



4ta. Edición
Aumentada y anotada
con la jurisprudencia
del Tribunal
Supremo de Justicia
hasta marzo 2004

LA CONSTITUCIÓN DE 1999

DERECHO CONSTITUCIONAL VENEZOLANO

Tomo II

(Con el texto oficial de la Constitución
publicado inicialmente en la *Gaceta Oficial* No. 36.860 de 30-12-1999
y reimpresso posteriormente, con correcciones,
en la *Gaceta Oficial* No. 5.453 Extra. del 24-3-2000)

Allan R. Brewer-Carías

Caracas, 2004

Apenas fue sancionada la nueva Constitución de 1999, la Editorial Jurídica Venezolana solicitó al Profesor Allan R. Brewer-Carías publicar su libro sobre LA CONSTITUCIÓN DE 1999, el cual fue elaborado materialmente cuando la tinta de la Gaceta Oficial del 30 de diciembre de 1999, que contenía el texto constitucional, aún no se había secado. Dicha obra rápidamente se convirtió en el libro de consulta obligada sobre el nuevo texto constitucional, con tres ediciones y múltiples reimpressiones.

En la nueva Constitución se habían introducido importantes cambios institucionales que debían ser conocidos de inmediato, y a su divulgación se dedicó dicho libro: por ejemplo, se había creado una Asamblea Nacional de carácter unicameral para ejercer el Poder Legislativo Nacional, eliminándose el Senado; se había creado la figura del Vicepresidente Ejecutivo; se había creado un Tribunal Supremo de Justicia, con dos nuevas Salas, la Electoral y la Constitucional, al cual, además, se le atribuyó el gobierno y administración del Poder Judicial, eliminándose al Consejo de la Judicatura; la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la República, junto con el Defensor del Pueblo, que se creó en el nuevo Texto, pasaron a formar el Poder Ciudadano como una rama del Poder Público Nacional, al igual que el Poder Electoral, éste atribuido al Consejo Nacional Electoral. Además, se introdujeron importantes modificaciones al régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales las cuales se uniformizaron en una sola Fuerza; y se regularon aspectos nuevos, como los relativos a la Seguridad de la Nación y a la política macroeconómica.

Adicionalmente, la nueva Constitución estableció un amplio elenco de deberes y derechos de las personas y de los ciudadanos, adquiriendo, incluso, rango constitucional todos los declarados en los Tratados Internacionales sobre derechos humanos.

A nivel estatal, en el marco de la Federación se centralizó su concepción, sometiéndose a los Consejos Legislativos Estadales a regulación legislativa nacional; y a nivel municipal se dispuso un régimen de diferenciación de regímenes, aún no ejecutado, pero que podría originar importantes reformas que podrían asegurar mayor participación política. Un nuevo Consejo Federal de Gobierno se reguló, con carácter intergubernamental, para dirigir el proceso de descentralización, pero tampoco ha entrado en funcionamiento.

El sistema democrático, además, en el texto formal de la Constitución encontró previsiones que podrían perfeccionarlo, al regularse adicionalmente a los mecanismos de la democracia representativa, otros de democracia directa, como los referendos consultivos, aprobatorios, abrogatorios y revocatorios.

LA CONSTITUCIÓN DE 1999

COLECCIÓN TEXTOS LEGISLATIVOS

Titulos publicados

1. *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó y Gustavo Urdaneta Troconis, Caracas, 13ª Ed., actualizada, 2004, 268 pp.
2. *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público*, con Estudios de Alberto Arteaga S., Allan R. Brewer-Carías, Humberto Njaim y Manuel Rachadell, Caracas, 3ª Ed., 1989, 256 pp.
3. *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Caracas, 3ª Ed., 1991, 144 pp.
4. *La Constitución y sus Enmiendas*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Caracas, 3ª Ed. actualizada, 1991, 218 pp.
5. *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías y Carlos M. Ayala Corao, Caracas, 5ª. Ed. 1996, 217 pp.
6. *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Cecilia Sosa Gómez, Carlos M. Ayala Corao y Humberto Romero-Muci, Caracas, 3ª Ed. 1989, 280 pp.
7. *Ley Orgánica del Régimen Municipal*, con introducción general de Allan R. Brewer-Carías, 1988, 256 pp.
8. *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, y Josefina Calcaño de Temeltas, Caracas, 3ª Ed. actualizada 1994, 359 pp.
9. *Ley de Mercado de Capitales*, con Estudio de Hugo Nemirovsky, 1989, 690 pp.
10. *Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó y Carlos M. Ayala Corao, Caracas, 2ª Ed. ampliada, 1994, 379 pp.
11. *Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Carlos Ayala Corao, Jorge Sánchez-Mellen, Gustavo José Linares Benzo y Humberto Romero-Muci, 3ª Ed. actualizada, Caracas, 1995, 445 pp.
12. *Código de Derechos Humanos*, Compilación y Estudio preliminar de Pedro Nikken, 1991, 632 pp.
13. *Ley Orgánica del Sufragio*, con Estudio de Allan R. Brewer-Carías, Caracas, 1993, 241 pp.
14. *Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Gustavo Linares Benzo, Luis A. Ortiz Alvarez y Faustino Flamarique Riera, Caracas, 1996, 250 pp.
15. *Ley Orgánica de la Justicia de Paz*, Victorino, Marquez F., Julio C. Fernández T., Marcos R. Carrillo P., Eva Josko de Güeron, Julio Andrés, Borges, Carlos E., Ponce S. María Elena, Sandía de Segnini, 1era. Ed., Caracas, 1996, 329 pp.
16. *Legislación sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos*, Ricardo Antequera P. y Gileni, Gómez Muci, 1ra. Ed., Caracas, 1998, 464 pp.
17. *Comentarios analíticos al Código Orgánico Tributario*, José Andrés, Octavio, 1ra. Edición, Caracas, 1998, 413 pp.
18. *Legislación sobre propiedad industrial*, Gileni Gómez Muci y Ricardo Antequera Parilli, Caracas, 1999, 346 pp.
19. *Código Penal de Venezuela*, Belén Pérez Chiriboga, Caracas, 2000, 936 pp.
20. *La Constitución de 1999*, Allan R. Brewer-Carías, 1ra. Edición, Caracas, Enero 2000, 429 pp; 2da. Ed., Caracas, Junio 2000, 505 pp; 3ra. Edición (reimpresión), Caracas, Julio 2001, 505 pp; 4ta Edición, Caracas, 2004, 1.190 pp.
21. *Régimen Legal de las Concesiones Públicas aspectos Jurídicos, Financieros y Técnicos*, Alfredo Romero Mendoza (coordinador), Jesús Caballero Ortiz, Manuel Rachadell, Víctor R. Hernández-Mendible, Chris Brown, Christian C.D. Petersen, Andrés Germán Otero L., José Gómez Oriol, Antonio Vives Llabres y Prólogo de Allan R. Brewer-Carías, Caracas, 2000, 241 pp.
22. *El Régimen Legal de las ofertas públicas de adquisición de acciones y de tomas de control de empresas*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas, 2000, 150 pp.
23. *Leyes sobre los servicios públicos domiciliarios agua, electricidad, gas*, María Elena Sandía de Segnini, José Araujo-Juarez, Oscar A. Rodríguez Pacanins y Jorge A. Neher, Caracas, 2001, 266 pp.
24. *Ley Orgánica de la Administración Pública*, por Allan R. Brewer-Carías y Rafael Chavero Gazdik, Caracas, 2002, 234 pp.
25. *Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento*, María Elena Sandía de Segnini, Caracas, 2002, 129 pp.
26. *Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social*, Allan R. Brewer-Carías, Gustavo Linares Benzo, Dolores Aguerrevere Valero y Caterina Balasso Tejera, Caracas, 2002, 201 pp.
27. *Ley del Estatuto de la Función Pública*, Gustavo Briceño Vivas y Joaquín Bracho Dos Santos, Caracas, 2004, 139 pp.

ALLAN R. BREWER-CARIÁS

Profesor Emérito de la Universidad Central de Venezuela
Individuo de Número de la Academia de
Ciencias Políticas y Sociales
Miembro de la Asamblea Nacional Constituyente 1999

LA CONSTITUCIÓN DE 1999

DERECHO CONSTITUCIONAL VENEZOLANO

**(Con el texto oficial de la Constitución publicado
inicialmente en la *Gaceta Oficial* N° 36.860 de 30-12-1999
y reimpresso posteriormente, con correcciones,
en la *Gaceta Oficial* N° 5.453 Extra. del 24-3-2000)**

TOMO II

Cuarta Edición

**Aumentada y anotada con la jurisprudencia del
Tribunal Supremo de Justicia hasta marzo de 2004**

**COLECCIÓN TEXTOS
LEGISLATIVOS
N° 20**

**Editorial Jurídica Venezolana
Caracas, 2004**

© by Allan R. Brewer-Carías
Email: abrewer@bblegal.com

Hecho el Depósito de Ley
Depósito Legal: LF5402004340826
ISBN: 980-365-074-2

Primera Edición: Editorial Arte
Segunda Edición (Revisada y actualizada): Editorial Jurídica Venezolana y Editorial Arte.
Tercera Edición (Reimpresión: Editorial Jurídica Venezolana y Editorial Arte
Cuarta Edición (Aumentada y anotada con la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia hasta marzo de 2004): Editorial Jurídica Venezolana

Editorial Jurídica Venezolana
Torre Oasis, Av. Francisco Solano López,
P.B., Local 4, Sabana Grande
Apartado Postal 17.598, Caracas 1015-A, Venezuela
T: 762-25-53/762 38 42
Fax: 763 52 39

Email: fejv@cantv.net

Página web: www.editorialjuridicavenezolana.com.ve

Diagramación, y montaje por Francis Gil G.
Times New Roman 10,5. Interlineado Exacto 11, Mancha 19,5 x 12,5.

CONTENIDO GENERAL

TOMO I

PRIMERA PARTE

LOS CONDICIONANTES POLÍTICOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999

- I. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO Y LA NECESIDAD DE RECONSTRUIR LA DEMOCRACIA
- II. LA CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO DE ESTADO DEMOCRÁTICO CENTRALIZADO DE PARTIDOS
- III. LA POSIBILIDAD DE LA VÍA DEMOCRÁTICA PARA EL CAMBIO POLÍTICO Y LA CONFIGURACIÓN JUDICIAL DEL PROCESO CONSTITUYENTE
- IV. LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCIÓN DE 1999
- V. EL FRACASO DEL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1999 COMO INSTRUMENTO DE CONCILIACIÓN

SEGUNDA PARTE

LA CONSTITUCIÓN Y SU SUPREMACÍA

- I. LAS FUNCIONES DE LA CONSTITUCIÓN
- II. LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL
- III. LA IMPERATIVIDAD Y OBLIGATORIEDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y EL PRINCIPIO DE LA DESOBEDIENCIA CIVIL
- IV. EL PODER DEROGATORIO DE LA CONSTITUCIÓN
- V. LA GARANTÍA OBJETIVA DE LA CONSTITUCIÓN: LA NULIDAD DE LOS ACTOS INCONSTITUCIONALES
- VI. LA VIGENCIA PERMANENTE DE LA CONSTITUCIÓN Y EL RÉGIMEN DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN
- VII. LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL Y LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

TERCERA PARTE

LA CONSTITUCIÓN Y EL ESTADO: LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y DEL SISTEMA POLÍTICO

- I. LAS IDEAS DEL PREÁMBULO
- II. LA REPÚBLICA Y LOS FUNDAMENTOS DEL ESTADO

- III. EL TERRITORIO NACIONAL Y DEMÁS ESPACIOS GEOGRÁFICOS DEL ESTADO
- IV. LA FORMA DEL ESTADO
- V. LA SOBERANÍA POPULAR Y EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO
- VI. EL ESTATUTO DE LAS PERSONAS Y DE LOS CIUDADANOS
- VII. EL SISTEMA POLÍTICO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA
- VIII. LA ACTUACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO
- XI. EL RÉGIMEN DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA NACIÓN

CUARTA PARTE

LA CONSTITUCIÓN DEL PODER PÚBLICO

- I. LA DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER PÚBLICO: NACIONAL, ESTADAL Y MUNICIPAL
- II. LA PERSONALIDAD JURÍDICA EN LA CONSTITUCIÓN Y LAS PERSONAS JURÍDICAS ESTATALES
- III. RÉGIMEN DEL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

QUINTA PARTE

LA CONSTITUCIÓN FEDERAL:

LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER PÚBLICO EN UN MARCO CENTRALISTA

- I. LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO FEDERAL
- II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO
- III. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO ESTADAL
- IV. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL
- V. APRECIACIÓN FINAL SOBRE LA CONTRATACIÓN CONSTITUCIONAL ENTRE FEDERALISMO Y CENTRALISMO

SEXTA PARTE

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA:

LA SEPARACIÓN ORGÁNICA DE PODERES Y SUS LIMITANTES

- I. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO NACIONAL
- II. EL PODER LEGISLATIVO NACIONAL: LA ASAMBLEA NACIONAL
- III. EL PODER EJECUTIVO NACIONAL
- IV. EL PODER JUDICIAL
- V. EL PODER CIUDADANO
- VI. EL PODER ELECTORAL

SÉPTIMA PARTE

**LA CONSTITUCIÓN DE LAS PERSONAS:
DERECHOS, LIBERTADES Y DEBERES**

- I. EL RÉGIMEN GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
- II. LOS DERECHOS INDIVIDUALES
- III. LOS DEBERES CONSTITUCIONALES

TOMO II

OCTAVA PARTE

LA CONSTITUCIÓN DE LAS GARANTÍAS

- I. EL RÉGIMEN GENERAL DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES
- II. LAS GARANTÍAS JUDICIALES: EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA, EL DEBIDO PROCESO Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA
- III. EL DERECHO Y LA ACCIÓN DE AMPARO
- IV. LA ACCIÓN DE *HABEAS CORPUS*
- V. LA ACCIÓN DE *HABEAS DATA*

NOVENA PARTE

LA CONSTITUCIÓN SOCIAL

- I. EL ESTADO SOCIAL Y LOS DERECHOS SOCIALES
- II. LOS DERECHOS SOCIALES Y DE LAS FAMILIAS
- III. LOS DERECHOS LABORALES
- IV. LOS DERECHOS CULTURALES Y EDUCATIVOS
- V. LOS DERECHOS AMBIENTALES
- VI. LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
- VII. LOS PROBLEMAS DE UNA CONSTITUCIÓN SOCIAL CONCEBIDA PARA EL PATERNALISMO Y EL POPULISMO

DÉCIMA PARTE

LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA

- I. PRINCIPIOS DEL SISTEMA ECONÓMICO
- II. EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS
- III. EL RÉGIMEN DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA
- IV. EL RÉGIMEN FISCAL Y ECONÓMICO DEL ESTADO
- V. EL RÉGIMEN TRIBUTARIO
- VI. EL RÉGIMEN DE LOS BIENES PÚBLICOS

DÉCIMA PRIMERA PARTE

**LA CONSTITUCIÓN GARANTIZADORA DE LA CONSTITUCIÓN:
LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL**

- I. SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL
- II. LOS MÉTODOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD
- III. LOS INSTRUMENTOS DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL
- IV. LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL: LA SALA CONSTITUCIONAL
- V. LA POTESTAD JUDICIAL DE INTERPRETAR LA CONSTITUCIÓN Y LOS EFECTOS VINCULANTES DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA SALA CONSTITUCIONAL

DÉCIMA SEGUNDA PARTE

EL RÉGIMEN TRANSITORIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

- I. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA CONSTITUCIÓN
- II. EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS CON MOTIVO DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN
- III. EL RÉGIMEN TRANSITORIO SOBRE LOS PODERES PÚBLICOS ESTABLECIDO POR LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DESPUÉS DE LA APROBACIÓN POPULAR DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y NO PREVISTO EN ELLA
- IV. EL DOBLE RÉGIMEN CONSTITUCIONAL VENEZOLANO Y LA PROLONGACIÓN DE LA TRANSITORIEDAD CONSTITUCIONAL

DÉCIMA TERCERA PARTE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DÉCIMA CUARTA PARTE

TÉXTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999

OCTAVA PARTE

LA CONSTITUCIÓN DE LAS GARANTÍAS

En la Constitución de 1999 también se han incorporado un conjunto de regulaciones muy importantes, relativas a las garantías constitucionales de los derechos humanos, es decir, a los instrumentos que permiten hacer efectivo el ejercicio de los derechos⁸⁰⁶. Con ello se configura también una Constitución de las garantías, con previsiones constitucionales que, en general, están signadas por el principio de progresividad en cuanto a la protección de los derechos y libertades constitucionales, en lo que se refiere a la garantía de la reserva legal, en relación con la cual se ha establecido una regresión inadmisibles, con la desmedida regulación de la posibilidad de delegación legislativa en el Presidente de la República.

Estudiaremos, a continuación, el régimen general de las garantías constitucionales establecidas en la Constitución⁸⁰⁷, y en particular, las garantías judiciales específicas de protección de los derechos: la acción de amparo y las acciones de habeas corpus y habeas data.

1. EL RÉGIMEN GENERAL DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

1. *La garantía de la irretroactividad de la ley*

En el artículo 24 se recoge el principio que regulaba el artículo 44 de la Constitución de 1961 sobre la irretroactividad de la ley, así:

Artículo 24: 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 aún en los procesos que se hallaren en curso, pero en los procesos penales, las pruebas ya evacuadas se estimarán en cuanto beneficien al reo o rea, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron.

Cuando haya dudas se aplicará la norma que beneficie al reo o rea.

806 Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *El derecho y la acción de amparo*, Tomo V, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal, 1998, pp. 11 y ss.

807 Véase en general Antonio Canova González, "Protección de los Derechos Constitucionales en los países de Iberoamérica", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo I, Instituto de Derecho Público, UCV, 3Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 1099-1123.

2. *La garantía de la nulidad de los actos violatorios de derecho y de la responsabilidad de los funcionarios*

El artículo 25 de la Constitución, siguiendo la orientación del artículo 46 de la Constitución de 1961, dispone:

Artículo 25: Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo, y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores.

De esta norma no sólo se deduce la garantía constitucional de la nulidad absoluta de los actos estatales violatorios de los derechos constitucionales; sino la garantía de la responsabilidad de los funcionarios que los ordenen y ejecuten. Es la llamada garantía objetiva de la Constitución.

3. *La garantía de la igualdad ante la ley*

La garantía de la igualdad ante la ley ha encontrado, en la Constitución de 1999, una consagración bien detallada y explícita⁸⁰⁸, que contrasta con el escueto texto del artículo 61 de la Constitución de 1961, en la siguiente forma:

Artículo 21: Todas las personas son iguales ante la ley, y en consecuencia:

1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.
2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por algunas de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se comentan.
3. Sólo se dará el trato oficial de ciudadano o ciudadana; salvo las fórmulas diplomáticas.
4. No se reconocen títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias.

A pesar del escueto texto de la Constitución de 1961 que se limitaba a establecer que “No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición sexual” (art. 61), la jurisprudencia de las antiguas Cortes Supremas,

808 Véase en general, sobre el principio de la igualdad, Luis Beltrán Guerra, “Algunas consideraciones respecto a la igualdad y a la libertad como valores protegidos en el régimen de los derechos fundamentales”, en *Temas de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*, Volumen I, Editorial Torino, Caracas, 2002, pp. 815-876; Miguel Carbonell, “El principio constitucional de igualdad: significado y problemas de aplicabilidad” en *El Derecho Público a comienzos del Siglo XXI. Estudios homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid 2003, pp. 2569-2578.

como lo ha destacado la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo en sentencia N° 1024 de 3 de mayo de 2000 (Caso: *Francisco Hurtado vs. Universidad de Carabobo*), sentó los principios fundamentales sobre la igualdad en el establecimiento de requisitos para la selección de personal, así:

A. La Corte Federal y de Casación en Sala Federal, había expresado el concepto de igualdad recogido en la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo que nos ocupa, señalando que:

Atribuye el representante de la Nación a la garantía constitucional de la igualdad ante la Ley, un alcance que no es el que le reconocen la doctrina y la jurisprudencia; tratadistas y Tribunales están conformes en que no se trata de garantizar a las circunstancias y condiciones exigidas de antemano por la Ley misma, que "la verdadera igualdad consiste en tratar de manera igual a los iguales y desigualmente a los que no pueden alegar esas mismas condiciones y circunstancias predeterminadas por la Ley, ya que estas no obedecen a intereses de índole individual sino a la utilidad general" (Memoria 1940: 335-370).

El 8 de junio de 1954, expresó además que no constituye violación a la garantía de igualdad el establecimiento de una razón que lo amerite, al señalar que:

Una disposición legal no puede violar la garantía de la igualdad sino cuando en situaciones idénticas establezca desigualdades entre los ciudadanos, sin razón que las amerite (Gaceta Forense N° 24, 2da. Etapa. Sentencia de la Corte Federal y de Casación. Sala Federal del 8 de junio de 1954:118).

Estos criterios fueron ratificados por el Ministerio Público en dictamen presentado ante la Corte Suprema de Justicia en Pleno en fecha 2 de octubre de 1986, con relación a la impugnación del artículo 14, literal a) de la Ley del Servicio Exterior, Gastón Bermúdez V. República de Venezuela.

B. La antigua Corte Federal ratificó los anteriores criterios, al referirse al concepto de igualdad ante la Ley y la condición discriminatoria permitida, en sentencia del 8 de junio de 1954, expresando:

En cuanto al primer punto: Igualdad: La igualdad ante la Ley, sanamente entendida, no es ni puede ser otra cosa que el derecho de los ciudadanos a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que concede a los otros en paridad de circunstancias; a que no se establezcan diferencias entre quienes se encuentran en las mismas condiciones; y de allí que una disposición legal no pueda jama violar la garantía constitucional de la igualdad sino cuando en situaciones de identidad establezca desigualdades entre los ciudadanos sin razón alguna que las amerite.

C. La extinta Corte Suprema de Justicia en Pleno en 1984, se pronunció igualmente sobre tal asunto.

La extinta Corte Suprema de Justicia en Pleno, al declarar sin lugar, la demanda de nulidad por inconstitucionalidad del artículo 21 de la ley del Banco Central de Venezuela, en su ordinal 2° relativo al establecimiento del requisito de edad comprendida entre los veinticinco (25) años y los sesenta y cinco (65) años, para poder desempeñar el cargo de miembro del Directorio de dicha Institución, además de ratificar el criterio de la antigua Corte Federal del 8 de junio de 1954, antes transcrito, señalo, bajo una interpreta-

ción igual de literal y general del artículo 61 de la Constitución de 1961, hoy derogada, entendiendo dicha disposición como *numerus clausus*, que por no estar incluida la edad dentro de los supuestos de dicha norma constitucional, el establecimiento de un requisito de edad, no constituía infracción del artículo 61 de la Constitución Nacional (*sic*), por no estar dicho requisito establecido en dicha norma. En efecto, señala:

Con estos antecedentes no puede pretenderse que lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 21 de la ley del Banco Central de Venezuela, corresponda al ejercicio de una función pública que se origine en el ejercicio del sufragio. Aun más cuando se pretende dar a esa norma el poder de guía para la designación de otras funciones públicas, ya esta Corte mediante jurisprudencia que conserva su vigencia de 9 de abril de 1969, considero que los requisitos exigidos por el artículo 112 comentado, deben entenderse como requisitos mínimos, como de la misma disposición infiere, por lo que no puede considerarse transgresión a la disposición en estudio el exigir una mayor edad a la de veintiún años, ni el tope de sesenta y cinco, que contempla disposición objetada, puesto que se trata de la designación de funcionarios de un Órgano eminentemente técnico, y el legislador pudo considerar como el periodo de mayor capacidad, de capacidad óptima en la persona, el comprendido entre los veinticinco (25) años y los sesenta y cinco (65) años.

