de que el esquema estatal siga siendo el del Estado de Derecho, no es la sola protección de los derechos y garantías individuales; por ello, hemos señalado, el Estado, de un Estado Liberal-Burgués de Derecho se ha transformado en un Estado Democrático y Social de Derecho<sup>2</sup>. Sin embargo, ello no implica que los derechos y garantías del individuo, no en-

1. V. Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Madrid, 1972, pp. 16 y ss.
2. V. Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, Capítulo 5.



cuentren protección; lo que sucede es que no son el único objeto de regulación del ordenamiento jurídico.

En efecto, en el sistema jurídico venezolano, la Constitución garantiza a todos “el derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social”<sup>3</sup>; disposición que sustituye el enunciado tradicional de que todos pueden hacer lo que no perjudique a otro y nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordene ni impedido de ejecutar lo que ella no prohíba<sup>4</sup>, y que introduce a la vez en el ordenamiento constitucional, la noción de orden público como criterio limitante de los derechos y garantías constitucionales y, por tanto, la noción de policía administrativa. En esta forma, la consagración de derechos y garantías constitucionales, si bien no es restrictiva<sup>5</sup>, tampoco es ilimitada; no se trata, en general, de derechos y garantías absolutos, sino sometidos a una serie de limitaciones constitucionales y legales, inspiradas por “el derecho de los demás”, es decir, el interés general y la justicia social, y el “orden público y social”. La protección jurisdiccional de los derechos y garantías, sin embargo, es completa, al menos en el texto constitucional: son nulos —de nulidad absoluta— todos los actos del Poder Público que violen o menoscaben los derechos garantizados por la Constitución, y los funcionarios y empleados públicos que los ordenen y ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y ad-

---

3. Art. 43.

4. Tal como se afirma en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1961 (Título III, Cap. I).

5. La enunciación de los derechos y garantías contenidas en la Constitución, tal como lo establece el artículo 50 de la misma, “no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella. La falta de Ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos”.

ministrativa, según los casos <sup>6</sup>; y los "Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece" <sup>7</sup>. La efectividad de esta protección jurisdiccional, que da origen al recurso de inconstitucionalidad, al recurso de amparo y a los recursos contencioso-administrativos (de ilegalidad), es el objeto fundamental de análisis del presente trabajo. Estos medios o recursos procesales, son, en efecto, la real garantía constitucional que se establece en el texto constitucional para hacer efectivos el goce y disfrute de los derechos y libertades individuales. De no existir estos medios procesales, la sola consagración de los derechos y libertades en la Constitución resultaría vana <sup>8</sup>.

Sin embargo, no hay duda, en el mundo contemporáneo, la consagración constitucional de las libertades públicas es la condición esencial para que aquellos medios procesales o garantías, puedan inclusive existir y permanecer. Por ello, el *Proyecto de Principios generales sobre libertad y no discriminación en materia de Derechos Políticos* de la O.N.U. <sup>9</sup>, establece que "la mejor forma de garantizar los derechos y libertades proclamados consiste en incorporarlos a la Constitución o a otra ley fundamental, no sujetas a derogación o alteración por el procedimiento legislativo ordinario" <sup>10</sup>.

Antes de estudiar, por tanto, las "garantías constitucionales de los derechos humanos", en Venezuela y en

---

6. Art. 46 de la Constitución.

7. Art. 49 de la Constitución.

8. Cfr. Jean Rivero, *Les Libertés Publiques*, París, 1973, p. 199.

9. Aprobado por la Sub-Comisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías en 1961 (Resolución 1.XIV).

10. Cláusula XIII, *Publicación ST/HR/3*, Naciones Unidas, N.Y., 1974, p. 4.

general, en América Latina, es decir, los mecanismos e instituciones procesales para hacerlas efectivas; analizaremos previamente las modalidades y ámbito de la consagración constitucional de las libertades públicas<sup>11</sup>.

---

11. Utilizaremos frecuentemente la expresión libertades públicas en lugar de derechos del hombre, teniendo en cuenta que, básicamente, el presente estudio es un estudio de derecho positivo. Sobre esto V. Jean Rivero, *op. cit.*, pp. 17, 48 y 107.

**PRIMERA PARTE**

**LA CONSAGRACION  
CONSTITUCIONAL DE LAS  
LIBERTADES PUBLICAS**

## I. LA CONSAGRACION CONSTITUCIONAL

### 1. *El rango constitucional de los derechos*

Es una tendencia general en América Latina, la consagración, en el propio texto constitucional, de las libertades públicas. Estas tienen, por tanto, rango constitucional, por lo que no pueden ser modificadas por el legislador ordinario. Respecto a las libertades públicas el principio de la supremacía constitucional se acompaña, entonces, con el principio de la rigidez constitucional, propio del sistema de constituciones rígidas. Ello implica que la reforma de los derechos y garantías constitucionales sólo puede realizarse por los mecanismos de reforma constitucional; y en las constituciones como la Venezolana, que distinguen los procedimientos de Enmienda y Reforma constitucional<sup>12</sup>, respecto de las libertades públicas, cualquier modificación sustancial de ellas sólo podría realizarse mediante el procedimiento de Reforma que asegura la participación popular a través de un *referéndum*<sup>13</sup>. En ello influye, sin embargo, el tipo de consagración constitucional que se haga de los derechos.

### 2. *El tipo de consagración constitucional y la imperatividad constitucional*

En este sentido debe señalarse que la consagración constitucional de las libertades públicas no tiene igual

12. Art. 245 y ss.

13. Art. 246, Ord. 4º

valor respecto de todas ellas; o en otras palabras, no todos esos derechos constitucionales tienen igual consagración constitucional. No sólo algunos, en realidad, han sido consagrados como meras expectativas de derecho cuya actualización depende enteramente del Legislador, sino que incluso en los derechos directamente consagrados por el constituyente pueden distinguirse diversas graduaciones: En algunos casos se trata de derechos absolutos, que no admiten restricciones, suspensiones ni limitaciones en su ejercicio; en otros casos, se trata de derechos que no pueden ser limitados por el Legislador, aun cuando su ejercicio puede ser restringido o suspendido temporalmente; en otros casos, se trata de derechos que pueden ser limitados o regulados en aspectos específicos por el Legislador; en otros casos, puede tratarse de derechos que pueden ser regulados o limitados sin restricciones por el Legislador; y por último, puede tratarse de derechos que requieren de regulación legal para poder ser ejercidos.

#### A. *Los derechos fundamentales (absolutos)*

En efecto, puede decirse que son derechos fundamentales, de carácter absoluto, el derecho a la vida; el derecho a no ser incomunicado, ni sometido a tortura o a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral; y el derecho a no ser condenado a penas perpetuas o infamantes o a penas restrictivas de la libertad personal por lapsos mayores de treinta años<sup>14</sup>. Estos derechos, ni pueden ser limitados en forma alguna por el Legislador, ni pueden ser restringidos o suspendidos en su ejercicio por actos de gobierno, ni siquiera en los casos de emergencia o conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afecten la vida económica y social<sup>15</sup>. Salvo estas solas tres

14. Artículos 58, 60, Ord. 3 y 64, Ord. 7 de la Constitución.

15. Art. 241.

excepciones, todos los derechos y garantías constitucionales admiten algún tipo de limitación o restricción y, por tanto, tienen carácter relativo.

*B. Los derechos cuyo ejercicio puede ser restringido o suspendido por actos de gobierno*

En primer lugar, el texto constitucional consagra una serie de derechos fundamentales que si bien no pueden ser limitados por el Legislador pueden, sin embargo, ser suspendidos o restringidos por actos de gobierno, temporalmente, en situaciones o circunstancias excepcionales. En este grupo se incluyen el derecho a ser protegido contra los perjuicios al honor, reputación o vida privada<sup>16</sup>; el derecho a no ser obligado a prestar juramento ni constreñido a rendir declaración o reconocer culpabilidad en causa penal contra sí mismo o contra otras personas expresadas en el texto constitucional<sup>17</sup>; el derecho a no continuar detenido después de dictada orden de excarcelación por la autoridad competente o una vez cumplida la pena impuesta<sup>18</sup>; el derecho a no ser sometido a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiere sido juzgado anteriormente<sup>19</sup>; el derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación<sup>20</sup>; el derecho a la libertad religiosa<sup>21</sup>; el derecho a expresar el pensamiento y a informar<sup>22</sup>; el derecho de petición y a obtener oportuna respuesta<sup>23</sup>; el derecho a ser juzgado por sus jueces naturales, a ser juzgado sólo por penas establecidas y preexistentes

16. Art. 59.

17. Art. 60, Ord. 4.

18. Art. 60, Ord. 6.

19. Art. 60, Ord. 8.

20. Art. 61.

21. Art. 65.

22. Art. 66.

23. Art. 67.

y el derecho a la defensa<sup>24</sup>; el derecho de reunión<sup>25</sup>; el derecho a la protección de la salud<sup>26</sup>; el derecho a la educación<sup>27</sup>; el derecho al trabajo<sup>28</sup>; y el derecho activo al sufragio<sup>29</sup>. No todos estos derechos, sin embargo, pueden ser ejercidos a plenitud, directamente, en virtud de su consagración constitucional, pues en algunos casos, dada la redacción de la norma respectiva, alguna regulación legal es necesaria para hacerlos efectivos; tal es el supuesto del derecho a ser protegido contra los perjuicios al honor, reputación o vida privada<sup>30</sup>; el derecho a obtener oportuna respuesta derivado del derecho de petición<sup>31</sup>; el derecho a la protección de la salud<sup>32</sup>; el derecho a la educación<sup>33</sup>; y el derecho al trabajo<sup>34</sup>.

En todos estos derechos, es indudable que una normativa adicional de carácter legal es indispensable que establezca las vías o recursos legales destinados a asegurar la protección contra los perjuicios al honor, reputación o vida privada; que establezca cuándo se considera o no oportuna la respuesta a las peticiones; en qué forma el Estado protegerá la salud o asegurará el acceso de todos a la educación; y en qué forma se asegurará el derecho al trabajo.

### C. *Los derechos limitables por el Legislador en aspectos específicos*

En segundo lugar, dentro de los derechos consagrados en la Constitución, pueden distinguirse aque-

24. Arts. 68 y 69.

25. Art. 71.

26. Art. 76.

27. Art. 78.

28. Art. 84.

29. Art. 111.

30. Art. 59.

31. Art. 67.

32. Art. 76.

33. Art. 78.

34. Art. 84.



llos que sí admiten en su ejercicio limitaciones de carácter legal, pero en aspectos específicamente señalados, además de admitir suspensión o restricción por acto de gobierno. Dentro de esta categoría de derechos, se pueden incluir: el derecho a no ser condenado a causa penal sin haber sido notificado personalmente de los cargos y oído "en la forma que indique la ley"<sup>35</sup>; el derecho a la inviolabilidad del hogar doméstico salvo los allanamientos permitidos para cumplir "de acuerdo con la ley las decisiones que dicten los tribunales"<sup>36</sup>; el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia, salvo los casos de ocupación judicial "con el cumplimiento de las formalidades legales" o de inspección o fiscalización de los documentos de contabilidad "de conformidad con la ley"<sup>37</sup>; y el derecho a ejercer funciones públicas o a ser elegido, salvo las restricciones "derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes"<sup>38</sup>.

#### D. *Los derechos limitables por el legislador en sentido amplio*

En tercer lugar, otra serie de derechos constitucionales están consagrados de tal forma que admiten regulaciones y limitaciones de orden legal de carácter materialmente amplio. En tal caso están, el derecho a no ser preso o detenido, a menos que sea sorprendido *in fraganti*, sino en virtud de orden escrita del funcionario autorizado para decretar la detención "en los casos y con las formalidades previs-

35. Art. 60, Ord. 5.

36. Art. 62.

37. Art. 63.

38. Art. 112. La Corte Suprema, sin embargo, ha admitido otras limitaciones al derecho pasivo al sufragio, como la necesidad de que el elegido esté inscrito en el Registro Electoral. V. Sentencia de la CSJ en SPA de 9-4-69 en *GF* N° 64, 1969, pp. 42 y 56.

tas por la ley”<sup>39</sup>; el derecho a no ser privado de la libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido “por la ley como delito o falta”<sup>40</sup>; el derecho a no ser objeto de reclutamiento forzoso ni sometido al servicio militar “sino en los términos pautados por la ley”<sup>41</sup>; el derecho a la libertad de tránsito “sin más limitaciones que las establecidas por la ley”<sup>42</sup>; el derecho al ejercicio culto sometido a la suprema inspección del Ejecutivo Nacional, “de conformidad con la ley”<sup>43</sup>; el derecho a dedicarse a la actividad lucrativa de la preferencia de cada quien “sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social”<sup>44</sup>; el derecho de propiedad, sometido a “las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés social”<sup>45</sup>; el derecho a asociarse en partidos políticos regulados por el legislador para asegurar su carácter democrático y su igualdad ante la ley<sup>46</sup>; y el derecho a manifestar “sin otros requisitos que los que establezca la ley”<sup>47</sup>.

E. *Los derechos cuyo ejercicio queda supeditado a reglamentación legal*

Dentro de esta categoría de derechos debe señalarse que la delegación constitucional hacia el Legislador ha sido de tal naturaleza que en algunos casos los derechos no pueden ejercerse sin la regulación legal, como, por ejemplo, en el derecho a utilizar

39. Art. 60, Ord. 1.

40. Art. 60, Ord. 2.

41. Art. 60, Ord. 9.

42. Art. 64.

43. Art. 65.

44. Art. 96.

45. Art. 99.

46. Art. 114.

47. Art. 115.

los órganos de la administración de justicia “en los términos y condiciones establecidos por la ley”; el derecho de asociarse con fines lícitos “en conformidad con la ley” y el derecho de huelga “dentro de las condiciones que fije la ley” o “en los casos en que aquella determine” en los servicios públicos<sup>48</sup>.

En estos casos, la imperatividad constitucional no es absoluta ni inmediata. La posibilidad de ejercer estos derechos depende de la reglamentación legal. Esto sucede también en los derechos consagrados en normas constitucionales de carácter programático.

En efecto, tal como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia, “La Constitución distingue entre las cláusulas directamente operativas, que preceptúan autónomamente, son completas y suficientes hasta agotar los requisitos sustantivos y procesales para su aplicación, y las mediatamente operativas o programáticas, que no pueden aplicarse sino cuando las complete la legislación ulterior, por requerirlo así la letra y el contenido del precepto”<sup>49</sup>. Entre estas normas programáticas la Corte Suprema ha identificado al artículo 75 que consagra el derecho de todo niño a conocer a sus padres, y el artículo 49 que consagra el recurso de amparo<sup>50</sup>.

En todos estos casos, el derecho consagrado en la Constitución no puede ser ejercido en ausencia de la ley reglamentaria respectiva y hasta tanto esta se dicte. Parecería entonces, que surgiría una contradicción entre esas normas y la segunda parte del artículo 50 de la Constitución que establece que “la

48. Art. 68. Cfr. Sentencias de la CSJ en SPA de 14-12-70 en *GF* N° 70, 1970, pp. 179 a 185, publicada también en *GO* N° 29.434, de 6-2-71; Art. 70; Art. 92.

49. V. Sentencias de la CSJ en CP de 27-2-69 en *GF*, N° 64, 1969, pp. 21 y ss.; y de 12-9-69 en *GF*, N° 65, 1969, p. 10.

50. V. Sentencias de la CSJ en CP de 27-5-69 en *GF* N° 64, 1969, pp. 21 y 55; y de la CSJ en SPA de 14-12-70, en *GF*, N° 70, pp. 179 y ss.

falta de ley reglamentaria de *estos* derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos". Sin embargo, tal contradicción no existe pues los derechos a que se refiere el artículo 50 de la Constitución son los derechos "inherentes a la persona humana" que no figuran expresamente en la Constitución, y no a todos los otros derechos y libertades públicas enumerados en el texto constitucional.

3. *La rigidez constitucional respecto de los derechos: La Reforma y la Enmienda constitucional*

Una de las consecuencias de la consagración constitucional de los derechos y libertades es, sin duda, que respecto de ellos, como se dijo, rige el principio de la rigidez constitucional. En efecto, la consagración de las libertades públicas en el texto constitucional, constituye una parte esencial de la decisión política contenida en dicho texto, por lo que cualquier eliminación o modificación sustancial de dichas libertades, tendría que ser objeto de una reforma constitucional. El problema se plantea, sin embargo, en sistemas constitucionales como el venezolano que admiten dos procedimientos para la modificación de la Constitución: la Reforma y la Enmienda. La Constitución de 1961 distinguió dichos procedimientos pero no especificó cuándo podía recurrirse a una u otra de dichas figuras. La diferencia procedimental básica entre ellas radica en que la iniciativa para proponerlas si bien es específica, es más rígida en el caso de las reformas<sup>51</sup>, y en

51. La iniciativa para una "reforma general" de la Constitución "deberá partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, o de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas en acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea". (Art. 246, Ord. 1); en tanto que la iniciativa para la enmiendas, "podrá partir de una cuarta parte de los miembros de una de las Cámaras, o bien de una cuarta parte de las Asambleas Legislativas de los Estados, me-

éstas interviene el Poder Constituyente<sup>52</sup>. En cambio, en las enmiendas, corresponde a las Asambleas Legislativas la ratificación o rechazo<sup>53</sup> sin intervención popular.

Por tanto, es claro que toda revisión constitucional que implique una modificación de las decisiones políticas básicas contenidas en la Constitución tendrá que ser objeto del procedimiento de reforma general, pues requerirá la intervención del Poder Constituyente<sup>54</sup>. Y la consagración constitucional de los derechos y libertades públicas es, sin duda, parte de esa decisión política.

Sin embargo, parece evidente que no toda modificación de las libertades públicas exige una reforma general; la exigencia de ésta dependerá del tipo de consagración constitucional de las libertades públicas<sup>55</sup>.

En efecto, tal como se señaló, dentro de los derechos y garantías constitucionales, la Constitución establece una graduación que es muy importante a los efectos de precisar cuándo se requiere reforma general de la Constitución o cuando es suficiente

---

dante acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea", (Art. 245, Ord. 1º).

52. "El proyecto aprobado (de reforma) se someterá a referéndum en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta, para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma..." (Art. 246, Ord. 4º).
53. "Aprobada la enmienda por el Congreso, la Presidencia la remitirá a todas las Asambleas Legislativas para su ratificación o rechazo en sesiones ordinarias, mediante acuerdos considerados en no menos de dos discusiones y aprobados por la mayoría de sus miembros" (Art. 245, Ord. 4º); "la enmienda se declarará sancionada en los puntos que hayan sido ratificados por las dos terceras partes de las Asambleas" (Art. 245, Ord. 5).
54. Cfr. la doctrina de la Procuraduría General de la República, en *Doctrina PGR*, 1973, Caracas 1974, pp. 161 y ss.
55. V. Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas 1975, pp. 180 y ss.

una Enmienda: en primer lugar, el texto fundamental prevé una serie de derechos fundamentales, verdaderas garantías absolutas, consagrados de manera tal que no admiten ningún tipo de restricciones o suspensiones y ni siquiera de regulación legislativa; en segundo lugar, se prevén una serie de derechos fundamentales, que si bien pueden ser restringidos o suspendidos en su ejercicio por Decreto presidencial, no se prevé regulación legislativa para su ejercicio; en tercer lugar, se consagran una serie de derechos constitucionales cuyo ejercicio puede ser regulado o limitado por el legislador ordinario en aspectos específicos; y en cuanto lugar, el texto fundamental consagra otra serie de derechos constitucionales cuyo ejercicio queda sometido enteramente a lo que establezca y regule el legislador.

Ahora bien, parece evidente que los dos primeros grupos de derechos y garantías, que podríamos denominar como derechos fundamentales, han sido concebidos de tal manera en el texto constitucional, que su ejercicio resulta pleno del mismo texto, sin ulteriores regulaciones legales o posibilidades de limitaciones legales. En cambio, los dos últimos grupos constituyen derechos constitucionales, pero sometidos a la regulación restringida o amplia del legislador. En esta distinción podría ubicarse el criterio que estableció la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución para la utilización de la Reforma general o de la Enmienda, cuando se tratase de aspectos fundamentales o circunstanciales, respectivamente<sup>56</sup>. Indudablemente que cambiar el texto constitucional en alguno de los derechos fundamentales (absolutos), sería cambiar un aspecto de "alcance trascendente" que incide sobre la organización política de la Nación; en cambio, cambiar el texto de algunos de los derechos constitucionales, limitables por el legislador,

56. V. La exposición de motivos al Título X en *RFD/UCV*, N° 21, 1961, pp. 412 y 413.

en el sentido de agregar alguna otra limitación a su ejercicio, podría hacerse a través del procedimiento de enmienda "que permite dejar incólume el texto original o fundamental" introduciendo alguna "modificación sentida por la colectividad como consecuencia de los cambios incesantes que en ella se realizan". En tal sentido, el procedimiento utilizado en Venezuela en 1973 para agregar una condición de elegibilidad o nombramiento para determinadas funciones públicas, fue el de la Enmienda y no el de la Reforma <sup>57</sup>.

4. *El sentido de la consagración constitucional: las libertades públicas y los derechos humanos (numerus apertus)*

El estudio de los derechos y garantías constitucionales se sitúa actualmente en el plano del derecho positivo: se estudian los derechos consagrados constitucionalmente y por ello se habla particularmente de "libertades públicas" en lugar de "derechos del hombre", estos últimos situados por sobre el derecho positivo <sup>58</sup>.

Las constituciones latinoamericanas, en general, se sitúan en el campo de los textos que no sólo consagran constitucionalmente los derechos y garantías expresamente, sino que hacen referencia a otros de-

57. La Enmienda N° 1 de la Constitución sancionada el 9 de mayo de 1973, estableció que "no podrán ser elegidos Presidente de la República, Senador o Diputado al Congreso, ni Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, quienes hayan sido condenados mediante sentencia definitivamente firme, dictada por tribunales ordinarios, a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas, o con ocasión de éstas". V. en G.O. N° 1858, Extraordinario de 11-5-73. La discusión de dicha Enmienda dio origen a múltiples debates, cuya procedencia vislumbraba ya el texto de la Exposición de Motivos. En particular, V. la sentencia de la CSJ en SPA de 20-8-73 en G.O. N° 30.183 de 20-8-73, p. 226.079.

58. Cfr. Jean Rivero, *op. cit.*, p. 17.

rechos humanos garantizados y protegidos, fuera de aquellos previstos en la Constitución. Dentro de este panorama, las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Uruguay<sup>59</sup>, y Venezuela, por ejemplo, prevén una declaración general supletoria por los derechos que puedan omitirse, considerando que ello no implica una negación de su existencia, estableciéndose así un sistema de "numerus apertus" de las libertades públicas, o de "derechos y garantías implícitos"<sup>60</sup>.

En efecto, en la Constitución de Venezuela de 1961 se establece expresamente en su Artículo 50 lo siguiente:

"La enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, *siendo inherentes a la persona humana*, no figuren expresamente en ella".

"La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos"<sup>61</sup>.

Se reconoce, por tanto, además de las libertades públicas consagradas en la Constitución, la existencia de derechos humanos, inherentes a las personas, cuyo ejercicio no depende de la reglamentación que legalmente pueda hacerse. Con una norma como ésta, dice la Exposición de Motivos del Proyecto de Cons-

59. V. Héctor Fix Zamudio, "La protección procesal de las garantías individuales en América Latina", en *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Vol. IX, Nº 2, Ginebra, Dic. 1968, p. 74.