Además ignorando el Preámbulo de la derogada Constitución de 1961, contentivo de los principios que inspiraban la misma, el de mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social, agrega interpretando aisladamente el artículo 61 de la Constitución de 1961, un supuesto carácter de *numerus clausus* de los supuestos protegidos por dicha norma y, expresa:

Y precisamente, por cuanto lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 21 de la Ley del Banco Central de Venezuela solo establece requisitos generales de edad para optar al cargo de Director del Banco Central, sin distinción de raza, credo o sexo, es de establecer que no constituye infracción del Artículo 61 de la Constitución Nacional. Así se declara. (Corte Suprema de Justicia en Pleno. 20-6-1984. Mario Rodríguez Pérez y Enrique Andueza Acuña vs. República).

La no discriminación y la igualdad constituyen derechos humanos fundamentales en las normas internacionales que conforman su protección en la Constitución anterior de 1961, específicamente artículos 50 y 128 (según el caso) y, de una manera expresa e indubitable, en la nueva Constitución Bolivariana en su artículo 23:

Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y la ley de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

En el contexto de los instrumentos internacionales pueden citarse la no discriminación e igualdad ante la ley: 1. La Declaración Universal de Derechos Humanos; artículos 2º y 7º; 2. La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; artículo 2º; 3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículos 2º, 3º y 26; 4. La Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículos 1º y 24.

De acuerdo con la anterior narrativa, la no discriminación es un principio fundamental relativo a todos los derechos humanos que impide toda distinción, exclusión, restricción o preferencia y que tengan por objeto o por resultado menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos de todas las personas. No obstante, debe precisarse que una diferenciación de trato, basado en criterios razonables y objetivos no constituye discriminación, pero la misma debe ser lícita, objetiva y proporcional.

Asimismo la discriminación debe ser razonada y ésta debe justificarse. En definitiva, la discriminación exige de una fundamentación porque constituye una excepción a un principio y quien alega tal situación tiene la carga de la prueba. Ahora bien, en el caso *subjudice*, la agravante no cumplió con el mencionado deber, consecuentemente, el principio de la no discriminación mantiene su plena vigencia y eficacia y así se declara⁸⁰⁹.

En sentencia N° 1197 de 17 de octubre de 2000, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, por su parte, sentó el siguiente criterio sobre las discriminaciones:

En cuanto a la violación del derecho a la igualdad alegada, esta Sala Observa, que en forma reiterada la jurisprudencia de la Sala Política Administrativa de la entonces Corte Suprema de Justicia (*Casos: Vidal Blanco* de fecha 21 de julio de 1994 y *Eliseo Sarmiento* de fecha 13 de abril de 1999) ha entendido que "la discriminación existe, también, cuando situaciones similares o análogas se deciden, sin aparente justificación, de manera distinta o contraria. En efecto el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación entre particulares consagrado en el artículo 61 de la Constitución, abarca no sólo los supuestos por él señalados sino todas aquellas situaciones donde sin algún motivo o razón se resuelvan contrariamente planteamientos iguales, y así se declara".

De conformidad con lo anterior, y con fundamento en la doctrina dominante en esta materia, observa esta Sala que el derecho subjetivo a la igualdad y a la no discriminación, es entendido como la obligación de los Poderes Públicos de tratar de igual forma a quienes se encuentren en análogas o similares situaciones de hecho, es decir, que este derecho supone, en principio, que todos los ciudadanos gocen del derecho a ser tratados por la ley de forma igualitaria, y se prohíbe por tanto, la discriminación.

Ahora bien, no todo trato desigual es discriminatorio, sólo lo será el que no esté basado en causas objetivas y razonables, pero el Legislador puede introducir diferencias de trato cuando no sean arbitrarias, esto es, cuando estén justificadas por la situación real de los individuos o grupos, es por ello, que el derecho a la igualdad sólo se viola cuando se trata desigualmente a los iguales, en consecuencia, lo constitucionalmente prohibido es el trato desigual frente a situaciones idénticas.

Como conclusión de lo antes expuesto, esta Sala considera necesario señalar, que la cláusula de igualdad ante la ley, no prohíbe que se le confiera un trato desigual a un ciudadano o grupo de ciudadanos, siempre y cuando se den las siguientes condiciones: a) que los ciudadanos o colectivos se encuentren real y efectivamente en distintas situaciones de hecho; b) que el trato desigual persiga una finalidad específica; c) que la finalidad buscada sea razonable, es decir, que la misma sea admisible desde la perspectiva de los derechos y principio constitucionales; y d) que la relación sea proporcionada, es decir, que la consecuencia jurídica que constituye el trato desigual no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifica.

809 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp.247 y ss.

Si concurren las condiciones antes señaladas, el trato desigual será admisible y por ello constitutivo de una diferenciación constitucionalmente legítima⁸¹⁰.

En todo caso, fue precisamente con base en la norma del artículo 21 de la Constitución, que la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 52 de 19 de mayo de 2000 (Caso: *Sonia Sgambatti vs. Consejo Nacional Electoral*) consideró como tácitamente derogado el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política que establecía la llamada “cuota electoral femenina”, con base en los siguientes argumentos:

El citado artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política impone a los partidos y grupos de electores la obligación de conformar la postulación de sus listas a los cuerpos deliberantes, con un porcentaje que represente como mínimo el treinta por ciento (30%) de los candidatos postulados, lo cual a entender de esta Sala revela una ostensible contradicción con el artículo 21 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; en efecto el principio de igualdad opera en dos planos diferentes: frente al legislador (igualdad en la Ley) y en aplicación de la Ley. En el primer caso la preservación de la igualdad en la Ley impide que se puedan configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a las personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentren en la misma situación, por lo que cuando el legislador en uso de su potestad actúa en forma contraria al criterio antes referido, es decir, configura el supuesto de hecho de la norma creando una mejor posición para una persona o grupo de personas, y dotándolo de esta manera de un régimen jurídico más favorable que el de otros, incurre en una infracción de principio de igualdad por parte del legislador.

En efecto, el análisis del artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, pone en evidencia que el legislador creó, basado en la situación en la que se encontraba para ese momento la mujer, una situación más favorable para éstas en la integración de las listas que deben ser presentadas para la elección de los cuerpos deliberantes con la finalidad de materializar en la práctica el principio de igualdad recogido en la Constitución de 1961.

Ahora bien, advierte esta Sala, que si bien dicho dispositivo pudo ser congruente, o estar en sintonía con la Constitución de 1961, no es posible afirmar lo mismo cuando se confronta con la Constitución de 1999, ya que no ha sido esa la intención plasmada en nuestra Carta Magna, por cuanto la situación en la que se encuentra la sociedad venezolana ha variado notablemente, motivo por el cual se estableció plena igualdad entre el hombre y la mujer, al dotársele de los mismos derechos incluyendo políticos, y colocándolos en el mismo plano de igualdad, esto es identidad de condiciones y oportunidades para ejercer derechos especialmente atinentes a los cargos de elección popular, sin que exista norma alguna que restrinja, limite o menoscabe el ejercicio de estos derechos de las mujeres. Mas aún, reconoce ambos géneros indistintamente, en cada uno de las normas referidas a cargos públicos (véase en este sentido el Título IV de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela relativo al Poder Público).

En consonancia con los argumentos antes expuestos, considera esta Sala oportuno destacar que es un hecho notorio que el sexo masculino milita en mayor número en las agrupaciones políticas que las mujeres, y que la militancia política en todas las sociedades y en todos los tiempos siempre ha estado reducida a una proporción mínima de población, y los liderazgos que resultan en la misma son producto del trabajo político

810 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 136 y ss.

perseverante de los integrantes de las asociaciones con fines políticos, los cuales militan voluntariamente en sus agrupaciones independientemente de su sexo. Muy por el contrario, no se debe a limitaciones establecidas al sexo femenino, ni mucho menos a la serie de tareas hogareñas a las que el sexo femenino pudiera encontrarse obligado. (Véase en este sentido sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, del 28 de mayo de 1998, caso Enrique Yespica Allup).

Aunado a lo anterior, resulta procedente señalar que el Artículo 67 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que: "*Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho a asociarse, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con participación de sus integrantes...*" de lo cual se desprende que la selección de los postulados por cada organización con fines políticos se realizará mediante mecanismos democráticos, y con total prescindencia del sexo al que pertenecen.

De lo expuesto se desprende que el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política ha quedado derogado, por no guardar correspondencia con lo establecido en torno al derecho a la igualdad y no discriminación en el texto constitucional, en virtud de la norma derogatoria única ejusdem, configurándose una inconstitucionalidad sobrevenida y así se decide⁸¹¹.

4. *La garantía de la reserva legal y sus problemas*

Entre las garantías constitucionales de los derechos humanos, sin duda, la más importante es la garantía de la reserva legal, es decir, que las limitaciones y restricciones a los derechos sólo pueden establecerse mediante ley formal⁸¹². De allí la remisión que los artículos relativos a los derechos constitucionales hacen a la ley.

Sobre esta garantía, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, en sentencia N° 1237 de 30 de mayo de 2000 (Caso: *Banco Venezolano de Crédito*), argumentó como sigue:

La Sala para decidir observa que la Constitución derogada consagraba la garantía de la reserva legal, que consiste en la garantía de que gozan todas las personas, que sólo los órganos que tienen atribuida la competencia legislativa, establecida de manera exclusiva y excluyente por el Texto Fundamental puedan regular, restringir o limitar los derechos y garantías constitucionales, encontrando como límites el principio de la interdicción de la arbitrariedad del Poder Público y el contenido esencial de dichos derechos y garantías.

En el ordenamiento constitucional derogado se admitía sin reservas, que sólo por ley se pueden reglamentar los derechos y garantías constitucionales y así lo estableció el Constituyente al reconocer en los artículos 117, 136 ordinal 24°, 139 y 162, del Texto Fundamental derogado, como una de las garantías más importantes, la de la reserva legal.

811 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 255 y 256.

812 Véase en general, Allan R Brewer-Carías, "Consideraciones sobre la suspensión o restricción de las garantías constitucionales", *Revista de Derecho Público*, N° 37, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1989, pp. 6 y 7; Véase Jesús M. Casal H., "Condiciones para la limitación o restricción de Derechos Fundamentales", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, op. cit., pp. 2515-2534.

Es así como la garantía de la reserva legal, se concreta en la confianza que tienen todas las personas que el ejercicio de la potestad legislativa, es la única capaz de reglamentar los derechos y garantías constitucionales. Por ello, cualquier acto de rango sublegal que establezca limitaciones, restricciones, obligaciones o sanciones sobre los derechos o las garantías constitucionales y más específicamente, cualquier acto de rango sublegal que establezca infracciones y sanciones o que las modifique, incurre en violación del principio de la reserva legal. Esta garantía constitucional ha sido ratificada respecto a los actos administrativos, en el Artículo 10 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en los siguientes términos: “*Ningún acto administrativo podrá crear sanciones, ni modificar las que hubieren sido establecidas en las leyes, crear, impuestos u otras contribuciones de derecho público, salvo de los límites determinados por la ley*”. (Resaltado de la Sala).

Conforme a lo expuesto, el Decreto N° 27-93, de 10 de septiembre de 1993, al establecer límites no consagrados en la Constitución ni en las leyes, al goce y desarrollo de la actividad económica del recurrente, como lo constituye la obtención del “certificado de seguridad bancaria” y al crear sanciones de multa y clausura o cierre del establecimiento, no establecidas en ley alguna ha violado el goce y ejercicio de los derechos consagrados en los artículos 96 y 69 de la Constitución derogada y 10 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, lo que conduce a su nulidad absoluta por imperativo de lo dispuesto en los artículos 46 de la Constitución derogada y 19, ordinal 1° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y así se declara⁸¹³.

En todo caso, por ley, en los términos de la garantía constitucional, sólo puede entenderse el acto emanado de la Asamblea Nacional actuando como Cuerpo Legislador (art. 202). Este es el único acto que puede restringir o limitar las garantías constitucionales, como lo indica el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sin embargo, puede decirse que esta garantía se violentó en el propio texto constitucional, al regular la “delegación legislativa” al Presidente de la República, mediante las llamadas “leyes habilitantes” (art. 203), para poder dictar actos con rango y valor de ley en cualquier materia (art. 236,8) que en la Constitución de 1961 sólo estaban reducidos a materias económicas y financieras (art. 190,8)⁸¹⁴.

Esto podría abrir la vía constitucional para la violación de la reserva legal que, como se dijo, es la garantía constitucional más importante en relación con la efectiva vigencia y ejercicio de los derechos humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en todo caso, ha decidido formalmente en la *Opinión Consultiva OC-6/86* de 9-3-86 que la expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención sólo se refiere a las emanadas de “los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente electos”⁸¹⁵, por lo

813 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 246.

814 Véase Pedro Nikken, “Constitución venezolana de 1999: La habilitación para dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley restrictivas de los derechos humanos y su contradicción con el derecho internacional”, *Revista de Derecho Público*, N° 83 (julio-septiembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 5-19.

815 Véase “La expresión ‘leyes’ en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (*Opinión Consultiva, OC-6/86*) Corte Interamericana de Derechos Humanos, en *Revista IIDH*; Instituto Interamericano de Derechos Humanos N° 3, San José 1986, pp. 107 y ss.

que en ningún caso las leyes habilitantes podrían autorizar al Presidente de la República para dictar “decretos-leyes” restrictivos de derechos y garantías constitucionales.

5. *La investigación de las violaciones de derechos por autoridades del Estado*

En el artículo 29 de la Constitución⁸¹⁶, se estableció expresamente que el Estado está obligado a investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades, precisándose además que:

las acciones para sancionar los delitos de lesa humanidad, violaciones graves a los derechos humanos y los crímenes de guerra son imprescriptibles. Las violaciones de derechos humanos y los de delitos de lesa humanidad serán investigados y juzgados por los tribunales ordinarios. Dichos delitos quedan excluidos de los beneficios que puedan conllevar su impunidad, incluidos el indulto y la amnistía.

La imprescriptibilidad de las acciones judiciales dirigidas a sancionar los delitos contra los derechos humanos también se establece en el artículo 271 de la Constitución.

Ahora bien la Sala Constitucional del Tribunal Supremo ha interpretado este artículo 29 de la Constitución en su sentencia N° 3167 de 9 de diciembre de 2002⁸¹⁷, en la cual se analizaron diversos aspectos sobre el tema de delitos de lesa humanidad y su investigación y juzgamiento por los tribunales ordinarios, así como sobre los beneficios del proceso penal.

Sobre los “delitos de lesa humanidad”, la Sala al analizar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, del 17 de julio de 1998, el cual fue suscrito por Venezuela, consideró que el mismo distingue los delitos ordinarios de los crímenes de lesa humanidad respecto de los cuales la Corte tiene competencia, sobre la base de los siguientes criterios:

- 1) Los actos que constituyen crímenes de lesa humanidad, como el asesinato, tienen que haber sido cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático. No obstante, el término “ataque” no denota una agresión militar, sino que se puede aplicar a leyes y medidas administrativas como la deportación o el traslado forzoso de población.
- 2) Deben afectar una población civil. Por lo tanto, quedan excluidos los actos aislados o cometidos de manera dispersa o al azar. La presencia de soldados entre la población civil no basta para privar a ésta de su carácter civil.
- 3) Su comisión responderá a la política de un Estado o de una organización. Sus ejecutores pueden ser agentes del Estado o personas que actúen a instigación suya o con su consentimiento o aquiescencia, como los llamados “escuadrones de la muerte”. Dentro de las mencionadas organizaciones se incluye a los grupos rebeldes.

816 Véase nuestra propuesta en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo II, (9 septiembre-17 octubre de 1999), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, p. 104.

817 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002 (En prensa).

Dentro de los elementos subjetivos del tipo penal, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional no prevé un elemento discriminador *sui generis*, en el sentido de que el ataque o acto dañoso esté dirigido a una población civil por motivos nacionales, políticos, raciales o religiosos, lo cual ha sido confirmado por la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional, al dictaminar la ausencia de necesidad de un elemento discriminatorio como aspecto esencial de la figura de los crímenes de lesa humanidad, así como la irrelevancia de los motivos de su comisión. Sin embargo, este elemento resulta necesario en el caso concreto del delito contemplado en el artículo 7, numeral 1, inciso h, que prevé la persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos o de género definido.

También se requiere para su debida subsunción en el tipo, la llamada intencionalidad específica que presupone su comisión con conocimiento de acto o actos contra el bien jurídico protegido, por ejemplo, la vida, la integridad física y moral, de allí que se les atribuya un mayor grado de gravedad moral, es decir, lo que transforma un acto individual en un crimen de lesa humanidad es su inclusión en un marco más amplio de conducta criminal, por lo que resultan irrelevantes los motivos personales que pudieran animar al autor a su consumación.

En fin, se trata de delitos comunes de máxima gravedad que se caracterizan por ser cometidos en forma tendenciosa y premeditada, con el propósito de destruir, total o parcialmente un grupo humano determinado, por razones de cultura, raza, religión, nacionalidad o convicción política. Se reconocen, además, por ser delitos continuos que pueden exteriorizarse en forma masiva.

De acuerdo con el artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, los delitos de lesa humanidad consisten en actos de cualquier especie que se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento por parte de su autor (o autores) de dicho ataque. Así se consideran de lesa humanidad, siempre que sean generales y sistemáticos, actos como: a) asesinato; b) exterminio; c) esclavitud; d) deportación o traslado forzoso de población; e) encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; f) tortura; g) violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable; h) persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte; i) desaparición forzada de personas; j) el crimen de apartheid; k) otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física de los que lo sufran⁸¹⁸.

Sobre si el sistema establecido en el artículo 29 de la Constitución es acusatorio o inquisitivo, la Sala Constitucional estableció que su interpretación sistemática “permite aseverar que éste es incompatible con el sistema inquisitivo, toda vez que, de la dependencia constitucional del principio acusatorio, de la incompatibilidad de las funciones de investigación y juzgamiento y de la necesidad de distinguirlas para asegurar la imparcialidad, la transparencia y la autonomía de la justicia se sigue la incolumidad del juez predeterminado por la ley y la autonomía e independencia del poder ciudadano en franca garantía de la Constitución”. A tal efecto, la Sala estableció las siguientes distinciones entre los dos sistemas de justicia penal:

La diferencia entre ambos sistemas -el inquisitivo y el acusatorio- radica en la forma en que ellos resuelven el conflicto de intereses mencionado. En el sistema inquisitivo, en que el imputado es concebido como un objeto de persecución penal y no como un sujeto de derecho titular de garantías frente al poder penal del Estado, se hace prevalecer ampliamente el interés estatal en desmedro de las garantías del imputado. Ello se explica porque el procedimiento inquisitivo se corresponde histórica e ideológicamente con el Estado absoluto, que se caracteriza precisamente por no reconocer límites a su poder fundados en los derechos de las personas.

El sistema acusatorio, aunque existió en épocas anteriores, es propio del Estado moderno, por lo que, consecuentemente, le reconoce al imputado su calidad de sujeto de derecho al que le corresponden una serie de garantías penales de carácter sustantivo y procesal, integrantes de las exigencias del debido proceso, que constituyen límites infranqueables para el poder penal del Estado. El sistema acusatorio pretende equilibrar los dos intereses en pugna en todo proceso penal, compatibilizar la eficacia de la persecución penal con el respeto de las garantías del imputado.

La idea misma del juicio penal, en un procedimiento acusatorio, ilustra este aserto. El juicio penal no es cualquier pantomima, sino un debate, una contradicción entre las partes con igualdad de oportunidades, lo que exige un amplio y cabal reconocimiento del derecho de defensa, que es, en definitiva, lo que torna en racional y legítima la persecución penal y la pena que eventualmente llegue a imponerse, lo que permite hablar con propiedad de un verdadero juicio. El procedimiento acusatorio, lo mismo que el mixto, donde el juicio también es oral y público, introducido en Europa durante el siglo XIX, es propio de los Estados democráticos de derecho. De ahí que lo relevante no son las características del procedimiento inquisitivo (concentración en un mismo órgano de la investigación y juzgamiento; debilitamiento del derecho de defensa, prevalencia del sumario sobre el plenario, etc.), pues ellas son coherentes con el sistema político donde surge el Estado absoluto; sino la contradicción y el desfase histórico y político que significa haber mantenido hasta hace pocos días un sistema de enjuiciamiento criminal premoderno, propio de los Estados absolutos.

Una comparación entre los principios de ambos sistemas permite afirmar que ellos no son sino una explicación y derivación de la distinción básica mencionada acerca de la forma de resolución del conflicto entre el interés estatal y el personal del imputado, inherente a todo proceso penal.

El principal rasgo del procedimiento inquisitivo radica en la concentración de las funciones de investigación y juzgamiento en un mismo órgano, lo que obviamente resulta incompatible con el derecho del imputado a ser juzgado por un tribunal imparcial. En la jurisprudencia reiterada de los órganos internacionales de protección de derechos humanos -Corte Penal Internacional y Corte Interamericana de los Derechos Humanos- la imparcialidad del tribunal tiene una dimensión también objetiva, referida a la confianza que debe suscitar el tribunal en relación con el imputado, para lo cual es preciso que el juez que dicta la sentencia no sea sospechoso de parcialidad, y lo es si ha intervenido de alguna manera durante la fase de investigación.

Uno de los paradigmas de la revolución liberal del siglo XIX fue la división del Poder. El procedimiento penal siguió el mismo principio: dividir el procedimiento, entre un órgano instructor y otro juzgador. Quien instruye, total o parcialmente, no puede dirigir el juicio y dictar sentencia. Este es también el modelo que inspira el juicio político: la Cámara de Diputados investiga y acusa; el Senado juzga, no así en el caso de Venezuela.

En el procedimiento de corte acusatorio se encomienda la investigación -que no es una función jurisdiccional propiamente tal, sino una especie de fase preparatoria para ella- al Ministerio Público, un órgano técnico profesional especializado; y el juzgamiento a un tribunal.