60. V. Luis Plaza Fernández, "Los Derechos Humanos en los textos Constitucionales" en *Información Jurídica*, Ministerio de Justicia, Madrid, julio-septiembre 1968, p. 101 y Héctor Fix Zamudio, "La protección procesal..." *loc. cit.*, p. 74.

61. En el artículo 76 de la Constitución, al consagrarse el derecho a la protección de la salud, se hace también referencia a los derechos de la persona humana en los siguientes términos: "Todos están obligados a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro de los límites impuestos por el respeto a la persona humana".



titución, "se incorpora el texto fundamental al de aquellas Constituciones que basan el sistema de las garantías sobre la noción esencial de la persona humana y se deja fuera de toda duda la interpretación de que no pueden quedar las garantías a merced de que exista o no una legislación que explícitamente las consagre y reglamente"<sup>62</sup>.

Ahora bien, en relación a este artículo 50 de la Constitución venezolana, deben formularse dos observaciones: en primer lugar, como se dijo, consagra la existencia de "derechos humanos" por sobre el derecho positivo, que se reconocen y protegen; y en segundo lugar, se establece expresamente que la falta de ley reglamentaria de estos derechos inherentes a la persona humana no previstos expresamente en la Constitución, no menoscaba el ejercicio de los mismos. Esta segunda observación debe destacarse pues es frecuente la interpretación que se hace de la segunda parte del artículo 50 aplicándolo a todos los derechos y libertades públicas previstas en la Constitución, lo cual, en nuestro criterio, no es correcto. En muchos casos, hemos visto, la propia Constitución consagra los derechos y libertades supeditando su ejercicio a lo que establezca una ley, por lo que mal podría señalarse que la ausencia de dicha ley no suspendería el ejercicio del derecho. Ello sería contradictorio. En esos casos, como por ejemplo en el derecho de todo niño de conocer a sus padres<sup>63</sup>, la norma que lo consagra es una norma de las denominadas programáticas, que no son directamente operativas, sin una reglamentación legal. Este artículo 75 constitucional que consagra dicho derecho, según la argumentación de la Corte Suprema de Justicia, al decir que "la ley proveerá lo conducente para que..." establece que "el Legislador deberá dictar, en el futuro, el ordenamiento legal para que se cum-

62. V. *loc. cit.*, pp. 380 y 381.

63. Art. 75.

pla lo programado en la norma constitucional . . . Esas disposiciones reconocen derechos y enuncian propósitos cuya realización y efectiva vigencia está *subordinada a la promulgación de leyes futuras*. Se llaman programáticas porque representan un programa que requiere ulterior desarrollo y deben orientar la acción legislativa del futuro”<sup>64</sup>. En base a ello, no hay duda, los derechos y garantías constitucionales consagrados en normas programáticas, requieren de reglamentación legal para poder ejercerse, por lo que su efectividad depende de lo que el Legislador establezca. Tal sucede, por ejemplo, como se verá, con el propio derecho al amparo de las libertades públicas.

## II. LA ENUMERACION CONSTITUCIONAL DE LAS LIBERTADES PUBLICAS: EL CASO DE VENEZUELA

La primera Constitución que en América Latina consagró los derechos del hombre fue la Constitución de Venezuela del 21 de diciembre de 1811<sup>65</sup>.

64. V. Sentencia de la CSJ en CP de 27-5-69 en *GF*, N° 64, 1969, pp. 21 y ss. En base a esos argumentos, la Corte Suprema declaró sin lugar el recurso de inconstitucionalidad del Artículo 220 del Código Civil que prohíbe al hijo adulterino la inquisición de la paternidad en ciertos casos.

65. El Capítulo VIII, Artículo 141 a 199 está destinado a regular los “Derechos del Hombre que se reconocerán y respetarán en toda la extensión del Estado”. Para un análisis histórico de la consagración de las libertades públicas en Venezuela. V. *Derechos del Hombre y del Ciudadano* (estudio preliminar de P. Ruggeri Parra) Ediciones de la Academia Nacional de la Historia, Caracas 1959; Luis E. Zerpa Díaz, “Definición de la libertad civil en las constituciones venezolanas” en *RFD-ULA*, N° 15, Dic. 1967, pp. 92 y ss.; Ana C. Manrique Soto y Mirtiliano Cabrera Amaya, *Protección Procesal de los Derechos Humanos* (multigrafiado), Ponencia al V Congreso Internacional de Derecho Procesal, México, 1971, pp. 9 y ss.

Durante todo el siglo pasado, las normas constitucionales consagraron básicamente los derechos individuales y los derechos económicos; y a partir de 1936 se comenzaron a consagrar los derechos de carácter social. La Constitución de 1947 en el campo de los derechos humanos, fue, por tanto, el resultado de una larga evolución constitucional, además de haber recibido toda la influencia del constitucionalismo europeo que arranca de la Constitución de Weimar y de la Constitución de la República española. La Constitución vigente de 1961 recogió, perfeccionándolos, todos los principios de la Constitución de 1947 sobre los derechos y garantías constitucionales, sistematizándolos en cuatro grandes categorías: derechos individuales, los derechos sociales, los derechos económicos y los derechos políticos.

Como una muestra de la enumeración de derechos constitucionales en América Latina, bien puede servir de modelo el análisis de los cuatro grupos de derechos en la Constitución de Venezuela<sup>66</sup>. No hay que olvidar, por otra parte, que en la actualidad (1976) muy pocos países de América del Sur gozan de un régimen democrático (Venezuela y Colombia), siendo que la real efectividad de la vigencia de los derechos y garantías constitucionales, y por tanto su control, depende del efectivo ejercicio de la democracia. Por ello, además de las razones históricas señaladas, la Constitución de Venezuela puede servir para un estudio de caso en América Latina.

---

66. Puede verse esta enumeración en Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas 1975, pp. 281 y ss; y en Allan R. Brewer-Carías, *Un derecho para el desarrollo y la protección de los particulares frente a los Poderes Público y Privado*, Maracaibo, 1976, pp. 41 a 93. V. además la sistematización que se publica al final de este libro, pp. 101 y ss.

### III. LAS CONSECUENCIAS DE LA CONSAGRACION CONSTITUCIONAL DE LAS LIBERTADES PUBLICAS

#### 1. *La reserva legal en la regulación de las libertades públicas*

##### A. *La Competencia del Poder Legislativo*

Una de las consecuencias fundamentales de la consagración constitucional de los derechos y libertades públicas es la reserva legal que la Constitución hace a favor del Poder Legislativo. Puede decirse que en toda América Latina, cuando funcionan normalmente los diversos órganos del Estado, es competencia exclusiva del Poder Legislativo la reglamentación y limitación de las libertades públicas, correspondiendo al Poder Ejecutivo la potestad de reglamentar las leyes que al efecto dicten las Cámaras Legislativas<sup>67</sup>. En este sentido, los países latinoamericanos siguen la tradición que parte de la Declaración Universal de 1789, que conserva la Constitución Francesa de 1958<sup>68</sup>.

En el caso de la Constitución de Venezuela, la remisión constante que hace el articulado de la Constitución destinado a consagrar los derechos y garantías constitucionales, como fuente de regulación o limitación, confirma esta reserva legal de las Cámaras Legislativas. En todo caso, la reserva legislativa tiene una limitación fundamental en su ejercicio por las Cámaras Legislativas: la irretroactividad de la ley, salvo cuando imponga menor pena<sup>69</sup>.

67. El Art. 190, Ord. 10º de la Constitución atribuye al Presidente en Consejo de Ministros la potestad de "reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón".

68. V. Jean Rivero, *op. cit.*, pp. 18 y 152.

69. Art. 44. En cuanto a las leyes de procedimiento, dicho artículo señala que "se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aún en los procesos que se hallaren en curso; pero en los procesos penales las pruebas ya

## B. *Las competencias "legislativas" del Poder Ejecutivo*

Sin embargo, esta reserva legal del Poder Legislativo en materia de libertades públicas tiene dos excepciones en el sistema constitucional venezolano. En primer lugar, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, puede "dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiere el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial"<sup>70</sup>. En virtud de esta autorización constitucional y de la habilitación legislativa por ley especial, el Presidente puede dictar Decretos con valor de ley que pueden limitar y regular las libertades públicas, particularmente las de carácter económico<sup>71</sup>. En segundo lugar, la competencia exclusiva del Poder Legislativo puede verse compartida por el Poder Ejecutivo al restringirse las garantías constitucionales mediante Decreto<sup>72</sup>. Tal como se verá, en estos casos, la restricción del derecho constitucional amplía la competencia del Poder Ejecutivo de manera que puede reglamentar y limitar el ejercicio del derecho constitucional, en ámbitos que en condiciones normales corresponderían al Poder Legislativo.

---

evacuadas se estimarán, en cuanto beneficien al reo, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron".

70. Art. 190, Ord. 8º.

71. Por ejemplo, la reserva al Estado de la Industria de la explotación de mineral de hierro se hizo mediante Decreto-Ley N° 580 de 26-11-74 (GO N° 30577 de 16-12-74) en virtud de lo establecido en el ordinal 7º del artículo 1º de la Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 31-5-74 en GO N° 30412 de 31-5-74.

72. Art. 190, Ord. 6º.

### C. *La efectividad de los derechos y el ejercicio de las competencias legislativas*

Ya se ha señalado que en varios supuestos, la Constitución, al consagrar diversos derechos y libertades, supedita su ejercicio efectivo, a lo que establezca la ley<sup>73</sup>. En estos casos, el ejercicio de la potestad legislativa no es sólo una forma de reglamentar o limitar el ejercicio del derecho, sino una forma de hacer su ejercicio efectivo. Sin regulación legislativa, en estos casos, los derechos consagrados constitucionalmente se quedan como derechos inefectivos. La Constitución lo que ha establecido realmente, es un programa de acción para el Poder Legislativo por lo que la no reglamentación legislativa, hace inefectivos el ejercicio de dichos derechos. En estos casos, el silencio del Poder Legislativo no produce, en América Latina, el transferimiento del poder de reglamentación de las libertades al Poder Ejecutivo, tal como sucede en Francia<sup>74</sup>.

En todo caso, aun cuando no estén previstos expresamente en la Constitución, tal como se ha dicho, el ejercicio de los derechos inherentes a la persona humana no enumerados en el texto fundamental, no requieren de ley reglamentaria<sup>75</sup>.

#### 2. *La nulidad de los actos estatales violatorios de las garantías constitucionales*

La segunda consecuencia de la consagración constitucional de los derechos y garantías, derivada de los principios de la supremacía constitucional y de legalidad, es que "todo acto del Poder Público que

73. Esto sucede, por ejemplo, en los Art. 49 (recurso de amparo); Art. 68 (derecho a utilizar los órganos de la administración de justicia); Art. 75 (derecho de los niños a conocer a sus padres); y Art. 92 (derecho a la huelga).

74. V. Jean Rivero, *op. cit.*, p. 155.

75. Art. 50.

viole o menoscabe los derechos garantizados por la Constitución es nulo”<sup>76</sup>.

Esta declaración constitucional de nulidad de los actos legislativos, de gobierno, administrativos y judiciales que violen o menoscaben los derechos garantizados en la Constitución, implica que los mismos son nulos, de nulidad absoluta, por lo que no pueden producir efectos. La constatación judicial de la nulidad, tal como se verá, por tanto, tiene efectos *ex tunc*, hacia el pasado, retrotrayéndose al momento en que se dictó el acto. En esta nulidad absoluta incurren, por ejemplo, las leyes violatorias de los derechos constitucionales; los reglamentos del Presidente que violen los derechos o usurpen competencias legislativas para limitarlos; las leyes y reglamentos retroactivos; y los actos administrativos violatorios directamente de derechos y libertades públicas.

### 3. *La responsabilidad de los funcionarios públicos*

De acuerdo al texto de la Constitución Venezolana los funcionarios y empleados públicos que ordenen o ejecuten actos del Poder Público que violen o menoscaben los derechos garantizados por la Constitución, incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, “sin que les sirvan de excusas órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes”<sup>77</sup>. Se trata, aquí también, de la consagración directamente en el texto constitucional, de la responsabilidad de los funcionarios o empleados públicos, la cual es directamente exigible. Distinta es la situación en otros países como Colombia, cuya Constitución se limita a señalar que “las leyes determinarán la responsabilidad a que quedan sometidos los funcionarios públicos de todas clases que atenten contra los derechos garantizados” en

76. Art. 46.

77. Art. 46.

la Constitución<sup>78</sup>. En estos casos, la responsabilidad queda comprometida sólo en tanto el legislador lo determine.

Por otra parte, es de destacar que del texto de la Constitución venezolana resulta una excepción importante al deber de obediencia de los funcionarios públicos: la obediencia debida no existe cuando las órdenes superiores restrictivas de libertades públicas son manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes<sup>79</sup>. En estos casos, no rige lo previsto en el Código Penal en el sentido de declarar no punible al que cumplió la orden y de aplicar la pena correspondiente a quien dio la instrucción inconstitucional o ilegal<sup>80</sup>.

#### 4. *La exigencia del control jurisdiccional*

Por último, otra de las consecuencias fundamentales de la consagración constitucional de los derechos y garantías, es la necesaria intervención del Poder Judicial para garantizar dichos derechos, dentro del principio del balance en la separación de poderes. No habría efectividad de los derechos constitucionales si el Poder Judicial no pudiera intervenir para controlar la vigencia de los mismos.

La Constitución Venezolana consagra, inclusive como un derecho constitucional, el de todos a "utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses"<sup>81</sup>; y aun cuando la Constitución remite a la ley para fijar los términos y condiciones del ejercicio de dicho derecho, el propio texto garantiza que "nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales ni condenado a sufrir pena que no esté establecida por

78. Art. 51.

79. Art. 46.

80. Art. 65, Ord. 2º del Código Penal.

81. Art. 68.



ley preexistente”<sup>82</sup>, por lo que no pueden crearse Tribunales *ad-hoc* o someterse irrestrictamente a personas a una jurisdicción que no le es “natural”, como la militar ni imponérsele penas creadas especialmente, aunque sea por ley.

Por otra parte, la garantía de que el Poder Judicial podrá cumplir adecuadamente su cometido de controlar las acciones inconstitucionales del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo está en la autonomía de los jueces, es decir, en su subordinación sólo a la ley; y en la independencia de los mismos jueces de los demás órganos del Poder Público<sup>83</sup>. Para ello se ha establecido la carrera judicial<sup>84</sup> y se le garantiza a los jueces que sólo podrán ser removidos o suspendidos en el ejercicio de sus funciones en los casos y mediante el procedimiento que determine la ley<sup>85</sup>.

Los diversos medios de protección judicial de los derechos y libertades públicas serán objeto de análisis en la Segunda Parte de este estudio.

#### IV. LA RESTRICCIÓN O SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES

##### 1. *Las situaciones excepcionales*

Ahora bien, la vigencia efectiva de los derechos y garantías constitucionales con frecuencia se ve sus-

82. Art. 69. En este sentido, por ejemplo, estimamos que la Ley sobre Vagos y Maleantes es inconstitucional, al sustraer a los sujetos peligrosos de la competencia judicial, permitiendo la privación de la libertad personal hasta por 5 años mediante decisión administrativa. V. en contra, Carlos Angarita Trujillo, “Constitucionalidad de la Ley de Vagos y Maleantes” en *Ministerio Público*, Año I, N° 2, Caracas 1967, pp. 69 y ss.

83. Art. 205.

84. Art. 207.

85. Art. 208.

pendida o restringida en situaciones de emergencia o circunstancias excepcionales que los propios textos constitucionales consagran. Puede indicarse que es una característica general de la gran mayoría de las Constituciones de América Latina la previsión de la emergencia, el estado de sitio, la ley marcial o la suspensión de garantías constitucionales<sup>86</sup>.

La Constitución Venezolana prevé expresamente la posibilidad de que las garantías constitucionales puedan ser suspendidas o restringidas, por lo que, durante el tiempo en que dicha medida excepcional esté en vigencia, los derechos y libertades suspendidos no podrán ejercerse efectivamente y los derechos y libertades restringidos, podrán ser regulados por vía ejecutiva.

## 2. *La autoridad competente*

La excepcionalidad de la suspensión o restricción de las garantías constitucionales estriba en que la Constitución atribuye al Presidente de la República en Consejo de Ministros la facultad de adoptar, mediante Decreto, dichas decisiones<sup>87</sup>. Esta es una de las características del régimen presidencialista venezolano: el Congreso no podría mediante una ley, restringir o suspender el ejercicio de un derecho constitucional, sino que en su actividad legislativa, está sometido a la Constitución; en cambio, el Presidente en Consejo de Ministros sí puede restringir el ejercicio de un derecho constitucional, y por tanto, en virtud de dicha restricción, dictar normas que en situaciones normales corresponderían al Legisla-

86. V. por ejemplo, Ignacio Burgoa, *Las Garantías Individuales*, México, 1961, pp. 133 y ss.; ONU, *Seminario de las Naciones Unidas sobre la realización efectiva de los derechos civiles y políticos en el plano nacional*. Kingston, Jamaica, 25 de abril a 8 de mayo de 1967, NY 1968 (ST/TAO/HR/29) pp. 38 y ss.

87. Art. 190, Ord. 6º, Art. 242.

dor; y también, suspender el ejercicio de una libertad pública constitucional.

Sin embargo, el Decreto que ordene la restricción o suspensión de garantías constitucionales debe ser sometido a la consideración de las Cámaras Legislativas (Senado y Cámara de Diputados) en sesión conjunta o de la Comisión Delegada, en caso de receso de aquéllas, dentro de los 10 días siguientes a su publicación<sup>88</sup>. En esta forma, a pesar de tratarse de una medida ejecutiva, el Poder Legislativo interviene en su consideración y vigencia.

### 3. *El ámbito de las medidas*

No todos los derechos y libertades constitucionales pueden ser objeto de una medida de restricción o suspensión. La Constitución excluye expresamente<sup>89</sup> la posibilidad de que se restrinja o suspenda el derecho a la vida<sup>90</sup>, el derecho a no ser incomunicado ni sometido a tortura o a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral<sup>91</sup>, y el derecho a no ser condenado a penas perpetuas o infamantes, a penas restrictivas de la libertad mayores de treinta años<sup>92</sup> ni a la pena de muerte<sup>93</sup>. Salvo estas excepciones, el Presidente de la República podrá suspender o restringir todas las garantías constitucionales o alguna de ellas<sup>94</sup>, en todo o parte del territorio nacional<sup>95</sup>.

### 4. *Los motivos de las medidas*

La suspensión o restricción de las garantías constitucionales puede ser dictada por el Presidente de

88. Art. 242.

89. Art. 241.

90. Art. 58.

91. Art. 60, Ord. 3º.

92. Art. 60, Ord. 7º.

93. Art. 58.

94. Art. 241.

95. Art. 241.

la República en los siguientes supuestos: en caso de emergencia cuando ha sido declarado el Estado de Emergencia en caso de conflicto interior o exterior o cuando existen fundados motivos de que uno u otro ocurran<sup>96</sup>; en caso de conmoción que pueda perturbar la paz de la República; o en caso de graves circunstancias que afecten la vida económica o social de la República<sup>97</sup>.

En virtud de la exigencia constitucional de causas o motivos para que puedan dictarse dichas medidas, la Constitución exige que “el decreto expresará los motivos en que se funda, las garantías que se restringen o suspendan, y si rige para todo o parte del territorio nacional”<sup>98</sup>.

La cesación de las causas que motivaron la suspensión o restricción de las garantías constitucionales provoca la revocación del Decreto respectivo, sea por el propio Presidente de la República en Consejo de Ministros, sea por las Cámaras Legislativas en sesión conjunta<sup>99</sup>. Sin embargo, si la suspensión o restricción de las garantías constitucionales tuvo por causa la declaratoria del estado de emergencia, la cesación de éste sólo puede ser declarada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y con la autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada<sup>100</sup>.

##### 5. *Los efectos de las medidas*

La suspensión de las garantías constitucionales produce como consecuencia la pérdida temporal de efectividad de las mismas. En tal virtud, durante el tiempo de vigencia del Decreto de suspensión, los

---

96. Art. 240.

97. Art. 241.

98. Art. 241.

99. Art. 243.

100. Art. 243.

ciudadanos no tienen un efectivo derecho ni el goce real de las libertades. Por tanto, durante la vigencia del Decreto de suspensión, no podrían ejercerse los recursos y acciones tendientes a amparar y proteger las libertades públicas. Al estar suspendidos los derechos también estaría suspendido el ejercicio del recurso de amparo.

En el caso de restricción de los derechos constitucionales, el efecto fundamental del Decreto respectivo, sería la posibilidad que tendría el Poder Ejecutivo de regular el ejercicio del derecho, asumiendo competencias que normalmente corresponderían al Congreso. Esto es lo que ha sucedido en Venezuela con la restricción de la libertad económica<sup>101</sup> que ha permitido al Poder Ejecutivo adoptar medidas que en circunstancias normales corresponderían al Poder Legislativo<sup>102</sup>.

En todo caso, aclara la propia Constitución que "la restricción o suspensión de garantías no interrumpe el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Nacional"<sup>103</sup>. Es decir, la restricción de garantías constitucionales, si bien amplía las competencias reguladoras del Poder Ejecutivo, no impide ni afecta las competencias legislativas ordinarias del Congreso.

---

101. Al promulgarse la Constitución de 1961, se dictó, el mismo día, el Decreto N° 455 del 23-1-61, mediante el cual se restringió (GO, N° 26464 de 24-1-61) la libertad económica (Art. 96), lo cual fue mantenido mediante Decreto N° 674 del 8-1-62 (GO N° 26746 de 8-1-62) y mediante Acuerdo del Congreso de 6-4-62 (GO N° 26821 de 7-4-62). En la actualidad aún permanece restringida la libertad económica.

102. V., por ejemplo, el Decreto N° 187 de 3-11-64 (GO N° 27583 de 3-11-64) que restringió la venta de productos derivados de los hidrocarburos y los comentarios de la Procuraduría General de la República en *Doctrina PGR 1966*, Caracas 1967, pp. 304 y ss.

103. Art. 241.

#### 6. *La restricción de la libertad personal*

En los casos en que existiesen fundados indicios para temer inminentes trastornos del orden público, que no justifiquen la restricción o suspensión de las garantías constitucionales, la Constitución autoriza al Presidente de la República en Consejo de Ministros, para adoptar las medidas indispensables para evitar que tales hechos se produzcan. Estas medidas se limitarán a la detención o confinamiento de los indiciados y deberán ser sometidas a la consideración del Congreso o de la Comisión Delegada dentro de los diez días siguientes a su adopción. Si estos las declararen no justificadas, dice la Constitución, cesarán de inmediato; en caso contrario, se las podrá mantener hasta por un límite no mayor de 90 días<sup>104</sup>. En esta forma, el lapso normal de detención preventiva de 8 días previsto en la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución se amplía considerablemente, restringiéndose la libertad personal.

---

104. Art. 244.

SEGUNDA PARTE

**LAS GARANTIAS  
CONSTITUCIONALES  
DE LOS DERECHOS**

## 1. LA PROTECCION DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES PUBLICAS

Tal como se señaló anteriormente, no basta la consagración constitucional de los derechos y libertades públicas para que su ejercicio esté garantizado. Resulta indispensable la previsión, en el ordenamiento jurídico, de medios y remedios para hacer efectivo el ejercicio de los derechos y proteger a sus titulares contra violaciones o restricciones no autorizadas legalmente.