Esta separación de las funciones de investigación y juzgamiento expresa una característica fundamental del procedimiento acusatorio, como es la racionalización del sistema procesal penal. El sistema mixto también separa las funciones de investigación y juzgamiento, encomendándoselas a jueces distintos, con lo que asegura el derecho del imputado a ser juzgado por un tribunal imparcial. Sin embargo, el sistema acusatorio es superior al mixto desde el punto de vista de las garantías y de la racionalización del sistema. En efecto, permite, mediante la institución del juez de garantías, controlar la investigación realizada por el Ministerio Público y asegurar, además, la imparcialidad del tribunal en lo atinente a la adopción de medidas cautelares que, como la prisión preventiva, entre otras, afectan intensamente los derechos del imputado. En cambio, en el sistema mixto -y en esto no difiere del sistema inquisitivo puro-, el juez que realiza la investigación no puede, obviamente, controlar la legalidad de la misma, y carece de la imparcialidad en el sentido objetivo señalado, para pronunciarse sobre la procedencia de las medidas cautelares que pueden adoptarse respecto del imputado.

Otro rasgo del procedimiento inquisitivo, que lo distingue del acusatorio, se relaciona con las características y objetivos de la fase de instrucción. Mientras en el procedimiento acusatorio la instrucción constituye sólo una etapa preparatoria del juicio, desformalizada y sin valor probatorio, en el procedimiento inquisitivo la fase de instrucción es la central del proceso penal. De hecho, en la mayoría de los casos, las sentencias se fundan en las pruebas producidas durante el sumario, las cuales, por las características de este último, no fueron objeto de control por parte del imputado, lo que implica una flagrante violación del derecho de defensa y del principio de contradicción. En el procedimiento acusatorio, en cambio, las únicas pruebas que pueden fundar la sentencia son las que se producen en el juicio público y oral, conforme con los principios de contradicción, intermediación y concentración.

Respecto de la fase de instrucción del procedimiento inquisitivo, deben destacarse otras dos características suyas que violan las garantías del debido proceso: primera, el extendido fenómeno de la delegación de funciones en funcionarios subalternos. Ello no corresponde a una característica normativa del sistema (no existen en la mayoría de las legislaciones disposiciones que la autoricen, salvo la delegación que contemplaba el artículo 72, parágrafo único del derogado Código de Enjuiciamiento Criminal), sino más bien a una disfunción del sistema inquisitivo generada en su operatividad práctica; segunda, la instrucción es secreta durante gran parte de su duración, no sólo respecto de los terceros ajenos al procedimiento, sino que también para el imputado, lo que infringe el derecho de defensa.

En el proceso acusatorio se reconoce ampliamente, como parte del derecho de defensa, el derecho del imputado de acceder a las pruebas durante la instrucción. No procede que la ley establezca un secreto total y general, aunque sea por un tiempo determinado. Sólo es admisible el secreto parcial, cuando él resulta indispensable para la eficacia de algún acto específico de la investigación⁸¹⁹

Aplicando dichos conceptos al juzgamiento de delitos de lesa humanidad, en el cual como interpretó la Sala rige el principio acusatorio, la propia Sala señaló:

Respecto de cualquier demanda -denuncia o acusación- incoada por la comisión de delitos de lesa humanidad ante los tribunales penales, éstos deben advertir que el procedimiento a seguir está contemplado en el Código Orgánico Procesal Penal, cuya expresión más depurada se encuentra en los países anglosajones. Este aspecto resulta perfectamente comprensible in abstracto, ya que tiende hacia una mayor igualdad de defensa

819 *Idem.*

entre el acusador y la defensa. Más aún en Venezuela, ante la presencia de un órgano de instrucción -Ministerio Público- encargado de recabar pruebas de cargo y de descargo.

En caso contrario, es decir, admitir una demanda por la presunta comisión de delitos de lesa humanidad al objeto de establecer una jurisdicción de excepción, excluyente del sistema acusatorio y, por tanto, nugatoria de la atribución del Ministerio Fiscal para instruir, investigar y acusar, comporta una verdadera actuación que inhabilita al juez para la función de juzgamiento, toda vez que, la admisión de la denuncia, *prima facie*, implica un precalificación jurídica o juicio anticipado y provisional sobre los hechos delatados que, posteriormente, el juez está llamado a sentenciar. Tal actuar -calificación- vulnera el principio "*ne procedat iudex ex officio*" e injiere en la competencia del Ministerio Público⁸²⁰.

Sobre la noción de tribunales ordinarios contenida en el artículo 29 de la Constitución, la Sala Constitucional consideró lo siguiente:

Cuando la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela habla de tribunales ordinarios se refiere tanto a ordinarios como a especiales, los cuales deben atender, como antes se apuntó, a la reserva legal. Hay tribunales especiales admitidos por la Constitución (artículos 258 (en materia arbitral -justicia de paz-), en concordancia con el artículo 178; 259 (jurisdicción contenciosa); 260 (jurisdicción de los pueblos indígenas); 261 (jurisdicción penal militar); 297 (jurisdicción contencioso electoral), en contraposición a los tribunales prohibidos por ella, ex artículo 49.4 (tribunales de excepción).

En suma, todo juez predeterminado por la ley es natural, es decir, ordinario, por oposición a los tribunales de excepción. Los tribunales militares son ordinarios, aunque sean especiales, pues ordinario no se opone a especial sino a excepcional (juez *ad hoc*) vedado por el artículo 49.4 constitucional (Juan Montero Aroca, *Sobre la imparcialidad y la compatibilidad de funciones procesales*, Valencia (España), *Tirant lo Blanch* alternativa, 1999).

Para ilustrar el aserto anterior, es importante acudir al origen de lo que por "especial" y "especialización" debemos entender. Guillermo Cabanellas, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 21ª ed., Tomo III, Heliasta, Buenos Aires, 1998, p. 547, define por "especial" y "especialidad" lo siguiente:

"ESPECIAL. Singular, privativo, particular, exclusivo, adecuado, propio, extraordinario, fuera de lo común o corriente. Que requiere determinados conocimientos, con misión asignada para el caso, fuera de código o reglamentación ordinaria, excepcional. Anómalo. De mejor calidad. De mayor rendimiento a solidez. De individualidad singular, referido a los delitos, los tipificados y sancionados en norma distinta al código penal, personal o a medida".

"ESPECIALIDAD. Singularidad, particularidad, condición privativa. Caso particular. Conocimientos teóricos o prácticos de índole genuina en una ciencia o arte. Intensificación del estudio o del ejercicio en alguna de las ramas concretas de la Enciclopedia Jurídica y de las actividades conectadas con ella".

Este criterio de clasificación de la jurisdicción tiene relación estrecha con el relativo a la jurisdicción especial o especializada. Más que tratarse de una clasificación de materias, esta división es de los asuntos que se ventilan a través de la función jurisdiccional, y se enfoca al contenido del proceso y no al proceso mismo. Es decir, se refiere más a

la naturaleza de los litigios que a la de los procesos. Todo esto provoca una distribución de funciones, de competencias. Ello ocasiona que en algunos sistemas los tribunales se dividan en civiles y penales, en otros sistemas hay además tribunales laborales, administrativos, fiscales, mercantiles, clasificaciones todas basadas en la naturaleza del conflicto o litigio y que redundan en una especialización sustantiva la cual, en términos generales, es de gran utilidad y que se funda, como ya lo hemos dicho, en un criterio de división del trabajo.

De la clasificación del término "jurisdicción", nos es útil el de "jurisdicción especializada o especial", pues él refiere aquellos casos en que existen organismos o autoridades estatales, dotados de jurisdicción por parte del Estado, para decidir y aplicar el derecho en determinadas materias, independientemente de la existencia de los tribunales judiciales, quienes históricamente están dedicados a procesos de jurisdicción ordinaria.

De acuerdo con lo dicho hasta ahora, ¿cuál es el sentido que debe atribuirse a la expresión tribunales ordinarios a los cuales se refiere el artículo 29 constitucional? La Exposición de Motivos es meridianamente clara al referir que la Constitución impone al Estado la obligación de investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades, al tiempo que establece, sin excepción, que las violaciones de tales derechos y los delitos de lesa humanidad serán investigados por los tribunales ordinarios, al objeto de excluir a los tribunales militares o de excepción de cualquier investigación al respecto.

Así, los ciudadanos inculcados -bien que se trate de altos funcionarios (artículo 266 constitucional, numerales 2 y 3), o de funcionarios subordinados por órdenes superiores- por los delitos contra los derechos humanos y los delitos de lesa humanidad, deben ser juzgados por aquellos tribunales ordinarios que lo sean según la competencia que le haya sido atribuida, en concordancia con la condición del sujeto imputado.

En el caso concreto del Presidente de la República, el artículo 266.2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con el artículo 377 del Código Orgánico Procesal Penal, prevé expresamente que corresponde al Tribunal Supremo de Justicia en Sala Plena declarar si hay o no mérito para su enjuiciamiento, "previa querrela del Fiscal General de la República". También debe mediar la autorización del enjuiciamiento por parte de la Asamblea Nacional, de acuerdo con lo dispuesto por el referido artículo 266.2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con el artículo 378 del Código Orgánico Procesal Penal, preceptos que no excluyen ningún delito, sea común o político, de este procedimiento⁸²¹.

En relación con los beneficios en el proceso penal, en especial con el indulto y la amnistía, también referidos en el artículo 29 de la Constitución, y sobre el antejuicio de méritos como privilegio de altos funcionarios públicos en la misma sentencia citada, la Sala Constitucional señaló:

Que el indulto, tanto general como particular, no actúa sobre la realidad jurídica de un acto calificado como delito, ni afecta a la ilicitud en cuanto tal, sino que opera sobre su sanción, sea para excluirla sea para mitigarla. Por tanto, presupone siempre un hecho punible que, a diferencia de lo que puede suceder con la amnistía, permanece incólume. Con él no se censura la norma calificadora de un acto como ilícito penal; simplemente se excepciona su aplicación en un caso concreto (indulto particular) o para una pluralidad de personas o de supuestos (indulto general).

Por el contrario, la amnistía suele definirse como una derogación retroactiva que puede afectar bien a la norma que califica a un acto como ilícito penal, bien a la que dispone

821 *Idem*.

-como consecuencia de la verificación de un acto así calificado- la imposición de una sanción. En su grado máximo, y en honor a la etimología de la expresión, comporta la inexistencia en derecho de actos jurídicamente ciertos, una suerte de amnesia del ordenamiento respecto de conductas ya realizadas y perfectamente calificadas (o calificables) -tipicidad objetiva- por sus órganos de garantía. Efectos tan radicales han llevado siempre a sostener que sólo puede actuarla el poder legislativo, aunque es común adscribirla a la órbita de la gracia, incluso cuando ésta viene atribuida al Jefe del Estado. Esa adscripción se explica, sin duda, por causa del componente exculpatorio de la amnistía -común al que es propio del indulto en sus dos variantes-; en propiedad, la amnistía no sólo exculpa, sino que, más aún, puede eliminar de raíz el acto sobre el que se proyecta la inculpación o la norma resultante de ésta.

Por lo que concierne a la prohibición de beneficios que puedan conllevar a la impunidad en la comisión de los delitos contra los derechos humanos y los delitos de lesa humanidad, el mismo Constituyente aclara el sentido que pretende asignarle a los mismos cuando expresamente incluye el indulto y la amnistía dentro de dichos beneficios. En efecto y por cuanto estas dos instituciones, tal como se apuntó, extinguen la acción penal dirigida a castigar una determinada conducta delictiva y/o hacen cesar la condena y sus efectos, se prohíbe su aplicación ante la gravedad que implica las violaciones a los derechos humanos.

La Sala observa, sin embargo, conforme a lo decidido por ella en su Sentencia n° 1472/2002 del 27 de junio, que no es oponible *stricto sensu* el contenido del artículo 29 constitucional a las fórmulas alternativas del cumplimiento de la pena (suspensión condicional [artículos 42 y siguientes del Código Orgánico Procesal Penal], suspensión condicional de la ejecución de la pena, fórmulas alternativas del cumplimiento de la pena y la redención judicial de la pena por el estudio y el trabajo -Libro Quinto, Capítulo Tercero *eiusdem*-), pues tales fórmulas no implican la impunidad.

Recientemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Caso: *Barrios Altos*, sentencia de 14 de marzo de 2001). Es decir, existe imposibilidad material en la aplicación de aquellas normas dictadas con posterioridad a la ocurrencia de hechos de esta naturaleza, con la intención de vedar u obstaculizar su esclarecimiento, identificar y juzgar a sus responsables e impedir a las víctimas y familiares conocer la verdad y recibir la reparación, si a ello hubiere lugar.

Lo considerado hasta ahora impone analizar si el antejuicio de mérito, respecto del juzgamiento de los Altos Personeros del Estado, que gozan tal prerrogativa, constituye un beneficio procesal que pueda conllevar a la impunidad.

El antejuicio de mérito es una institución procesal constitucional cuyo objeto fundamental, previo a un procedimiento, es determinar si existe una "causa probable" que permita autorizar el enjuiciamiento (juicio de fondo) de los altos funcionarios a que se refiere el artículo 266, numerales 2 y 3 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuyo régimen jurídico tiene como orden sistemático y jerarquizado a la Constitución, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el Código Orgánico Procesal Penal. Esta institución debe conservar, en su dimensión, el ejercicio por parte del *sub júdice* de sus derechos fundamentales, a fin de evitar nulidades o reposiciones innecesarias, en garantía, más que de los sujetos procesales, de la sociedad y sus valores éticos y políticos.

La entonces Corte Suprema de Justicia, al analizar la figura del antejuicio de mérito, en su sentencia del 25-06-92, recaída en el caso: Antonio Ríos estableció que dicha figura no constituye sino una etapa previa al posible enjuiciamiento de aquellos funcionarios respecto de los cuales la ley fundamental de la República lo consagra como una forma de resguardar el cumplimiento de sus funciones, ya que dicho procedimiento evita el entorpecimiento producido por la instrucción de causas penales posiblemente temerarias o infundadas. En el antejuicio no se dicta propiamente una sentencia de condena, sino que tiene como fin último, eliminar un obstáculo procesal para que un ciudadano comparezca en juicio, donde tendrá oportunidad para invocar la garantía de la presunción de inocencia.

El antejuicio de mérito no implica, en modo alguno, la búsqueda de la comprobación plena del cuerpo del delito ni de la culpabilidad del funcionario en relación con el cual opera dicho procedimiento especial, como si se tratase de un juicio propiamente tal, tiene por objeto el análisis y estudio previo de las actas procesales, para establecer si de los hechos derivan o emergen presunciones graves de la comisión de un hecho punible y de que en su perpetración está comprometida la responsabilidad del funcionario.

De todo lo dicho, se sigue: a) no se exige prueba fehaciente o plena para autorizar el enjuiciamiento; b) constituye un requisito de procesabilidad que, como una etapa previa, genera una presunción racional de que un alto funcionario "pudo" ser el autor de un hecho punible; c) el juez elimina un obstáculo "el privilegio" a los efectos de la instauración de un juicio con todas las garantías propias del debido proceso; d) se trata de una etapa previa, presuntiva, cuya conclusión no constituye una sentencia de condena o declaratoria de inocencia; y e) no produce cosa juzgada.

En definitiva, el antejuicio de mérito no constituye un beneficio procesal que pueda conllevar la impunidad, se trata de un presupuesto de procesabilidad previa al juicio mismo, en atención a la investidura de los altos funcionarios. Cuando se pretenda el enjuiciamiento de alguno de ellos, deberá cumplirse con el procedimiento previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Artículo 266, numerales 2 y 3) y en el *Código Orgánico Procesal Penal* (Libro Tercero, Título Cuarto, artículos 377 al 381)⁸²².

En conclusión, la Sala Constitucional en su sentencia citada N° 3167 de 9 de diciembre de 2002, con base en los anteriores criterios, concluyó con las siguientes afirmaciones en torno a la interpretación del artículo 29 de la Constitución:

1.- No puede un tribunal penal ordinario actuar ex officio en los casos de denuncias o acusación por la presunta comisión de los delitos de lesa humanidad, previstos en el artículo 29 constitucional; debe existir acusación o querrela por parte del Ministerio Público o por parte de la víctima -en cuyo caso, la documentación respectiva deberá remitirse al órgano instructor-, previa investigación de los hechos inquiridos y de la instrucción respectiva.

2.- La investigación, instrucción y comprobación de los hechos denunciados ante la presunta comisión de los delitos contemplados en el antedicho artículo 29, corresponde al Ministerio Público o a los órganos que actúen bajo su supervisión, por lo tanto, no puede un Tribunal de Control -ordinario- admitir denuncias o acusaciones por la presunta comisión de delitos de lesa humanidad ni instar y remitir las actuaciones a dicho órgano, puesto que ello implicaría la subversión del sistema de corte acusatorio sobre el que descansa el proceso penal, y, por ende, el debido proceso. Sin embargo, los juzgados de control podrán ejercer actos de investigación bajo la supervisión del Ministerio Fiscal, conforme lo indicado *supra*.

3.- Cuando la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela habla de tribunales ordinarios se refiere tanto a ordinarios como a especiales, los cuales deben atender, como antes se apuntó, a la reserva legal, toda vez que la obligación por parte del Estado de investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos y los delitos de lesa humanidad cometidos por sus autoridades, establece, sin excepción, que serán investigados por los tribunales ordinarios, al objeto de excluir a los tribunales militares o de excepción de cualquier investigación al respecto. Así, los ciudadanos inculcados -bien que se trate de altos funcionarios (artículo 266 constitucional, numerales 2 y 3), o de funcionarios subordinados por órdenes superiores- por los delitos contra los derechos humanos y los delitos de lesa humanidad, deben ser juzgados por aquellos tribunales ordinarios que lo sean según la competencia que le haya sido atribuida, en concordancia con la condición del sujeto imputado.

4.- La interpretación que debe darse al artículo 29 de la Constitución a fin de hacerlo compatible con el proyecto axiológico de ella y con el sistema acusatorio -proceso penal venezolano-, es que en las causas por la presunta comisión de los delitos de lesa humanidad, la investigación corresponde exclusivamente al Ministerio Público o a los órganos que estén bajo su supervisión y el juzgamiento a los tribunales ordinarios, en el sentido indicado *supra*, en atención al debido proceso, previsto en el artículo 49 constitucional, en concordancia con el artículo 257 *eiusdem*.

5.- En los casos del Presidente de la República, del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, de los o las integrantes de la Asamblea Nacional o del propio Tribunal Supremo de Justicia, de los Ministros o Ministras, del Procurador o Procuradora General, del Fiscal o la Fiscal General, del Contralor o Contralora General de la República, del Defensor o Defensora del Pueblo, los Gobernadores o Gobernadoras, oficiales, generales y almirantes de la Fuerza Armada Nacional y de los jefes o jefas de misiones diplomáticas de la República, el artículo 377 del Código Orgánico Procesal Penal prevé expresamente que corresponde al Tribunal Supremo de Justicia en Sala Plena -artículo 266 constitucional, numerales 2 y 3- declarar si hay o no mérito para su enjuiciamiento, pero "previa querrela del Fiscal General de la República". También debe mediar la autorización del enjuiciamiento por parte del órgano que corresponda, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 378 *eiusdem*, en concordancia con el referido artículo 266 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, preceptos que no excluyen ningún delito, sea común o político, de este procedimiento.

En lo que atañe al caso específico del Fiscal o de la Fiscal General de la República, órgano que ostenta el monopolio de la acción penal, conocerá de la respectiva solicitud de antejuicio de mérito un Fiscal o una Fiscal General Suplente, designado (a) para el caso concreto.

6.- El proceso que debe seguirse para la investigación y juzgamiento de la presunta comisión de delitos de lesa humanidad es el establecido en el Código Orgánico Procesal Penal, fundamentalmente de corte acusatorio, donde la instrucción está encomendada al Ministerio Público -fase preparatoria- y el juzgamiento a los Tribunales de Control -fase intermedia- y Tribunales de Juicio -fase de juicio oral-.

7.- La responsabilidad penal en las causas por delitos de lesa humanidad (delitos comunes) se determinará según lo disponen la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional suscrito por Venezuela, en cuanto a la parte sustantiva; y el Código Orgánico Procesal Penal en cuanto a la parte adjetiva⁸²³.

6. *La obligación estatal de indemnizar*

De acuerdo con el artículo 30 de la Constitución⁸²⁴ se estableció la obligación del Estado de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos que le sean imputables, y a sus derechohabientes, incluido el pago y perjuicios. A tal efecto, en la Constitución se exige que el Estado adopte las medidas legislativas y de otra naturaleza, para hacer efectivas estas indemnizaciones.

El Estado, además, debe proteger a las víctimas de delitos comunes y debe procurar que los culpables reparen los daños causados.

7. *El derecho de acceso a la justicia internacional*

La Constitución de 1999, en su artículo 31⁸²⁵, también garantiza el acceso a la justicia internacional para la protección de los derechos humanos en la siguiente forma:

Artículo 31: Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos.

El Estado debe adoptar, conforme a procedimientos establecidos en la Constitución y la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo.

II. LAS GARANTÍAS JUDICIALES: EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA, EL DEBIDO PROCESO Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

De nada servirá establecer los derechos en la Constitución si no se garantiza judicialmente su efectividad. Por eso, ampliando la norma del artículo 68 de la Constitución de 1961, en la Constitución de 1999 se regula la garantía del acceso a la justicia en los siguientes términos:

Artículo 26: Toda persona tiene derecho a acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

De esta norma, se destaca no sólo el derecho de acceder a la justicia para la protección de sus derechos e intereses, incluso de carácter colectivo y difuso⁸²⁶, sino a través del uso de los recursos y medios judiciales⁸²⁷, el derecho a obtener la tutela

824 Véase nuestra propuesta en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo II, *cit.*, p. 106.

825 Véase nuestra propuesta en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo II, *cit.*, p. 107.

826 Véase sobre los intereses colectivos y difusos, Allan R. Brewer-Carías, *Justicia contencioso-administrativa*, Tomo VII, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal, 1997, pp. 83 y ss.

827 Véase por ejemplo, Jesús A. Jiménez Peraza, "El recurso de casación y el artículo 26 de la Constitución Nacional", en *Revista Themis*, N° 5 (agosto-octubre), Barquisimeto, 2000, pp. 13-136.

efectiva de los derechos e intereses, y además, el derecho a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

La Constitución además, regula con precisión las garantías judiciales específicas de protección de los derechos, libertades y garantías constitucionales denominadas acción de amparo y acción de *habeas corpus* y en cierta forma, la acción de *habeas data*, que serán analizadas al final de esta *Octava Parte*.

1. *El derecho de acceso a la justicia*

A. *El acceso a la justicia y el principio pro actione*

En cuanto al derecho de acceso a la justicia⁸²⁸, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1913 de 17 de octubre de 2000 (Caso: *Nieves Semidey*) ha exigido su interpretación conforme al principio *por actione* o *favor actionis*, en la siguiente forma:

Sin embargo, considera la Sala que el presente caso debe analizarse a la luz del principio "*favor actionis*", y en tal sentido se ha señalado que resulta esencial para el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva el principio *pro actione* que exige una interpretación de las normas que rigen el acceso a los Tribunales del modo más favorable para la acción y no de tal manera que la obtención de una resolución sobre el fondo (modo normal de finalización de un proceso y de cumplimiento de la tutela judicial), se vea dificultada u obstaculizada con interpretaciones rigoristas o indebidamente restrictivas de aquellas normas procesales. De allí que los órganos jurisdiccionales deban interpretar y aplicar los presupuestos, requisitos y reglas procesales de acceso a la justicia, tanto en vía principal como en la de los recursos, del modo en que mejor cumplan con su finalidad, que no es otra que la de regular el camino o iter procedimental, garantizando los derechos de todas las partes para llegar a la decisión final o de fondo, positiva o negativa, que es lo que las partes en realidad postulan. Por ello la distinción entre requisitos ineludibles o inexcusables y salvables o subsanables, así como la necesidad de interpretar los mismos de un modo en que se favorezca la subsanación de los defectos susceptibles de reparación y, por ende, la defensa de los derechos e intereses cuya tutela se reclama, sin denegar esa protección mediante una aplicación desproporcionada de las normas procesales y teniendo en cuenta -en ejercicio de ese *favor actionis*- la entidad del defecto⁸²⁹.

828 Véase en general, José R. Duque Corredor, "El acceso a la justicia como derecho fundamental en el contexto de la democracia y de los derechos humanos", en *Revista de derecho del Tribunal Supremo de Justicia*, N° 6, Caracas, 2002, pp. 379 a 389; Judith Useche, "El acceso a la justicia en el nuevo orden constitucional venezolano", en *Bases y principios del sistema constitucional venezolano (Ponencias del VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional realizado en San Cristóbal del 21 al 23 de Noviembre de 2001)*, Volumen II, pp. 29-76; Lourdes Cortes de Arangon, "El acceso de los administrados al sistema jurídico: ¿un derecho vivo?", en *Estudios de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, Volumen I, Imprenta Nacional, Caracas, 2001, pp. 275-305.

829 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 138.

B. *La protección de los intereses difusos y colectivos*

a. *La caracterización de los intereses colectivos y difusos*

Como se ha dicho, una de las innovaciones constitucionales al consagrar el derecho de acceso a la justicia, ha sido la consagración expresa de la protección judicial de los intereses colectivos y difusos⁸³⁰, y no sólo de los intereses subjetivos y particulares.

Estos han sido caracterizados por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en la sentencia N° 656 de 30 de junio de 2000 (*Caso: Defensor del Pueblo vs. Comisión Legislativa Nacional*), de acuerdo con los siguientes argumentos:

Cuando los derechos y garantías constitucionales que garantizan al conglomerado (ciudadanía) en forma general una aceptable calidad de la vida (condiciones básicas de existencia), se ven afectados, la calidad de la vida de toda la comunidad o sociedad en sus diversos aspectos se ve desmejorada, y surge en cada miembro de esa comunidad un interés en beneficio de él y de los otros componentes de la sociedad en que tal desmejora no suceda, y en que si ya ocurrió sea reparada. Se está entonces ante un *interés difuso* (que genera derechos), porque se difunde entre todos los individuos de la comunidad, aunque a veces la lesión a la calidad de la vida puede restringirse a grupos de perjudicados individualizables como sectores que sufren como entes sociales, como pueden serlo los habitantes de una misma zona, o los pertenecientes a una misma categoría, o los miembros de gremios profesionales, etc. Sin embargo, los afectados no serán individuos particularizados, sino una totalidad o grupos de personas naturales o jurídicas, ya que los bienes lesionados, no son susceptibles de apropiación exclusiva por un sujeto...

Con los derechos e *intereses difusos o colectivos*, no se trata de proteger clases sociales como tales, sino a un número de individuos que pueda considerarse que representan a toda o a un segmento cuantitativamente importante de la sociedad, que ante los embates contra su calidad de vida se sienten afectados en sus derechos y garantías constitucionales destinados a mantener el bien común, y que en forma colectiva o grupal se van disminuyendo o desmejorando, por la acción u omisión de otras personas...

Independientemente del concepto que rija al *derecho o interés difuso*, como parte que es de la defensa de la ciudadanía, su finalidad es satisfacer necesidades sociales o colectivas, antepuestas a las individuales. El *derecho o interés difuso*, debido a que la lesión que lo infringe es general (a la población o a extensos sectores de ella), vincula a personas que no se conocen entre sí, que individualmente pueden carecer de nexo o re-

830 Véase en general, José L. Villegas Moreno, "Los intereses difusos y colectivos en la Constitución de 1999", en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 2 (enero-junio). Editorial Sherwood, Caracas, 2000, pp. 253-269; Ana E. Araujo García, "El principio de la tutela judicial efectiva y los intereses colectivos y difusos", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 2703-2717; Ana Elvira Araujo, "El principio de la tutela judicial efectiva y los intereses colectivos y difusos", *Revista de derecho del Tribunal Supremo de Justicia*, N° 4, Caracas, 2002, pp. 1 a 29; Mariolga Quintero Tirado, "Aspectos de una tutela judicial ambiental efectiva", en *Nuevos estudios de derecho procesal, Libro Homenaje a José Andrés Fuenmayor*, Vol. II, Tribunal Supremo de Justicia, Colección Libros Homenaje, N° 8, Caracas, 2002 pp. 189 a 236; Flor M. Ávila Hernández, "La tutela de los intereses colectivos y difusos en la Constitución venezolana de 1999", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 2719-2742.

laciones jurídicas entre ellas, que en principio son indeterminadas, unidas sólo por la misma situación de daño o peligro en que se encuentran como miembros de una sociedad, y por el derecho que en todos nace de que se les proteja la calidad de la vida, tutelada por la Constitución...

Es la afectación o lesión común de la calidad de vida, que atañe a cualquier componente de la población o de la sociedad como tal, independientemente de las relaciones jurídicas que puedan tener con otros de esos indeterminados miembros, lo que señala el contenido del *derecho e interés difuso*.

Pero es esa defensa del bien común afectado, el que hace nacer en los miembros de la sociedad un interés procesal que les permite accionar, a causa de la necesidad de exigir al órgano jurisdiccional que mantenga la calidad de vida, si es que el lesionante se la niega...

Si bien es cierto que hay bienes jurídicos transpersonales o suprapersonales, en contraposición con los individuales, no es menos cierto que el *derecho o interés difuso* se refiere a un bien que atañe a todo el mundo, a personas que, en principio, no conforman un sector poblacional identificable e individualizado, sino que es un bien asumido por los ciudadanos (pluralidad de sujetos), que sin vínculo jurídico entre ellos, se ven lesionados o amenazados de lesión. Ellos se fundan en hechos genéricos, contingentes, accidentales o mutantes que afectan a un número indeterminado de personas y que emanan de sujetos que deben una prestación genérica o indeterminada. Los daños al ambiente o a los consumidores, por ejemplo, así ocurra en una determinada localidad, tienen efectos expansivos que perjudican a los habitantes de grandes sectores del país y hasta del mundo, y responden a la prestación indeterminada de protección al ambiente o de los consumidores. Esa lesión a la población, que afecta con mayor o menor grado a todo el mundo, que es captado por la sociedad conforme al grado de conciencia del grupo social, es diferente a la lesión que se localiza concretamente en un grupo, determinable como tal, aunque no cuantificado o individualizado, como serían los habitantes de una zona del país afectados por una construcción ilegal que genera problemas de servicios públicos en la zona. Estos intereses concretos, focalizados, son los *colectivos*, referidos a un sector poblacional determinado (aunque no cuantificado) e identificable, aunque individualmente, dentro del conjunto de personas existe o puede existir un vínculo jurídico que los une entre ellos. Ese es el caso de las lesiones a grupos profesionales, a grupos de vecinos, a los gremios, a los habitantes de un área determinada, etc. A estos intereses focalizados se contraponen los que afectan sin distinción a todo el mundo, o a amplias categorías o capas de la población, así la mayoría no se sienta lesionada, ya que muchas veces la cultura colectiva que es la que permite concientizar la lesión, puede fallar en reconocerla. Son los *difusos* los de mayor cobertura, donde el bien lesionado es más generalizado, ya que atañe a la población en extenso, y que al contrario de los *derechos e intereses colectivos*, surgen de una prestación de objeto indeterminado; mientras que en los *colectivos*, la prestación puede ser concreta, pero exigible por personas no individualizables.

Consumidores son todos los habitantes del país. El daño a ellos como tales, atiende a un bien *supra* individual o *supra* personal, y a una prestación indeterminada a favor de ellos, por los manipuladores de bienes y servicios. Su calidad de vida se disminuye, tomen o no conciencia de ello, ya que muchos mecanismos de comunicación masiva podrían anular o alterar la conciencia sobre la lesión. El interés de ellos, o de los afectados, por ejemplo, por los daños al ambiente, es *difuso*, e igual es el derecho que les nace para precaver o impedir el daño.

El interés de los vecinos de una urbanización, o un barrio, que se ve desmejorado en sus servicios públicos por una construcción, por ejemplo, también responde a un bien jurídico suprapersonal, pero es determinable, localizable en grupos específicos, y ese es

el interés que permite la acción colectiva. Ese es el *interés colectivo*, él da lugar a los *derechos colectivos*, y puede referirse a un objeto jurídico determinado.

Lo que sí es cierto en ambos casos (*difusos y colectivos*) es que la lesión la sufre el grupo social por igual, así algunos no se consideren dañados porque consienten en ella, estando esta noción en contraposición a la lesión personal dirigida a un bien jurídico individual. Esta diferencia no impide que existan lesiones mixtas que un mismo hecho toque a un bien jurídico individual y a uno supraindividual⁸³¹.

En consecuencia, en los casos en los cuales se inicie un juicio para la defensa de intereses colectivos o difusos, quien ejerza la representación en el juicio o sea parte en el mismo, puede también alegar la cuestión de constitucionalidad para el ejercicio, por el juez, del control difuso de la constitucionalidad.

b. *La legitimación para representar los intereses colectivos y difusos*

Si bien la Constitución atribuye expresamente al Defensor del Pueblo la atribución de amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos y difusos de las personas contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los servicios públicos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a los administrados de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo del funcionamiento de los servicios públicos (art. 281,2), la legitimación activa para proteger esos derechos e intereses colectivos y difusos no está reservada en exclusiva a dicho funcionario.

La Sala Constitucional se refirió a esta problemática en sentencia N° 3 de 22 de enero de 2001 (Caso: *Roraima Quiñonez vs. Universidad de Carabobo*), en la cual citó dos precedentes decisiones de la misma Sala, de 30 de junio y 21 de noviembre de 2000, en la siguiente forma:

En el primero de éstos, luego de exponer una serie de consideraciones acerca de la naturaleza jurídica de los intereses colectivos y difusos, la Sala Constitucional señaló:

...En consecuencia, cualquier persona procesalmente capaz, que va a impedir el daño a la población o a sectores de ella a la cual pertenece, puede intentar una acción por "intereses difusos" o colectivos (...) Igualmente, cuando los daños o lesiones atentan contra grupos de personas vinculadas jurídicamente entre sí, o pertenecientes a la misma actividad, la acción por intereses colectivos, cuya finalidad es idéntica a la de los "intereses difusos", podrá ser incoada por las personas jurídicas que reúnan a los sectores o grupos lesionados, y aun por cualquier miembro de ese sector o grupo, siempre que obren en defensa de dicho segmento social...

Por su parte, el segundo de los fallos aludidos señala:

...mientras no existan leyes que los limiten, las acciones por derechos o intereses difusos o colectivos, dirigidos los primeros a proteger la calidad de vida, podrán no

831 Destacados nuestros. Véase sentencia de la Sala Constitucional N° 656 de 30-06-2000, Caso: *Defensor del Pueblo vs. Comisión Legislativa Nacional*. Citada en la sentencia de la Sala Constitucional N° 279 de 19-2-2002 (Caso: *Ministerio Público vs. Colegio de Médicos del Distrito Capital*) como Caso: *Dilia Parra Guillén*, en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002 (En prensa).

sólo ser incoadas por organismos públicos o privados, sino por los particulares, como consecuencia del derecho de acceso a la justicia que el artículo 26 de la Constitución consagra...”.

De los anteriores fallos se desprende -no podía ser de otra manera- que la Defensoría del Pueblo no ostenta el monopolio exclusivo para intentar acciones en representación de intereses colectivos o difusos, como sostiene el presunto agraviado, sino que habrá que examinar las peculiaridades de cada caso para determinar si un particular puede ostentar este tipo de legitimación procesal, sobre la base de determinar la existencia de un vínculo fáctico o jurídico con la entidad o grupo en cuestión que pretende representar que lo habilite en ese sentido. A mayor abundamiento, observa esta Sala que, en el caso concreto citado por el presunto agraviante en este procedimiento, a saber, la sentencia dictada por la Sala Constitucional el 20 de diciembre de 2000 (Caso: *Tendido Eléctrico*) el punto debatido en cuanto a la legitimación para accionar en representación de un determinado grupo indígena, fue dilucidado más sobre la base de la interpretación de las atribuciones constitucionales del Defensor del Pueblo, que en atención a la consagración de los intereses difusos o colectivos contenida en el artículo 26 constitucional, por lo cual, dicha interpretación no es susceptible de aplicación a la situación bajo análisis. En todo caso, en dicha sentencia la conclusión a la que llegó el Juzgador no se compadece con la planteada por el presunto agraviante, pues de ninguna manera en el mismo se concluyó que únicamente el Defensor del Pueblo ostenta la legitimación excluyente para accionar en representación de intereses colectivos y difusos⁸³².

La Sala Constitucional,, por otra parte, en sentencia N° 279 de 19 de febrero de 2002 (Caso: *Ministerio Público vs. Colegio de Médicos del Distrito Capital*), negó competencia al Ministerio Público para intentar acciones en representación de intereses colectivos o difusos⁸³³,

Por otra parte, la Sala Constitucional también a negado legitimación a los Estados y Municipios (y sus Gobernadores y Alcaldes) para representar en juicio a los intereses colectivo o difusos, como lo ha sostenido en la sentencia N° 1395 de 21 de noviembre de 2000 (Caso: *Gobernación del Estado Mérida Vs. Ministerio de Finanzas*), al expresar, respecto de la interposición de acciones por Gobernadores de Estado:

Invocando la protección de derechos e intereses difusos y colectivos, esta Sala asentó criterio mediante decisión del 30 de junio de 2000 (Caso: *Defensoría del Pueblo vs. Comisión Legislativa Nacional*) y expresó lo siguiente:

Conforme a lo explicado, las acciones en general por derechos e intereses difusos o colectivos pueden ser intentadas por cualquier persona, natural o jurídica, venezolana o extranjera domiciliada en el país, que mediante el ejercicio de esta acción, accede a la justicia. El Estado venezolano, como tal, carece de ella, ya que tiene mecanismos y otras vías para lograr el cese de las lesiones a esos derechos e intereses, sobre todo por la vía administrativa, pero la población en general está legitimada para incoarlas, en la forma que explica este fallo, y ellas pueden ser interpuestas por la Defensora del Pueblo, ya que según el artículo 280 de la Carta Fundamental, la Defensoría del Pueblo tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los intere-

832 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001 (En prensa).

833 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002 (En prensa).

ses legítimos, colectivos y difusos de los ciudadanos. A juicio de esta Sala, la norma señalada no es excluyente y no prohíbe a los ciudadanos el acceso a la justicia en defensa de los derechos e intereses difusos y colectivos, ya que el artículo 26 de la vigente Constitución consagra el acceso a la justicia a toda persona, por lo que también los particulares pueden accionar, a menos que la ley les niegue la acción. Dentro de la estructura del Estado, y al no tener atribuidas tales funciones, sólo la Defensoría del Pueblo (en cualquiera de sus ámbitos: nacional, estadal, municipal o especial) puede proteger a las personas en materia de intereses colectivos o difusos, no teniendo tal atribución (ni la acción), ni el Ministerio Público (excepto que la ley se la atribuya), ni los Alcaldes, ni los Síndicos Municipales, a menos que la ley se las otorgue.

En consecuencia, no pueden los Estados y los Municipios incoar acciones por derechos e intereses difusos y colectivos, a menos que la ley expresamente las conceda, y así se declara.

Los derechos e intereses difusos y colectivos persiguen mantener en toda la población o en sectores de ella, una aceptable calidad de vida, en aquellas materias cuya prestación general e indeterminada de tal calidad de vida corresponde al Estado o a los particulares. Se trata de derechos e intereses colectivos que pueden coincidir con derechos e intereses individuales, pero que conforme al artículo 26 de la Constitución vigente pueden ser accionados por cualquier persona que invoque un derecho o interés compartido con la ciudadanía en general o con un sector de ella, y que teme o ha sufrido, como parte integrante de esa colectividad, una lesión en su calidad de vida, a menos que la ley le niegue la acción.

Ahora bien, correspondiendo al Estado venezolano mantener las condiciones aceptables de calidad de la vida, no pueden sus componentes solicitar de él dicha prestación; por ello, dentro de la estructura del Estado, el único organismo que de pleno derecho puede incoar tales acciones es la Defensoría del Pueblo, ya que representa al pueblo y no al Estado Venezolano, al igual que otros entes públicos a quienes la ley, por iguales razones de representatividad, expresamente otorgue tales acciones⁸³⁴.

c. *Requisitos para la representación judicial de los intereses colectivos o difusos*

Ahora bien, en todo caso de acciones intentadas en defensa de intereses colectivos o difusos, como también lo ha precisado la Sala Constitucional en sentencia N° 1048 de 17-08-2000 (Caso: *William Ojeda vs. Consejo Nacional Electoral*), para hacerlos valer en juicio, es necesario que se conjuguen los siguientes factores:

1. Que el que acciona lo haga en base no sólo a su derecho o interés individual, sino en función del derecho o interés común o de incidencia colectiva.
2. Que la razón de la demanda (o del amparo interpuesto) sea la lesión general a la calidad de vida de todos los habitantes del país o de sectores de él, ya que la situación jurídica de todos los componentes de la sociedad o de sus grupos o sectores, ha quedado lesionada al desmejorarse su calidad común de vida.
3. Que los bienes lesionados no sean susceptibles de apropiación exclusiva por un sujeto (como lo sería el accionante).

834 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 329 y ss.

4. Que se trata de un derecho o interés indivisible que comprenda a toda la población del país o a un sector o grupo de ella.
5. Que exista un vínculo, así no sea jurídico, entre quien demanda en interés general de la sociedad o de un sector de ella (interés social común), nacido del daño o peligro en que se encuentra la colectividad (como tal). Daño o amenaza que conoce el Juez por máximas de experiencia, así como su posibilidad de acacimientto.
6. Que exista una necesidad de satisfacer intereses sociales o colectivos, antepuestos a los individuales.
7. Que el obligado deba una prestación indeterminada, cuya exigencia es general⁸³⁵.

Ahora bien, en virtud de este reconocimiento constitucional de la tutela judicial de los intereses difusos y colectivos, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo ha admitido excepcionalmente la posibilidad del ejercicio de la acción de amparo en protección de derechos colectivos y difusos, como el de los electores en sus derechos políticos, e incluso ha acordado medidas cautelares con efectos *erga omnes* "tanto para las personas naturales y organizaciones que han solicitado la protección de amparo constitucional como para todos los electores en su conjunto"⁸³⁶.

La Sala Constitucional, en esta misma orientación, interpretó el artículo 26 de la Constitución en forma amplia en cuanto al ejercicio de la acción de amparo extendida a la protección de derechos colectivos o difusos, señalando lo siguiente:

En consecuencia, cualquier persona procesalmente capaz que va a impedir el daño a la población o a sectores de ella a la cual pertenece, puede intentar una acción por intereses difusos o colectivos, y si ha sufrido daños personales, pedir sólo para sí (acumulativamente) la indemnización de los mismos. Esta interpretación fundada en el artículo 26, hace extensible la legitimación activa a las asociaciones, sociedades, fundaciones, cámaras, sindicatos, y demás entes colectivos, cuyo objeto sea la defensa de la sociedad, siempre que obren dentro de los límites de sus objetivos societarios, destinados a velar por los intereses de sus miembros en cuanto a lo que es su objeto...

...A pesar de tratarse de un derecho o un interés general del cual goza el accionante, lo que permite amplitud de demandantes, él personalmente debe temer la lesión o haberla sufrido o estarla sufriendo como parte de la ciudadanía, por lo que carecerá de legitimación quien no esté domiciliado en el país, o no pueda ser alcanzado por la lesión, situación ésta que separa estas acciones de las populares.

Quien demanda con base a derechos o intereses colectivos, deberá hacerlo en su condición de miembro o vinculado al grupo o sector lesionado, y que por ello sufre la lesión conjuntamente con los demás, por lo que por esta vía asume un interés que le es propio y le da derecho de reclamar el cese de la lesión para sí y para los demás, con quienes comparte el derecho o el interés. Se trata de un grupo o sector no individualizado, ya que si lo fuese, se estaría ante partes concretas⁸³⁷.

835 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 83, (julio-septiembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 325 y ss.

836 Sentencia de la Sala Constitucional N° 483 de 29-05-2000, caso: "*Queremos Elegir*" y otros, *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 489-491. En igual sentido sentencia de la misma Sala N° 714 de 13-07-2000, caso: *APRUM*.

837 Véase sentencia de la Sala Constitucional N° 656 de 05-06-2001, Caso: *Defensor del Pueblo vs. Comisión Legislativa Nacional*.

3. *El derecho a la tutela judicial efectiva y a obtener decisión oportuna*

Ahora bien, una de las importantes innovaciones de la Constitución de 1999 ha sido la previsión expresa del derecho a la tutela judicial efectiva⁸³⁸ que proviene del constitucionalismo español (art. 24,1 Constitución de 1978), el cual, conforme lo ha interpretado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia N° 269 de 25 de abril de 2000,

Alcanza implícitamente dentro de su contenido a otros derechos fundamentales como lo son a) el derecho de acceso a la jurisdicción que se encuentra expresamente mencionado en el aludido artículo 26; b) el derecho a la defensa y al debido proceso, los cuales han sido especialmente desarrollados en el artículo 49 constitucional, y c) el derecho a una decisión oportuna y eficaz -al que alude el único aparte del artículo 26, el cual, a su vez comprende el derecho a la tutela cautelar de las partes en juicio y el correlativo poder cautelar general del juez para asegurar la efectividad del fallo definitivo⁸³⁹.

Esta norma fundamental del artículo 26, además, incorpora a nuestro constitucionalismo el derecho de rango constitucional a la celeridad judicial, al cual ya hemos hecho referencia en la *Tercera Parte*.

Además, en el mismo artículo constitucional se establecen los principios generales del sistema judicial⁸⁴⁰ a los cuales también se ha hecho referencia al comentar las previsiones relativas al Estado de Justicia, al establecer que:

El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismo o reposiciones inútiles.

El artículo 26 de la Constitución, dentro de las garantías procesales referidas a la tutela judicial efectiva establece el derecho a obtener una sentencia fundada en derecho que ponga fin al proceso. Sobre esto, la Sala Constitucional en sentencia N° 609 de 25 de marzo de 2002, ha precisado que “el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, se compone, entre otras, de dos exigencias: 1) que las sentencias sean motivadas, y 2) que sean congruentes. De manera que una sentencia inmotivada no puede considerarse fundada en derecho, siendo lesiva del artículo 26 de la Constitución”⁸⁴¹. Por lo demás, la autoridad judicial como parte del derecho a la tutela judicial efectiva, está llamada a ejecutar o hacer ejecutar sus decisiones.