En general, estos mecanismos de protección se estructuran contra las acciones ilegítimas del Estado, y en particular, del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. En este caso, se trata de protecciones jurisdiccionales contra las Leyes, los actos de gobierno y los actos administrativos que atenten contra los derechos y libertades constitucionales. Por otra parte, por supuesto, el Poder Judicial tiene previstos medios de protección (apelación, recursos) contra los propios actos judiciales que menoscaben dichos derechos. El Poder Ejecutivo también, en la vida administrativa, ejerce funciones de protección a través de los recursos gubernativos o administrativos. El estudio de todos estos mecanismos o instrumentos de protección es el objeto de esta Segunda Parte.

Sin embargo, antes de entrar a analizarlos, es conveniente señalar que la necesidad de protección de los derechos y libertades no sólo surge en relación al Poder Público, sino que se plantea también, con



frecuencia, en relación a otros particulares y al "Poder privado", especialmente, de carácter económico<sup>105</sup>. En este sentido, por ejemplo, tal como se señaló, la Constitución de Venezuela, al prever la libertad económica, consagró también la exigencia al Estado de proteger dicha libertad, al establecer que "la Ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica"<sup>106</sup> y al prohibir los monopolios<sup>107</sup>.

## II. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Dentro de los mecanismos de protección de los derechos y garantías constitucionales contra los actos administrativos violatorios de los mismos, se destacan los recursos administrativos; es decir, las vías jurídicas puestas a disposición de los particulares para reclamar ante la propia Administración Pública la revisión de los actos administrativos. Se trata, aquí, de medios jurídicos organizados, con plazos, procedimientos e instancias a seguir.

En este sentido, el recurso jerárquico como medio para obtener la revisión de un acto del inferior por el superior, es la vía jurídica normal de recurso administrativo aceptado en todos los países de América Latina<sup>108</sup>. Por otra parte, también se admiten

105. Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *Un derecho para el desarrollo y la protección de los particulares frente a los poderes público y privado*, Cuadernos de trabajo N° 16, Centro de Estudios de Filosofía del Derecho, Universidad del Zulia, Maracaibo 1975.

106. Art. 96.

107. Art. 97.

108. V., por ejemplo, Rafael Bielsa, *El Recurso Jerárquico*, Buenos Aires 1958; Alfonso Nava Negrete, *Derecho Procesal Administrativo*, México 1959, p. 103; y Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana* Caracas 1964, pp. 246 y ss.

el recurso de reconsideración, que se ejerce ante la propia autoridad que dictó el acto administrativo impugnado, y el recurso de revisión que se intenta ante el superior jerárquico pero por motivos específicos: hechos sobrevinientes o desconocidos para el momento en que el acto se dictó<sup>109</sup>.

En todo caso, la regulación de los recursos administrativos y en general del procedimiento administrativo en América Latina, no ha sido afortunada en contar con normativas generales, tal como las que se han venido dictando en muchos países europeos<sup>110</sup>. Quizás una de las excepciones más importantes es el caso de Argentina, país que ha dictado una Ley Nacional de Procedimientos Administrativos en 1972<sup>111</sup>, después de múltiples proyectos<sup>112</sup>. La mayoría de los países latinoamericanos, en ausencia de leyes generales de procedimiento administrativo, han regulado aisladamente los recursos, en leyes especiales, y han establecido algunos principios generales de procedimiento. Sin embargo, la ausencia de la ley general ha provocado que muchas veces no se garantice en vía administrativa a los particulares interesados, el derecho a ser oído, el derecho a aportar pruebas, el derecho a la defensa y el derecho a obtener oportuna respuesta de sus peticiones<sup>112 bis</sup>.

---

109. Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...* cit. pp. 259 y 264; Agustín Gordillo, *Procedimiento y Recursos Administrativos*, Buenos Aires 1971, pp. 506 y ss.; A. Nava Negrette, *op. cit.*, pp. 103.

110. V., por ejemplo, Céline Wiener, *Vers une codification de la Procédure Administrative*, París 1975; Giorgio Pastori (ed.), *La Procedura Administrativa*, Milano 1964.

111. Ley N° 19549 de 3-4-72 publicada en el *Boletín Oficial* N° 22411 de 27-4-72.

112. V., las referencias en Agustín Gordillo, *op. cit.*, pp. 9 y ss.

112bis. Sobre el procedimiento administrativo en Venezuela y en América Latina, V. el libro de Hildegard Rondón de Sansó, *El Procedimiento Administrativo*, editado en la Colección Estudios (N° 1) de esta misma Editorial, Caracas 1976.

En particular, debe señalarse que una de las consecuencias de la ausencia de normas generales de procedimiento, y que atenta contra los derechos ciudadanos, es la ausencia de remedios contra el silencio de la Administración Pública, que coloca a los interesados en una situación de indefensión. En algunas ocasiones y en regulaciones aisladas, como es el caso de Venezuela, el legislador había buscado remediar la situación de silencio, atribuyéndole un valor denegatorio al transcurso de un lapso de tiempo sin que se obtuviera respuesta de la Administración<sup>113</sup>. Recientemente, en materia contencioso-administrativa, la Ley ha consagrado con carácter general el efecto denegatorio del silencio a los efectos de la apertura del correspondiente recurso<sup>113 bis</sup>. Sin embargo, no se cuenta, en general, en América Latina, con medios jurídicos adecuados para obligar a la Administración a decidir.

En este sentido, es excepcional la situación en la legislación argentina. La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos de 1972, estableció una norma de enorme importancia, que consagra un *amparo judicial por mora de la administración*. En efecto, frente al vencimiento de los plazos fijados o de plazos que sean razonables, en su defecto, sin que la Administración Pública haya cumplido con su obligación de dictar la resolución que se le haya requerido, el particular interesado tiene derecho de re-

---

113. V., por ejemplo, el Art. 72 del Decreto N° 63 de 29-4-74, reglamentario de la Decisión N° 24 del Grupo Andino sobre Régimen Común al Tratamiento de las Inversiones Extranjeras, en *GO.*, 30412 de 31-5-74.

113bis. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 30-7-76 (*GO.*, N° 1893 Extr. de 30-7-76) ha establecido con carácter general el silencio administrativo, al admitir el recurso contencioso-administrativo de anulación, una vez transcurridos 90 días de la interposición de un recurso administrativo no decidido por la Administración (art. 134).

querir la intervención judicial para obtener, si así correspondiere, la decisión requerida<sup>114</sup>. Debería tratarse de un remedio eficaz, que el interesado podría utilizar para forzar a la Administración a dictar los actos que debe producir<sup>115</sup>.

Aparte de los medios jurídicos para exigir de la Administración Pública la revisión de sus actos, en la mayoría de los países latinoamericanos se prevén mecanismos no organizados y entre ellos, el derecho de petición. En efecto, conforme al artículo 67 de la Constitución de Venezuela, "todos tienen el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos y a obtener oportuna respuesta". Sin embargo, la ausencia de regulación legal y de medios sacionatorios para asegurar la obtención de la "oportuna respuesta" hace inoperante en muchos casos, el derecho de petición.

---

114. El Art. 28 de la Ley N° 19549 establece lo siguiente: "El que fuere parte en un expediente administrativo podrá solicitar judicialmente se libre orden de pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados —y en caso de no existir éstos, si hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable— sin emitir el dictamen o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado. Presentado el petitorio, si la justicia lo estimare procedente en atención a las circunstancias, requerirá a la autoridad administrativa interviniente que, en el plazo que le fije, informe sobre la causa de la demora aducida. Contestado el requerimiento o vencido el plazo sin que se lo hubiere evacuado, se resolverá lo pertinente acerca de la mora, librando la orden si correspondiere para que la autoridad administrativa responsable despache las actuaciones en el plazo prudencial que se le establezca según la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes". V. en Héctor Jorge Escola, *Tratado General de Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, 1973, pp. 440 y 441.

115. Cfr. Héctor Jorge Escola, *op. cit.*, p. 441.

### III. LOS RECURSOS JURISDICCIONALES

Tal como se dijo, es sin duda la protección judicial, la garantía más importante a favor de los derechos y libertades públicas consagrados constitucionalmente. En este campo, además de los recursos judiciales y contencioso-administrativos ordinarios, en América Latina se han venido desarrollando una serie de recursos jurisdiccionales de protección de los derechos y libertades constitucionales, de gran originalidad en el derecho comparado. Tales son, los recursos de control de la constitucionalidad de los actos estatales que existen en diversos países, entre los cuales se destaca el sistema venezolano; los recursos de amparo de los derechos y libertades públicas, entre los cuales se destaca el Juicio de Amparo Mexicano; y el Mandamiento de Seguridad de Brasil, también como recurso de protección de los derechos individuales. Analizaremos someramente estos diversos medios de protección jurisdiccional de los derechos y libertades públicas.

#### 1. *El control de la constitucionalidad de los actos estatales*

En toda América Latina rige el principio de la supremacía constitucional, por lo que todos los actos estatales, deben someterse a la Constitución. La consecuencia fundamental de este principio, es la previsión, en los ordenamientos jurídicos, de recursos judiciales para declarar la inconstitucionalidad de los actos, estatales y en particular, de las leyes. En este sentido, el sistema latinoamericano se diferencia radicalmente del sistema francés, donde no sólo no existe un control general de la constitucionalidad de las leyes en vigor, sino que tampoco permite a los tribunales ordinarios apreciar en los casos concretos, la inconstitucionalidad de una Ley<sup>116</sup>.

116. V. Jean Rivero, *op. cit.*, pp. 207 y ss.

A. *El control de la constitucionalidad de las leyes*

a. *Los tipos de control*

Dentro de los controles de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado, Mauro Cappelletti ha distinguido, siguiendo a P. Calamandrei, entre los controles *difusos y concentrados* de la constitucionalidad de las mismas. Cuando se habla de control difuso de la constitucionalidad, se quiere significar que la facultad de control no se concentra en un solo órgano judicial, sino, por el contrario, corresponde, en general, a todos los órganos judiciales de un determinado país, que poseen el poder-deber de desaplicar las leyes inconstitucionales en los casos concretos sometidos a su conocimiento; en cambio, en el denominado método de control concentrado, el control de la inconstitucionalidad se centraliza en un solo órgano judicial, quien tiene el monopolio de la declaratoria de la nulidad de las leyes inconstitucionales<sup>117</sup>. Confrontados estos dos métodos con los sistemas que muestra el derecho comparado, se ha identificado como arquetipo del denominado control difuso de la constitucionalidad de las leyes, al sistema norteamericano, y, en cambio, como arquetipo del denominado control concentrado, al sistema austríaco<sup>118</sup>. En América Latina se han acogido los dos sistemas, con gran variedad de modalidades.

b. *El control difuso*

El sistema de control difuso, que permite a todos los tribunales conocer de la inconstitucionalidad de

---

117. V. Mauro Cappelletti, "El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes en el Derecho Comparado", en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 65, Tomo XVI, México 1966, pp. 28 a 33.

118. V. *Idem*, p. 29.

las leyes, y decidir su inaplicabilidad al caso concreto existe, por ejemplo, en Guatemala, Uruguay, México, Argentina y Venezuela<sup>119</sup>. Sin embargo, hay algunas modalidades específicas: en Argentina, a pesar de que todos los tribunales tienen la facultad de desaplicar una ley al caso concreto, siempre es posible llevar, en última instancia, el conocimiento del asunto a la Corte Suprema de Justicia mediante el ejercicio del recurso extraordinario de inconstitucionalidad<sup>120</sup>.

En todos estos casos de control difuso de la constitucionalidad de las leyes, mediante el cual se declara inaplicable la ley al caso concreto, la decisión tiene efectos *inter partes*, y se considera a la ley como si nunca produjo efectos en el caso concreto.

### c. El control concentrado

El sistema de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes implica la atribución a un solo órgano jurisdiccional, el Tribunal Supremo o una Corte Constitucional, al monopolio de la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes. A los efectos de ejercer este tipo de control, en América Latina se han previsto diversos sistemas de recurso.

En primer lugar, en Colombia, El Salvador y Panamá<sup>121</sup> se prevé el recurso de inconstitucionalidad como acción popular que se ejerce ante la respectiva Corte Suprema de Justicia, y que corresponde a cualquier ciudadano sin una legitimación (interesado)

---

119. Cfr. Héctor Fix-Zamudio, "Protección procesal de los Derechos Humanos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N° 13-14, México, enero-agosto 1972, p. 78.

120. V. Alejandro E. Ghigliani, *Del Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad*, Buenos Aires, 1952, p. 76; Jorge Reinaldo Vanossi, *Aspectos del Recurso Extraordinario de inconstitucionalidad*, Buenos Aires, 1966.

121. Cfr. Héctor Fix Zamudio, "Protección Procesal...", *loc. cit.*, p. 89.

específica. En Venezuela, el carácter de acción popular del recurso de inconstitucionalidad tradicional desde 1858, y después de interrupciones, a partir de 1893, ha sido modificado en 1976 al exigirse una legitimación específica <sup>121 bis</sup>. En todos estos casos, la declaratoria de inconstitucionalidad por el Tribunal Supremo, tiene efectos absolutos, *erga omnes*, y normalmente hacia el futuro, por lo que los efectos de la ley, hasta su declaratoria de inconstitucionalidad, quedan incólumes.

En segundo lugar, está el sistema Brasileiro que prevé el recurso extraordinario de inconstitucionalidad ante el Tribunal Supremo Federal, pero con modalidades particulares: el recurso se ejerce con motivo de una controversia ante un Tribunal ordinario y se plantea ante el Tribunal Supremo, quien tiene el monopolio de la declaratoria de inconstitucionalidad. El recurso extraordinario, por tanto, exige una legitimación específica y los efectos de la decisión de la Corte son de carácter relativo, *inter partes*, en relación al caso concreto.

En tercer lugar, se destaca el sistema establecido en Guatemala a partir de 1965, cuya Constitución previó un recurso de inconstitucionalidad directo ante un tribunal especial, la Corte de Constitucionalidad, pero para cuya interposición se requiere de una legitimación específica <sup>122</sup>, y cuya decisión tiene efectos *erga omnes y pro futuro*.

---

121bis. La reciente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 30-7-76 ha cambiado el carácter del recurso de inconstitucionalidad al exigir que el recurrente "sea afectado en sus derechos o intereses" por la ley impugnada (art. 112). No establece la ley, sin embargo, como causal de inadmisibilidad del recurso la falta de legitimación (arts. 115 y 84).

122. V. *Idem.*, pp. 89 y 90.



## B. El sistema venezolano de control de la constitucionalidad de las leyes

### a. El ámbito del control

En Venezuela, al contrario de los sistemas que normalmente se aprecian en el derecho comparado, el control de la constitucionalidad de las leyes no puede identificarse en particular con alguno de los dos métodos señalados, sino que realmente, está conformado por la mezcla de ambos<sup>123</sup>, configurándose entonces como un sistema híbrido y de una amplitud no comparable con otro sistema de los fundamentales que muestra el derecho comparado.

En efecto, como es sabido, el Código de Procedimiento Civil vigente señala expresamente que "Cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiera con alguna disposición constitucional, los Tribunales aplicarán ésta con preferencia"<sup>124</sup>, norma recogida por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en el Código de Procedimiento Civil de 1897<sup>125</sup>. En ella, claramente se ve la consagración del denominado control difuso de la constitucionalidad de las leyes, que permite a cualquier juez, desaplicar una ley que estime constitucional, aplicando preferentemente la Constitución, siempre que ello haya sido solicitado, como excepción, por una de las partes, en un proceso cuyo conocimiento le corresponda<sup>126</sup>. Pero además, la Constitución atribuye expresamente a la Corte Suprema de Justicia competencia para

---

123. Cfr. La Doctrina de la Procuraduría General de la República en *Doctrina PGR 1968*, Caracas 1969, pp. 20 y ss. V. además Sentencias de la CSJ en SPA de 14-6-65 en *GF* N° 48, 1967, pp. 192 y ss.

124. Art. 7.

125. Cfr. José Guillermo Andueza, *La Jurisdicción Constitucional en el Derecho Venezolano*, Caracas 1955, p. 38.

126. *Idem.* pp. 37 y 38. Cfr. Sentencia de la CFC en SF de 18-5-45 en *M* 1946, pp. 226 y ss.

declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales, de las leyes estatales y de las ordenanzas municipales, y de los Actos de Gobierno y Reglamentos que colindan con la Constitución<sup>127</sup>, consagrándose un control concentrado reservado a la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena<sup>128</sup> y que tiene por objeto no ya inaplicar la ley en un proceso concreto, sino declarar la nulidad por inconstitucionalidad de las leyes con efectos *erga omnes*, cuando ello se ha solicitado por vía de acción.

La propia Corte Suprema de Justicia ha insistido sobre el ámbito del control de la constitucionalidad de las leyes en Venezuela al señalar que está encomendado “no tan sólo al Supremo Tribunal de la República, sino a los Jueces en general, cualquiera sea su grado y por ínfima que fuere su categoría. Basta que el funcionario forme parte de la rama judicial para ser custodio de la Constitución y aplicar en consecuencia, las normas de ésta prevalecientemente a las leyes ordinarias. Empero, la aplicación de la norma fundamental por parte de los Jueces de grado, sólo surte efecto en el caso concreto debatido y no alcanza, por lo mismo, sino a las partes interesadas en el conflicto; en tanto que cuando se trata de la ilegitimidad constitucional de las leyes pronunciadas por el Supremo Tribunal en ejercicio de su función soberana, como intérprete de la Constitución y en respuesta a la acción pertinente, los efectos de la decisión se extienden *erga omnes* y cobran fuerza de ley. En el primer caso, el control es *incidental y especial*; y en el segundo, *principal y general*; y cuando éste ocurre, vale decir, cuando el recurso es autónomo, éste es *formal* o *material*, según que la nulidad verse sobre una irregularidad concerniente al proceso elaborativo de la ley, o bien que,

127. Art. 215, Ords. 3º, 4º y 6º. V. además, art. 42, Ords. 1º a 4º y arts. 112 y ss. de la LOCSJ.

128. Art. 216. V. además art. 43 de la LOCSJ.

no obstante haberse legislado regularmente en el aspecto formalista, el contenido intrínseco de la norma de vicios sustanciales”<sup>129</sup>.

b. *La evolución del recurso de inconstitucionalidad*

Ahora bien, dejando aparte el control difuso de la constitucionalidad de las leyes que corresponde a todo Tribunal<sup>130</sup>, interesa ahora insistir sobre el control concentrado de la constitucionalidad que se ejerce por vía de acción (recurso de inconstitucionalidad) por ante la Corte Suprema de Justicia.

El recurso de inconstitucionalidad hoy consagrado casi en términos absolutos para ser ejercido contra los actos estatales de rango legal y los reglamentos, no siempre ha tenido tal amplitud. En realidad, en la Constitución de 1858, donde por primera vez se consagró la competencia de la Corte Suprema en esta materia, se la limitó a “declarar la nulidad de los actos legislativos sancionados por las legislaturas provinciales, a petición de cualquier ciudadano, cuando sean contrarios a la Constitución”<sup>131</sup>. Nació entonces el recurso de inconstitucionalidad con carácter de acción popular, otorgada a “cualquier ciudadano”, pero limitado a la impugnación de las leyes estatales. Este sistema, que perseguía evitar las invasiones de los Estados a las competencias del Poder Central, se invierte en la Constitución Federal de 1864, para proteger a los Estados de las inva-

129. V. Sentencia de la CF de 19-6-53 en *GF* N° 1, 1953, pp. 77 y 78.

130. Un buen ejemplo de la realización de este control puede verse en la Sentencia del Tribunal 2° de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal y Estado Miranda de 4-5-72 en *Doctrina PGR 1971*, Caracas 1972, pp. 326 a 334.

131. Art. 113, ord. 8, en Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid 1965, p. 294.

siones en sus competencias y derechos por parte del poder Central<sup>132</sup>. En esta forma, se eliminó la popularidad del recurso y se limitó la legitimación activa a las legislaturas estatales cuando lo decidieran por mayoría. Se consagró, sin embargo, en 1864, la competencia de la Corte Suprema para “declarar cual sea la ley vigente cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí o éstas con las de los Estados o las de los mismos Estados”<sup>133</sup>, lo cual si bien no constituía un control de la constitucionalidad de las leyes, permitía a la Corte ejercer un control de la vigencia y legalidad del ordenamiento normativo.

Esta situación se mantuvo invariable hasta que el texto constitucional de 1893 extendió este control de la vigencia y legalidad del ordenamiento normativo, a otros actos estatales y a su conformidad con la Constitución, al atribuir a la Corte Suprema competencia para “declarar cuál sea la ley, decreto o resolución vigente cuando estén en colisión las nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados, o las de los mismos Estados, o cualquiera con esta Constitución”<sup>134</sup>. Se consagró así, de nuevo, el recurso de inconstitucionalidad, extendido a “la ley, decreto o resolución”, manteniéndose además la norma de protección de los derechos de los Estados frente a las invasiones de sus competencias por el Poder Nacional<sup>135</sup>. Por otra parte, en el mismo texto constitucional de 1893, por primera vez se consagraba una protección efectiva, al menos teóricamente, a

---

132. En tal sentido el artículo 92 de la Constitución de 1864 dispuso que “Todo acto del Congreso o del Ejecutivo Nacional que viole los derechos garantizados a los Estados en esta Constitución o ataque su independencia, deberá ser declarado nulo por la Alta Corte, siempre que así lo pida la mayoría de las Legislaturas”, *loc. cit.*, p. 319.

133. Art. 89, ord. 9, *loc. cit.*, p. 318.

134. Art. 110, ord. 8, *loc. cit.*, p. 415.

135. Art. 123, *loc. cit.*, p. 417.

los derechos garantizados en el texto fundamental al señalar que las leyes que los menoscabaren o dañaren "serán tenidas como inconstitucionales y carecerán de toda eficacia"<sup>136</sup>. Por último la misma Constitución atribuyó a la Corte Suprema competencia para declarar la nulidad de todos los actos dictados con usurpación de autoridad y de las decisiones acordadas por requisición directa o indirecta de la Guerra, o de reunión del pueblo en actitud subversiva<sup>137</sup>, por lo que indudablemente que puede situarse en este texto constitucional de 1893 el punto de partida efectivo del control concentrado de la constitucionalidad de los actos estatales, lo cual se completaría con la consagración del control difuso cuatro años después, en el Código de Procedimiento Civil del 14 de Mayo de 1897.

Este sistema de la Constitución de 1893, con la sola excepción del texto constitucional de 1901<sup>138</sup> se mantuvo más o menos en los mismos términos en todos los textos posteriores pero dentro de un proceso de ampliación del ámbito de control del recurso. En efecto, en la Constitución de 1925, se agregó la competencia de la Corte Suprema para declarar la nulidad de las Ordenanzas Municipales que menoscabaran o dañaran los derechos garantizados a los ciudadanos<sup>139</sup> y en 1936 se incluyó en la enumeración a los Reglamentos<sup>140</sup>. En todo caso, en este texto de 1936, se consagró la amplitud total del re-

136. Art. 17, *loc. cit.*, pp. 401 y 402.

137. Arts. 110, ord. 9, 118 y 119, *loc. cit.*, pp. 415 y 417.

138. La Constitución de 1901 eliminó la acción directa de inconstitucionalidad y consagró una vía indirecta de carácter judicial: los Tribunales de oficio o a instancia de parte podían proponer ante la Corte la cuestión de inconstitucionalidad de las leyes, Art. 106, ord. 8, *loc. cit.*, p. 445. Sobre la especificidad de esta vía de control V. J. G. Andueza, *op. cit.*, p. 33.