838 Véase en general, Véase Ingrid Cancelado Ruíz, “La tutela judicial efectiva y la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración Pública a la luz de la Constitución de 1999”, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 4 (enero-junio), Editorial Sherwood, Caracas, 2001, pp. 75-139; Rafael G. Prado Moncada, “De nuevo sobre el derecho a la tutela judicial efectiva (Avances normativos a raíz de la Constitución de 1999)”, en *Revista de Derecho Administrativo*, N° 9 (mayo-agosto), Editorial Sherwood, Caracas, 2000, pp. 93-119.

839 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 281.

840 Véase en general, Carlos J. Sarmiento Sosa, *La justicia en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 2000, pp. 49 y ss.

841 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, p. 148 (En prensa)

Sobre ello, la Sala Político Administrativa ha destacado que ese principio:

Viene a apuntalar una corriente jurisprudencial y doctrinaria según la cual no hay verdadera justicia sin medios que permitan la anticipación del fallo o la prevención de su ejecución; de suerte, que ante una evidente lesión a un derecho constitucional y aun sin necesidad de solicitud expresa, los jueces podrán hacer uso del poder cautelar general que dimana del precepto in comento, con el objeto de prodigar una tutela cautelar que mantenga indemne a las partes por el tiempo que dure el proceso o que prevenga la ejecución del fallo⁸⁴².

4. *Las garantías del debido proceso*

La más importante de las garantías constitucionales, además del acceso a la justicia y el derecho a la tutela judicial efectiva, es que la justicia se imparta de acuerdo con las normas establecidas en la Constitución y las leyes, es decir, en el curso de un debido proceso, cuyos principios se aplican no sólo en las actuaciones judiciales sino administrativas. Estas garantías al debido proceso⁸⁴³ que se han establecido detalladamente en el artículo 49, han sido analizadas extensamente por el Tribunal Supremo de Justicia, calificándoselas como una “garantía suprema dentro de un Estado de Derecho”⁸⁴⁴. Así, en sentencia N° 97 de 15 de marzo de 2000 (Caso: *Agropecuaria Los Tres Rebeldes*), la Sala Constitucional del Tribunal Supremo señaló que “se denomina debido proceso a aquél proceso que reúne las garantías indispensables para que exista una tutela judicial efectiva”, no siendo una clase determinada de proceso, “sino la necesidad de que cualquiera sea la vía escogida para la defensa de los derechos o intereses legítimos, las leyes procesales deben garantizar la existencia de un procedimiento que asegure el derecho de defensa de la parte y la posibilidad de una tutela judicial efectiva”⁸⁴⁵.

Por su parte, en sentencia N° 157 de 17 de febrero de 2000, la Sala Político Administrativa (Caso: *Juan C. Pareja P. vs. MRI*), ha precisado que:

Se trata de un derecho complejo que encierra dentro de sí, un conjunto de garantías que se traducen en una diversidad de derechos para el procesado, entre los que figuran, el derecho a acceder a la justicia, el derecho a ser oído, el derecho a la articulación de un proceso debido, derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos, derecho a un tribunal competente, independiente e imparcial, derecho a obtener una resolución de

842 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, p. 447 (En prensa)

843 Véase en general, Antonieta Garrido de Cárdenas, “La naturaleza del debido proceso en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999”, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 5 (julio-diciembre), Editorial Sherwood, Caracas, 2001, pp. 89-116; Antonieta Garrido de Cárdenas, “El debido proceso como derecho fundamental en la Constitución de 1999 y sus medios de protección”, en *Bases y principios del sistema constitucional venezolano (Ponencias del VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional realizado en San Cristóbal del 21 al 23 de Noviembre de 2001)*, Volumen I, pp. 127-144.

844 Véase sentencia N° 123 de la Sala Constitucional (Caso: *Sergio J. Meléndez*) de 17 de marzo de 2000, en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 143.

845 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 148.

fondo fundada en derecho, derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, derecho a la ejecución de las sentencias, entre otros, que se vienen configurando a través de la jurisprudencia. Todos estos derechos se desprenden de la interpretación de los ocho ordinales que consagra el artículo 49 de la Carta Fundamental.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia comparada han precisado, que este derecho no debe configurarse aisladamente, sino vincularse a otros derechos fundamentales como lo son, el derecho a la tutela efectiva y el derecho al respeto de la dignidad de la persona humana...

El artículo 49 del Texto Fundamental vigente consagra que el debido proceso es un derecho *aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas*, disposición que tiene su fundamento en el principio de igualdad ante la ley, dado que *el debido proceso significa que ambas partes en el procedimiento administrativo, como en el proceso judicial, deben tener igualdad de oportunidades, tanto en la defensa de sus respectivos derechos como en la producción de las pruebas destinadas a acreditarlos*⁸⁴⁶.

En particular, en relación con el proceso penal, la misma Sala Política administrativa ha precisado las siguientes garantías derivadas del debido proceso: el derecho al Juez natural (numeral 4 del artículo 49); el derecho a la presunción de inocencia (numeral 2 del artículo 49); el derecho a la defensa y a ser informado de los cargos formulados (numeral 1 del artículo 49); el derecho a ser oído (numeral 3 del artículo 49); el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (numeral 8 del artículo 49); el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa (numeral 1 del artículo 49); el derecho a no confesarse culpable y no declarar contra sí misma (numeral 5 del artículo 49); y el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses del procesado (artículo 26 de la Constitución)⁸⁴⁷.

A. *El derecho a la defensa*

El ordinal 1º del artículo 49 comienza por establecer no sólo el derecho a la *defensa*, sino a la *asistencia jurídica* (de abogado)⁸⁴⁸ los que considera como derechos inviolables en *todo estado y grado* de la investigación y del proceso. Adicionalmente, precisa que toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se la investiga, de *acceder a las pruebas* y de *disponer del tiempo* y de los medios adecuados para ejercer su *defensa*.

Ahora bien, el derecho a la defensa ha sido amplio y tradicionalmente analizado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo así como por la de la antigua Corte Suprema de Justicia. Por ejemplo, en la sentencia N° 3682 de 19 de diciembre de 1999, la Sala Política Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia destacó el reconocimiento constitucional del derecho a la defensa que se extiende a todas las relaciones de naturaleza jurídica que ocurren en la vida cotidiana, y con especial

846 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 135.

847 Véase sentencia N° 224 de 24-02-2000, *idem*, pp. 136 y ss.

848 La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia N° 352 de 22-03-2001 (Caso: *Colegio de Médicos del Distrito Federal vs. Federación Médica Venezolana*) en tal sentido ha señalado que "la intervención real y efectiva del abogado garantiza a las partes actuar en el proceso de la forma más conveniente para sus derechos e intereses y les permite defenderse debidamente contra la parte contraria", en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 100 y ss.

relevancia, en aquellas situaciones en las cuales los derechos de los particulares son afectados por una autoridad pública o privada; de manera que el derecho constitucional impone que en todo procedimiento tanto administrativo como judicial, “se asegure un equilibrio y una igualdad entre las partes intervinientes, garantizándole el derecho a ser oída, a desvirtuar lo imputado o a probar lo contrario a lo sostenido por el funcionario en el curso del procedimiento”. En particular, la Sala señaló:

En cuanto al procedimiento de determinación e imposición de sanciones por ilícitos tributarios, el derecho a la defensa se concreta en el derecho de los sujetos pasivos de la relación tributaria a ser debidamente notificados de cualquier acto administrativo que afecten sus derechos subjetivos o sus intereses particulares legítimos y directos; en la oportunidad que tiene el administrado para formular los descargos que le permita desvirtuar lo imputado por la Administración en el acta fiscal debidamente notificada; en el derecho del contribuyente o responsable para promover y controlar, en tiempo oportuno, la producción de cualquier prueba razonable y legalmente pertinente, antes de que la Administración adopte la decisión final sobre el fondo del asunto debatido; en el derecho a tener el libre acceso al expediente administrativo; en el derecho a conocer oportunamente las razones de hecho y de derecho que fundamentan el acto administrativo determinativo o sancionatorio, lo cual le permitirá accionar ante los organismos competentes; y en poder impugnar en la vía administrativa o judicial un acto administrativo emitido por la Administración tributaria, que afecte, en cualquier forma; sus derechos como contribuyente o responsables.

De los criterios expuestos con respecto al acta fiscal, se desprende que la función principal de la misma, es permitir que el contribuyente o responsable, conozca en forma oportuna, la existencia de los elementos de hecho que pueden configurar el supuesto normativo del ilícito fiscal que se le imputa, así como la cuantificación de la correspondiente deuda tributaria, previa determinación de la base imponible; para que, a partir de ello, pueda el contribuyente, durante el curso del procedimiento instruido, desvirtuar lo expresado en esa acta de reparo⁸⁴⁹.

Por otra parte, ha sido por la prevalencia del derecho a la defensa que la Sala Constitucional, siguiendo la doctrina constitucional establecida por la antigua Corte Suprema de Justicia⁸⁵⁰, ha desaplicado normas que consagran el principio *solve et repete*, como condición para acceder a la justicia contencioso-administrativa, por considerarlo inconstitucional. Así, en sentencia N° 321 de 22 de febrero de 2002 (Caso: *Papeles Nacionales Flamingo, C.A. vs. Dirección de Hacienda del Municipio Guacara del Estado Carabobo*)

Como consecuencia del anterior señalamiento, si la norma que sirvió de fundamento al acto administrativo tributario objeto de la presente acción de tutela En cuanto a la exigencia de pago de la obligación tributaria previo al ejercicio del recurso, debe observarse que tanto el artículo 68 de la abrogada Constitución, como el 49.1 de la vigente, facultan a la ley para que regule el derecho a la defensa, regulación que se ve atendida por el ordenamiento adjetivo. Ello en modo alguno quiere significar que sea disponible

849 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 79-80, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999.

850 Véase en particular, la sentencia de la Sala Plena de la antigua Corte Suprema de Justicia en *Revista de Derecho Público*, N° 26, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *La justicia contencioso-administrativa*, Tomo VII, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, cit., pp. 196 y ss.

para el legislador el contenido del mencionado derecho, pues éste se halla claramente delimitado en las mencionadas disposiciones; si no que por el contrario, implica un mandato al órgano legislativo de asegurar la consagración de mecanismos que aseguren el ejercicio del derecho de defensa de los justiciables, no sólo en sede jurisdiccional, incluso en la gubernativa, en los términos previstos por la Carta Magna. De esta forma, las limitaciones al derecho de defensa en cuanto derecho fundamental derivan por sí mismas del texto constitucional, y si el Legislador amplía el espectro de tales limitaciones, las mismas devienen en ilegítimas; esto es, la sola previsión legal de restricciones al ejercicio del derecho de defensa no justifica las mismas, sino en la medida que obedezcan al aludido mandato constitucional.

En este sentido, se observa que la referida ordenanza (artículo 65) exigía que para admitir el recurso jerárquico en contra de un acto emanado de la administración tributaria local, el contribuyente debía pagar el impuesto o multa determinado por ella, o bien constituir garantías suficientes para asegurar el pago, en el caso de que el recurso no prosperare. Ello así, conforme la norma aludida, fundada en un criterio de capacidad económica, se restringen las posibilidades de impugnación en sede administrativa, permitiendo el ejercicio de los recursos (únicamente) a aquellas personas que tengan disponibilidad para ese pago, pero mermando tal capacidad de impugnación a quienes -por cualquier motivo- no se encuentren en igual situación y, en consecuencia, el derecho a la defensa del contribuyente que se encuentre bajo este último supuesto.

Por estas razones, en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad (previsto con anterioridad en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil y recogido en la actualidad por el artículo 334 constitucional), debe ser negada al caso concreto la aplicación de la norma contenida en el artículo 65 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Municipio Guacara del Estado Carabobo, por resultar nugatoria del derecho de defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución de 1961, hoy recogido en el artículo 49 de la Carta Magna⁸⁵¹.

B. *La presunción de inocencia*

En la Constitución de 1999, en forma explícita, se estableció el principio de que “Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario” (ordinal 2º del artículo 49). El principio, que se consagra por primera vez en forma expresa en el texto constitucional, conforme lo ha precisado la Corte primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia N° 315 de 19 de marzo de 2001, como todos los derivados del debido proceso, “se encuentra íntimamente vinculado a otros conceptos constitucionales tales como la asistencia y defensa de abogado, la información previa de la acusación que se formule, un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas la garantías, la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa, la no declaración contra si mismo”; de manera que:

Así, puede considerarse a la presunción de inocencia más como un derecho que como principio constitucional, ya que se le brinda el mismo tratamiento que los derechos constitucionales, y está a la disposición de cualquier persona jurídica o natural, en todo tipo de procesos o procedimientos que puedan afectar la esfera de sus intereses. Desde luego, que en ciertas materias específicas -como la penal por ejemplo- este derecho sólo encontraría aplicación para las personas naturales, sin embargo si ser un derecho de carácter general, su respecto es obligatorio a todos los poderes públicos y también para todos los particula-

851 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002 (En prensa).

res, en mérito de la cláusula genera de sujeción a la Constitución como pilar fundamental del ordenamiento jurídico.

En virtud del derecho a la presunción de inocencia, una persona acusada de una infracción, no puede ser considerada culpable hasta que así lo declare una decisión condenatoria precedida de un procedimiento suficiente para procurar su dimanación. Sin embargo, el particular no tienen derecho a la declaración de su inocencia, sino el derecho a ser presumido inocente, lo que equivale a que su eventual condena sea precedida por una actividad probatoria suficiente.

Esto implica que pueda verificarse si ha existido la prueba de los que racionalmente resulte, o pueda deducirse motivadamente de ella, el hecho o los hechos que desvirtúen la presunción, que el imputado pueda contradecir dichas pruebas y que además hayan sido legalmente obtenidas.

De lo anterior se desprende, que el derecho a la presunción de inocencia tiene una protección extraprocésal, y otra procesal, la primera de ellas, atiende al derecho a no ser condenado sin una precisa Resolución administrativa o judicial que lo declare, mientras que la segunda se refiere a la necesaria existencia de una actividad probatoria suficiente con la participación del acusado y con un adecuado razonamiento del nexo causal entre la norma y la situación concreta, sin que base la mera sospecha o conjetura. Ambas proyecciones se complementan para alcanzar el objetivo perseguido con la consagración constitucional de la presunción de inocencia⁸⁵².

C. *El derecho a ser oído*

El ordinal 3º del artículo 49, regula el derecho de toda persona a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente, por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad. Para asegurar este derecho a quienes no hablen castellano o no puedan comunicarse de manera verbal, la Constitución estableció que tienen derecho a un intérprete.

Este derecho comprende el derecho de formular alegatos y presentar pruebas⁸⁵³.

D. *El derecho al ser juzgado por su juez natural, que debe ser competente, independiente e imparcial*

Adicionalmente, el artículo 49, ordinal 4º establece que toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias o especiales, siempre que sea un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad (ord. 3, art. 49), con las garantías establecidas en la Constitu-

852 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 103 y ss.

853 Véase en general, sobre el derecho de acceder a las pruebas, León E. Cottin, "El Derecho Constitucional de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer la defensa", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carias*, Tomo III, op. cit., pp. 2689-2701; Pelayo de Pedro Robles, "El principio de la libertad de admisión de pruebas en los procedimientos administrativos contradictorios como garantía del derecho a la defensa de los administrados: enfoque doctrinal y jurisprudencial", en *Estudios de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, Volumen I, Imprenta Nacional, Caracas, 2001, pp. 307-339.

ción y en la ley. Ese juez natural “debe existir como órgano jurisdiccional con anterioridad a los hechos litigiosos sin que pueda crearse un órgano jurisdiccional para conocer únicamente dichos hechos después de ocurridos”⁸⁵⁴; en otras palabras, como lo ha señalado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo:

El derecho al juez natural consiste, básicamente en la necesidad de que el proceso sea decidido por el juez ordinario predeterminado en la ley. Esto es, aquél al que le corresponde el conocimiento según las normas vigentes con anterioridad. Esto supone, en primer lugar, que el órgano judicial haya sido creado previamente por la norma jurídica; en segundo lugar, que esta lo haya investido de autoridad con anterioridad al hecho motivador de la actuación y proceso judicial; en tercer lugar, que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano especial o excepcional para el caso; y, en cuarto lugar, que la composición del órgano jurisdiccional sea determinado en la Ley, siguiéndose en cada caso concretó el procedimiento legalmente establecido para la designación de sus miembros, vale decir, que el Tribunal esté correctamente constituido. En síntesis, la garantía del juez natural puede expresarse diciendo que es la garantía de que la causa sea resuelta por el juez competente o por quien funcionalmente haga sus veces⁸⁵⁵.

La Constitución también garantiza que ninguna persona puede ser sometida a juicio sin conocer la identidad de quien la juzga, ni puede ser procesada por tribunales de excepción o por comisiones creadas para tal efecto.

En cuanto a la garantía del juez natural, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 2263 de 20 de diciembre de 2000 (Caso: *Yajaira C. Sequera G. vs. Consejo Nacional Electoral*), precisó que el mismo consiste, básicamente, “en la necesidad de que el proceso sea decidido por el juez ordinario, esto es, por el juez que resulte más idóneo o adecuado para efectuar el pronunciamiento”, agregando que en definitiva:

Es el apto para juzgar en la especialidad a que se refiere su constitución como órgano administrador de justicia, esto es, el especialista en el área jurisdiccional donde vaya a ejercer su función; que no necesariamente ha de ser una, pues por razones de organización del Poder Judicial y del Sistema de Justicia, se atribuyen en muchos casos a un solo Juez el conocimiento de varias materias.

Este Juez Natural ha de satisfacer una serie de características que ya en varias oportunidades la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal ha precisado, a saber: i) su creación debe encontrarse apoyada en una norma jurídica; ii) debe estar investido de autoridad para ejercer la función jurisdiccional, con anterioridad al hecho litigioso; iii) no debe tratarse de un órgano especial o excepcional instaurado para el conocimiento del caso; iv) su composición como órgano jurisdiccional debe estar determinada en la Ley, y efectuada conforme el procedimiento legalmente establecido.

Así las cosas, debe asumirse entonces que el derecho al Juez Natural se verá lesionado -en general- en los casos en que un órgano inadecuado sea el que efectúe el pronun-

854 Véase sentencia de la Sala Constitucional N° 144 de 24-03-2000 (Caso: *Universidad Pedagógica Experimental Libertador*) en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 151.

855 Sentencia N° 520 de 07-06-2000 en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 265. Véase igualmente sentencia de la misma Sala Constitucional N° 26 de 15-02-2000 en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 294.

ciamiento en determinada causa, es decir, cada vez que decida un asunto que no concierna a la especialidad que le es propia, independientemente del contenido sustancial de los fallos que de él emanan; una decisión que sustituya de tal manera al Juez Natural constituya una infracción constitucional de orden público⁸⁵⁶.

Por su parte, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia N° 144 de 24 de marzo de 2000 (Caso: *Universidad Pedagógica Experimental Libertador*) ha señalado que en la persona del juez natural, además de ser un juez predeterminado por la ley y de constitución legítima, deben confluír los siguientes requisitos:

1) Ser independiente, en el sentido de no recibir órdenes o instrucciones de persona alguna en el ejercicio de su magistratura; 2) ser imparcial, lo cual se refiere a una imparcialidad consciente y objetiva, separable como tal de las influencias psicológicas y sociales que puedan gravitar sobre el juez y que le crean inclinaciones inconscientes. La transparencia en la administración de justicia, que garantiza el artículo 26 de la vigente Constitución se encuentra ligada a la imparcialidad del juez. La parcialidad objetiva de éste, no sólo se emana de los tipos que conforman las causales de recusación e inhibición, sino de otras conductas a favor de una de las partes; y así una recusación hubiese sido declarada sin lugar, ello no significa que la parte fue juzgada por un juez imparcial si los motivos de parcialidad existieron, y en consecuencia la parte así lesionada careció de juez natural; 3) tratarse de una persona identificada e identificable; 4) preexistir como juez, para ejercer la jurisdicción sobre el caso, con anterioridad al acaecimiento de los hechos que se van a juzgar, es decir, no ser un Tribunal de excepción; 5) ser un juez idóneo, como lo garantiza el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de manera que en la especialidad a que se refiere su competencia, el juez sea apto para juzgar; en otras palabras, sea un especialista en el área jurisdiccional donde vaya a obrar. El requisito de la idoneidad es relevante en la solución del presente caso, y es el resultado de lo dispuesto en el artículo 255 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que exige concursos de oposición para el ingreso y ascenso en la carrera judicial, lo que se ve apuntalado por la existencia de Normas de Evaluación y Concursos de Oposición de Funcionarios del Poder Judicial dictados por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, publicadas en la Gaceta Oficial N° 36.899 de 24 de febrero de 2000. Este requisito no se disminuye por el hecho de que el conocimiento de varias materias puedan atribuirse a un sólo juez, lo que atiende a razones de política judicial ligada a la importancia de las circunscripciones Judiciales; y 6) que el juez sea competente por la materia. Se considerará competente por la materia aquel que fuera declarado tal al decidirse un conflicto de competencia, siempre que para la decisión del conflicto se hayan tomado en cuenta todos los jueces que podrían ser llamados a conocer, situación que no ocurrió en este caso; o creando en la decisión del conflicto no se haya incurrido en un error inexcusable en las normas sobre competencia⁸⁵⁷.

E. *La licitud de las pruebas*

De acuerdo con el mismo artículo 49,1 de la Constitución, como parte del debido proceso se establece la garantía fundamental en materia probatoria, conforme a

856 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 396

857 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 153.

la cual se consideran como nulas *las pruebas* obtenidas mediante violación del debido proceso. Sobre ello, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo ha establecido en sentencia N° 2053 de 24 de octubre de 2000, que “una prueba debe considerarse “lícita” cuando no existe violación de derechos y garantías fundamentales ni en la obtención preprocesal del elemento probatorio, ni durante la práctica del concreto medio de prueba pues, lo definitorio de la prueba ilícita es la vulneración del contenido de derechos fundamentales”, agregando lo siguiente:

El tema de las pruebas inconstitucionales de invalidez e impugnabilidad es objeto de enérgica polémica. A favor de la admisión y eficacia de las pruebas ilegales o irregulares se postulan el principio de la búsqueda de la verdad procesal y la justicia como fin de todo proceso, el principio de la autonomía de las normas procesales respecto de las materiales, el carácter metajurídico de la prueba, el principio “*male captum, bene retentum*”, el argumento de la no doble sanción por un mismo acto, el principio “*factum in-fectum fieri nequit*”.

En contra de la admisión y la eficacia de la prueba ilegal o irregular se formula la concepción del proceso como instrumento de resolución jurisdiccional de litigios dentro del respeto al ordenamiento jurídico. Probidad y lealtad procesal, el principio general del derecho “*nemo ex delicto conditionem suam meliorem facere potest*”, su efecto disuasorio, garantizador de la eficacia de la norma vulnerada, la nulidad del acto material de obtención del elemento probatorio comparó la nulidad posterior de toda su eventual eficacia (*quod nullum est, nullum producit effectum*), la debida sanción al fraude de ley, la inadmisibilidad de la legítima defensa y el estado de necesidad como justificatorios de la prueba ilícita y la doctrina de la fruta del árbol envenenado.

El ordinal primero del artículo 49, consagra un tipo de nulidad constitucional en forma expresa, al decir “serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso”. De tal literalidad, se evidencia una ineficacia que se manifiesta en tres momentos procesales distintos: uno, inicial, en la admisión del elemento probatorio; otro, intermedio, durante su evacuación y, uno último, durante la valoración judicial de la prueba desarrollada en el proceso, esto es, en la emisión del juicio jurisdiccional.

Admitir que la norma constitucional citada se refiere solamente al momento de valorar, momento en el que el referido precepto impediría al órgano jurisdiccional extraer consecuencia alguna de la prueba ilícita, sería consagrar el absurdo de admitir una prueba para seguidamente impedirle que despliegue sus efectos, lo cual afectaría inclusive a la parte que ha propuesto y practicado la prueba, la cual sin posibilidad de discusión sobre su licitud, se encuentra con una declaración judicial, en la sentencia, en la que se rechaza su fuente de prueba.

De allí que la primera manifestación de la imposibilidad de que surtan efectos las pruebas ilícitas se concreta en la prohibición de admitirlas, so pena de incurrir la resolución en un supuesto de nulidad absoluta, radical o de pleno derecho y por ende, ser ineficaz e insubsanable.

Es por ello que sea necesario en forma previa la decisión sobre la validez de las pruebas y de su evacuación, con el objeto de delimitar el ámbito del debate probatorio e impedir la interferencia de pruebas ilícitas o nulas en el curso de la práctica de las mismas⁸⁵⁸.

858 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 140

F. *El derecho a la doble instancia*

El mismo artículo 49,1 de la Constitución, también como manifestación del derecho a la defensa consagra el derecho de toda persona declarada culpable a *recurrir del fallo*, con las excepciones establecidas en la Constitución y la ley. Se trata del derecho a la doble instancia que “consiste en la efectiva posibilidad de revisión de los fallos o decisiones dictados con ocasión de un proceso o procedimiento, esto es, de someter una causa (de interés para quien recurre) al conocimiento posterior de un órgano de mayor jerarquía en la pirámide organizativa del Poder Judicial”⁸⁵⁹.

A pesar de que la Constitución admite que este derecho podría restringirse por la ley, sin embargo y con fundamento en el artículo 23 de la misma Constitución que otorga rango constitucional a los tratados sobre derechos humanos suscritos por la República, aplicando las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 8, 1 y 2) por ser más favorables y por tanto por prevalecer aún ante la norma constitucional, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad, desaplicó el artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que negaba la apelación contra las decisiones de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo por ante la Sala política Administrativa del Tribunal Supremo⁸⁶⁰; así como el artículo 891 del Código de Procedimiento Civil que niega la apelación respecto de fallos de menor cuantía⁸⁶¹.

G. *Las garantías de la confesión*

Conforme al ordinal 5° del artículo 49, ninguna persona puede ser obligada a confesarse culpable o declarar contra sí misma, su cónyuge, concubino o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

En todo caso, la confesión solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

H. *El principio nullum crimen nulla poena sine lege*

El ordinal 6° del artículo 49 recoge el principio tradicional de que ninguna persona puede ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.

859 Véase sentencia N° 2263 de 20-12-2000 de la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 397

860 Véase sentencia N° 87 de 14-03-2000 de la Sala Constitucional en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 157 y ss; y en relación con el mismo asunto, véase sentencia N° 802 de 13-04-2000 de la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 270 y ss.

861 Véase sentencia N° 328 de 09-03-2001 de la Sala Constitucional en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 108 y ss. En contraste, en relación con el artículo 195 del Código de Procedimiento Civil, véase sentencia N° 178 de 01-03-2001 de la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 104 y ss.

I. *El principio non bis in idem*

Este principio lo recoge el ordinal 7º del artículo 49 de la Constitución, al establecer que ninguna persona puede ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente, reconociéndose así el principio de la cosa juzgada⁸⁶².

Sobre este principio *non bis in idem*, en particular en relación con la responsabilidad tripartita (administrativa, civil y penal) de los funcionarios públicos consagrada en la misma Constitución (art. 25), la Corte Primera de lo Contencioso administrativo en sentencia de 9 de marzo de 2000 (Caso: *Rafael Quiñónez V.*), ha argumentado que el mismo no se aplica a los funcionarios públicos por lo que se refiere a las sanciones administrativas cuando se trate de juzgamiento en sedes distintas por los mismos hechos⁸⁶³.

J. *La garantía de la responsabilidad estatal por errores o retardos judiciales*

Conforme al ordinal 8º del artículo 49, toda persona puede solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionadas por error judicial, retardo u omisión injustificados.

En todo caso, queda a salvo el derecho del particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o juez del Estado, y de actuar contra éstos.

En cuanto a la responsabilidad del Estado, en general, está regulada en el artículo 140; y el principio de la responsabilidad de los jueces se refuerza, además, en los artículos 139 y 255.

III EL DERECHO Y LA ACCIÓN DE AMPARO

1. *Alcance de la reforma constitucional*

Puede decirse que el artículo 27 de la Constitución de 1999 siguió la orientación del artículo 49 de la Constitución de 1961, al regular la institución del amparo, definitivamente, como un derecho constitucional, el cual se puede ejercer a través de múltiples medios o recursos judiciales de protección, incluyendo la acción de amparo⁸⁶⁴, así:

862 Véase sentencia N° 120 de 17-03-2000 de la Sala Constitucional en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 155 y ss.

863 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 166 y ss

864 Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho y la Acción de Amparo*, Tomo V *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., pp. 163 y ss. Véase en general, Hildegard Rondón de Sansó, "La acción de amparo constitucional a raíz de la vigencia de la Constitución de 1999", en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV*, N° 119, Caracas, 2000, pp. 147-172; Richard D. Henríquez Larrazábal, "El problema de la procedencia del amparo constitucional en el Derecho venezolano", en *Bases y principios del sistema constitucional venezolano (Ponencias del VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional realizado en San Cristóbal del 21 al 23 de Noviembre de 2001)*, Volumen II, pp. 403-475; Víctor R. Hernández-Mendible, "El amparo constitucional desde la perspectiva cautelar", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo I, op. cit., pp. 1219-1301.

Artículo 27: Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

El procedimiento de la acción de amparo constitucional será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad, y la autoridad judicial competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella. Todo tiempo será hábil y el tribunal lo tramitará con preferencia a cualquier otro asunto.

La acción de amparo a la libertad o seguridad podrá ser interpuesta por cualquier persona, y el detenido o detenida será puesto bajo la custodia del tribunal de manera inmediata, sin dilación alguna.

El ejercicio de este derecho no puede ser afectado, en modo alguno, por la declaración del estado de excepción o de la restricción de garantías constitucionales.

Las reformas más importantes que introdujo esta norma respecto de lo que se establecía en el artículo 49 de la Constitución de 1961, son las siguientes:

En *primer lugar*, en forma expresa se estableció el amparo como un “derecho” constitucional de toda persona, “a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.

En *segundo lugar*, en cuanto a los derechos amparables, se estableció que no sólo son los que la Constitución establece, sino aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente no sólo en la Constitución sino en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

En *tercer lugar*, en cuanto al procedimiento, en lugar de establecer sólo que debía ser “breve y sumario” como lo hacía la Constitución de 1961, se indica que debe ser “oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad”, y que además “todo tiempo será hábil y el tribunal lo tramitará con preferencia a cualquier otro asunto”.

En *cuarto lugar*, no sólo se reiteró la competencia del juez para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida, sino alternativamente, “o la situación que más se asemeje a ella”.

Y en *quinto lugar* se precisó expresamente que “el ejercicio de este derecho no puede ser afectado, en modo alguno, por la declaración del estado de excepción o de la restricción de garantías constitucionales”.

Como puede observarse de dicha norma, en ella no sólo se recogieron todos los principios fundamentales en materia de amparo que la Constitución de 1961 había establecido, sino los que se habían desarrollado en aplicación de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales de 1988⁸⁶⁵.

2. *El amparo como derecho constitucional en los instrumentos internacionales*

Ahora bien, la consagración con rango constitucional de los derechos fundamentales no tendría efectividad alguna, si no se estableciera en el propio texto constitucional, la garantía judicial específica de dichos derechos, es decir, el derecho de todos a ser amparados por los Tribunales en el goce y ejercicio de los propios dere-

865 Véase Allan R. Brewer-Carías y Carlos M. Ayala Corao, *Ley Orgánica de Amparo sobre derechos y garantías constitucionales*, Caracas 1988.

chos constitucionales, tal como se regula en el artículo 27 de la Constitución, siguiendo la orientación de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Estos, como lo establece el artículo 23 de la Constitución, tienen rango constitucional, por lo que conviene analizar sus disposiciones para confrontarlas con la regulación nacional⁸⁶⁶.

A. *La regulación del amparo en los instrumentos internacionales*

a. *El amparo en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas*

En efecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, además de la garantía del debido proceso (Art. 12), puede decirse que consagró como derecho de todas las personas el derecho de amparo a los derechos fundamentales, en los siguientes términos:

Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o la ley.

Este derecho fundamental establecido en la Declaración se puede considerar como un derecho que tiene toda persona a que sus derechos fundamentales sean amparados judicialmente mediante un recurso efectivo, lo que en el mundo contemporáneo ha dado lugar al desarrollo de la acción o recurso de amparo, muy extendido en América Latina y consagrado después de la segunda post guerra en Alemania y en España. Como se dijo, dicho derecho se estableció separado del derecho al debido proceso que el artículo 12 de la Declaración consagró en los siguientes términos:

Artículo 12. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por el tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Ese derecho de amparo, que en nuestro criterio se estableció en 2003 en el proyecto de Constitución Europea (art. II,47, párrafo primero), por tanto, es distinto al derecho fundamental que tiene toda persona en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, a que se le asegure el acceso a la justicia y a obtener una tutela judicial efectiva por parte de los jueces, con garantía del debido proceso y del derecho a la defensa (art. II,47, párrafos segundo y tercero).

Entre uno y otro derecho podría establecerse una relación de género a especie: el derecho a la tutela judicial efectiva general sería el género, vinculado al derecho

866 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El Proyecto de Constitución Europea, el derecho al debido proceso y la acción de amparo", Ponencia al VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 5 de diciembre 2003.

al debido proceso y a la defensa en relación con todos los derechos (y no sólo los fundamentales) e intereses legítimos de las personas; y el derecho de amparo o a la tutela judicial efectiva individual, se refiere en concreto al derecho de las personas a disponer específicamente de “un recurso efectivo” ante los tribunales, que las amparen contra actos que particularmente violen sus derechos fundamentales reconocidos no sólo en la Constitución sino en las leyes. Se trata, sin duda, del derecho de amparo que se traduce en el derecho a un recurso efectivo para la específica protección de los derechos fundamentales.

Casi 20 años después de la Declaración Universal, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado en el seno de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966, también se estableció como un compromiso de los Estados Partes en el Pacto, además de garantizar el derecho al debido proceso en una detallada norma (Art.14), el garantizar que:

Art. 2,3,a). Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aún cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

En esta norma del Pacto, en la misma línea de la Declaración Universal, de nuevo se garantizó internacionalmente el derecho de amparo de los derechos fundamentales y no sólo el derecho al debido proceso o a la tutela judicial en general, perfeccionándose incluso su consagración, al otorgarse a toda persona el derecho de interponer un recurso efectivo fuera cual fuera la causa de la violación a los derechos y libertades reconocidos en el Pacto, y no sólo ante las violaciones provenientes de “actos”, como señalaba la Declaración Universal. Además, se precisó que dicho recurso procede contra cualquiera que sea el agravante o sujeto activo de la violación, incluso si se tratase de funcionarios públicos o, en general, de personas que actúan en ejercicio de sus funciones oficiales. El derecho de amparo que consagra el Pacto Internacional, sin embargo, sólo se refiere a la protección de los derechos y libertades reconocidos en el propio Pacto, sin hacer alusión a los que se establecen en las Constituciones y leyes de los Estados.

b. *El amparo en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Constitución de 1999*

En la misma línea de regulación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos debe mencionarse el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos adoptada por la Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969, la cual estableció también tanto el derecho al debido proceso con todas sus garantías judiciales en una detalladísima norma(Art. 8), como el derecho de amparo; este último, delineándolo con mayor precisión incluso

como institución latinoamericana, establecida como la garantía judicial por excelencia de los derechos humanos, tanto de los regulados en las Constituciones y otras normas del derecho interno, como de los enumerados en los instrumentos internacionales. En tal sentido, el artículo 25 de la Convención Americana establece:

Art. 25,1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Esta consagración del derecho de amparo en la Convención Americana, por otra parte, se configura como una obligación internacional impuesta a los Estados de asegurar a las personas ese recurso efectivo de protección de sus derechos. Por ello, la propia Convención dispone que:

Art. 25,2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista en el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso.

B. El sentido de la regulación del derecho de amparo en los instrumentos internacionales

a. Características del amparo en la Declaración Universal y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pero ateniéndonos ahora sólo a las regulaciones contenidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de los derechos Civiles y políticos, como se ha dicho, en esos instrumentos internacionales, independientemente del derecho a la tutela judicial efectiva, se ha establecido el derecho de toda persona a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales nacionales competentes para que la amparen contra las violaciones a sus derechos y libertades fundamentales reconocidos en las respectivas Constituciones, en las leyes y en la propia Declaración Universal y en el Pacto Internacional.

De estas normas internacionales puede decirse que se derivan los contornos de lo que debería ser este recurso de amparo de los derechos fundamentales en el derecho interno de los países, delineados, por lo demás, en forma mucho más amplia de la que existe en los sistemas alemán y español, y que podrían identificarse con base en los siguientes principios:

En *primer lugar*, tanto la Declaración Universal como el Pacto Internacional conciben el amparo como un derecho fundamental. Estimamos que ello deriva de la indicación de que toda persona "tiene derecho" a un recurso efectivo o de un derecho a interponer un "recurso efectivo" para obtener el amparo judicial a sus derechos; de lo que resulta, incluso, que no sólo se trata de que toda persona tenga una garantía adjetiva concretizada en un solo recurso o a una acción de amparo, tutela o protección, sino que toda persona tiene derecho a la protección o amparo judicial. Este es el sentido, por ejemplo, en nuestro criterio de la regulación de la Constitu-

ción española. Por ello, en realidad, se puede decir que estamos en presencia de un derecho fundamental de carácter internacional y constitucional de las personas, a tener a su disposición un medio judicial efectivo de protección de sus derechos constitucionales.

En *segundo lugar*, conforme a la Declaración Universal y al Pacto Internacional, el derecho de amparo que en ellos se regula se le debe garantizar a “toda persona” sin distinción de ningún tipo, por lo que corresponde a las personas naturales y a las personas jurídicas o morales; a las personas nacionales y a las extranjeras; a las hábiles y no hábiles; a las personas de derecho público y a las de derecho privado. Es decir, corresponde a toda persona en el sentido más universal.

En *tercer lugar*, el “recurso efectivo” de protección de los derechos y libertades fundamentales de carácter judicial a los que se refieren tanto la Declaración Universal como el Pacto Internacional, puede ser de cualquier clase. Por ello, en realidad, consideramos que puede tratarse de cualquier medio judicial y no necesariamente de una sola y única acción de protección o de amparo. Es decir, ni la Declaración Universal ni el Pacto Internacional necesariamente se refieren a un solo medio adjetivo de protección, sino que puede y debe tratarse de un conjunto de medios de protección, lo que puede implicar, incluso, la posibilidad de utilizar los medios judiciales ordinarios si estos garantizan la efectividad de la protección constitucional, o como lo señala la Constitución española, si tienen procedimientos basados en los principios de preferencia y sumariedad.

Por tanto, no puede tratarse de cualquier medio judicial para que se asegure el derecho de amparo, sino que por sobre todo tiene que tratarse de un recurso “efectivo”, es decir, que permita obtener la protección al derecho violado en forma rápida y con el resultado protectivo deseado.

En *cuarto lugar*, la Declaración Universal y el Pacto Internacional señalan que el recurso judicial de protección o amparo puede interponerse ante los tribunales nacionales competentes, de lo que resulta que la intención de las regulaciones es que no se trate de un solo y único tribunal competente, como sucede en el caso alemán y español donde la competencia para conocer de la acción de amparo se atribuye al Tribunal Constitucional. Ello, por supuesto, se debe regular en el ordenamiento constitucional interno, pero el fundamento de la regulación de la Declaración Universal y del Pacto Internacional es que ésta sea esencialmente la función del Poder Judicial.

En *quinto lugar*, conforme a la Declaración Universal y al Pacto Internacional este derecho a un recurso efectivo de protección ante los tribunales, se establece para la protección de todos los derechos y libertades fundamentales que estén en la Constitución, en la ley o en los propios instrumentos internacionales, los cuales se denominan derechos fundamentales o constitucionales; y no sólo de ciertos derechos constitucionales, como los específicamente denominados “derechos fundamentales” o libertades individuales en Constituciones como las de Alemania y España.

En *sexto lugar*, la protección que regula el Pacto Internacional es contra cualquier violación a los derechos fundamentales, la cual puede provenir de cualquier acto, omisión, hecho o actuación que viole los derechos y libertades y, por supuesto, también que amenace violarlos, porque no tendría sentido esperar que la violación se produzca para poder acudir a interponer el recurso efectivo de protección.

Es decir, este recurso de amparo o de protección tiene que poder interponerse antes de que la violación se produzca, frente a la amenaza efectiva de la violación y, por supuesto, frente a toda violación o amenaza de violación provenga de quien sea.

En *séptimo lugar*, el recurso efectivo que regulan tanto la Declaración Universal como el Pacto Internacional se puede interponer contra cualquiera que sea el sujeto activo de la violación, por lo que no puede ni debe haber acto ni actuación alguna excluidas de la protección del amparo, así emane de los particulares o de los poderes públicos. Por ello, la aclaratoria que formula el Pacto Internacional de que el recurso efectivo de protección o amparo también se puede intentar cuando la violación a los derechos y libertades hubiera sido cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales, es decir, por funcionarios públicos, lo que hace es dejar por sentado que la acción de amparo también puede interponerse contra particulares, lo cual está excluido por ejemplo, en Alemania y España.

Por último, en *octavo lugar*, en los casos de violaciones que sean cometidas por personas que actúan en ejercicio de sus funciones oficiales, ni la Declaración Universal ni el Pacto Internacional indican específicamente en ejercicio de cuál Poder Público aquellos actúan, por lo que el recurso efectivo de protección o amparo podría interponerse contra cualquier acto que emane de cualquier funcionario público, sea una ley, un acto administrativo, una sentencia judicial, una vía de hecho, en fin, contra cualquier actuación u omisión realizada en ejercicio de la función pública.

Esto implica, por otra parte, que el recurso de amparo se podría interponer directamente contra el acto lesivo, sin que se tengan que agotar otras vías judiciales, es decir, sin que tenga que tener un carácter subsidiario como sucede en Alemania y en España, donde en definitiva el recurso siempre se tiene que interponer contra la decisión judicial que agote las vías ordinarias previas.

Ese es, en realidad, el marco que establecen tanto la Declaración Universal y el Pacto Internacional de Naciones Unidas como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y es ese el que debería prevalecer en los derechos internos de los países que han ratificado esos instrumentos. Ese parámetro, por otra parte, quizás fue tomado en cuenta para la consagración en el Proyecto de Constitución Europea de este derecho de amparo, más allá del derecho a la tutela judicial efectiva general.

b. *Características del amparo en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el régimen nacional venezolano*

Conforme al antes mencionado artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuya redacción y lenguaje sigue los del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos en la respectiva Constitución y en las leyes, y en la propia Convención Americana⁸⁶⁷.

867 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El fortalecimiento de las instituciones de protección de los derechos humanos en el ámbito interno" en *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 88 y ss.

De esta norma internacional puede decirse que se derivan los contornos que debería tener esta acción de amparo, de tutela o de protección de los derechos fundamentales en los derechos internos, los cuales lamentablemente en muchos países se encuentran parcialmente restringidos. El sentido de la regulación contenida en la Convención Americana, puede decirse que se conforma por los siguientes elementos:

En *primer lugar* debe señalarse que en la Convención Americana se concibe al amparo como un derecho fundamental, es decir, como un derecho en sí mismo y no sólo como una garantía adjetiva. Se indica en efecto que toda persona “tiene derecho” a un recurso; por lo que no sólo se trata de que toda persona sólo deba tener a su disposición una garantía adjetiva concretizada en un solo recurso o en una acción de amparo, tutela o protección, sino que toda persona tiene derecho a la protección o amparo judicial.

Por ello, en realidad, estamos en presencia de un derecho fundamental de carácter internacional y constitucional de las personas, a tener a su disposición un medio judicial efectivo, rápido y eficaz de protección.

En *segundo lugar* debe destacarse que la Convención regula un derecho que se le debe garantizar a “toda persona” sin distinción de ningún tipo, por lo que corresponde a las personas naturales y a las personas jurídicas o morales; a las personas nacionales y a las extranjeras; a las hábiles y no hábiles; a las personas de derecho público y a las de derecho privado. Es decir, corresponde a toda persona en el sentido más universal.

En *tercer lugar*, los mecanismos judiciales de protección de los derechos humanos a los que se refiere la Convención Americana pueden ser variados. La Convención habla de un medio efectivo, rápido y sencillo que por tanto, puede ser de cualquier clase. Por ello, en realidad, puede tratarse de cualquier medio judicial y no necesariamente una sola y única acción de protección o de amparo. Es decir, la Convención no necesariamente se refiere a un solo medio adjetivo de protección, sino que puede y debe tratarse de un conjunto de medios de protección que puede implicar, incluso, la posibilidad de utilizar los medios judiciales ordinarios, como por ejemplo sucede con los *writs* en el derecho angloamericano.

En *cuarto lugar*, la Convención señala que el medio judicial de protección o la acción de amparo puede interponerse ante los tribunales competentes, de lo que resulta que la intención de la Convención es que no se trata de un solo y único tribunal competente. Ello, por supuesto, se debe regular en el ordenamiento interno, pero el fundamento de la regulación de la Convención es que ésta debe ser esencialmente la función del Poder Judicial, como también sucede por ejemplo en los sistemas anglo-americanos donde el amparo existe sin que se lo denomine como tal. En esos sistemas los jueces cotidianamente dictan órdenes o decisiones de *mandamus*, *injunctiions* y *prohibitions*, es decir, todos los tipos de decisiones judiciales que equivalen al amparo en América Latina, como parte de la cotidianidad de la acción del juez, sin que tengan una característica adjetiva especial.