139. Art. 34, *loc. cit.*, p. 620.

140. Art. 34, *loc. cit.*, p. 768.

curso respecto a cualquier acto del Poder Público violatorio de la Constitución (y no sólo violatorios de los derechos garantizados por la misma)<sup>141</sup>.

Por último, debe destacarse que paralelamente a esta ampliación del ámbito del recurso de inconstitucionalidad, desde 1925 se consagra el recurso de ilegalidad, inicialmente limitado a los Decretos o Reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes y a las Resoluciones Ministeriales<sup>142</sup> y posteriormente extendido en 1931 a todos los actos administrativos<sup>143</sup>.

En esta forma puede decirse que desde 1893 hasta 1925 se estableció un control de la constitucionalidad de ciertos actos estatales<sup>144</sup> y entre 1925 y 1936 se regularon paralelamente los recursos de inconstitucionalidad y de ilegalidad, que podían ser intentados contra actos estatales diferentes, coincidiendo sólo dichos recursos respecto de los Reglamentos. Sin embargo, en el texto constitucional de 1936, al consagrarse el recurso de inconstitucionalidad contra todos los actos del Poder Público y el recurso de ilegalidad contra todos los actos administrativos, se estableció una coincidencia de recursos, el de inconstitucionalidad y el de ilegalidad contra los actos administrativos, que habría de originar una tremenda confusión entre los recursos de inconstitucionalidad y el recurso contencioso-administrativo de anulación, que aún perduraría hasta la década de los sesenta<sup>145</sup>.

141. Art. 123, ord. 11, p. 787.

142. Art. 120, ord. 12, *loc. cit.*, p. 637.

143. Art. 120, ord. 12, *loc. cit.*, p. 746.

144. Entre los cuales se incluían los actos administrativos. J. G. Aduenza considera que también debían incluirse las decisiones del Poder Judicial, *op. cit.*, p. 33.

145. V. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 395 y ss. V. por ejemplo la Sentencia de la CF de 8-8-51 en *GF* N° 8, 1952, pp. 213 y ss.

En efecto, en la Constitución de 1936 y posteriormente en la de 1945, de efímera vigencia efectiva, se consagraron ambos recursos, el de inconstitucionalidad y el de ilegalidad y expresamente se previó que el recurso de ilegalidad contra los actos administrativos estaba sometido a un lapso de caducidad, sólo cuando los motivos de impugnación eran exclusivamente de ilegalidad; por lo que dicho lapso no tenía vigencia cuando se impugnaba el acto por motivos de inconstitucionalidad (violación de principios, garantías o derechos consagrados por la Constitución)<sup>146</sup>. Igual distinción se recogió en la Constitución de 1947<sup>147</sup> y si bien se eliminó del texto Constitucional de 1953<sup>148</sup> se recogió en la Ley Orgánica de la Corte Federal vigente hasta 1976<sup>149</sup>. Desde 1936 hasta 1961, por tanto, los actos administrativos individuales podían ser objeto de dos recursos: uno por inconstitucionalidad, no sometido a lapso de caducidad alguno, y otro de ilegalidad, sometido a un lapso de caducidad que desde 1953 se estableció en seis

146. Art. 123, ord. 11, de la Constitución de 1936 y art. 128, ord. 11 de la Constitución de 1945, *loc. cit.*, pp. 787 y 825.

147. Art. 220, ord. 10, *loc. cit.*, p. 882.

148. El Art. 133, ord. 3 de esta Constitución se limitaba a atribuir a esta Corte Federal competencia para "declarar la nulidad de los actos del Poder Público que sean violatorios de esta Constitución", *loc. cit.*, p. 923.

149. La Ley Orgánica de la Corte Federal de 2-8-53, (GO Nº 24207 de 6-8-53), derogada en 1976, consagraba la competencia de la Corte Federal para "declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución" cuyo recurso no quedaba sometido a lapso de caducidad alguno y cuyo procedimiento no era de carácter contencioso (ord. 8, art. 7); paralelamente a la competencia para conocer en "juicio contencioso de las acciones y recursos por abusos de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estatales y Municipales", cuyo recurso quedaba sometido a un lapso de caducidad de seis meses (ord. 9, art. 7).

meses. Ello traía como consecuencia que en innumerable cantidad de supuestos, al encontrarse vencido dicho lapso, los particulares pretendieran ejercer el recurso de inconstitucionalidad, alegando siempre violación de la Constitución que la mayoría de las veces, era una violación indirecta, en virtud de una ilegalidad<sup>150</sup>.

A partir de la Constitución de 1961, la delimitación entre ambos recursos, el de inconstitucionalidad y el de ilegalidad, se ha precisado: mediante el primero, como se dijo, pueden impugnarse las leyes nacionales y estatales, y las Ordenanzas Municipales, así como los demás actos de las Cámaras Legislativas y cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios; y los Reglamentos y actos de Gobierno del Ejecutivo Nacional, cuando colindan o sean violatorios de la Constitución<sup>151</sup>; mediante el segundo sólo pueden impugnarse los actos administrativos, por contrariedad al derecho, es decir, por motivos de inconstitucionalidad e ilegalidad<sup>152</sup>. Sin embargo, la ausencia de una regulación legal de la jurisdicción contencioso-administrativa había producido cierta confusión en la procedencia de dichos recursos, que fue aclarada parcialmente por la jurisprudencia de la Corte Suprema.

En 1976, con motivo de haberse dictado la nueva Ley Orgánica de la Corte Federal, la situación se acla-

150. Frente a los casos de incompetencia que daban origen a violaciones legales se alegaba siempre violación de la norma constitucional que establecía el principio de que "cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias".

151. Art. 215, ord. 3, 4 y 6. No procede el recurso de inconstitucionalidad, en ningún caso, contra actos administrativos individuales. V. Sentencia de la CSJ en SPA de 14-3-60 en GO 26.222 de 1-4-60, p. 194.255. Cfr. *Doctrina PGR 1966*, Caracas 1967, p. 11.

152. Art. 206 y 215, ord. 7. V. Sentencia de la CSJ en SPA de 2-6-64 en GO. 27.474 de 25-6-64, p. 204.365.



ró totalmente: el recurso de inconstitucionalidad procede contra las leyes y demás actos generales de los cuerpos legislativos nacionales; contra las constituciones o leyes estatales, las ordenanzas municipales y los demás actos generales de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios; y contra los reglamentos y demás actos generales del Poder Ejecutivo Nacional (Art. 42, Ords. 1 a 4), y no está sometido a lapso alguno de caducidad (art. 134); en cambio, el recurso contencioso-administrativo de anulación procede, por razones de ilegalidad, contra los actos generales distintos a los ennumerados anteriormente de los órganos del Poder Público en cualquiera de sus ramas (art. 42, ord. 9), en este caso, sin estar sometido a lapso de caducidad (art. 134); contra los actos administrativos individuales por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad (art. 42, Ords. 10 y 11 y art. 181), pero en este caso, sometido a un lapso de caducidad de seis meses (art. 134). En todo caso, en las páginas que siguen nos limitaremos a analizar el recurso de inconstitucionalidad en Venezuela.

c. *El régimen en la Constitución de 1961*

En efecto, conforme a la Constitución de 1961, como se dijo, el control de la constitucionalidad de los actos estatales por vía de acción está reservado a actos de rango legal, es decir, dictados en ejecución directa de la Constitución, y a los Reglamentos. En el ámbito Nacional, estos actos estatales de rango legal son las leyes, los actos parlamentarios sin forma de ley y los actos de Gobierno<sup>153</sup>; y en el ámbito estatal y municipal, las leyes estatales y las

---

153. De allí que la Corte haya reservado este recurso de inconstitucionalidad a los actos de efectos *erga omnes*, que interesan a todos. V. Sentencia de la CSJ en SPA de 14-3-60 en GO N° 26.222 de 1-4-60, p. 154.255. Cfr. Art. 42, Ord. 4° de la LOCSJ.

Ordenanzas Municipales así como los actos generales de los cuerpos deliberantes de esos niveles político-territoriales. En el ámbito nacional, por tanto, con la sola excepción de los Reglamentos y demás actos de efectos generales del Poder Ejecutivo, sólo pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad los actos dictados por el Congreso y las Cámaras Legislativas y por el Ejecutivo Nacional en ejecución directa de la Constitución <sup>154</sup>.

En este sentido, conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, podrían ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad los siguientes actos estatales: 1) Las Leyes Nacionales; 2) las Leyes Estadales; 3) las Ordenanzas Municipales; 4) los actos generales del Congreso o de las Cámaras Legislativas Nacionales, de las Asambleas Legislativas o de los Consejos Municipales (es decir, dictados en ejercicio de la función legislativa que no sean dictados en ejercicio de la función administrativa y que constituyan actos administrativos); 5) los Actos de Gobierno del Ejecutivo Nacional; y 6) los Reglamen-

---

154. Claramente la Corte Suprema de Justicia ha expresado este criterio en los siguientes términos: "el examen de una acción por inconstitucionalidad supone la confrontación entre el acto que se considera viciado y las normas de la Constitución presuntamente infringidas por éste. Si tales normas condicionan el acto, es decir, determinan, por ejemplo, la finalidad de éste, la autoridad competente para realizarlo, o los requisitos intrínsecos o extrínsecos cuyo incumplimiento puede afectar su validez, la acción o recurso dirigido a anularlo, por colidir con la Constitución, es de *inconstitucionalidad*. Pero si el acto no es regulado por una disposición de la Carta Fundamental sino por una ley, la contravención a éstas u otras irregularidades menos aparentes que la doctrina denomina exceso, abuso o desviación de poder, dan lugar a una acción o recurso de ilegalidad". V. Sentencia de la CSJ en SPA de 13-2-68 en *GF* N° 59, 1969, p. 83. *Cfr.* los Ords. 1° al 4° del Art. 42 de la LOCSJ con los Ords. 9° al 12° del mismo artículo.

tos y demás actos de efectos generales del Poder Ejecutivo <sup>156</sup>.

En esta forma puede decirse que el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales está consagrado en términos absolutos, en el texto fundamental, sea a través de los recursos judiciales ordinarios, respecto de los actos judiciales; sea a través de los recursos contencioso-administrativo, respecto de los actos administrativos emanados de cualquier autoridad; sea a través del recurso de inconstitucionalidad, respecto de los actos estatales de rango legal y los reglamentos. Sin embargo, a pesar de lo absoluto de dicho control, la Corte Suprema de Justicia en una forma incomprensible en un fallo de 1965 se limitó a sí misma sus facultades y señaló que "el control jurisdiccional de la constitucionalidad intrínseca de los actos estatales no ha sido consagrado en forma absoluta" por lo que "se justifican situaciones excepcionales en que los actos del Poder Público en sus tres ramas no están sometidos al control de la jurisdicción constitucional" <sup>156</sup>. Estas declaraciones y los ejemplos de actos que a su juicio no estaban sometidos al control de la constitucionalidad, en una sentencia dictada en un recurso de inconstitucionalidad de un artículo de la Ley aprobatoria del Tratado de Extradición suscrito entre Venezuela y los Estados Unidos de Norte América, no sólo eran totalmente innecesarias, sino peligrosas para el futuro, como lo demostró acertadamente el Voto Salvado al

---

155. Art. 215, Ords. 3º, 4º y 6º de la Constitución, y Art. 42, Ords. 1º al 4º de la LOCSJ. *Cfr.* el voto salvado del Magistrado J. G. Sarmiento Núñez a la Sentencia de la CSJ en CP de 29-4-65 publicada por la *Imprenta Nacional*, Caracas 1965, p. 25.

156. V. Sentencia de la CSJ en CP de 29-4-65 publicada por la *Imprenta Nacional*, Caracas 1965, p. 9.

fallo<sup>157</sup>. En este sentido, la Corte no sólo se declaró incompetente para conocer de los recursos de inconstitucionalidad de las leyes aprobatorias de Tratados Internacionales, sino para conocer de recursos intentados contra actos dictados en ejercicio de atribuciones privativas de las Cámaras Legislativas, salvo los casos de "extralimitación de atribuciones"<sup>158</sup>; y para conocer de recursos intentados contra los actos de

---

157. El Magistrado J. G. Sarmiento Núñez observó acertadamente que "por no ser necesario para arribar a la conclusión a que llega el fallo, no ha debido la sentencia dejar establecido que existan actos del poder Público que, en su concepto, no están sometidos a revisión por inconstitucionalidad; pues ello implica comprometer anticipadamente el criterio de este Supremo Tribunal sobre materias no planteadas en el proceso, y ajenas al supuesto que es objeto del presente juicio; ya que, sobre la posibilidad de control constitucional de estos actos, debe decidirse en la oportunidad en que surja un caso determinado", *loc. cit.*, p. 48.

158. Este criterio en cuanto al ámbito del control de la constitucionalidad de los actos privativos de las Cámaras Legislativas, lamentablemente ha sido ratificado por la Corte en 1968 en los siguientes términos: "De los textos constitucionales antes copiados se desprende claramente que los actos de los cuerpos legislativos en ejercicio de sus atribuciones privativas, no están sometidos al veto del Presidente de la República, que es quien constitucionalmente puede ejercerlo, ni al examen y control de la Corte Suprema de Justicia, salvo cuando el cuerpo legislativo incurra en extralimitación de atribuciones. Es entendido, por lo tanto, que solamente cuando los cuerpos legislativos, en ejercicio de sus atribuciones privativas, se extralimiten contrariando lo que sobre la materia establece la misma Constitución, podrá esta Corte declarar la nulidad de tales actos". V. Sentencia de la CSJ en CP de 12-6-68 publicada por el Senado de la República, Caracas 1969, p. 193. V. sobre el particular G. Pérez Luciani, "El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad de los Actos de Organización Interna de las Cámaras Legislativas", en *RFD, UCAB*, N° 8, 1968-1969, pp. 141 a 196.

Gobierno del Presidente de la República<sup>159</sup>. Los argumentos de la Corte en 1965 indudablemente carecieron de toda consistencia<sup>159 bis</sup> y un solo ejemplo basta para comprobarlo: el artículo 61 de la Constitución establece que “no se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social”; por tanto, ¿Podría afirmarse, como resultaría de los argumentos de la Corte, que no serían impugnables por inconstitucionalidad, un acto del Senado que niegue la autorización a un funcionario a aceptar recompensas de gobiernos extranjeros en virtud de que el funcionario es de raza negra; el voto de censura a un Ministro o la improbación de la Memoria y cuenta de un Ministro por no haber aplicado durante su gestión, discriminaciones fundadas en la raza o la condición social; o el acto del Presidente de la República que al fijar el contingente de las Fuerzas Armadas excluya a los miembros de una determinada Iglesia o secta religiosa? Indudablemente que esos actos legislativos sin forma de ley o esos actos de gobierno serían impugnables por inconstitucionalidad, máxime cuando la Constitución no da pie para la exclusión de ninguno de ellos del control de la Corte; lo contrario significaría propiciar la apertura de una brecha a la supremacía constitucional, al reconocer, contrariamente a lo que sus normas preven, que hay actos no sometidos al control constitucional y que pueden, impunemente, violar la Constitución<sup>160</sup>.

159. V. Sentencia de la CSJ en CP de 29-4-65, *loc. cit.*, pp. 10 y 11.

159bis. En la reciente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia aparente y afortunadamente, se abandona la referida doctrina jurisprudencial de la Corte, al atribuirse a ésta competencia para declarar la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de los órganos del Poder Público en los casos no previstos en los Ords. 3º, 4º y 6º del Art. 215 de la Constitución (Art. 42, Ord. 11).

160. Para un análisis del control de la constitucionalidad de los actos estatales en Venezuela. V. Allan R. Brewer-

C. *El control de la constitucionalidad de otros actos estatales*

a. *Los actos judiciales y los actos administrativos*

La supremacía constitucional implica que no sólo las leyes se deben someter a la Constitución, sino que todos los otros actos estatales también deben someterse al texto fundamental; y para que aquella supremacía sea efectiva, se requieren mecanismos de control para poder impugnar esos otros actos estatales cuando sean inconstitucionales.

En cuanto a los actos judiciales, en Venezuela, éstos pueden ser cuestionados a través de los recursos de apelación que el ordenamiento procesal consagra, y algunos de ellos, los más importantes, pueden ser impugnados mediante el Recurso de Casación por ante la Corte Suprema de Justicia<sup>161</sup>. Mediante éste, la Corte ejerce un control de la constitucionalidad y legalidad de los actos judiciales.

Los actos administrativos generales o individuales, por otra parte, pueden ser impugnados por ante la misma Corte Suprema de Justicia o por ante los tribunales especiales contencioso-administrativos, mediante el recurso contencioso-administrativo de anulación, en cuyo conocimiento la Corte ejerce un control de la constitucionalidad y legalidad de los mismos, es decir, controla la conformidad con el dere-

---

Cariás, "El control de la constitucionalidad de los actos estatales en Venezuela" en *RAP*, N° 76, Madrid 1975, pp. 419 a 446; y en Allan R. Brewer-Cariás, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas 1975, pp. 313 a 345.

161. V. Art. 215, ord. 10 de la Constitución. Los actos judiciales, por tanto, no pueden ser objeto del recurso de inconstitucionalidad. *Cfr.* sentencia de la CF de 20-5-55 en *GF* N° 8, 1955, pp. 96 a 99; y sentencias de la CSJ en SPA de 7-11-63 en *GF*, N° 42, 1963, pp. 240 y ss. y de 27-5-64 en *GF*, N° 44, 1963, p. 78. V. Ords. 30 a 34 del Art. 42 de la LOCSJ.

cho de los actos administrativos<sup>162</sup>. En ningún caso se admite en Venezuela el recurso de inconstitucionalidad, como acción popular, contra los actos administrativos individuales los cuales sólo pueden ser objeto del recurso contencioso-administrativo de anulación, aun cuando los vicios del mismo sean de inconstitucionalidad<sup>162 bis</sup>.

#### b. *Los actos de gobierno*

Los actos de gobierno, o actos de carácter político, son en Venezuela aquellos que emanan del Presidente de la República en uso de atribuciones que le confiere directamente la Constitución. No se trata, por tanto, de actos administrativos ni de actos en cuyo dictado el Presidente deba someterse a normas legislativas. Como actos dictados en ejercicio de atribuciones constitucionales por el Presidente de la República, el Poder Legislativo no puede regular la forma o manera de su dictado, pues incurriría en una usurpación de funciones<sup>163</sup>. Entre los actos de gobierno regulados en la Constitución venezolana se destacan, por ejemplo, el Decreto de suspensión o restricción de garantías constitucionales o el Decreto que declare el estado de emergencia<sup>164</sup>, a los cuales hemos hecho referencia.

Los actos de gobierno, por tanto, si bien no son actos sometidos a la ley en sentido estricto, pues la función de gobierno no puede ser regulada por el Legislador, si son actos sometidos a la Constitución, en virtud de que son dictados por el Presidente de

162. Art. 206 y Art. 215, Ord. 7º de la Constitución; y Art. 42, Ords. 9 y 10 de la LOCSJ.

162bis. V. Art. 42, Ord. 10 de la LOCSJ.

163. V. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...* cit. p. 324; Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas 1975, pp. 377 y ss. y 392 y ss.

164. Arts. 190, Ords. 6º y 240 y ss. de la Constitución.

la República en ejercicio de competencias constitucionales. Como actos sometidos a la Constitución, también están sometidos al control de la constitucionalidad que ejerce la Corte Suprema de Justicia<sup>165</sup>, por lo que el Tribunal Supremo puede declarar su nulidad, por inconstitucionalidad, con carácter absoluto, *erga omnes*. En esta forma, y en el campo de la protección de los derechos y libertades públicas, el Decreto de suspensión o restricción de garantías constitucionales podría ser impugnado, por la vía del recurso de inconstitucionalidad, por ante la Corte Suprema de Justicia. Tal sería el caso, por ejemplo, de un Decreto de suspensión o restricción de garantías constitucionales que afectara el derecho a la vida; el derecho a no ser incomunicado o sometido a tortura; y el derecho a no ser condenado a penas perpetuas o infamantes, o a penas restrictivas a la libertad superiores a 30 años, en cuyo caso, sería contrario a lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución.

## 2. *El amparo judicial de las libertades públicas.*

Es indudable que la institución procesal que por excelencia se configura en una garantía constitucional de los derechos y libertades públicas, es el denominado amparo judicial de dichos derechos y li-

---

165. Dentro de la competencia de la Corte Suprema está la de "declarar la nulidad de los... actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de esta Constitución" (Art. 215, ord. 6º); distinta a la de "Declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente". (Art. 215, Ord. 7º). En la reciente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se establece la Competencia de la Corte para declarar la nulidad por inconstitucionalidad de los "actos de efectos generales del Poder Ejecutivo Nacional" (Ord. 4º del Art. 42), distintos de los Reglamentos, y en general de todos los otros actos del Poder Ejecutivo (Art. 42, Ord. 11) distintos de los actos administrativos individuales (Art. 42, Ord. 10).



bertades; es decir, la posibilidad que se abre a los particulares de recurrir a la autoridad judicial para que el ejercicio de sus derechos o la conservación de su libertad, sea amparada. El amparo judicial ha sido regulado en América Latina bajo tres formas fundamentales: como un mecanismo procesal para amparar la conservación de una sola libertad pública, la libertad personal, configurándose entonces la institución del *Habeas Corpus*; como un instrumento procesal tendiente a proteger y amparar a todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución; como una institución procesal tendiente a proteger y amparar a todos los derechos y libertades públicas, con excepción de la libertad personal que se protege mediante el recurso de *Habeas Corpus*; o como una institución multivalente que tutela todo el ordenamiento jurídico, como es el caso del amparo mexicano. Analizaremos separadamente estas diversas soluciones en América Latina.

#### A. El Juicio de Amparo en México

En el ámbito nacional mexicano, el Juicio de Amparo se consagró por primera vez en 1847 en el Acta de Reformas de la Constitución de 1824, al introducirse un artículo con el siguiente texto:

Artículo 25: "Los Tribunales de la Federación *amparán* a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya sea de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare"<sup>166</sup>.

166. V. Héctor Fix Zamudio, "Algunos Aspectos comparativos del Derecho de Amparo en México y Venezuela", en *Libro Homenaje a la Memoria de Lorenzo Herrera Mendoza*, Tomo II, Caracas 1970, p. 336.

En su concepción original, el Juicio de Amparo, por tanto, fue un mecanismo de protección de las garantías constitucionales frente a los actos del Poder Público. Sin embargo, a partir de la Constitución de 1857, el Juicio de Amparo va a ser ampliado, incorporándose a su esfera de protección, el control de la constitucionalidad de las leyes, e inclusive posteriormente en 1917 el amparo contra las decisiones judiciales. Esta ampliación sucesiva del Juicio de Amparo mexicano, que lo convierte en un instrumento tutelador de todo el ordenamiento jurídico mexicano contra cualquier acto ilegal o inconstitucional de cualquier autoridad<sup>167</sup>, ha sido lo que le ha dado a dicha garantía en el panorama constitucional latinoamericano, una peculiaridad y complejidad, que la hace una institución única en su género<sup>168</sup>.