En *quinto lugar*, conforme a la Convención, este derecho a un medio efectivo de protección ante los tribunales se establece para la protección de *todos* los derechos constitucionales que estén en la Constitución, en la ley, en la propia Convención Americana o que sin estar en texto expreso, sean inherentes a la persona humana, por lo que también son protegibles aquellos establecidos en los instrumen-

tos internacionales. Por ello aquí adquieren todo su valor las cláusulas enunciativas de los derechos, que los protegen aun cuando no estén enumerados en los textos, pero que siendo inherentes a la persona humana y a su dignidad, deban ser objeto de protección constitucional.

Además, en *sexto lugar*, la protección que regula la Convención es contra cualquier acto, omisión, hecho o actuación que viole los derechos y, por supuesto, también que amenace violarlos, porque no hay que esperar que la violación se produzca para poder acudir al medio judicial de protección. Es decir, este medio de protección tiene que poder existir antes de que la violación se produzca, frente a la amenaza efectiva de la violación y, por supuesto, frente a toda violación o amenaza de violación provenga de quien sea. Es decir, no puede ni debe haber acto ni actuación alguna excluidas del amparo, así emane de los particulares o de los poderes públicos, en cualquier forma, sea una ley, un acto administrativo, una sentencia, una vía de hecho, una actuación u una omisión.

Este es, en realidad, el parámetro que establece la Convención Americana sobre el amparo, el cual si bien no se sigue completamente en muchos países de América latina, por el contrario, si puede decirse que se sigue en la regulación del amparo en Venezuela. En efecto, como se ha señalado, de acuerdo con la norma del artículo 27 de la Constitución, resulta lo siguiente:

Primero, que el amparo se consagra como un derecho fundamental de toda persona, a ser amparado por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

Segundo, se trata de un derecho que corresponde a “toda persona” en el sentido de toda persona natural que se encuentre en el territorio nacional o de toda persona jurídica domiciliada o que tengan intereses en el mismo.

Tercero, es un derecho que permite ser amparado en el goce y ejercicio de todos los derechos y garantías que se establecen y enumeran en la Constitución, de aquellos que no estando expresamente enunciados en ella o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, sean inherentes a la persona. Por tanto, todos los derechos son justiciables por la vía del amparo

Cuarto, es un derecho, el de ser amparado, que puede ejercerse para buscar protección judicial contra cualquier violación o amenaza de violación de esos derechos o garantías constitucionales, provengan de actos, hechos u omisiones de funcionarios o entidades públicas o de otros particulares.

Quinto, para que proceda el ejercicio del derecho a ser amparado ante los tribunales, se requiere que el derecho o garantía constitucional sea directamente lesionado en su goce o ejercicio, sea que con ello se viole directamente la Constitución, los instrumentos internacionales o las leyes que conforme a la Constitución regulan o garantizan el derecho.

Sexto, la Constitución atribuye competencia judicial para conocer de las pretensiones de amparo a “los tribunales”, con lo cual expresamente se apartó de los sistemas que regulan el amparo como un medio adjetivo único que debe ejercerse ante un solo órgano jurisdiccional (*p.e.* un Tribunal Constitucional). Además la protección del amparo puede pedirse, sea conjuntamente con el ejercicio de las acciones o recursos ordinarios o extraordinarios previstos en el ordenamiento procesal, sea mediante una acción autónoma de amparo. Adicionalmente, se establece que

todo tiempo será hábil y el tribunal debe tramitar el amparo con preferencia a cualquier otro asunto

Séptimo, la Constitución exige que el procedimiento ante los Tribunales para el ejercicio del derecho de amparo debe ser oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad (y efectivo, en los términos de la Declaración Universal), teniendo el Juez competente potestad “para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se le asemeje”.

3. *El derecho de amparo y la acción de amparo en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales de 1988*

La Constitución de 1961, al incorporar a su texto el artículo 49 que reguló el derecho de amparo “consagró definitivamente el derecho de amparo como instrumento procesal para proteger todos los derechos fundamentales de la persona humana consagrados constitucionalmente”, en lo que se ha calificado como “uno de los aciertos más destacados en la avanzada Carta Fundamental de 1961”⁸⁶⁸. Como se ha dicho, esta orientación se acentuó en el texto de la Constitución de 1999.

En efecto, el gran aporte del texto constitucional con relación a la protección de los derechos fundamentales, que ha sido la consagración del amparo como un derecho fundamental más, y no sólo como una garantía, que resulta de la configuración jurisprudencial del derecho del amparo, conforme a la cual puede sostenerse que la Constitución no consagró solamente una “acción de amparo” para proteger los derechos constitucionales, sino que lo que previó fue “un derecho fundamental al amparo” con la consecuente obligación de todos los tribunales de amparar a las personas en el goce y ejercicio de los derechos y garantías consagrados en la Constitución, o que sin estar enumerados en el texto, sean inherentes a la persona humana⁸⁶⁹.

En consonancia con esa orientación se dictó la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales en vigencia a partir del 22 de enero de 1988⁸⁷⁰, pudiendo considerarse, sin duda, entre las leyes más importantes que se dictaron en el país después de la propia Constitución de 1961.

Por eso la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 31 de enero de 1991, al referirse al amparo como remedio judicial extra-

868 Héctor Fix Zamudio, “Algunos aspectos comparativos del derecho de amparo en México y Venezuela”, *Libro Homenaje a la Memoria de Lorenzo Herrera Mendoza*, UCV, Caracas, 1970, Tomo II, pp. 333-390.

869 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estado de Derecho y Control Judicial*, Caracas 1987, pp. 587 a 657. Véase también *El amparo constitucional en Venezuela*, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, 2 Tomos, Barquisimeto, 1987, en los que se recogen una serie de artículos y estudios sobre el amparo constitucional y de decisiones judiciales sobre la admisibilidad del amparo en nuestro país. Véase además Gustavo J. Linares Benzo “El Proceso de Amparo en Venezuela”, *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*, N° 2, 1987, pp. 27 a 110.

870 Véase en *Gaceta Oficial* N° 33.891 de 22 de enero de 1988. La Ley Orgánica fue reformada en 27-9-88, publicada en *Gaceta Oficial* N° 34.060 de 27-9-88. Véase Allan R. Brewer-Carías, “Introducción general al régimen del derecho de amparo a los derechos y garantías constitucionales” en Allan R. Brewer-Carías y Carlos Ayala Corao, *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*, Caracas, 1988.

ordinario o especial de defensa de los derechos y garantías constitucionales desarrollado en la Ley Orgánica, señaló que ello:

Constituye un logro importante y trascendente para la plena vigencia del Estado de Derecho existente en el país hace ya más de tres décadas, y se erige como un instituto fundamental, de rango superior sobre cualquier otra norma que pudiera oponérsele dentro del propio ordenamiento constitucional venezolano⁸⁷¹.

Ahora bien, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, al regular y consagrar la acción de amparo reconoció expresamente que el ejercicio del derecho de amparo no se agota ni se contrae exclusivamente a dicho medio procesal, sino que puede ejercerse también a través de otras acciones o recursos establecidos en el ordenamiento jurídico. Quedó así, definitivamente resuelta la discusión doctrinal sobre si el amparo que consagra la Constitución es en sí mismo un derecho fundamental o si sólo es una garantía adjetiva de los derechos fundamentales. La Ley opta por la primera posición, pues si bien regula la acción de amparo como un medio adjetivo autónomo de protección de los derechos fundamentales, sin embargo establece expresamente que el derecho de amparo de dichos derechos puede ejercerse, también, mediante otras vías procesales consagradas en el ordenamiento jurídico. En palabras de la Sala Constitucional:

Resulta así congruente con lo que se ha venido analizando, que la específica acción de amparo constitucional consagrada en el inciso segundo del artículo 27 de la Carta Magna, constituya un medio adicional a los ordinarios en la tarea de salvaguardar los derechos fundamentales. Al contrario de cómo ha venido siendo concebida, dicha acción no entraña un monopolio procesal en cuanto al trámite de denuncias respecto a violaciones a la regularidad constitucional -tal tesis la descarta el sistema de garantías procesales de que disponen los tribunales en el ejercicio ordinario de su función⁸⁷².

Por ello, en el artículo 3° de la Ley Orgánica se establece la posibilidad de ejercer la acción de amparo contra leyes junto con la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes ante la Corte Suprema de Justicia; en el artículo 5° se establece expresamente que la pretensión de amparo contra actos administrativos y contra las conductas omisivas de la Administración puede ejercerse conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación; y el artículo 6° ordinal 5°, al establecer las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo, reconoce implícitamente que se puede formular la pretensión de amparo mediante otras “vías jurídicas ordinarias” o “medios judiciales preexistentes”, en los cuales puede “alegarse la violación o amenaza de violación de un derecho o garantía constitucional”.

Así lo había reconocido la antigua Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa en sentencia de 10 de julio de 1991 (Caso: *Tarjetas Banvenez*), la cual al ser citada en sentencia de la misma Corte de 10 de junio de 1992, la llevó a señalar lo siguiente:

871 Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 45, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1991, p. 117.

872 Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, p 448 (En prensa)

El texto de la Ley Orgánica de Amparo prevé fundamentalmente dos mecanismos procesales: la acción autónoma de amparo y la acumulación de ésta con otro tipo de acciones o recursos, modalidades que difieren sustancialmente en cuanto a su naturaleza y consecuencia jurídica. Por lo que respecta a la segunda de las modalidades señaladas, es decir, la acción de amparo ejercida conjuntamente con otros medios procesales, la referida ley regula tres supuestos: a) la acción de amparo acumulada a la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos (artículo 3°); b) la acción de amparo acumulada al recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos administrativos de efectos particulares o contra las conductas omisivas de la Administración (artículo 5°); c) la acción de amparo acumulada con acciones ordinarias (artículo 6°, ordinal 5°)⁸⁷³.

La Sala sostuvo además que la acción de amparo en ninguno de estos casos era una acción principal sino subordinada, accesoria a la acción o al recurso al cual se acumuló, sometido al pronunciamiento jurisdiccional final que se emitiera en la acción acumulada. Tratándose de una acumulación de acciones, debía ser resuelta por el juez competente para conocer de la acción principal⁸⁷⁴.

Por tanto, como lo señaló el Informe de la Comisión de Política Interior del Senado de fecha 9 de diciembre de 1987, al estudiar el Proyecto, el

artículo 49 de la Constitución, más que un medio adjetivo procesal, consagra un derecho fundamental, el derecho a ser amparado. De manera que la Constitución no consagra una acción de amparo o un medio adjetivo, sino un derecho fundamental, el derecho a ser amparado... tan fundamental como aquéllos que van a ser objeto de amparo. Y ese derecho puede materializarse, sin duda, a través del ejercicio de múltiples acciones y recursos.

Sin embargo, estimó la misma Comisión que también “era necesario desarrollar el mandato constitucional en una Ley que consagre que la acción de amparo puede ser ejercida por todo habitante del país y ser resuelta de manera sumaria, breve y efectiva para evitar lesiones o daños y restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida”⁸⁷⁵, para lo cual precisamente, se sancionó la Ley Orgánica de Amparo.

Al igual que la Constitución de 1961, la Constitución de 1999 no establece “una” acción o recurso de amparo, como un particular medio de protección judicial, sino un “derecho de amparo” o “derecho a ser amparado”, como derecho fundamental que se puede materializar y de hecho se materializa, a través de diversas acciones y recursos judiciales, incluso a través de una “acción autónoma de amparo” que regula la Ley Orgánica, y que como se ha visto, ya había venido delineando la jurisprudencia. Este carácter del amparo, como un “derecho constitucional” en

873 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992, pp. 183-184.

874 *Idem*.

875 Véase el “Informe que presenta la Comisión Permanente de Política Interior del Senado referente al Proyecto de Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales”, de 9-12-87, considerado en la sesión del Senado de 14-12-87. Véase nuestros estudios sobre el Proyecto de Ley en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público (Labor en el Senado 1985-1987)*, Tomo III, Caracas, 1989, pp. 71 a 230.

nuestro criterio es el elemento clave para identificar la institución venezolana⁸⁷⁶ y, en definitiva, su no consideración como una sola acción o recurso, sino como un derecho, es lo que justificó el cambio de criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia en 1983, respecto de su tesis sustentada en 1970, sobre la posibilidad del ejercicio de la acción de amparo aun en ausencia de la ley reglamentaria prevista en la Constitución: si la norma del artículo 49 hubiera consagrado “una acción o recurso” de amparo, el artículo 50 del texto constitucional de 1961 le hubiera sido inaplicable⁸⁷⁷; en cambio, si el artículo 49 de la Constitución de 1961, como la de 1999, consagraba un derecho fundamental, como en efecto sucedía, se aplicaba el texto de dicho artículo 50 de dicha Constitución al disponer que “la falta de ley reglamentaria” de los derechos constitucionales enunciados en el texto, no menoscaba el ejercicio de los mismos⁸⁷⁸. Este es el criterio que ha sido el dominante de la jurisprudencia y en nuestra opinión el más importante elemento diferenciador de la institución de amparo en Venezuela, que estimamos, además, ha sido recogido en la nueva ley.

En efecto, en su artículo 1º, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece lo siguiente:

Toda persona natural habitante de la República o persona jurídica domiciliada en ésta, podrá solicitar ante los Tribunales competentes el amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución, para el goce y el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos derechos fundamentales de la persona humana que no figuren expresamente en la Constitución, con el propósito de que se restablezca inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella.

La garantía de la libertad personal que regula el *hábeas corpus* constitucional, se regirá por esta Ley.

876 Véase Allan R. Brewer-Carías, “El derecho de amparo y la acción de amparo”, *Revista de Derecho Público*, N° 22, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 51 y ss

877 Como lo sostenía la Procuraduría General de la República en 1970: “el amparo, más que un derecho, constituye una garantía de protección de los derechos, y de acuerdo con la letra de la Ley sólo los derechos pueden ser ejercidos, aun antes de promulgada la Ley reglamentaria respectiva”. Véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1970*, Caracas, 1971. p. 35.

878 Este criterio del amparo como un derecho lo destacó en 1970, Jesús Ramón Quintero, cuando al comentar una decisión de la Corte Superior Cuarta en lo Penal en torno a un recurso de amparo de 22 de diciembre de 1969 señaló: Existe pues, según el fallo de la Corte, un derecho de los individuos, de amparo, y un deber u obligación de los Tribunales de concederlo cuando sea procedente. Tal derecho y tal obligación tienen una base en la propia Constitución la cual a su vez, y de un modo terminante que no admite ningún tipo de duda, establece que su solo texto es suficiente para que los Tribunales concedan el amparo, pues la falta de Ley reglamentaria de los derechos, aunque no deseable, no puede convertirse en un obstáculo para el cabal y completo goce y disfrute de esos derechos que la Constitución establece y aun de aquellos que no están establecidos en forma expresa, pero que sean inherentes a la persona humana”. Véase “Recurso de amparo. La cuestión central en dos sentencias y un voto salvado” en *Revista de la Facultad de Derecho*. Universidad Católica Andrés Bello, N° 9, Caracas, 1969-1970, pp. 161 y 162. En las páginas 166 y siguientes refuerza el mismo argumento. El texto de la sentencia que comenta y del voto salvado a la misma puede verse en pp. 180 a 206. Véase asimismo el texto del voto salvado en Otto Marín Gómez, *Protección procesal de las garantías constitucionales de Venezuela. Amparo y Hábeas Corpus*, Caracas, 1983, pp. 229-250.

Se consagra, sin duda, aquí, el derecho a ser amparado, el cual si bien puede ejercerse mediante la acción autónoma de amparo que regula la Ley, no se reduce a ella.

En efecto, la consideración del amparo constitucional como un derecho fundamental a un medio de protección judicial trae como consecuencia, ante todo, se insiste, en que el amparo no es, precisamente, ni una "acción" ni un "recurso", pues la Constitución no identifica el "derecho de amparo" con ninguna vía o medio judicial concreto, a pesar del que se regula en la Ley Orgánica. Por tanto, tal como está concebido tanto en la Constitución como en el artículo 1º de la Ley Orgánica, el amparo puede materializarse en un recurso, en sentido estricto, de revisión de decisiones administrativas o judiciales, o puede configurarse como un proceso o "una acción autónoma" que no consista necesariamente en la revisión de determinado acto jurídico. Por eso, el amparo puede indistintamente consistir en un "recurso" o en una "acción" autónoma. Depende del objeto de la protección y de la regulación legal.

Pero además, tal como lo concibe tanto el artículo 27 de la Constitución como el artículo 1º de la Ley Orgánica, el amparo no sólo se establece como un "*derecho*" de las personas a ser amparados en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece y que sean inherentes a la persona, sino que, en realidad, conforme al principio de alteridad, además se configura como un *deber* de los tribunales de amparar a las personas en el goce y ejercicio de tales derechos. Por ello el amparo, tal como está en el texto constitucional, no queda reducido a una acción única y autónoma, necesariamente independiente de todas las otras acciones o recursos judiciales previstos para la defensa de los derechos y garantías constitucionales, sino que la Constitución es lo suficientemente amplia y flexible como para permitir diversos sistemas judiciales de amparo de los derechos y garantías constitucionales, sea a través de acciones o recursos judiciales tradicionales o mediante la vía general de acción de amparo regulada en la Ley Orgánica.

Por tanto, puede haber y hay muchos medios judiciales de protección que permiten a los particulares ser amparados en el goce y ejercicio de sus derechos constitucionales, mediante un procedimiento breve y sumario, en el cual el Juez tiene competencia para restablecer inmediatamente las situaciones jurídicas infringidas por cualquiera. En estos casos, no es que esas vías judiciales ya previstas sustituyan el derecho de amparo (o lo desmejoren), sino que sirven como medios judiciales de amparo.

Ahora bien, a pesar de la multiplicidad de vías de protección judicial de los derechos y garantías constitucionales que aseguran el "derecho de amparo" previsto en la Constitución, es indudable que dado el carácter omnicompreensivo de la protección que "en conformidad con la ley" establece el Texto Fundamental, para que aquél derecho de amparo sea realmente efectivo, como lo había delineado la jurisprudencia, resultó indispensable regular en la Ley Orgánica, una "acción de amparo", que procede sólo si el interesado no ha optado por recurrir a otros medios judiciales de protección y amparo de los derechos y garantías constitucionales legalmente previstos (art. 6, ord. 5º) o cuando frente a actos administrativos o carencias de la Administración, los previstos formalmente en las leyes no sean suficientemente acordes con la protección jurisdiccional, es decir, no constituyan un medio breve, sumario y efectivo, acorde con la protección constitucional (art. 5º).

Por ello, el numeral 5° del artículo 6 de la Ley Orgánica establece dentro de las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo, los casos en los cuales “el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes”, en cuyo caso al alegarse la violación o amenaza de violación de un derecho a garantía constitucional, el juez debe acogerse al procedimiento y a los lapsos previstos en la Ley Orgánica para la protección inmediata y ordenar la suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado.

Asimismo, y en particular, tratándose del derecho de amparo frente a actos administrativos o conductas omisivas de la Administración, conforme al artículo 5° de la Ley, la acción autónoma de amparo no procede “cuando exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional” y éste es el que regula precisamente el mismo artículo 5° de la Ley, al establecer que el recurso contencioso-administrativo de anulación es un medio breve, sumario y eficaz, y plantear que conjuntamente con el mismo puede formularse la pretensión de amparo, en cuyo caso, no sólo no es necesario agotar la vía administrativa, sino que el recurso puede intentarse en cualquier tiempo, pudiendo, además, el juez suspender los efectos del acto administrativo recurrido como garantía del derecho constitucional violado, mientras dure el juicio de nulidad, conforme al procedimiento establecido en la propia Ley Orgánica (arts. 5 y 6, ord. 5°).

Por tanto, si bien el “derecho de amparo” puede asegurarse a través de múltiples vías (acciones o recursos) judiciales preexistentes, en cuyo caso, el “derecho de amparo” no se identifica con ningún recurso o acción judicial concreto, por tanto, se diferencia de ellos; en el caso de “la acción de amparo” que regula la Ley Orgánica, ésta procede en todo caso, salvo cuando se haya optado por otro medio de protección o de amparo previsto en el ordenamiento jurídico. En materia de amparo contra actos administrativos, la acción autónoma de amparo sólo procede cuando la vía contencioso-administrativa no sea un medio efectivo acorde con la protección constitucional.

Pero el derecho de amparo que prevé el artículo 27 de la Constitución, y que regula la Ley Orgánica, como hemos indicado, también permite asegurar la protección de los derechos fundamentales infringidos por actos estatales, a través de la acción de inconstitucionalidad de las leyes (acción popular) o de la desaplicación de una ley por cualquier juez (el denominado control difuso de la constitucionalidad); a través del recurso de casación respecto de sentencias, y mediante el recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos. Asimismo, permite asegurar la protección de los derechos fundamentales vulnerados por otros particulares a través de las vías judiciales del proceso ordinario.

Por supuesto, para que estas vías judiciales sirvan de medio de amparo constitucional, el legislador ha perfeccionado sus mecanismos de protección: por ejemplo, en el recurso de inconstitucionalidad de las leyes, cuando ésta se fundamente en la violación de un derecho o garantía constitucional, en virtud de la nulidad absoluta que ello implica, se ha provisto en la Ley Orgánica la potestad de la Corte Suprema de desaplicar los efectos de la ley impugnada *respecto del caso concreto* mientras se decide el recurso (art. 3°); en el recurso de casación, cuando la denuncia de la sentencia recurrida consista en el alegato de la violación por la misma de un derecho o garantía constitucional; y en el recurso contencioso-administrativo, cuando el motivo del mismo sea la violación de un derecho constitucional por el acto recurrido, se

ha eliminado la exigencia de agotamiento de la vía administrativa y del lapso de caducidad, dada la nulidad absoluta alegada, y se permite al juez recurrir en forma más expedita a los procedimientos de urgencia y abreviación de lapsos, así como a la suspensión de efectos del acto recurrido (arts. 5 y 6, ord. 5°).

Pero además, hemos dicho, el derecho de amparo conforme a la Ley Orgánica permite lograr la adecuada protección de los derechos y garantías constitucionales, a través de una “acción de amparo” autónoma, la cual, por supuesto, aparece en el ordenamiento como absolutamente diferenciada de la acción o recursos de inconstitucionalidad de las leyes, del recurso de casación, de las acciones contencioso-administrativas y de otros medios judiciales. Una de las características de esta acción judicial autónoma de amparo, es que *no presupone el que se hayan agotado vías judiciales previas para poder intentarse*, lo que hace que la institución de la acción de amparo en Venezuela se diferencie con el recurso de amparo que se ha desarrollado en Europa y, particularmente, en Alemania y España. En estos países, en realidad, el recurso de amparo es un auténtico “recurso extraordinario” que se intenta, en principio, contra decisiones judiciales. En Alemania, por ejemplo, el recurso de amparo constitucional que se intenta ante el Tribunal Constitucional Federal, exige el agotamiento previo de la vía judicial ordinaria, por lo que, en definitiva, se traduce en un recurso contra una decisión judicial respectiva, aun cuando excepcionalmente procede una acción directa de amparo en ciertos casos específicos y respecto a un número muy limitado de derechos constitucionales⁸⁷⁹. En España, el recurso de amparo que se intenta ante el Tribunal Constitucional, también exige el agotamiento previo de las vías judiciales y, particularmente, si se trata de un amparo en relación con actividades administrativas, en definitiva se requiere siempre el agotamiento previo a la vía judicial contencioso-administrativa. Por eso, en España, el recurso de amparo se configura como un recurso revisor de sentencias de los Tribunales Contencioso-Administrativos⁸⁸⁰.