En la actualidad, el Juicio de Amparo, tal como lo ha precisado Héctor Fix Zamudio<sup>169</sup>, abarca cinco aspectos o ámbitos de protección:

a). En primer lugar, el Juicio de Amparo funciona como "amparo a la libertad" similar al tradicional *habeas corpus*, y procede contra actos de autoridad que ponen en peligro la vida, afectan la libertad personal fuera del procedimiento judicial, impliquen deportación o destierro, o imposición de penas infamantes.

b). En segundo lugar, el amparo mexicano se utiliza para impugnar las disposiciones legislativas que se consideran contrarias a la Constitución Federal, pero siempre a través de la afectación personal, es decir mediante una legitimación específica, y cuya decisión sólo tiene efectos estrictamente particulares, in-

---

167. *Idem*, p. 339.

168. V. en general, Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*, México 1968.

169. V. Héctor Fix Zamudio, "Algunos Aspectos Comparativos...", *loc. cit.*, pp. 345 a 346.

*ter partes*. Se asemeja, así, a algunos de los mecanismos de control de la constitucionalidad de las leyes, antes analizados.

c). En tercer lugar, y éste es uno de los aspectos del amparo mexicano que lo distingue de todos los demás, el Juicio de Amparo es un instrumento de impugnación de sentencias judiciales, cuando se alega que en las mismas se han aplicado incorrectamente las disposiciones legales. Como medio de control de la legalidad de decisiones judiciales, el amparo se asemeja al recurso de casación de otros sistemas procesales.

d). En cuarto lugar, el amparo mexicano se utiliza también para impugnar los actos de las autoridades administrativas violatorios tanto de la Constitución como de las leyes, entre los cuales están, los actos administrativos violatorios de los derechos y libertades públicas. En este aspecto, el juicio de amparo se asemeja a los recursos contencioso-administrativos de anulación de otros sistemas latinoamericanos.

e). Por último, en quinto lugar, el amparo mexicano a partir de las reformas de 1962 y 1963 se ha convertido en un instrumento protector de los campesinos sujetos a la reforma agraria en la protección y defensa de sus derechos colectivos e individuales de carácter agrario.

De lo anterior puede deducirse que la gran peculiaridad del Juicio de Amparo mexicano está en que funde, en una sola institución, lo que en otros sistemas, como el venezolano, son recursos diferentes: el recurso de *habeas corpus* o amparo a la libertad personal; el control de la constitucionalidad de las leyes; el recurso de casación; el recurso contencioso-administrativo de anulación; y los recursos ante los Tribunales Agrarios.

B. *El recurso de amparo*

a. *El recurso de amparo como garantía de todos los derechos y libertades públicas*

a'. *Los casos de Honduras y Nicaragua*

Aún cuando con alguna influencia mexicana, otros sistemas latinoamericanos concentran fundamentalmente el recurso de amparo a la protección de todos los derechos y libertades públicas. Tales son los casos de Honduras y Nicaragua, en los cuales el amparo es un mecanismo de protección de todos los derechos y libertades públicas consagrados constitucionalmente, abarcando la libertad personal. En estos dos países, además, el recurso de amparo se utiliza, dentro de la orientación mexicana, para impugnar disposiciones legales violatorias de la Constitución, lo que trae como consecuencia, la desaplicación de la ley inconstitucional, en el caso concreto, y por tanto, con efectos *inter partes*<sup>170</sup>.

En el Perú, por ejemplo, la Constitución en su artículo 69, y con el nombre de *habeas corpus*, consagra un amparo respecto de "todos los derechos individuales y sociales reconocidos por la Constitución". El Código de Procedimiento Civil, sin embargo, limitaba la protección a la sola libertad individual, lo que no impidió a la Corte Suprema de Justicia darle una interpretación amplia, en cuanto a su ámbito de protección<sup>171</sup>. Mediante Decreto-Ley N° 17083 de 24 de octubre de 1968 en todo caso, se dictaron "Normas

170. V. Héctor Fix Zamudio, "La Protección procesal de las garantías..." *loc. cit.*, p. 98; R. Albornoz Berti, "El Estado Moderno y los Derechos Fundamentales del Hombre" *RFD, ULA*, N° 15, Mérida 1967, pp. 202 y 203.

171. V. Jorge Tapia Valdés, *Hermenéutica Constitucional. La interpretación de la Constitución en Sudamérica*, Santiago de Chile, 1973, p. 98.

para la tramitación de la acción de *habeas corpus*" para todas las garantías constitucionales <sup>171 bis</sup>.

Debe señalarse que en Brasil la Constitución de 1891 consagró el recurso de *habeas corpus* en favor de todo individuo que sufriere, o se hallare en peligro inminente de sufrir, violencia o coacción a raíz de una ilegalidad o de un abuso de poder. Los términos genéricos de la norma provocaron la ampliación del *habeas corpus*, hasta servir de medio de protección de todas las garantías constitucionales, dando origen a la denominada "doctrina brasileña del *habeas corpus*" de Rui Barbosa y Pedro Lessa. Después de la consagración del mandamiento de seguridad en la constitución de 1934, la concepción amplia del *habeas corpus* se hizo innecesaria <sup>172</sup>.

b'. *El recurso de amparo en Venezuela*

La Constitución venezolana establece en su artículo 49, como uno de los derechos fundamentales, lo siguiente:

"Los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la Ley".

"El procedimiento será breve y sumario, y el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida".

Con ello, la Constitución de 1961 dio entrada en el ordenamiento jurídico venezolano al recurso de amparo, no sólo respecto a la libertad personal como lo había previsto la Constitución de 1947, sino respecto de todos los derechos y garantías "que la Constitución establece". La previsión constitucional, sin embargo, supeditó el ejercicio del recurso de amparo

171bis. V. Julio Espino Pérez, *Código Penal. Concordancias*, 5ª ed. Lima 1974, pp. 619 y 620.

172. V. Jorge Tapia Valdés, *op. cit.*, pp. 72 y ss.

a lo que la ley estableciera, por lo que “a fin de no dejar en suspenso su eficacia hasta la promulgación de la ley respectiva, se consagra en las Disposiciones Transitorias, el derecho de habeas corpus, reglamentándolo de manera provisional”<sup>173</sup>.

En esta forma, la Disposición Transitoria Quinta reguló el “amparo a la libertad personal, hasta que se dicte la ley especial”; norma aún vigente en 1976 por la ausencia de la prometida —constitucionalmente— ley reglamentaria del recurso. El resultado de esta situación ha sido evidentemente que, con la sola excepción de la libertad personal mediante la transitoria regulación del *habeas corpus*, los demás derechos y garantías constitucionales han carecido de protección mediante el recurso de amparo, por lo que por la ausencia de legislación, un precioso medio de control judicial de las arbitrariedades de la Administración, ha resultado inexistente, debido al carácter programático de la norma constitucional.

Las precisas disposiciones de la Constitución, en el sentido de prever directamente sólo el amparo a la libertad personal<sup>174</sup>, sin embargo, no fueron obstáculo para que algunos jueces de instancia, por las insuficiencias constitucionales, hacia finales de la década de los sesenta, comenzaran a admitir recursos de amparo para proteger otras libertades o garantías distintas de la libertad individual<sup>175</sup>. El problema inter-

173. V., Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución en RFD, N° 21, Caracas, 1961, p. 381. V., además, Art. 32 de la Constitución de 1947; Art. 49 de la Constitución de 1961.

174. En este sentido fue tradicional el criterio de la Procuraduría General de la República. V., por ejemplo, doctrina de 14-10-65 en *Doctrina PGR 1965*, Caracas, 1966, pp. 20 y ss.; y doctrina de 23-2-66 en *Doctrina PGR 1966*, Caracas, 1967, pp. 267 y ss.

175. Por sentencia del 13-9-68 del Juez Séptimo de Primera Instancia en lo Penal del Distrito Federal, confirmada por fallo de 4-10-68 de la Corte Superior Segunda en

pretativo, sin embargo, pronto habría de ser resuelto por la Corte Suprema de Justicia a finales de 1970<sup>176</sup>, al señalar, en relación a la Disposición Transitoria Quinta, que "la protección de cualquier otro dere-

lo Penal del Distrito Federal, se otorgó amparo a un ciudadano contra un acto administrativo que ordenó la detención de su automóvil en virtud de que el mismo no había sido importado regularmente al país. (V., R. Escala Zerpa, *Recurso de Amparo contra arbitrariedad de Funcionario Público*, Caracas, 1968). Asimismo, con fecha 14-4-69 otro Juez de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal, acordó recurso de amparo, confirmado por decisión de 14-7-69 de la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil del Distrito Federal, contra un acto de la Policía Técnica Judicial que derivó a un particular y se le obligó a reconocerse como padre de un menor y a pagar una pensión alimentaria. Estas decisiones, tomadas de referencias contenidas en la publicación periódica *Síntesis Jurídica* (Escritorio Santana Mujica) fueron comentadas por dicha publicación en los siguientes términos: "Como un paso formativo del lento avance de nuestro país hacia un eficiente estado de derecho, ha de apuntarse las iniciales sentencias, derivadas de jueces penales y civiles, donde se derrota la tesis restrictiva, que se sostuvo inicialmente de que el amparo no era aplicable en el país, pese a su consagración en la Constitución, porque carecía de reglamentación. Ahora se sostiene que cualquier juez es competente para conocer y decidir el amparo, que el fallo dictado no tiene consulta, que la ausencia de procedimiento no impide la procedencia del amparo, porque la Constitución dice: "la falta de la ley reglamentaria en estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos" (Art. 50 CN), y se otorga ante cualquier acto público o privado, que desconozca, disminuya o menoscabe las garantías constitucionales". Este criterio, sin embargo, era evidentemente erróneo no solo por la precisión del texto constitucional sobre la procedencia del amparo sólo sobre la libertad personal hasta que no se dictara la correspondiente ley, sino porque tal recurso no procedería nunca contra actos "privados" sino solo contra actos públicos.

176. En la sentencia de la CSJ en SPA de 11-11-70 en GO N° 1447, extraordinario de 15-12-70, pp. 27 y 28, ya se vislumbra la interpretación que posteriormente se adoptaría: "A diferencia de otras situaciones en relación

cho —establecido o no en la Constitución— queda excluido del campo de aplicación de esa norma, por ser evidente la intención del constituyente de limitar su alcance al caso expresamente previsto por ella”, calificando las decisiones adoptadas por jueces de instancia en lo penal amparando otros derechos distintos a la libertad personal, como “extralimitación de atribuciones”<sup>177</sup>.

Para llegar a esta conclusión, la Corte Suprema de Justicia calificó a la norma del artículo 49 de la Constitución, como una norma de carácter programático. La Corte señaló, en efecto, que esa norma “no es una norma directa e inmediatamente aplicable por los jueces, sino un precepto programático, sólo parcialmente reglamentado para la fecha en que la constitución fue promulgada, y dirigido particularmente al Congreso, que es el órgano a quien compete la reglamentación de las garantías constitucionales, en conformidad con los artículos 136, ordinal 24, y 139 de la Constitución. Tal es la interpretación que da la Corte al artículo 49 al analizar sus previsiones aisladamente con el fin de desentrañar la mente del constituyente del lenguaje usado por éste para expresar su voluntad. Pero esta interpretación gramatical se robustece con la observación adicional de que el constituyente se habría abstenido de regular el pro-

---

a las cuales el Congreso, aún no ha determinado por Ley, cuál es el juez competente y el procedimiento a seguir a fin de obtener amparo judicial...”

177. V. Sentencia de la CSJ en SPA de 14-12-70 en *GO* N° 29434 de 6-2-71, pp. 219.984 y 219.985, y en *GF* N° 70, 1970, pp. 179 y ss. Esta decisión fue ratificada por sentencia de la misma Corte de 26-4-71 en *GO* N° 1478 Extraordinaria, de 16-7-71, p. 31 y en *Repertorio Forense* N° 1741 de 12-8-71, pp. 4 y ss.; y por Acuerdo de 24-4-72 en *GO* N° 29788 de 25-4-72, p. 222.865. El criterio de la Corte había sido también el de la Procuraduría General de la República. V. *Doctrina PGR 1970*, Caracas 1971, pp. 37 y ss. y las referencias en Nota N° 14.



cedimiento de *habeas corpus*, si hubiera considerado que para hacer efectivo el amparo bastaba lo dicho en el artículo 49 respecto al procedimiento, no siendo indispensable su reglamentación legal para determinar el fuero competente y el modo de proceder”<sup>178</sup>. De consiguiente, agregó la Corte, “el constituyente supone la existencia de una ley anterior al hecho o acto que afecte el derecho cuya protección se solicite; que autorice a determinados jueces para obrar en el sentido que pretenda el actor; y que establezca un procedimiento adecuado a la finalidad que se persiga. Dado el número y variedad de las situaciones jurídicas en que puede estar comprometido un derecho o una garantía constitucional, era forzoso que el constituyente dejará al legislador ordinario la potestad de establecer las reglas conforme a las cuales los tribunales deben amparar el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, teniendo en cuenta no sólo las previsiones ya existentes que es necesario apreciar para atribuir a un determinado tribunal el conocimiento de un asunto, y establecer el procedimiento a seguir en cada situación”<sup>179</sup>.

En base a esta situación, el recurso de amparo a la libertad personal o *habeas corpus*, es el único ámbito del recurso de amparo que en la actualidad puede ejercerse en Venezuela.

En todo caso, el recurso de amparo no es el único medio jurisdiccional de protección y amparo de los derechos constitucionales contra actos arbitrarios de la Administración, por lo que aun cuando haya sido limitada la procedencia del recurso de amparo a la libertad personal hasta tanto se dicte la ley respectiva, ello no significa que frente a actos administrativos arbitrarios, violatorios de derechos individuales,

178. V. La sentencia de la CSJ en SPA de 14-12-70 en *GF* N° 70, pp. 179 y ss.

179. *Idem*.

los particulares afectados se encuentren desasistidos. Al contrario, éstos pueden o utilizar las vías ordinarias<sup>180</sup> o las vías de control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos ante la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>181</sup>. Es más, en caso de regularse legalmente el recurso de amparo, habría que excluirlo en los supuestos en que están previstas otras vías de amparo o protección jurisdiccional en el ordenamiento jurídico, como podrían ser el recurso contencioso-administrativo<sup>182</sup> o las acciones poseso-

180. En los casos en que la "acción esté dirigida a la defensa de derechos definidos y protegidos por el derecho común", como los que serían objeto de acciones posesorias, siempre que no estén expresamente prohibidas. V. Sentencia de la CSJ en SPA de 11-11-70, en GO N° 1447 de 15-12-70, p. 27.
181. En tal sentido, la Corte Suprema ha señalado frente a un acto administrativo de expulsión de un extranjero del país respecto del cual se solicitó amparo, que "calificado como ha sido de acto administrativo la medida de expulsión en referencia, es obvio que el interesado puede recurrir ante la Corte, si considera que el acto es nulo por inconstitucionalidad o ilegalidad", por lo que decidió que la sentencia del Juez de Primera Instancia en lo Penal que otorgó el amparo "carecía de jurisdicción para conocer y decidir sobre el mismo, ya que su competencia se limita a conocer del recurso de *habeas corpus*". V. Sentencia de la CSJ en SPA de 26-4-71 en GO N° 1478, extraordinario, de 16-7-71. V., en general, J. G. Sarmiento Núñez, "El amparo contra los actos administrativos", en *Ministerio Público, Caracas*, enero-abril 1971, pp. 127 a 132.
182. Cfr. Hidegard Rondón de Sanso. *El Sistema contencioso administrativo de la Carrera Administrativa*. Caracas, 1974, p. 350. Debe señalarse, en todo caso, que el recurso de amparo no está previsto en el ordenamiento constitucional venezolano, como una institución comprensiva o sustitutiva del control de la legalidad de los actos administrativos por la vía contencioso-administrativa, como podría serlo en otros sistemas jurídicos, como el mexicano (V. en particular, H. Fix Zamudio, "Algunos aspectos comparativos del derecho de amparo en México y Venezuela", en *Libro Homenaje a Lorenzo Herrera Mendoza*, Facul-

rias. En todo caso, es evidente que hasta que no se dicte dicha ley, los particulares están desasistidos frente a las violaciones de sus derechos y garantías constitucionales cometidas por la Administración por vías de hecho, es decir, mediante actos materiales en los cuales la actuación arbitraria de la Administración no está respaldada en un acto administrativo.

Por último, debe señalarse que la institución del recurso de amparo es concebida en el ordenamiento constitucional venezolano, al menos por la regulación parcial que la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución hace del *habeas corpus*, como un medio jurídico de protección contra las actuaciones del Estado que lesionen o menoscaben los derechos y garantías constitucionales, por lo que no procedería contra actos de particulares que afecten a otros particulares<sup>183</sup>. Las vías judiciales ordinarias están precisamente abiertas en estos casos. En todo caso, en la ley reguladora del recurso de amparo, podría extenderse la protección frente a acciones particulares<sup>184</sup>.

b. *El recurso de amparo como garantía de todos los derechos y libertades públicas con excepción de la libertad personal*

a'. *El régimen general*

Puede considerarse que es frecuente en América Latina, la regulación del recurso de amparo, como

---

tad de Derecho, U.C.V., Caracas, 1970, Tomo II, pp. 333 a 389), por lo que su regulación legal deberá diferenciar los supuestos en que procedan ambas vías de protección jurisdiccional.

183. Cfr. Guaicaipuro Martínez M., "Acción de Amparo. Legitimación Pasiva", en *Doctrina PGR 1971*, Caracas, 1972, pp. 9 y ss.

184. V. Ramón Escobar Salom, *El amparo en Venezuela*, Caracas 1971, p. 101.

una institución separada del recurso de *habeas corpus*, destinándose la primera a la protección de todos los derechos y libertades públicas, con excepción de la libertad personal que es objeto de protección mediante el *habeas corpus*.

Así se establece, por ejemplo, en Argentina, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Bolivia, Ecuador y Paraguay<sup>185</sup>, donde las propias Constituciones o las leyes reguladoras del amparo lo diferencian del recurso de *habeas corpus*<sup>186</sup>.

b'. *La acción de amparo en Argentina*

Entre estos diversos sistemas jurídicos, debe destacarse la institución de la acción de amparo en Argentina.

Regulada por la ley en 1966, la acción de amparo fue una creación pretoriana de la Corte Suprema de Argentina a partir de 1957<sup>187</sup>. No obstante la ausencia de normas legislativas que lo consagrasen, el Supremo Tribunal se consideró habilitado para crear

185. V. Héctor Gix Zamudio, "La protección procesal de las garantías...", *loc. cit.*, pp. 91 a 98.

186. Por ejemplo, la Constitución de Costa Rica, dispone (Art. 48) lo siguiente: "Para mantener o restablecer el goce de *otros derechos* consagrados por esta Constitución, a toda persona le asiste, además, el recurso de amparo, del que conocerán los Tribunales que fija la Ley". Por su parte, la Constitución de Bolivia de 1967, establece (Art. 19): "Fuera del recurso de *habeas corpus*, a que se refiere el artículo anterior, se establece el recurso de amparo contra los actos ilegales o las omisiones indebidas de los funcionarios o particulares que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos y garantías de la persona, reconocidos por esta Constitución y las leyes..." V. Héctor Gix Zamudio. *Idem*, pp. 96 y 97.

187. V., Jorge Tapia Valdez, *Hermeneutica constitucional*. La interpretación de la Constitución en Sudamérica., Chile, 1973, pp. 59 y ss.

un remedio sumarísimo, semejante al *habeas corpus*, destinado a proteger en forma expedita las libertades públicas no tuteladas por este último recurso<sup>188</sup>.

En una decisión de la Corte Suprema de 27 de diciembre de 1957, resolviendo el caso *Angel Siri* con motivo de la clausura arbitraria por tiempo indeterminado del local del diario "Mercedes" en la Provincia de Buenos Aires, la Corte consagró la siguiente doctrina resumida por Segundo V. Linares Quintana: "La comprobación inmediata de que una libertad constitucional se halla evidentemente restringida, sin orden de autoridad competente, ni expresión de causa que la justifique, es suficiente para que la garantía constitucional invocada sea restablecida por el poder judicial en su integridad; sin que pueda alegarse en contrario la inexistencia de una ley que reglamente dicha garantía; por cuanto las garantías individuales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagradas por la Constitución, e independientemente de las leyes reglamentarias, las cuales sólo son requeridas para establecer en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación; y porque los preceptos constitucionales, tanto como la experiencia institucional del país, reclaman el goce y ejercicio pleno de las garantías individuales para la efectiva vigencia del Estado de Derecho e imponen a los jueces el deber de asegurarlas"<sup>189</sup>. La doctrina del caso Siri fue ampliada en la decisión del caso *Samuel Kot SRL*, del 5 de septiembre de 1958, por la cual al ampararse el derecho de una empresa textil frente a la ocupación del establecimiento por parte de un grupo organizado de obreros, del cual se apoderaron para mejorar su posición en un conflicto colectivo de traba-

188. V., Genaro R. Carrío, *Algunos aspectos del Recurso de Amparo*, Buenos Aires, 1959, p. 10.

189. V. Segundo, V. Linares Quintana, *Acción de Amparo*. Buenos Aires, 1960, pp. 21 y 22.

jo, se reconoció la procedencia de la acción de amparo frente a actos de particulares<sup>190</sup>.

Mediante la ley N° 16986 del 18 de octubre de 1966 se reguló la acción de amparo, pero se limitó, mediante la misma, el ámbito de la protección.

Conforme a dicha ley, la acción está sometida a las siguientes limitaciones: La acción no procede en los supuestos en que existan recursos o remedios judiciales o administrativos que permiten obtener la protección del derecho respectivo, o cuando la intervención judicial puede comprometer la regularidad, continuidad o eficacia de la prestación de un servicio público o el desenvolvimiento de actividades del Estado. Por otra parte, la acción de amparo no procede tratándose de la inconstitucionalidad de Leyes, Decretos y Ordenanzas. Por último, la Ley Nacional de amparo limitó la procedencia de la acción de amparo a la sola impugnación de los actos del Poder Público, con lo cual se abandonó la jurisprudencia sentada en el mencionado caso Kot<sup>191</sup>.

### C. *El amparo a la libertad personal: el habeas corpus*

El *habeas corpus*, como medio de protección de la libertad individual, sin duda, es el más tradicional de los remedios procesales a la violación de los derechos y libertades públicas. Es una institución adoptada en casi todos los países latinoamericanos<sup>192</sup>, y constituye una garantía destinada a proteger la libertad individual, principalmente ante las detencio-

190. *Idem.*, pp. 25 y ss.

191. Cfr. Augusto M. Morello, *Protección procesal de los derechos humanos en Argentina* (Ponencia presentada al V Congreso Internacional de Derecho Procesal, México 1972), *cit.* por Héctor Fix Zamudio, "Protección procesal de los derechos humanos", *loc. cit.*, pp. 60 y 61.

192. Cfr. Héctor Fix Zamudio. "La protección procesal de las garantías...", *loc. cit.*, p. 80.

nes arbitrarias e ilegales efectuadas por autoridades administrativas. En general, el procedimiento es rápido y puede ser intentado por cualquier persona a nombre del afectado.

En algunos sistemas, como el de Nicaragua y el de El Salvador, el *habeas corpus*, como sucede con la tradicional institución inglesa, procede también contra privación ilegítima de la libertad realizadas por particulares<sup>193</sup>.

En Venezuela, si bien en la Constitución de 1947, como se dijo, se reguló la institución del *habeas corpus* destinada a proteger la libertad individual, la Constitución de 1961 integró dicha institución en el recurso de amparo, establecido para todos los derechos y libertades públicas. La propia Constitución, para establecer la inmediata vigencia del amparo de la libertad personal y no supeditarla al hecho de que el Legislador sancionará la Ley a que se refiere el artículo 49 de la Constitución, previó en la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, el procedimiento en el caso de *habeas corpus*, en la forma siguiente:

“El amparo de la libertad personal, hasta tanto se dicte la ley especial que lo regule conforme a lo previsto en el artículo 49 de la Constitución, procederá de acuerdo con las normas siguientes:

“Toda persona que sea objeto de privación o restricción de su libertad, con violación de las garantías constitucionales, tiene derecho a que el Juez de Primera Instancia en lo Penal que tenga jurisdicción en el lugar donde se haya ejecutado el acto que motiva la solicitud o donde se encuentre la persona agraviada, expida un mandamiento de *habeas corpus*”.

“Recibida la solicitud, que podrá ser hecha por cualquier persona, el Juez ordenará inmediatamente al funcionario bajo cuya custodia esté la persona agra-

---

193. *Idem*.

viada, que informe dentro del plazo de 24 horas sobre los motivos de la privación o restricción de la libertad y abrirá una averiguación sumaria”.

“El Juez decidirá, en un término no mayor de 96 horas después de presentada la solicitud, la inmediata libertad del agraviado o el cese de las restricciones que se le hayan impuesto, si encontrare que para la privación o restricción de la libertad no se han llenado las formalidades legales. El Juez podrá sujetar esta decisión al otorgamiento de caución o prohibición de salida del país de la persona agraviada, por un término que no podrá exceder de 30 días, si lo considerare necesario”.

“La decisión dictada por el Juez de Primera Instancia se consultará con el superior, al que deberán enviarse los recaudos en el mismo día o en el siguiente. La consulta no impedirá la ejecución inmediata de la decisión. El Tribunal Superior decidirá dentro de las 72 horas siguientes a la fecha de recibo de los autos”<sup>194</sup>.

Aparte de las críticas procedimentales que puedan formularse a esta regulación provisional<sup>195</sup>, es de destacar que no se precisa nada sobre la responsabilidad del funcionario público que ordene la detención ilegal o arbitraria y que, conforme al artículo 46 de la Constitución quedaría comprometida tal como se señaló anteriormente.

---

194. Un comentario sobre esta norma puede leerse en Gustavo Rodríguez R., *Normas que regulan el Habeas Corpus en el Derecho Venezolano*. Caracas, 1964. Debe destacarse, en todo caso, que en la sentencia de la CSJ en SPA de 25-8-76, la Corte se declaró incompetente para conocer de un recurso de amparo a la libertad personal, pues estimó que de lo contrario invadiría la esfera de competencia de los Tribunales penales. V. el texto en *El Nacional*, Caracas, 27-8-76, p. D-1.

195. V., R. Albornoz Berti, “El Estado Moderno y los derechos fundamentales del hombre”. *loc. cit.*, pp. 198 y ss.



#### D. *El mandamiento de seguridad del Brasil*

La Constitución del Brasil de 1934 en su artículo 113, apartado 33, estableció lo siguiente:

“Daráse mandamiento de seguridad para la defensa de derecho, cierto e incontestable, amenazado o violado por acto manifiestamente inconstitucional o ilegal de cualquier autoridad. El procedimiento será el mismo del *habeas corpus*, debiendo ser siempre oída la persona de derecho público interesada. El mandamiento no perjudica las acciones petitorias correspondientes”<sup>196</sup>.

En esta forma, la ampliación desmedida del *habeas corpus* que se había realizado por la aplicación de la llamada “doctrina brasileña del *habeas corpus*” y que como se dijo, permitió la protección de todas las garantías constitucionales mediante dicha institución; a partir del establecimiento del mandamiento de seguridad en 1934 se hizo innecesaria. Se inició así, el desarrollo de una institución característica del Brasil para el amparo judicial de los derechos y libertades públicas.

En efecto, en la Constitución de 1946, artículo 141, apartados 23 y 24, se precisó la diferencia entre el *habeas corpus* y el mandamiento de seguridad, en la siguiente forma, texto que se mantuvo en la Ley Suprema de 1967, Artículo 150, parágrafo 21:

“El *habeas corpus* tendrá lugar siempre que alguien sufra o se hallare amenazado de sufrir violencia o coacción en su libertad o movilidad, por ilegalidad o abuso del poder. En las trasgresiones disciplinarias no corresponde al *habeas corpus*. Para proteger derecho firme y cierto no amparado por *habeas corpus*, se concederá mandamiento de seguridad, sea cual fuere la autoridad responsable de la ilegalidad o abuso de poder”<sup>197</sup>.

196. V., en Segundo. V., Linares Quintana, *op. cit.*, p. 59.

197. *Idem.*, pp. 59 y 60.

En esta forma, junto con el *habeas corpus*, el mandamiento de seguridad se configura en Brasil como una garantía de orden constitucional destinada a la protección de los derechos y libertades públicas, con exclusión de la libertad personal, y que se traduce en una orden del Juez dirigida a la autoridad administrativa para que practique determinado acto o se abstenga de hacerlo, con la posibilidad de que el mismo Tribunal adopte medidas de carácter cautelares<sup>198</sup>.

En particular, este instrumento de protección de los derechos y libertades públicas procede contra actos y resoluciones de las autoridades administrativas, aun cuando excepcionalmente se ha admitido contra decisiones judiciales<sup>199</sup> e incluso contra actos legislativos<sup>200</sup>. No procede, sin embargo, frente a acciones de particulares.

### 3. Los recursos contencioso-administrativos.

Aparte del control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes y de los mecanismos de amparo judicial de los derechos y libertades públicas, estos últimos también pueden ser objeto de protección frente a los actos administrativos inconstitucionales o ilegales, a través de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En efecto, tal como lo señala el artículo 206 de la Constitución venezolana:

“Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho,

198. V. en general, Héctor Fix Zamudio, Alejandro Ríos-Espinoza y Niceto Alcalá-Zamora, *Tres estudios sobre el Mandato de Seguridad*, México 1963.

199. V., Hamilton de Moraes e Barros, *A protecao jurisdiccional dos direitos humanos no direito positivo brasileiro*. (Ponencia al V Congreso Internacional de Derecho Procesal, México 1972), *cit.*, por Héctor Fix Zamudio, “Protección procesal...”, *loc. cit.*, p. 59.

200. V. Jorge Tapia Valdez, *op. cit.*, p. 73.

incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

Esta jurisdicción corresponde, en Venezuela, a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, y a los Tribunales especiales que se han creado (Tribunal de la Carrera Administrativa; Tribunales del Impuesto sobre la Renta y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativa creada por las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia)<sup>201</sup>. Mediante las competencias señaladas, particularmente en la competencia de anulación y en la competencia de restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, puede obtenerse la protección de los derechos y libertades públicas ilegalmente restringidos por las autoridades administrativas, mediante la declaratoria de nulidad del acto administrativo, cuando sea el caso, y mediante el restablecimiento del goce del derecho o libertad violado.

En todo caso, no se trataría de un medio de protección rápido y expedito, pues está sometido a un complicado procedimiento con previsiones determinadas de condiciones de recurribilidad de los actos administrativos y de requisitos procesales para intentar los recursos.

---

201. V., en general, Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo...* cit., pp. 293 a 461; e Hildegard Rondón de Sansó, *El Sistema Contencioso Administrativo de la Carrera Administrativa*. cit., Caracas 1974; Allan R. Brewer-Carías, "Aspects généraux de la procédure contentieuse administrative au Venezuela" en *Etudes et Documents* 1972, Conseil d'Etat, Paris 1973, pp. 339 y ss.

#### 4. *Los medios judiciales del proceso ordinario.*

La garantía procesal para proteger los derechos y libertades públicas contra las decisiones judiciales que los violen o menoscaben ilegalmente, está en el ejercicio de los recursos judiciales del proceso ordinario, entre ellos, el recurso de apelación, que se ejerce para ante el Tribunal de alzada<sup>202</sup> y permite la revisión de la decisión judicial por el Tribunal Superior.

Pero entre los medios judiciales de control de la legalidad de las decisiones judiciales debe destacarse al Recurso de Casación. Se trata de un medio de impugnación de sentencias<sup>203</sup>, que se intenta ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, Mercantil o del Trabajo o en Sala de Casación Penal, según los casos, contra las sentencias definitivas de última instancia<sup>204</sup>.

En particular, y en cuanto tiene relación con los derechos constitucionales, por ejemplo, el recurso de casación procedería:

a) Cuando de parte de los Jueces sentenciadores hubiere habido abuso de poder, por incompetencia en razón de la materia<sup>205</sup> o el fallo haya sido dictado por un Juez que carecía de jurisdicción sobre el asunto por razón de la materia<sup>206</sup>, lo que implicaría violación del artículo 69 de la Constitución que garantiza a todos ser juzgados por sus jueces naturales;

b) Cuando hubieren los Jueces sentenciadores incurrido en usurpación de funciones no conferidas por la ley, o en la decisión hubiere habido infracción de

202. Art. 183 CPC.

203. V. Allan R. Brewer-Carías, "El Proceso de Impugnación en el Recurso de Casación", *Revista Rayas*, N° 7-8, Caracas 1962, p. 38.

204. Art. 215, Ord. 10 de la Constitución; Art. 418 CPC y Art. 42, Ords. 30 a 34 de la LOCSJ.

205. Art. 420, ord. 1° CPC.

206. Art. 330, Ord. 7° del CEC.

ley expresa <sup>207</sup>, o cuando el fallo haya sido dictado por un Juez que conoció de asunto quebrantando las disposiciones legales pertinentes <sup>208</sup>.

c) Cuando el fallo atacado hubiere producido indefensión, o menoscabado el derecho de defensa de una de las partes <sup>209</sup>, lo que implicaría violación del artículo 68 de la Constitución que garantiza la defensa como un derecho inviolable.

d) Cuando se hubiere quebrantado la cosa juzgada, probada con otra sentencia que la produzca <sup>210</sup>, lo que implicaría violación del artículo 60, ordinal 8º de la Constitución que garantiza que nadie podrá ser sometido a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiere sido juzgado anteriormente;

e) Cuando el fallo se refiera a un hecho distinto del imputado al procesado en los cargos <sup>211</sup>, lo cual implicaría violación del artículo 60, ordinal 5º de la Constitución que exige ser notificado personalmente de los cargos y oído para poder ser condenado en causa penal; y

f) Cuando el fallo condene penalmente en base a hechos que, declarados como probados, no sean delitos o faltas <sup>212</sup>, lo cual implicaría violación de la garantía establecida en el artículo 60, ordinal 2º de la Constitución, de no ser privado de la libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido por la ley como delito o falta.

Por último, también puede considerarse un medio procesal de defensa de los derechos y libertades públicas frente a decisiones judiciales, el denominado juicio de invalidación, que procedería, por ejemplo, cuando ha habido error o fraude cometidos en la ci-

207. Art. 420, Ord. 2º y 4º CPC.

208. Art. 330, Ord. 7º del CEC.

209. Art. 421, Ord. 3º CPC.

210. Art. 420, Ord. 3º CPC.

211. Art. 330, Ord. 5º CEC.

212. Art. 331, Ord. 1º CEC.

tación para la contestación de la demanda o ésta se haya hecho en un menor, enredicho o inhabilitado en concepto de ser mayores o hábiles<sup>213</sup>, lo cual implicaría violación del derecho constitucional a la defensa<sup>214</sup>; o cuando existe colisión de la sentencia con otra pasada en autoridad de cosa juzgada, pronunciada entre las mismas partes o sus causantes, y sobre el mismo objeto<sup>215</sup> lo cual implicaría violación del derecho constitucional a no ser sometido a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiere sido juzgado anteriormente<sup>216</sup>. Por último, debe destacarse que en el campo judicial ordinario, se han establecido tribunales especiales para proteger determinados derechos particularmente de carácter social: los Tribunales de Menores para proteger los derechos sociales de los menores; y los Tribunales Agrarios para proteger los derechos campesinos, estos últimos tribunales creados por la Ley de 14 de abril de 1976<sup>216 bis</sup>.

#### IV. EL CONTRALOR PUBLICO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES PUBLICAS

En América Latina aún no ha llegado la ola de la denominada "Ombudsmania"<sup>217</sup>; es decir, la adopción, siguiendo el viejo modelo sueco, de un contralor independiente de la Administración Pública, particularmente frente a los derechos y libertades públicas, que desde 1953, ha tocado, en Europa, a Di-

213. Art. 729, Ords. 1º y 2º CPC.

214. Art. 68 de la Constitución.

215. Art. 729, Ord. 5º CPC.

216. Art. 60, Ord. 8º de la Constitución.

216bis. La Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios en G.O. N° 31007 de 21 de junio de 1976.

217. V., G. Braibant, N. Questiaux y C. Wiener, *Le Contrôle de l'Administration et la protection des citoyens*, París 1973, p. 297.

namarca, Noruega, Gran Bretaña, Francia y Alemania Federal<sup>218</sup>.

Sin embargo, la idea de un funcionario independiente, delegado del Parlamento, para velar por la protección de los derechos y libertades públicas propia del *Ombudsman*, o de una institución como la *Prokuratura* Soviética, contralora de la legalidad de la Administración en ausencia de un control jurisdiccional, puede decirse que, en general, han sido instituciones conocidas en América Latina.

En efecto, algunas instituciones latinoamericanas pueden semejarse en algo a aquellas. Tal es el caso del Fiscal General de la República de Venezuela, funcionario designado por las Cámaras Legislativas por todo el periodo constitucional (5 años) respectivo, y que tiene a su cargo, además de las funciones de Ministerio Público, "velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales"<sup>219</sup>. Sin duda, esta institución constitucional venezolana, por sus atribuciones, es la que más se asemeja al *Ombudsman* nórdico<sup>220</sup>. Sin embargo, la Fiscalía General de la República aún no ha sido, en Venezuela, un efectivo guardian "de los derechos y garantías constitucionales" como lo plantea la Constitución, y se ha limitado a ejercer sus funciones de Ministerio Público y de "velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión"<sup>221</sup>, lo cual, sin duda, es mucho más limitado que su competencia general.

---

218. V., en general, Donald C. Rowat (ed), *El Ombudsman*, México, 1973.

219. Art. 220, Ord. 1º de la Constitución.

220. Cfr. Humberto J. La Roche, "El ombudsman en los países nórdicos y el caso de Venezuela", en *Revista de la Facultad de Derecho, Universidad del Zulia*, N° 19, Maracaibo, 1967, pp. 9 y ss.

221. Art. 220, Ord. 4º de la Constitución.

En 1969 fue creada una institución en Venezuela, el Comisionado Presidencial para Quejas y Reclamos<sup>222</sup>, cuyo funcionamiento cesó en 1974, el cual se ha considerado como equivalente al *Ombudsman*<sup>223</sup>. Una institución similar se creó en Colombia en el mismo año. Estas instituciones sin embargo, en primer lugar fueron creadas por el Presidente de la República, de manera que no tenían rango legal ni constitucional; en segundo lugar, no podían actuar verdaderamente en forma independiente en relación a la Administración Pública, dada su dependencia del Ejecutivo Nacional; en tercer lugar, no tenían competencias decisorias propias, sino que actuaron como tramitadoras de las quejas o reclamos a los diversos órganos legalmente competentes; y por último, no tenían por misión controlar ni vigilar los derechos y libertades públicas frente a la acción administrativa sino, en general, el funcionamiento de la Administración Pública. Por la naturaleza de sus funciones y su vinculación al Poder Ejecutivo, en nuestro criterio, difícilmente puede considerarse al Comisionado Presidencial de Quejas y Reclamos como una institución similar al *Ombudsman*.

Por otra parte debe señalarse que la Contraloría General de la República de Chile, que es una institución única en América Latina dada sus funciones de contralor de la legalidad de los actos de la Administración, presenta cierta similitud en cuanto a dichas funciones, con la *Prokuratura* Soviética. En efecto, la *Prokuratura* tiene a su cargo vigilar la subordinación de la Administración Pública a la ley, para lo cual debe verificar la conformidad de sus

---

222. Decreto N° 95 de 16 de julio de 1969 en GO N° 28927 de 17-7-69.

223. V. Guillermo Quintero, "La Experiencia Venezolana del Ombudsman Presidencial", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas 1972, pp. 312 y ss. G. Braibant, N. Questiaux y C. Wiener, *op. cit.*, p. 297.



actos con la legalidad, en forma obligatoria y previa <sup>224</sup>. En forma similar, una de las funciones más particulares de la Contraloría General de la República, está en el análisis obligatorio y previo de la constitucionalidad y legalidad de los Decretos que dicten el Presidente de la República como los Ministros, y la posibilidad que tiene de rechazarlos cuando no se ajustan a la Constitución <sup>225</sup>. En cumplimiento de estas atribuciones de contralor previo de la legalidad y constitucionalidad de los actos administrativos, no hay duda, el Contralor General de la República de Chile tiene indirectamente por función velar por que los derechos y garantías constitucionales no se violen por la Administración.

#### V. OTROS MEDIOS DE PROTECCION

Por último debe mencionarse, dentro de los medios jurídicos de protección de los derechos y libertades públicas frente a los atentados y violaciones por parte de otros particulares, los medios propios de la policía administrativa. La policía, tal como lo estatuye la Ordenanza de Policía Urbana y Rural del Distrito Federal Venezolano, "tiene por objeto garantizar la seguridad, tanto de las personas como de la propiedad, la moralidad, salubridad y el orden público" <sup>226</sup>. Por lo tanto, se consideran deberes de los funcionarios de policía "hacer uso de todos los medios que les da la ley para prevenir y contener toda violencia o ataque contra el orden público, o contra las personas o las propiedades de los particulares", así como "proteger a toda persona que reclame auxilio contra alguna agresión" <sup>227</sup>. Con mayor pre-

224. V. Jean Rivero, *op. cit.*, p. 237.

225. V. Enrique Silva Cimma, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*, Tomo II, Santiago de Chile 1961, p. 319.

226. Art. 1º en *Compilación Legislativa Municipal*, editada por Luis Torrealba Narváez, Caracas 1971, pp. 555 y 556.

227. Art. 15, Ords. 2º y 8º.

cisión este amparo policial típico de la policía de orden público, está previsto en otros textos locales como el Código de Policía del Estado Mérida que establece en su artículo 205 lo siguiente:

“Cuando una persona natural o de creación jurídica, que estando en manifiesta posesión de una cosa ocurra al Prefecto del Distrito o del Municipio, por sí o por representación legal, denunciando que se intenta despojarla de ella o perturbarla de hecho, el funcionario policial correspondiente hará comparecer a su Despacho a aquél o aquéllos contra quienes se dirija la queja, y si estos últimos no mostraren mandato de autoridad judicial competente para que la cosa les sea entregada, dará eficaz protección al querellante manteniéndolo en su estado actual de poseedor, hasta tanto el querellado no compruebe su mejor derecho, mediante el mandato arriba mencionado...”<sup>228</sup>

Conforme a la orientación de estas normas locales, en Venezuela, en la situación actual, el amparo que puede obtenerse frente a acciones ilegítimas de otros particulares atentatorias de los derechos y libertades públicas, es un amparo policial y administrativo. No está regulado aún a nivel nacional, la institución del recurso de amparo judicial frente a otros particulares, como existe en otros países latinoamericanos, tal como se indicó.

---

228. *Cit.* Roberto Albornoz Bertí, “El Estado Moderno y los Derechos...” *loc. cit.*, pp. 195 y 196.

## CONCLUSIONES

El derecho y las instituciones jurídicas no pueden ser realmente comprendidas y estudiadas si no se las confronta con el ordenamiento social, económico y político en las que operan. Por otra parte, la efectividad del derecho y de las normas jurídicas no resulta de la sola consagración formal, sino de una determinada realidad social, económica y política y de la relación y ajuste de aquellas normas con esta realidad.

Bajo este ángulo, no hay duda, la sola consagración formal, inclusive en los textos constitucionales, de los derechos y libertades públicas, así como de los mecanismos procesales para lograr su protección y garantía, no es suficiente para asegurar la efectividad de esos derechos y libertades públicas. Esta dependerá, sin duda, de la realidad en la cual se mueven las formas jurídicas. En sistemas políticos no democráticos, que por sí mismos excluyen toda posibilidad real de control de la actividad estatal, la vigencia y efectividad de los derechos dependerá del capricho de gobernantes autocráticos y no de la vigencia del derecho. La libertad de los particulares, por más que las formas constitucionales dispongan otra cosa, en definitiva estará a disposición de los abusadores o usurpadores. Este problema político, en América Latina, plantea graves consecuencias e interrogantes. Nuestros países a lo largo de 150 años

de independencia, han tenido las más bellas formulaciones constitucionales de las libertades públicas y de los derechos fundamentales; sin embargo, han tenido una larga historia de usurpaciones, dictaduras y autocracias y de ineffectividad de esos derechos y libertades públicas. En la actualidad, por ejemplo, sólo dos países sudamericanos, Colombia y Venezuela, gozan de un régimen democrático y en ellos hay una mayor efectividad de los derechos y libertades públicas. Todos los otros países, en mayor o menor medida, desde la dictadura fascista hasta las funestas consecuencias militaristas de un populismo caótico, conocen de sistemas políticos que no otorgan garantías mínimas para la efectividad de los derechos y libertades públicas. Esta realidad política no hay que olvidarla cuando se estudian las garantías constitucionales de las libertades públicas en América Latina.

Pero no basta la democracia política para que aquellos derechos y garantías tengan un mínimo de efectividad, sino que también es necesaria la democracia económica y la democracia social. De nada sirve consagrar la libertad económica si todos no pueden ejercerla, por carencia de empleo o de acceso a las actividades productivas. La marginalidad urbana que viven la mayoría de los países latinoamericanos es uno de los aspectos económicos que más conspira contra la efectividad de aquellos derechos y garantías. De nada vale, por ejemplo, regular el derecho de petición y el mismo recurso de amparo, si el acceso a la justicia está limitado por posibilidades económicas concretas. Lamentablemente, si la democracia política en América Latina está ahora en minoría como régimen político, la democracia económica aun no se ha logrado en ninguno de nuestros países. Por ello, la gran mayoría de las veces, los derechos y libertades públicas son ineffectivos, por imposibilidad real de ejercerlos y disfrutarlos.

Una argumentación similar se puede plantear en relación a la democracia social. Sólo cuando existe una real y efectiva igualdad social, producto de la integración étnica y humana de un país, puede decirse que están dadas las bases para que no existan discriminaciones. Al contrario, las diferencias raciales y la desintegración social de muchos de nuestros países, son el origen de muchas desigualdades; y si no hay igualdad, no puede haber efectividad de ninguno de los derechos y libertades públicas.

Bajo este ángulo, la efectividad de los derechos y libertades públicas, sin duda, está condicionada en América Latina, no sólo por la consagración constitucional de los mismos y sus garantías, lo que es tradicional en nuestros países, sino por la vigencia de una democracia aún no encontrada y que no sea solamente política sino económica y social. Por eso, con razón, debemos pensar que la democracia aún está por alcanzarse en América Latina; y en la medida en que ella sea efectiva, los derechos y libertades públicas también lo serán.

APENDICE

**LOS DERECHOS HUMANOS  
EN EL TEXTO  
CONSTITUCIONAL  
VENEZOLANO  
(SISTEMATIZACION)**

## 1. DECLARACIONES GENERALES

### 1. EL DERECHO AL LIBRE DESENVOLVIMIENTO DE LA PERSONALIDAD Y SUS LIMITACIONES

Art. 43. Todos tienen derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social.

### 2. LA ENUMERACION DE LOS DERECHOS

Art. 50. La enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella.

La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

### 3. LA IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY

Art. 44. Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso; pero en los procesos penales las pruebas ya evacuadas se estimarán, en cuanto beneficien al reo, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron.

## II. LOS DERECHOS INDIVIDUALES

### 1. EL DERECHO A LA VIDA

#### A. *Principio: Inviolabilidad*

Art. 58. El derecho a la vida es inviolable...

#### B. *Prohibición de la pena de muerte*

Art. 58. ...ninguna Ley podrá establecer la pena de muerte ni autoridad alguna aplicarla.

### 2. EL DERECHO AL RESPETO DE LA PERSONA HUMANA

Art. 76. (3er. aparte)... Todos están obligados a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro de los límites impuestos por el respeto a la persona humana.

### 3. EL DERECHO AL HONOR Y A LA PRIVACIDAD

Art. 59. Toda persona tiene derecho a ser protegida contra los perjuicios a su honor, reputación o vida privada.

### 4. EL DERECHO A LA IGUALDAD

#### A. *Prohibición de discriminación*

##### a) *Principio*

Art. 61. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social.

Los documentos de identificación para actos de la vida civil no contendrán mención alguna que califique la filiación.

##### b) *Protección de los menores*

Art. 74. ...Se dictarán las medidas necesarias para asegurar a todo niño, sin discriminación alguna, protección integral, desde su concepción hasta su completo desarrollo, para que éste se realice en condiciones materiales y morales favorables.



c) *Protección de la mujer y de los menores trabajadores*

Art. 93. La mujer y el menor trabajador serán objeto de protección especial.

d) *Protección de las comunidades indígenas*

Art. 77. ...La Ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la nación.

B. *Igualdad de los extranjeros*

Art. 45. Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos que los venezolanos, con las limitaciones o excepciones establecidas por esta Constitución y las leyes.

C. *Igualdad entre venezolanos por nacimiento y los venezolanos por naturalización*

a) *Igualdad absoluta*

Art. 45. ...Gozarán de los mismos derechos que los venezolanos por nacimiento los venezolanos por naturalización que hubieren ingresado al país antes de cumplir los siete años de edad y residido en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría.

b) *Excepciones*

*Los cargos de Senador (Art. 149), Diputado (Art. 152), Ministro (Art. 195), Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (Art. 213), Procurador General de la República (Art. 201), Fiscal General de la República (Art. 219), y Contralor General de la República (Art. 237) están reservados a los venezolanos por nacimiento.*

D. *La prohibición de tratos distintivos*

Art. 61. ...No se dará otro tratamiento oficial sino el de ciudadano y usted, salvo las formalidades diplomáticas.

No se reconocerán títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias.

## 5. EL DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL

### A. Principio

#### a) *Inviolabilidad de la libertad y seguridad personales*

Art. 60. La libertad y seguridad personales son inviolables...

#### b) *Definición legal de las causas de pérdida de libertad*

Art. 60. ... 2º Nadie podrá ser privado de su libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido por la ley como delito o falta.

#### c) *Excepción en los trastornos del Orden Público*

Art. 244. Si existieren fundados indicios para temer inminentes trastornos del orden público, que no justifiquen la restricción o suspensión de las garantías constitucionales, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá adoptar las medidas indispensables para evitar que tales hechos se produzcan.

Estas medidas se limitarán a la detención o confinamiento de los indiciados, y deberán ser sometidos a la consideración del Congreso o de la Comisión Delegada dentro de los diez días siguientes a su adopción. Si éstos las declararen no justificadas, cesarán de inmediato; en caso contrario, se las podrá mantener hasta por un límite no mayor de noventa días. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad.

### B. Las garantías frente a la detención

#### a) *Detención in fraganti*

Art. 60. ... 1º Nadie podrá ser preso o detenido, a menos que sea sorprendido *in fraganti*, sino en virtud de orden escrita del funcionario autorizado para decretar la detención, en los casos y con las formalidades previstos por la ley...

b) *Detención provisional*

Art. 60. ...1º... En caso de haberse cometido un hecho punible, las autoridades de policía podrán adoptar las medidas provisionales, de necesidad o urgencia, indispensables para asegurar la investigación del hecho y el enjuiciamiento de los culpables. La ley fijará el término breve y perentorio en que tales medidas deberán ser comunicadas a la autoridad judicial, y establecerá además el plazo para que ésta provea, entendiéndose que han sido revocadas y privadas de todo efecto, si ella no las confirma en el referido plazo.

Disposición Transitoria Sexta. En tanto la legislación ordinaria fija los términos y plazos a que se refiere el último aparte del ordinal 1º del artículo 60 de la Constitución, las autoridades de policía que hayan practicado medidas de detención preventiva deberán poner al indiciado a la orden del correspondiente Tribunal en un término no mayor de ocho días, junto con las actuaciones que hubieren cumplido, a los fines de la prosecución de las diligencias sumariales. El Tribunal instructor deberá decidir, acerca de la detención, dentro del término de noventa y seis horas, salvo los casos graves y complejos que requieran un término mayor, el cual en ningún caso excederá de ocho días. Sólo están facultadas para tomar las medidas previstas en el artículo 60 de la Constitución las autoridades de policía, que de acuerdo con la ley, tengan carácter de auxiliares de la Administración de Justicia.

c) *Identificación de la autoridad*

Art. 48. Todo agente de autoridad que ejecute medidas restrictivas de la libertad deberá identificarse como tal cuando así lo exijan las personas afectadas.

d) *Prohibición de procedimientos infamantes*

Art. 60. ... 3º Nadie podrá ser incomunicado ni sometido a tortura o a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral. Es punible todo atropello físico o moral inferido a persona sometida a restricciones de su libertad.

C. *Garantías frente al reclutamiento forzoso*

Art. 53. El servicio militar es obligatorio y se prestará sin distinción de clase o condición social, en los términos y oportunidades que fije la ley.

Art. 60. ... 9º Nadie podrá ser objeto de reclutamiento forzoso ni sometido al servicio militar sino en los términos pautados por la ley.

D. *El derecho a juicio*

a) *Derecho a ser juzgado por sus jueces naturales*

Art. 69. Nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales, ni condenado a sufrir pena que no esté establecida por ley preexistente.

b) *La cosa juzgada jurisdiccional*

Art. 60. ... 8º Nadie podrá ser sometido a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiere sido juzgado anteriormente.

c) *Las garantías contra el juramento*

Art. 60. ... 4º Nadie podrá ser obligado a prestar juramento ni constreñido a rendir declaración o a reconocer culpabilidad en causa penal contra sí mismo, ni contra su cónyuge o la persona con quien haga vida marital, ni contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

d) *El derecho a ser notificado de cargos*

a') *Principio*

Art. 60. ... 5º Nadie podrá ser condenado en causa penal sin antes haber sido notificado personalmente de los cargos y oído en la forma que indique la ley.

b') *El derecho a no ser juzgado en ausencia: excepción*

Art. 60. ... 5º... Los reos de delito contra la cosa pública podrán ser juzgados en ausencia, con las garantías y en la forma que determine la ley.

e) *La duración del sumario*

Art. 60. ...1º... El sumario no podrá prolongarse más allá del límite máximo legalmente fijado.

f) *El derecho a la defensa*

a') *El derecho a tener acceso al expediente*

Art. 60. ...1º... El indiciado tendrá acceso a los recaudos sumariales y a todos los medios de defensa que provea la ley tan pronto como se ejecute el correspondiente auto de detención.

b') *El derecho a la defensa*

Art. 68. ... La defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso.

g) *Las penas*

a') *La previsión legal*

Art. 69. "Nadie podrá ser ... condenado a sufrir pena que no esté establecida por la ley preexistente".

b') *Prohibición de penas perpetuas*

Art. 60. ... 7º Nadie podrá ser condenado a penas perpetuas o infamantes. Las penas restrictivas de la libertad no podrán exceder de treinta años.

c') *Medidas de interés social*

Art. 60. ... 10. Las medidas de interés social sobre sujetos en estado de peligrosidad sólo podrán ser tomadas mediante el cumplimiento de las condiciones y formalidades que establezcan la ley. Dichas medidas se orientarán en todo caso a la readaptación del sujeto para los fines de la convivencia social.

h) *El derecho a la excarcelación*

Art. 60. ... 6º Nadie continuará en detención después de dictada orden de excarcelación por la autoridad competente o una vez cumplida la pena impuesta. La cons-

titución de fianza exigida por la ley para conceder la libertad provisional del detenido no causará impuesto alguno.

6. EL DERECHO A LA INVOLABILIDAD DEL HOGAR DOMESTICO

A. *El Principio*

Art. 62. El hogar doméstico es inviolable. . .

B. *El allanamiento del hogar doméstico*

Art. 62. . . .No podrá ser allanado sino para impedir la perpetración de un delito o para cumplir, de acuerdo con la ley, las decisiones que dicten los Tribunales. . .

C. *Las visitas sanitarias*

Art. 62. . . .Las visitas sanitarias que hayan de practicarse de conformidad con la ley sólo podrán hacerse previo aviso de los funcionarios que las ordenen o hayan de practicarlas.

7. EL DERECHO A LA INVOLABILIDAD DE LA CORRESPONDENCIA

A. *Principio*

Art. 63. La correspondencia en todas sus formas es inviolable. . .

B. *La ocupación judicial de la correspondencia*

Art. 63. . . .Las cartas, telegramas, papeles privados y cualquier otro medio de correspondencia no podrán ser ocupados sino por la autoridad judicial, con el cumplimiento de las formalidades legales y guardándose siempre el secreto respecto de lo doméstico y privado que no tenga relación con el correspondiente proceso.

C. *Las inspecciones fiscales*

Art. 63. . . .Los libros, comprobantes y documentos de contabilidad sólo estarán sujetos a la inspección o fiscalización de las autoridades competentes, de conformidad con la ley.

## 8. EL DERECHO AL LIBRE TRANSITO

### A. *La libertad de circulación personal*

Art. 63. Todos pueden transitar libremente por el territorio nacional,...

### B. *La libertad de establecimiento: domicilio y residencia*

Art. 64. Todos pueden ... cambiar de domicilio o residencia,...

### C. *La libertad de ausentarse y entrar al país*

Art. 64. Todos pueden ... ausentarse de la República y volver a ella,... Los venezolanos podrán ingresar al país sin necesidad de autorización alguna,...

### D. *La libertad de circulación de bienes*

Art. 64. Todos pueden ... traer sus bienes al país, o sacarlos de él, sin más limitaciones que las establecidas por la ley,...

### E. *El extrañamiento*

Art. 64. Ningún acto del Poder Público podrá establecer la pena de extrañamiento del territorio nacional contra venezolanos, salvo como conmutación de otra pena y a solicitud del mismo reo.

## 9. LA LIBERTAD RELIGIOSA

### A. *La libertad de conciencia*

Art. 65. Todos tienen el derecho de profesar su fe religiosa...

### B. *El derecho al ejercicio del culto*

Art. 65. Todos tienen derecho ... de ejercitar su culto, privada o públicamente, siempre que no sea contrario al orden público o a las buenas costumbres.

### C. *Ambito de la libertad: limitaciones*

Art. 65. ...El culto estará sometido a la suprema inspección del Ejecutivo Nacional, de conformidad con la ley.

Nadie podrá invocar creencias o disciplinas religiosas para eludir el cumplimiento de las leyes ni para impedir a otro el ejercicio de sus derechos.

10. EL DERECHO A LA LIBRE EXPRESION DEL PENSAMIENTO

A. *Principio: ausencia de censura previa*

Art. 66. Todos tienen el derecho de expresar su pensamiento de viva voz o por escrito y de hacer uso para ello de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa; pero quedan sujetas a pena, de conformidad con la ley, las expresiones que constituyan delito.

B. *Limitaciones*

Art. 66. ...No se permite el anonimato. Tampoco se permitirá la propaganda de guerra, la que ofenda la moral pública ni la que tenga por objeto provocar la desobediencia de las leyes, sin que por esto pueda coartarse el análisis o la crítica de los preceptos legales.

11. EL DERECHO DE PETICION

A. *Principio*

Art. 67. Todos tienen el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos...

B. *El derecho a obtener oportuna respuesta*

Art. 67. Todos tienen el derecho ... a obtener oportuna respuesta.

12. EL DERECHO A UTILIZAR LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

A. *Principio*

Art. 68. Todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia...



B. *El derecho a la defensa*

Art. 68. ...para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidos por la ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes.

C. *El derecho a ser juzgado por los jueces naturales*

Art. 69. Nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales...

13. EL DERECHO DE ASOCIACION

Art. 70. Todos tienen derecho de asociarse con fines lícitos, en conformidad con la ley.

14. EL DERECHO DE REUNION

Art. 71. Todos tienen el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas. Las reuniones en lugares públicos se registrarán por la ley.

III. LOS DERECHOS SOCIALES

1. LOS DERECHOS SOCIALES DIRECTAMENTE EFECTIVOS

A. *El derecho a la salud*

a) *Principio*

Art. 76. Todos tienen derecho a la protección de la salud.

b) *Las obligaciones estatales*

Art. 76. ...Las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos.

c) *Las limitaciones consecuenciales*

Art. 76. ...Todos están obligados a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro de los límites impuestos por el respeto a la persona humana.

## B. *El derecho a la educación*

### a) *Principio*

Art. 78. Todos tienen derecho a la educación.

Art. 55. La educación es obligatoria en el grado y condiciones que fije la ley...

### b) *Las obligaciones estatales*

Art. 78. ...El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes.

### c) *Gratuidad*

Art. 78. ...La educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos. Sin embargo, la ley podrá establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y especial, cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna.

### d) *Finalidad*

Art. 80. La educación tendrá como finalidad el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana.

## C. *La libertad de enseñanza*

### a) *Principio*

Art. 79. Toda persona natural o jurídica podrá dedicarse libremente a las ciencias o a las artes, y, previa demostración de su capacidad, fundar cátedras y establecimientos educativos bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado.

### b) *Estímulo a la educación privada*

Art. 79. ...El Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes.

c) *Educadores*

Art. 81. La educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de idoneidad docente comprobada, de acuerdo con la ley.

La ley garantizará a los profesionales de la enseñanza su estabilidad profesional y un régimen de trabajo y un nivel de vida acordes con su elevada misión.

d) *Orientación*

Art. 80. ...El Estado orientará y organizará el sistema educativo para lograr el cumplimiento de los fines aquí señalados.

D. *El derecho al trabajo*

a) *Principio*

Art. 84. Todos tienen derecho al trabajo...

Art. 54. El trabajo es un deber de toda persona apta para prestarlo...

b) *Obligaciones estatales*

Art. 84. ...El Estado procurará que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa.

La libertad de trabajo no estará sujeta a otras restricciones que las que establezca la ley.

2. LOS DERECHOS SOCIALES ESTABLECIDOS  
PROGRAMATICAMENTE

A. *Derechos a protección social*

a) *Derechos de las comunidades y asociaciones*

Art. 72. El Estado protegerá las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social, y fomentará la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular.

b) *Derechos de la familia*

a') *Protección*

Art. 73. El Estado protegerá la familia como célula fundamental de la sociedad y velará por el mejoramiento de su situación moral y económica...

b') *El matrimonio*

Art. 73. ...La ley protegerá el matrimonio, favorecerá la organización del patrimonio familiar inembargable y proveerá lo conducente a facilitar a cada familia la adquisición de vivienda cómoda e higiénica.

c') *La maternidad*

Art. 74. La maternidad será protegida, sea cual fuere el estado civil de la madre...

d') *Los menores*

Art. 74. ...Se dictarán las medidas necesarias para asegurar a todo niño, sin discriminación alguna, protección integral, desde su concepción hasta su completo desarrollo, para que éste se realice en condiciones materiales y morales favorables.

Art. 75. ...El amparo y protección de los menores serán objeto de legislación especial y de organismos y tribunales especiales.

e') *La filiación*

Art. 75. La ley proveerá lo conducente para que todo niño, sea cual sea su filiación, pueda conocer a sus padres; para que éstos cumplan el deseo de asistir, alimentar y educar a sus hijos y para que a infancia y la juventud estén protegidas contra el abandono, la explotación o el abuso.

f') *La adopción*

Art. 75. ...La filiación adoptiva será amparada por la ley. El Estado compartirá con los padres de modo subsidiario y atendiendo a las posibilidades de aquellos, la responsabilidad que les incumbe en la formación de los hijos.

c) *Derechos de los campesinos*

Art. 77. El Estado propendrá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina...

d) *Derechos de los indígenas*

Art. 77. ...La ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación.

e) *La colegiación profesional*

Art. 82. La ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas.

Es obligatoria la colegiación para el ejercicio de aquellas profesiones universitarias que señale la ley.

B. *Derecho a la cultura*

Art. 83. El Estado fomentará la cultura en sus diversas manifestaciones y velará por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el país, y procurará que ellos sirvan al fomento de la educación.

C. *Derecho a la protección del trabajo*

a) *Principio*

Art. 85. El trabajo será objeto de protección especial. La ley dispondrá lo necesario para mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores. Son irrenunciables por el trabajador las disposiciones que la ley establezca para favorecerlo o protegerlo.

b) *Límite a la jornada de trabajo y derecho al descanso*

Art. 86. La ley limitará la duración máxima de la jornada de trabajo. Salvo las excepciones que se prevean, la duración normal del trabajo no excederá de ocho horas diarias ni de cuarenta y ocho semanales, y la del trabajo nocturno, en los casos en que se permita, no excederá de siete horas diarias ni de cuarenta y dos semanales.

Todos los trabajadores disfrutarán de descanso semanal remunerado y de vacaciones pagadas en conformidad con la ley.

Se propenderá a la progresiva disminución de la jornada, dentro del interés social y en el ámbito que se determine, y se dispondrá lo conveniente para la mejor utilización del tiempo libre.

c) *Derecho al salario*

Art. 87. La ley proveerá los medios conducentes a la obtención de un salario justo; establecerá normas para asegurar a todo trabajador por lo menos un salario mínimo; garantizará igual salario para igual trabajo, sin discriminación alguna; fijará la participación que debe corresponder a los trabajadores en los beneficios de las empresas, y protegerá el salario y las prestaciones sociales con la inembargabilidad en la proporción y casos que se fijen y con los demás privilegios y garantías que ella misma establezca.

d) *Derecho a la estabilidad*

Art. 88. La ley adoptará medidas tendientes a garantizar la estabilidad en el trabajo y establecerá las prestaciones que recompensen la antigüedad del trabajador en el servicio y lo amparen en caso de cesantía.

e) *Responsabilidad patronal*

Art. 89. La ley determinará la responsabilidad que incumba a la persona natural o jurídica en cuyo provecho se preste el servicio mediante intermediario o contratista, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria de éstos.

f) *Derecho a la contratación colectiva*

Art. 90. La ley favorecerá el desarrollo de las relaciones colectivas de trabajo y establecerá el ordenamiento adecuado para las negociaciones colectivas y para la solución pacífica de los conflictos. La convención colectiva será amparada, y en ella se podrá establecer la cláusula sindical, dentro de las condiciones que legalmente se pauten.

g) *Derecho a la sindicalización*

Art. 91. Los sindicatos de trabajadores y los de patronos no estarán sometidos a otros requisitos, para su existencia y funcionamiento, que los que establezca la ley con el objeto de asegurar la mejor realización de sus funciones propias y garantizar los derechos de sus miembros. La ley protegerá en su empleo, de manera específica, a los promotores y miembros directivos de sindicatos de trabajadores durante el tiempo y en las condiciones que se requieran para asegurar la libertad sindical.

h) *Derecho a la huelga*

Art. 92. Los trabajadores tienen el derecho de huelga, dentro de las condiciones que fije la ley. En los servicios públicos este derecho se ejercerá en los casos que aquella determine.

i) *Protección especial a la mujer y a los menores*

Art. 93. La mujer y el menor trabajador serán objeto de protección especial.

j) *Derecho a la seguridad social*

Art. 94. En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra las cargas derivadas de la vida familiar.

Quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de seguridad social.

#### IV. LOS DERECHOS ECONOMICOS

##### 1. LA LIBERTAD ECONOMICA

###### A. *Principio*

Art. 96. Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que

las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social.

B. *Protección a la libertad económica*

a) *Proscripción de la usura*

Art. 96. ...La ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios, y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica.

b) *Prohibición de monopolios*

Art. 97. No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público.

c) *Los Cuerpos Consultivos*

Art. 109. La ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades en los asuntos que interesan a la vida económica.

C. *El régimen de economía mixta*

a) *El régimen económico*

Art. 95. El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad.

b) *La promoción del desarrollo*

Art. 95. ...El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país.



Art. 108. La República favorecerá la integración económica latinoamericana. A este fin se procurará coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes.

c) *El control de las industrias básicas*

Art. 97. ...El Estado ... propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control.

...La ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado.

D. *Las limitaciones*

a) *La reserva estatal de actividades*

Art. 97. ...El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control.

b) *Las inversiones extranjeras*

Art. 107. La ley establecerá las normas relativas a la participación de los capitales extranjeros en el desarrollo económico nacional.

c) *Los poderes del Estado*

Art. 98. El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país.

d) *Armas*

Art. 133. ...La fabricación, comercio, posesión y uso de otras armas serán reglamentadas por la ley.

2. EL DERECHO DE PROPIEDAD

A. *Principio*

a) *La garantía*

Art. 99. Se garantiza el derecho de propiedad...

b) *El derecho de autor y la propiedad industrial*

Art. 100. Los derechos sobre obras científicas, literarias y artísticas, invenciones, denominaciones, marcas y lemas gozarán de protección por el tiempo y en las condiciones que la ley señale.

B. *La función social de la propiedad*

a) *Principio*

Art. 99 . . . En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general.

b) *Proscripción del latifundio*

Art. 105. El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá o conducirá a su eliminación y establecerá normas encaminadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ella, así como a proveerlos de los medios necesarios para hacerla producir.

c) *Afectación a los servicios públicos*

Art. 104. Los ferrocarriles, carreteras, oleoductos y otras vías de comunicaciones o de transporte construidos por empresas explotadoras de recursos naturales estarán al servicio del público, en las condiciones y con las limitaciones que establezca la ley.

d) *Conservación de los recursos naturales*

Art. 106. El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos.

C. *Extinción de la propiedad*

a) *La expropiación*

Art. 101. Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de

cualquier clase de bienes. En la expropiación de inmuebles, con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento de poblaciones, y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la ley, podrá establecerse el diferimiento del pago por tiempo determinado o su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria, con garantía suficiente.

b) *La confiscación*

a') *Prohibición*

Art. 102. No se decretarán ni ejecutarán confiscaciones sino en los casos permitidos por el artículo 250.

b') *Excepción*

Art. 250. Esta Constitución no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone. En tal eventualidad, todo ciudadano, investido o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.

Serán juzgados según esta misma Constitución y las leyes expedidas en conformidad con ella, los que aparecieren responsables de los hechos señalados en la primera parte del inciso anterior y asimismo los principales funcionarios de los gobiernos que se organicen subsecuentemente, si no han contribuido a restablecer el imperio de esta Constitución. El Congreso podrá decretar, mediante acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o parte de los bienes de esas mismas personas y de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo de la usurpación, para resarcir a la República de los perjuicios que se le hayan causado.

c') *Extranjeros*

Art. 102. ...Quedan a salvo, respecto de extranjeros, las medidas aceptadas por el derecho internacional.

c) *La reversión*

Art. 103. Las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de concesiones mineras, com-

prendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva.

D. *La reserva* (dominio público)

Art. 133. Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país pasarán a ser propiedad de la República, sin indemnización ni proceso.

V. LOS DERECHOS POLITICOS

1. RESERVA A LOS VENEZOLANOS

Art. 45. ...los derechos políticos son privativos de los venezolanos, salvo lo que dispone el artículo 111.

2. LA NACIONALIDAD

A. *Adquisición*

a) *Nacionalidad originaria*

Art. 35. Son venezolanos por nacimiento:

1º Los nacidos en el territorio de la República.

2º Los nacidos en territorio extranjero de padre y madre venezolanos por nacimiento.

3º Los nacidos en territorio extranjero de padre venezolano por nacimiento o madre venezolana por nacimiento, siempre que establezcan su residencia en el territorio de la República o declaren su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana, y

4º Los nacidos en territorio extranjero de padre venezolano por naturalización o madre venezolana por naturalización, siempre que antes de cumplir dieciocho años de edad establezcan su residencia en el territorio de la República y antes de cumplir veinticinco años de edad declaren su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana.

b) *La nacionalidad derivada*

a') *Carta de naturaleza*

Art. 36. Son venezolanos por naturalización los extranjeros que obtengan carta de naturaleza.

Los extranjeros que tengan por nacimiento la nacionalidad de España o de un Estado latinoamericano gozarán de facilidades especiales para la obtención de carta de naturaleza.

Disposición Transitoria Tercera. Mientras la Ley establece las facilidades especiales a que se refiere el artículo 36 de la Constitución, la adquisición de la nacionalidad venezolana por quienes tengan por nacimiento la nacionalidad de España o de un Estado latinoamericano continuará rigiéndose por las disposiciones legales vigentes.

b') *Declaración de voluntad*

Art. 37. Son venezolanos por naturalización desde que declaren su voluntad de serlo:

1º La extranjera casada con venezolano.

2º Los extranjeros menores de edad en la fecha de naturalización de quien ejerza sobre ellos la patria potestad si residen en el territorio de la República y hacen la declaración antes de cumplir veinticinco años de edad, y

3º Los extranjeros menores de edad adoptados por venezolanos, si residen en el territorio de la República y hacen la declaración antes de cumplir veinticinco años de edad.

Art. 41. Las declaraciones de voluntad contempladas en los artículos 35, 37 y 40 se harán en forma auténtica por el interesado, cuando sea mayor de dieciocho años, o por su representante legal, si no ha cumplido esa edad.

B. *Pérdida*

a) *Principio*

Art. 39. La nacionalidad venezolana se pierde:

1º Por opción o adquisición voluntaria de otra nacionalidad.

2º Por revocación de la naturalización mediante sentencia judicial de acuerdo con la ley.

Disposición Transitoria Cuarta. Mientras la ley establece las normas sustantivas y procesales correspondientes, la pérdida de nacionalidad por revocatoria de la naturalización se ajustará a las disposiciones de la legislación vigente, pero el interesado podrá apelar de la decisión administrativa ante la Corte Suprema de Justicia en el plazo de seis meses a partir de la fecha de publicación de la revocatoria en la Gaceta Oficial.

b) *La venezolana casada con extranjero*

Art. 38. La venezolana que casare con extranjero conserva su nacionalidad, a menos que declare su voluntad contraria y adquiriera, según la ley nacional del marido, la nacionalidad de éste.

C. *Recuperación*

Art. 40. La nacionalidad venezolana por nacimiento se recupera cuando el que la hubiere perdido se domicilia en el territorio de la República y declara su voluntad de recuperarla, o cuando permanece en el país por un período no menor de dos años.

3. EL DERECHO AL SUFRAGIO

A. *El sufragio activo*

a) *Principio*

Art. 110. El voto es un derecho y una función pública. Su ejercicio será obligatorio, dentro de los límites y condiciones que establezca la ley.

b) *Los electores*

Art. 111. Son electores todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política.

El voto para elecciones municipales podrá hacerse extensivo a los extranjeros, en las condiciones de residencia y otras que la ley establezca.

c) *Libertad del voto*

Art. 113. La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías.

Los organismos electorales estarán integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política, y sus componentes gozarán de los privilegios que la ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones.

Los partidos políticos concurrentes tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral.

B. *El sufragio pasivo*

a) *Principio*

Art. 112. Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes.

b) *Excepción*

Art. 1 de la Enmienda N<sup>o</sup> 1 de la Constitución: No podrán ser elegidos Presidente de la República, Senador o Diputado al Congreso, ni Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, quienes hayan sido condenados mediante sentencia definitivamente firme, dictada por Tribunales Ordinarios, a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas, o con ocasión de éstas.

De lo acordado por los organismos competentes no habrá otro recurso que el de apelación ante la Corte Suprema de Justicia, en pleno, ejercido por cualquier elector. La Corte deberá decidir dentro de los diez días siguientes al recibo de la solicitud. Esta apelación se oirá en un solo efecto.

#### 4. EL DERECHO A EJERCER FUNCIONES PUBLICAS

##### A. Principio

Art. 112. Son ... aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes.

##### B. Excepciones

Ver Art. 1 de la Enmienda Nº 1 a la Constitución.

*Sólo los venezolanos por nacimiento pueden ejercer las funciones de Senador (Art. 149) y Diputado (Art. 152) al Congreso, de Presidente de la República (Art. 182), de Ministro (Art. 195), de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (Art. 213), de Procurador General de la República (Art. 201), de Fiscal General de la República (Art. 219) y de Contralor General de la República (Art. 237).*

#### 5. EL DERECHO A ASOCIARSE EN PARTIDOS POLITICOS

##### A. Principios

Art. 114. Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional.

##### B. Régimen democrático

Art. 114. ...El legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley.



## 6. EL DERECHO A MANIFESTAR

Art. 115. Los ciudadanos tienen el derecho de manifestar pacíficamente y sin armas, sin otro requisitos que los que establezca la ley.

## 7. EL DERECHO DE ASILO

Art. 116. La República reconoce el asilo a favor de cualquier persona que sea objeto de persecución o se halle en peligro, por motivos políticos, en las condiciones y con los requisitos establecidos por las leyes y las normas del derecho internacional.

## VI. LA EFECTIVIDAD Y PROTECCION DE LOS DERECHOS

### 1. LA SUSPENSION Y RESTRICCIÓN DE LOS DERECHOS Y GARANTIAS

#### A. *El principio*

##### a) *El estado de emergencia*

Art. 240. El Presidente de la República podrá declarar el estado de emergencia en caso de conflicto interior o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran.

##### b) *La suspensión o restricción de garantías*

Art. 241. En caso de emergencia, de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afecten la vida económica o social, el Presidente de la República podrá restringir o suspender las garantías constitucionales, o algunas de ellas, con excepción de las consagradas en el artículo 58 y en los ordinales 3º y 7º del artículo 60.

El Decreto expresará los motivos en que se funda, las garantías que se restringen o suspenden, y si rige para todo o parte del territorio nacional.

La restricción o suspensión de garantías no interrumpe el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Nacional.

*B. Formalidades*

Art. 242. El Decreto que declare el estado de emergencia u ordene la restricción o suspensión de garantías será dictado en Consejo de Ministros y sometido a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada, dentro de los diez días siguientes a su publicación.

*C. Duración*

Art. 243. El Decreto de restricción o suspensión de garantías será revocado por el Ejecutivo Nacional, o por las Cámaras en sesión conjunta, al cesar las causas que lo motivaron. La cesación del estado de emergencia será decretada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y con la autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada.

2. EFECTOS DE LA VIOLACION DE LOS DERECHOS

*A. La nulidad de los actos del poder público*

Art. 46. Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten incurran en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes.

*B. Responsabilidad de los funcionarios*

Art. 47. En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública.

### 3. LOS RECURSOS

#### A. *El recurso de amparo*

Art. 49. Los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la ley.

El procedimiento será breve y sumario, y el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

Disposición Transitoria Quinta. El amparo a la libertad personal, hasta tanto se dicte la ley especial que lo regule conforme a lo previsto en el artículo 49 de la Constitución, procederá de acuerdo con las normas siguientes:

Toda persona que sea objeto de privación o restricción de su libertad, con violación de las garantías constitucionales, tiene derecho a que el Juez de Primera Instancia en lo Penal que tenga jurisdicción en el lugar donde se haya ejecutado el acto que motiva la solicitud o donde se encuentre la persona agraviada, expida un mandamiento de habeas corpus.

Recibida la solicitud, que podrá ser hecha por cualquier persona, el Juez ordenará inmediatamente al funcionario bajo cuya custodia esté la persona agraviada, que informe dentro del plazo de veinticuatro horas sobre los motivos de la privación o restricción de la libertad y abrirá una averiguación sumaria.

El Juez decidirá, en un término no mayor de noventa y seis horas después de presentada la solicitud, la inmediata libertad del agraviado o el cese de las restricciones que se le hayan impuesto, si encontrare que para la privación o restricción de la libertad no se han llenado las formalidades legales. El Juez podrá sujetar esta decisión al otorgamiento de caución o prohibición de salida del país de la persona agraviada, por un término que no podrá exceder de treinta días, si lo considera necesario.

La decisión dictada por el Juez de Primera Instancia se consultará con el Superior, al que deberán enviarse los recaudos en el mismo día o en el siguiente. La consulta no impedirá la ejecución inmediata de la decisión. El Tribunal Superior decidirá dentro de las setenta y dos horas siguientes a la fecha de recibo de los autos.

*B. El recurso de inconstitucionalidad*

Art. 215. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: . . .

3º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con esta Constitución.

4º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con esta Constitución . . .

6º Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de esta Constitución.

*C. El recurso contencioso-administrativo*

Art. 206. La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la ley.

Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Art. 215. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: . . .

7º Declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente.

4. EL CONTRALOR DE LOS DERECHOS Y GARANTIAS:  
EL FISCAL GENERAL DE LA REPUBLICA

Art. 220. Son atribuciones del Ministerio Público:

1º Velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales. . .

4º Velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en la cárceles y demás establecimientos de reclusión.

## INDICE GENERAL

	Pág.
Dedicatoria .....	5
Presentación .....	7
INTRODUCCION .....	11
PRIMERA PARTE: LA CONSAGRACION CONSTITUCIONAL DE LAS LIBERTADES PUBLICAS .....	15
I. La Consagración Constitucional .....	17
1. El rango constitucional de los derechos ..	17
2. El tipo de consagración constitucional y la imperatividad constitucional .....	17
A. Los derechos fundamentales (absolutos) .....	18
B. Los derechos cuyo ejercicio puede ser restringido o suspendido por actos de gobierno .....	19
C. Los derechos limitables por el legislador en aspectos específicos .....	20
D. Los derechos limitables por el legislador en sentido amplio .....	21
E. Los derechos cuyo ejercicio queda su-peditado a reglamentación legal ....	22

3.	La rigidez constitucional respecto de los derechos: la Reforma y la Enmienda constitucional .....	24
4.	El sentido de la consagración constitucional: las libertades públicas y los derechos humanos (numerus apertus) .....	27
II.	La Enumeración Constitucional de las libertades públicas: el caso de Venezuela .....	30
III.	Las consecuencias de la consagración constitucional de las libertades públicas .....	32
1.	La reserva legal en la regulación de las libertades públicas .....	32
A.	La competencia del Poder Legislativo .....	32
B.	Las competencias "legislativas" del Poder Ejecutivo .....	33
C.	La efectividad de los derechos y el ejercicio de las competencias legislativas .....	34
2.	La nulidad de los actos estatales violatorios de las garantías constitucionales .....	34
3.	La responsabilidad de los funcionarios públicos .....	35
4.	La exigencia del control jurisdiccional ...	36
IV.	La restricción o suspensión de los derechos constitucionales .....	37
1.	Las situaciones excepcionales .....	37
2.	La autoridad competente .....	38
3.	El ámbito de las medidas .....	39
4.	Los motivos de las medidas .....	39
5.	Los efectos de las medidas .....	40
6.	La restricción de la libertad personal ....	42
	<b>SEGUNDA PARTE: LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE LOS DERECHOS</b> .....	43
I.	La protección de los derechos y libertades públicas .....	45

II.	Los Recursos Administrativos .....	46
III.	Los Recursos jurisdiccionales .....	50
	1. El control de la constitucionalidad de los actos estatales .....	50
	A. El control de la constitucionalidad de las leyes .....	51
	a. Los tipos de control .....	51
	b. El control difuso .....	51
	c. El control concentrado .....	52
	B. El sistema venezolano de control de la constitucionalidad de las leyes ...	54
	a. El ámbito del control .....	54
	b. La evolución del recurso de in- constitucionalidad .....	56
	c. El régimen en la Constitución de 1961 .....	62
	C. El control de la constitucionalidad de otros actos estatales .....	67
	a. Los actos judiciales y los actos administrativos .....	67
	b. Los actos de gobierno .....	68
	2. El amparo judicial de las libertades pú- blicas .....	69
	A. El Juicio de Amparo en México ....	70
	B. El recurso de amparo .....	73
	a. El recurso de amparo como ga- rantía de todos los derechos y libertades públicas .....	73
	a' Los casos de Hondura y Ni- caragua .....	73
	b' El recurso de amparo en Ve- nezuela .....	74
	b. El recurso de amparo como ga- rantía de todos los derechos y libertades públicas con excepción de la libertad personal .....	80



a' El régimen general .....	80
b' La acción de amparo en Argentina .....	81
C. El Amparo de la libertad personal: el <i>habeas corpus</i> .....	83
D. El mandamiento de seguridad del Brasil .....	86
3. Los recursos contencioso-administrativos .	87
4. Los medios judiciales del proceso ordinario	89
IV. El Contralor público de los derechos y libertades públicas .....	91
V. Otros medios de protección .....	99
CONCLUSIONES .....	97

APENDICE:

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL VENEZOLANO (SISTEMATIZACION) .....	101
I. Declaraciones Generales .....	101
1. El derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad y sus limitaciones .....	101
2. La enumeración de los derechos .....	101
3. La irretroactividad de la Ley .....	101
II. Los Derechos individuales .....	102
1. El derecho a la vida .....	102
A. Principio: Inviolabilidad .....	102
B. Prohibición de la pena de muerte ..	102
2. El derecho al respeto de la persona humana	102
3. El derecho al honor y a la privacidad ....	102
4. El derecho a la igualdad .....	102
A. Prohibición de discriminación .....	102
a. Principio .....	102

	b.	Protección de los menores . . . .	102
	c.	Protección de la mujer y de los menores trabajadores . . . . .	103
	d.	Protección de las comunidades indígenas . . . . .	103
	B.	Igualdad de los extranjeros . . . . .	103
	C.	Igualdad entre los venezolanos por nacimiento y los venezolanos por na- turalización . . . . .	103
	a.	Igualdad absoluta . . . . .	103
	b.	Excepciones . . . . .	103
	D.	La prohibición de tratos distintivos	103
5.		El derecho a la libertad personal . . . . .	104
	A.	Principio . . . . .	104
	a.	Inviolabilidad de la libertad y seguridad personales . . . . .	104
	b.	Definición legal de las causas de libertad . . . . .	104
	c.	Excepción en los trastornos del orden público . . . . .	104
	B.	Las garantías frente a la detención . .	104
	a.	Detención <i>in fraganti</i> . . . . .	104
	b.	Detención provisional . . . . .	105
	c.	Identificación de la autoridad . .	105
	d.	Prohibición de procedimientos infamantes . . . . .	105
	C.	Garantías frente al reclutamiento for- zoso . . . . .	106
	a.	Derecho a ser juzgado por sus jueces naturales . . . . .	106
	b.	La cosa juzgada jurisdiccional .	106
	c.	Las garantías contra el juramento	106
	d.	El derecho a ser notificado de cargos . . . . .	106
	a'	Principio . . . . .	106
	b'	El derecho a no ser juzgado en ausencia: excepción . . . . .	106

e.	La duración del sumario .....	107
f.	El derecho a la defensa .....	107
a'	El derecho a tener acceso al expediente .....	107
b'	El derecho a la defensa ...	107
g.	Las penas .....	107
a'	La previsión legal .....	107
b'	Prohibición de penas perpetuas .....	107
c'	Medidas de interés social ..	107
h.	El derecho a la excarcelación ..	107
6.	El derecho a la inviolabilidad del hogar doméstico .....	108
A.	El Principio .....	108
B.	El allanamiento del hogar doméstico	108
C.	Las visitas sanitarias .....	108
7.	El derecho a la inviolabilidad de la correspondencia .....	108
A.	Principio .....	108
B.	La ocupación judicial de la correspondencia .....	108
C.	Las inspecciones fiscales .....	108
8.	El derecho al libre tránsito .....	109
A.	La libertad de circulación personal ..	109
B.	La libertad de establecimiento: domicilio y residencia .....	109
C.	La libertad de ausentarse y entrar al país .....	109
D.	La libertad de circulación de bienes .	109
E.	Extrañamiento .....	109
9.	La libertad religiosa .....	109
A.	La libertad de conciencia .....	109
B.	El derecho al ejercicio del culto ...	109
C.	Ambito de la libertad: limitaciones .	109
10.	El derecho a la libre expresión del pensamiento .....	110

	A. Principio: ausencia de censura previa	110
	B. Limitaciones	110
11.	El derecho de petición	110
	A. Principio	110
	B. El derecho a obtener oportuna respuesta	110
12.	El derecho a utilizar los órganos de la administración de justicia	110
	A. Principio	110
	B. El derecho a la defensa	111
	C. El derecho a ser juzgado por los jueces naturales	111
13.	El derecho de asociación	111
14.	El derecho de reunión	111
III.	Los derechos sociales directamente efectivos	111
	1. Los derechos sociales directamente efectivos	111
	A. El derecho a la salud	111
	a. Principio	111
	b. Las obligaciones estatales	111
	c. Las limitaciones consecuenciales	111
	B. El derecho a la educación	112
	a. Principio	112
	b. Las obligaciones estatales	112
	c. Gratuidad	112
	d. Finalidad	112
	C. La libertad de la enseñanza	112
	a. Principio	112
	b. Estímulo a la educación privada	112
	c. Educadores	113
	d. Orientación	113
	D. El derecho al trabajo	113
	a. Principio	113
	b. Obligaciones estatales	113
	2. Los derechos sociales establecidos programáticamente	113
	A. Derechos a protección social	113

a.	Derechos de las comunidades y asociaciones .....	113
b.	Derechos de la familia .....	114
a'	Protección .....	114
b'	El matrimonio .....	114
c'	La maternidad .....	114
d'	Los menores .....	114
e'	La filiación .....	114
f'	La adopción .....	114
c.	Derechos de los campesinos ...	115
d.	Derechos de los indígenas ...	115
e.	La colegiación profesional ...	115
B.	Derecho a la cultura .....	115
C.	Derecho a la protección del trabajo .	115
a.	Principio .....	115
b.	Límites a la jornada de trabajo y derecho al descanso .....	115
c.	Derecho al salario .....	116
d.	Derecho a la estabilidad .....	116
e.	Responsabilidad patronal .....	116
f.	Derecho a la contratación colectiva .....	116
g.	Derecho a la sindicalización ..	117
h.	Derecho a la huelga .....	117
i.	Protección especial a la mujer y a los menores .....	117
j.	Derecho a la seguridad social ..	117
IV.	Los Derechos económicos .....	117
1.	La libertad económica .....	117
A.	Principio .....	117
B.	Protección a la libertad económica ..	118
a.	Proscripción de la usura .....	118
b.	Prohibición de monopolios .....	118
c.	Los Cuerpos Consultivos .....	118

C.	El régimen de economía mixta . . . .	118
a.	El régimen económico . . . . .	118
b.	La promoción del desarrollo . . .	118
c.	El control de las industrias básicas . . . . .	119
D.	Limitaciones . . . . .	119
a.	La reserva estatal de actividades . . . . .	119
b.	Las inversiones extranjeras . . . . .	119
c.	Los poderes del Estado . . . . .	119
d.	Armas . . . . .	119
2.	El derecho de propiedad . . . . .	119
A.	Principio . . . . .	119
a.	La garantía . . . . .	119
b.	El derecho de autor y la propiedad industrial . . . . .	120
B.	La función social de la propiedad . . . . .	120
a.	Principio . . . . .	120
b.	Proscripción del latifundio . . . . .	120
c.	Afectación a los servicios públicos . . . . .	120
d.	Conservación de los recursos naturales . . . . .	120
C.	Extinción de la propiedad . . . . .	120
a.	La expropiación . . . . .	120
b.	La <i>confiscación</i> . . . . .	121
a'	Prohibición . . . . .	121
b'	Excepción . . . . .	121
c'	Extranjeros . . . . .	121
c.	La reversión . . . . .	121
D.	La reserva (dominio público) . . . . .	122
V.	Los Derechos Políticos . . . . .	122
1.	La reserva a los venezolanos . . . . .	122
2.	La Nacionalidad . . . . .	122
A.	Adquisición . . . . .	122
a.	Nacionalidad originaria . . . . .	122

	b. Nacionalidad derivada .....	123
	a' Carta de naturaleza .....	123
	b' Declaración de voluntad ..	123
	B. Pérdida .....	123
	a. Principio .....	123
	b. La venezolana casada con extran-	
	jero .....	124
	C. Recuperación .....	124
3.	El derecho al Sufragio .....	124
	A. El Sufragio activo .....	124
	a. Principio .....	124
	b. Los electores .....	125
	c. Libertad del voto .....	125
	B. El Sufragio pasivo .....	125
	a. Principio .....	125
	b. Excepción .....	125
4.	El derecho a desempeñar funciones pú-	
	blicas .....	126
	A. Principio .....	126
	B. Excepciones .....	126
5.	El derecho a asociarse en partidos políticos	126
	A. Principio .....	126
	B. Régimen democrático .....	126
6.	El derecho a manifestar .....	127
7.	El derecho de asilo .....	127
VI.	La efectividad y protección de los derechos ...	127
1.	La suspensión y restricción de los derechos	
	y garantías .....	127
	A. El principio .....	127
	a. El estado de emergencia .....	127
	b. La suspensión o restricción de	
	las garantías .....	127
	B. Formalidades .....	128
	C. Duración .....	128

2.	Efectos de la violación de los derechos ..	128
	A. La nulidad de los actos del poder público .....	128
	B. La responsabilidad de los funcionarios	128
3.	Los Recursos .....	129
	A. El recurso de amparo .....	129
	B. El recurso de inconstitucionalidad ..	130
	C. El recurso contencioso-administrativo	130
4.	El Contralor de los derechos y garantías: El Fiscal General de la República .....	131
	INDICE GENERAL .....	133



ESTE LIBRO SE TERMINO DE  
IMPRIMIR EL 21 DE OCTUBRE  
DE MIL NOVECIENTOS SETENTA  
Y SEIS EN LAS PRENSAS  
VENEZOLANAS DE EDITORIAL  
ARTE, EN LA CIUDAD DE  
CARACAS