En el caso venezolano, en cambio, la acción autónoma de amparo *no exige el agotamiento previo de las vías judiciales* ni se configura, por tanto, como un recurso extraordinario contra sentencias judiciales. Se trata, sí, de una acción judicial autónoma que sólo procede cuando no se opte por otros recursos o acciones judiciales que permitan mediante procedimientos breves y sumarios, obtener amparo y protección de los derechos y el restablecimiento inmediato de los mismos (art. 6, ord. 5°) o en materia de amparo contra actos administrativos o conductas omisivas de la Administración, cuando la vía contencioso-administrativa no sea un medio efectivo de protección constitucional⁸⁸¹. En estos casos, no es que la acción de am-

879 R. Schlaich, “Procédures et techniques de protection des droits fondamentaux. Tribunal Constitutionnel Fédéral Allemand” en L. Favoreu (ed.), *Cours constitutionnelles Européennes et Droits Fondamentaux*, París, 1982, pp. 105-164.

880 Véase J.L. García Ruiz, *Recurso de Amparo en el Derecho Español*, Madrid, 1980; F. Castedo Alvarez, “El recurso de amparo constitucional” en Instituto de Estudios Fiscales, *El Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981 Tomo I, pp. 179-208.

881 Este carácter subsidiario que le habíamos atribuido a la acción autónoma de amparo en materia de amparo contra actos administrativos y que la jurisprudencia había confirmado, no significaba, como lo señaló H. Rondón de Sansó, que “sólo es admisible cuando hubiesen sido agotados todos los recursos ordinarios que para el caso específico el sistema jurídico prevé” (Véase en “El amparo constitucional en Venezuela”, *Revista de Derecho Público*, Nº 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, p. 56). Al contrario, como ya lo

paro requiere el agotamiento previo del recurso contencioso-administrativo de anulación, cuando la violación del derecho constitucional la produce un acto administrativo, sino que el recurso contencioso-administrativo puede ser en sí mismo el medio de amparo. Por ello, en el caso de actos administrativos, cuando el recurso contencioso-administrativo no sirva efectivamente como medio de amparo dadas las particulares circunstancias del caso concreto, es que la acción autónoma de amparo procede (art. 5°).

Por otra parte, debe señalarse que el derecho de amparo, de acuerdo a la Constitución y la Ley Orgánica, se puede ejercer ante “los tribunales” en conformidad con la Ley, por lo que de acuerdo a la organización del sistema judicial y procesal, no existe una única acción judicial ante un sólo tribunal, prevista para garantizar el ejercicio y goce de los derechos constitucionales. Hemos dicho que de acuerdo a la Constitución no se prevé el derecho de amparo como una sola acción o recurso, que se intenta ante un solo Tribunal, con el objeto de amparar el goce y ejercicio de los derechos constitucionales, por lo que el ordenamiento regula, a través de recursos y acciones tradicionales, sistemas de amparo de los derechos y garantías constitucionales, mediante procedimientos breves y sumarios con poderes para el juez, para restablecer en forma inmediata situaciones jurídicas subjetivas infringidas.

Por eso, insistimos, en Venezuela, el amparo de los derechos puede obtenerse a través de diversas acciones o recursos que regula el ordenamiento jurídico, por lo que, en definitiva, el derecho de amparo no se traduce en una sola acción o recurso, lo que diferencia nuestro amparo de los recursos de amparo europeos, particularmente el recurso de amparo en Alemania y en España, donde el recurso de amparo es una sola acción que se intenta ante un solo Tribunal, y que sirve como mecanismo para la protección de algunos derechos y garantías constitucionales⁸⁸². Al contrario, en el caso venezolano, el derecho de amparo se presenta, en realidad, como una vía judicial multiforme que se puede ejercer ante todos los Tribunales, conforme a la Ley, sea mediante las acciones o recursos preexistentes que pueden servir de amparo, siempre que se prevea un procedimiento breve y sumario, con poderes para el juez para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas infringidas; sea mediante la acción autónoma de amparo prevista en la Ley Orgánica.

4. *La competencia judicial en materia de amparo conforme a la doctrina del Tribunal Supremo*

Como se ha insistido anteriormente, en la Constitución de 1999 la institución del amparo ha quedado consolidada como un *derecho constitucional* y, en consecuencia, como una obligación de todos los tribunales de amparar, en el ámbito de su competencia, a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos y garantías

habíamos explicado (Véase Allan R. Brewer-Carías, “El derecho de amparo y la acción de amparo, *Revista de Derecho Público*, N° 22, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 53-54) la subsidiariedad de la acción autónoma de amparo contra actos administrativos derivaba de que procedía cuando el “recurso contencioso-administrativo de anulación y amparo” no era un medio efectivo de protección Véase además, Allan R. Brewer-Carías. *Estado de Derecho y Control Judicial*, cit., pp. 628 y ss. Cf. Gustavo J. Linares *loc. cit.*, pp. 61 y ss.

882 H. Fix Zamudio, “El derecho de amparo en México y en España. Su influencia recíproca”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 7, Madrid, 1979, pp. 254-255.

constitucionales⁸⁸³. La Constitución de 1999, puede decirse, que en consecuencia no derogó tácitamente, en forma alguna, la Ley Orgánica de Amparo, la cual continuó vigente. Sin embargo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, al interpretar el artículo 27 de la Constitución ha introducido algunas “reformas” a la Ley Orgánica⁸⁸⁴, en forma que consideramos totalmente irregular pues la Jurisdicción Constitucional no puede ser un “legislador positivo”⁸⁸⁵.

Estas modificaciones a la Ley Orgánica se han producido en diversas materias.

A. *El problema de la “concentración” de la competencia en materia de amparo en la Sala Constitucional*

En primer lugar, en el campo de las competencias de las Salas del Tribunal Supremo en materia de amparo. En efecto, constitucionalmente, todas las Salas del Tribunal Supremo son competentes conforme a la Ley Orgánica de Amparo, para conocer de acciones de amparo. Sin embargo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en sentencia N° 1 de 20 de enero de 2000 dictada con motivo de decidir la admisibilidad de una acción de amparo (Caso: *Emery Mata Millán vs. Ministro del Interior y Justicia y otros*), interpretó erradamente los principios constitucionales y resolvió *concentrar* en la propia Sala Constitucional, las competencias para conocer de las acciones de amparo que venían conociendo las otras Salas, en única instancia contra altos funcionarios nacionales (art. 8 Ley Orgánica de Amparo); o contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Superiores de la República, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y las Cortes de Apelaciones en lo Penal; o las apelaciones o consultas de las sentencias dictadas por esos mismos Tribunales cuando conocieran de acciones de amparo en primera instancia.

883 Véase en general, Hildegard Rondón de Sansó, “La acción de amparo constitucional a raíz de la vigencia de la Constitución de 1999”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV*, N° 119, Caracas, 2000, pp. 147-172; Richard D. Henríquez Larrazábal, “El problema de la procedencia del amparo constitucional en el Derecho venezolano”, en *Bases y principios del sistema constitucional venezolano (Ponencias del VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional realizado en San Cristóbal del 21 al 23 de Noviembre de 2001)*, Volumen II, pp. 403-475; Víctor R. Hernández-Mendible, “El amparo constitucional desde la perspectiva cautelar”, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo I, *op. cit.*, pp. 1219-1301.

884 Véase en general, Véase Antonio Canova González, “La Sala Constitucional y su competencia en los procesos de amparo”, en: *Estudios de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, Volumen I, Imprenta Nacional, Caracas, 2001, pp. 157-176; Luis Martínez Hernández, “Nuevo régimen de acción de amparo con motivo de sentencias dictadas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia”, en *Estudios de Derecho Público: Libro Homenaje a Humberto J. La Roche Rincón*, Volumen I, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001, pp. 209-265; Rafael Badell Madrid, “El amparo constitucional en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia”, *Revista de derecho del Tribunal Supremo de Justicia*, N° 4, Caracas, 2002, pp. 87 a 129.

885 Fue Hans Kelsen el que comparó a los Tribunales Constitucionales con ser “*legisladores negativos*” al equiparar la anulación de una ley con su derogación. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Comparative Law*, *op. cit.* p. 192.

a. *Apreciación de la Sala Constitucional sobre el ámbito de la jurisdicción constitucional*

En dicha sentencia, en efecto, la Sala Constitucional comenzó por constatar el ámbito de la Jurisdicción Constitucional, que:

En la recientemente promulgada Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se creó el Tribunal Supremo de Justicia; a este Tribunal, por intermedio de su Sala Constitucional, le corresponde, conforme a lo dispuesto en el último aparte del artículo 266 de la Constitución, ejercer la jurisdicción constitucional. Además, las interpretaciones que haga la Sala Constitucional, en ejercicio de esa jurisdicción, son de carácter vinculante para las otras Salas de este Supremo Tribunal y demás Tribunales de la República (como se desprende del contenido del artículo 335 *ejusdem*).

La Sala Constitucional, en la sentencia, además de precisar el ámbito de la Jurisdicción Constitucional, afirmó su competencia para conocer de la materia de amparo, así:

La jurisdicción constitucional comprende, entre otros asuntos, no sólo declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el poder público, dictados en ejecución directa o inmediata de la Constitución o que tengan rango legal (artículo 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), sino también la revisión de las sentencias de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de las leyes o normas jurídicas dictadas por los Tribunales de la República, en los términos establecidos por la ley orgánica respectiva (numeral 10 del artículo 336 de la Constitución).

b. *Apreciación de la Sala Constitucional sobre la vigencia inmediata de los preceptos orgánicos de la Constitución*

La Sala Constitucional, en la mencionada sentencia, para afirmar su competencia en materia de amparo consideró sobre la aplicación inmediata de las normas orgánicas de la Constitución, señaló que:

Si bien es cierto, que la Constitución dispone la promulgación de una Ley Orgánica para regular el ejercicio de la facultad prevista en el numeral 10 del artículo 336 de la Constitución, es principio aceptado en la doctrina constitucional, que los preceptos orgánicos son de inmediata aplicación por todos los poderes públicos, y, en particular, por los órganos a los que la disposición constitucional se refiere. Exista o no las normas que desarrollen la regulación constitucional, ésta es plenamente eficaz por sí misma y, por lo tanto, establece pautas para el funcionamiento del órgano al que se refiera la norma constitucional. En consecuencia aún cuando no haya sido dictada la ley que desarrolle el precepto constitucional, la disposición contenida en el numeral 10 del artículo 336 de la Constitución, es de aplicación inmediata por la Sala Constitucional.

B. *Precisión de las competencias en materia de amparo constitucional: sentencia N° 7 de 20 de enero de 2000*

Con fundamento en lo antes señalado, en la sentencia de 20-01-00, la Sala Constitucional estableció que ha sido facultada por la Constitución en materia de amparo de la siguiente forma:

a. *Apreciación de la Sala Constitucional sobre el ámbito de la jurisdicción constitucional*

La Sala señaló, en cuanto a su competencia general en la materia, lo siguiente:

Por ser función de esta Sala, según el artículo 335 de la Constitución, la interpretación de dicha Carta Magna, es claro que la materia de su conocimiento abarca las infracciones constitucionales, como lo demuestran las atribuciones, que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela otorga a la Sala Constitucional en su artículo 336. Esta circunstancia la convierte en la Sala que por la materia tiene la competencia para conocer, según el caso, de las acciones de amparo constitucional propuestas conforme a la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Por otra parte, debido a su condición de juez natural en la jurisdicción constitucional, la competencia que contempla el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales ha desaparecido, ya que la materia constitucional corresponde a esta Sala (téngase presente que la creación de una Sala con competencia constitucional, origina un criterio orgánico para delimitar la competencia en el cual se encuentran comprendidos, necesariamente, todos los asuntos relacionados con la Constitución)".

Con fundamento en los razonamientos anteriores, la Sala Constitucional declaró que la competencia expresada en los artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales se distribuirá así:

b. *Competencia de la Sala Constitucional en única instancia*

En cuanto a la competencia para conocer de acciones de amparo en única instancia que Ley Orgánica atribuía a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Constitucional en la citada sentencia señaló:

1. Corresponde a la Sala Constitucional, por su esencia, al ser la máxima protectora de la Constitución y además ser el garante de la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, de acuerdo con el artículo 335 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el conocimiento directo, en única instancia, de las acciones de amparo a que se refiere el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, incoadas contra los altos funcionarios a que se refiere dicho artículo, así como contra los funcionarios que actúen por delegación de las atribuciones de los anteriores. Igualmente, corresponde a esta Sala Constitucional, por los motivos antes expuestos, la competencia para conocer de las acciones de amparo que se intenten contra las decisiones de última instancia emanadas de los Tribunales o Juzgados Superiores de la República, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y las Cortes de Apelaciones en lo Penal que infrinjan directa e inmediatamente normas constitucionales.

c. *Competencia de la Sala Constitucional en Segunda Instancia*

En cuanto a las competencias en Segunda instancia, la Sala Constitucional las comentó, indicando lo siguiente:

2. Asimismo, corresponde a esta Sala conocer las apelaciones y consultas sobre las sentencias de los Juzgados o Tribunales Superiores aquí señalados, de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y las Cortes de Apelaciones en lo Penal, cuando ellos conozcan la acción de amparo en Primera Instancia.

d. *Competencia de los Tribunales de Primera Instancia*

En cuanto a la competencia de los Tribunales de Primera Instancia en materia de amparo, la Sala Constitucional dispuso lo siguiente:

3. Corresponde a los Tribunales de Primera Instancia de la materia relacionada o afín con el amparo, el conocimiento de los amparos que se interpongan, distintos a los expresados en los números anteriores, siendo los Superiores de dichos Tribunales quienes conocerán, las apelaciones y consultas que emanen de los mismos, de cuyas decisiones no habrá apelación ni consulta.

4. En materia penal, cuando la acción de amparo tenga por objeto la libertad y seguridad personales, será conocida por el Juez de Control, a tenor del artículo 60 del Código Orgánico Procesal Penal, mientras que los Tribunales de Juicio Unipersonal serán los competentes para conocer los otros amparos de acuerdo la naturaleza del derecho o garantía constitucional violado o amenazado de violación, que sea afín con su competencia natural. Las Cortes de Apelaciones conocerán de las apelaciones y consultas de las decisiones que se dicten en esos amparos...

e. *El control difuso de la constitucionalidad y la competencia de amparo*

A pesar de la restricción que la Sala impuso sobre las competencias de amparo, en cuanto al control difuso de la constitucionalidad la Sala señaló lo siguiente:

Reconoce esta Sala que a todos los Tribunales del país, incluyendo las otras Salas de este Supremo Tribunal, les corresponde asegurar la integridad de la Constitución, mediante el control difuso de la misma, en la forma establecida en el artículo 334 de la Constitución de República Bolivariana de Venezuela, pero ello no les permite conocer mediante la acción de amparo las infracciones que se les denuncian, salvo los Tribunales competentes para ello que se señalan en este fallo, a los que hay que agregar los previstos en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales...

Dentro de la interpretación de las normas constitucionales que puede realizar esta Sala, conforme al citado artículo 335, se encuentra, como se dijo, el establecer el contenido y alcance de las normas constitucionales, por lo que normas que colidan con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, quedan sin efecto alguno, y así se declara.

f. *La competencia en materia de amparo ejercida conjuntamente con la acción de nulidad contencioso administrativa*

En cuanto al ejercicio conjunto de la acción de amparo con la acción contencioso administrativo de nulidad prevista en el artículo 5° de la Ley Orgánica de Amparo, la Sala en la antes mencionada sentencia señaló lo siguiente:

Consecuente con la doctrina sobre la competencia que la Sala desarrolla en este fallo, así como con el principio antes expuesto que las leyes cuyos artículos no colidan con la Constitución, continúan vigentes, pasa la Sala a interpretar la competencia de los tribunales que deban conocer los amparos previstos en el artículo 5° de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Dicho artículo, a juicio de esta Sala, no colide con la Constitución, y por lo tanto, tiene plena vigencia, y según él, las acciones de amparo pueden ejercerse conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de nulidad de actos administrativos o contra las conductas omisivas.

Al estar vigente el citado artículo 5º, surge una excepción a la doctrina sobre la competencia en materia de amparo, contenida en este fallo, y es que los tribunales, incluyendo las Salas de este Supremo Tribunal, que conozcan de procesos de nulidad de actos administrativos de efectos particulares, o contra negativas o abstenciones de la Administración, mediante recursos contenciosos administrativos, podrán a su vez conocer de los amparos previstos en el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, siempre que el recurso de nulidad o por abstención de la Administración, no se funde en una infracción directa e inmediata de la Constitución, y siempre que la acción de amparo no se encuentre caduca.

Resultado de la doctrina que se expone, es que las Salas de este Tribunal Supremo de Justicia que conocen amparos que no se han ejercido conjuntamente con recursos contenciosos administrativos, remitirán a esta Sala las acciones de amparo que venían tramitando, mientras que la Sala Político-Administrativa y la Sala Electoral seguirán conociendo los amparos que se ejercieron o se ejerzan conjuntamente con el recurso contencioso administrativo o electoral de anulación de actos o contra las conductas omisivas.

En relación con esta sentencia, de la Sala Constitucional del 20-01-00 el Magistrado Héctor Peña Torrelles, salvó su voto al considerar que tanto del artículo 334 como del 336 de la Constitución emerge,

... de forma indubitable, que el criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende *al rango de las actuaciones objeto de control*, esto es, que dichas actuaciones tienen una relación directa con la Constitución, por ser en unos casos actos dictados en ejecución directa e inmediata de la misma, y, en otros, omisiones de obligaciones indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución. Así las cosas, *la normativa constitucional aludida imposibilita una eventual interpretación que tienda a identificar las competencias de la Sala Constitucional con los vicios de inconstitucionalidad que se imputen a otros actos o con las actuaciones de determinados funcionarios u órganos del Poder Público.*

Concretamente, por lo que respecta a la competencia para conocer del amparo constitucional, quien suscribe considera que a los efectos de determinarla debe partirse de la Disposición Derogatoria Única de la Constitución de 1999, la cual señala que *“queda derogada la Constitución de la República de Venezuela decretada el veintitrés de enero de mil novecientos sesenta y uno. El resto del ordenamiento jurídico mantendrá su vigencia en todo lo que no contradiga a esta Constitución”*.

Por otro lado, se observa que el artículo 27 de la Constitución vigente, consagra la garantía de los ciudadanos para ser amparados en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, indicándose, que el procedimiento a seguirse *“será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad, y la autoridad judicial competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida a la situación que más se asemeje a ella. Todo el tiempo será hábil y el tribunal lo tramitará con preferencia a cualquier otro asunto.*

La norma no establece una competencia exclusiva en materia de amparo constitucional, salvo la prevista en el numeral 10 del artículo 336 de la Constitución que consagra un recurso extraordinario de revisión de las sentencias de amparo dictadas por los diferentes tribunales. Por lo que en materia de competencia, queda vigente la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, siendo necesario adaptar sus criterios atributivos de competencia a la nueva Constitución.

El fallo que antecede se pronunció al respecto, sin embargo, a juicio de quien suscribe debió ser más preciso en cuanto a la competencia de esta Sala Constitucional en determinados casos.

Así, con respecto a la interpretación de la norma prevista en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, quien suscribe coincide con que esta Sala debe asumir el conocimiento de los amparos intentados contra los Altos funcionarios que se mencionan en dicha norma, pero cuando sus actuaciones sean análogas a las previstas en el artículo 336 de la Constitución, esto es, cuando se trate de actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución u omisiones de las medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la misma. Este razonamiento coincide tanto con la previsión contenida en el artículo 8, como con la intención del Constituyente que, al establecer las competencias de esta Sala, asumió como criterio el rango de las actuaciones objeto de control de constitucionalidad. En efecto, para precisar la afinidad de una Sala con un caso concreto deberá establecerse el ámbito de las relaciones jurídicas donde surgen las presuntas violaciones constitucionales, correspondiendo el conocimiento a la Sala Constitucional, de las acciones de amparo interpuestas contra las actuaciones de los sujetos a que alude el artículo 8, cuando como fuera señalada las mismas se refieran a las establecidas en sus competencias, es decir, los actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o las omisiones constitucionales...

Por lo anterior, en opinión de quien suscribe, el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que prevé las apelaciones o consultas en materia de amparo, es preciso, al indicar que la misma corresponde al Tribunal Superior respectivo atendiendo a la materia del caso concreto. En el mismo sentido, el artículo 4 ejusdem que consagra el acción debe interponerse "...por ante un tribunal superior al que emitió el pronunciamiento". Por lo tanto, la competencia de los amparos contra sentencias será del órgano jurisdiccional superior al que emitió la sentencia presuntamente lesiva de derechos constitucionales, de acuerdo con la materia respectiva.

De lo anterior, se colige que, hasta tanto no exista una modificación de dicha norma o la existencia de otra disposición que atribuya tal competencia a la Sala Constitucional, ésta no podrá asumir tal conocimiento, ya que tal proceder constituiría una alteración del régimen procesal previsto en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, materia esta (legislación procesal) que es de la estricta reserva legal, por estar atribuida al Poder Legislativo Nacional.

Este criterio fue ratificado por el Magistrado Peña Torrelles en su voto salvado a la sentencia N° 12 de fecha 08-02-2000 de la misma Sala Constitucional, al señalar que:

No era la intención del Constituyente -como lo ha entendido la mayoría de la Sala- centralizar las competencias en materia de amparo constitucional atribuidas al más Alto Tribunal de la República en una sola de sus Salas. De allí que, la Sala debió interpretar que en materia de competencias para conocer del amparo permanecían incólumes las normas atributivas de competencia previstas en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, de acuerdo con la evolución jurisprudencial que hasta entonces habían mantenido de forma reiterada tanto la Corte Suprema de Justicia como el resto de los tribunales de la República.

En el caso concreto de las apelaciones o consultas, la norma contenida en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que prevé las apelaciones o consultas de las sentencias dictadas en materia de amparo, es precisa al indicar que las mismas corresponden al *Tribunal Superior respectivo* atendiendo a la

materia del caso concreto. Ahora bien, cuando dicho artículo alude a los “*Tribunales Superiores*”, no se refiere necesariamente al Tribunal de Alzada, sino a un tribunal jerárquicamente superior dentro de la organización de los tribunales de la República con competencia en la materia a fin a la relación jurídica dentro de la cual ocurrió la presunta violación de derechos constitucionales, tal como lo entendió tanto la doctrina como la jurisprudencia patria, atendiendo al hecho de que la especialización de los tribunales contribuye a las soluciones más idóneas y eficaces en cada caso. De allí que, estima el disidente, el criterio de la afinidad de los derechos o garantías constitucionales se debió mantener igualmente entre las distintas Salas del Tribunal Supremo, adecuándose a las competencias de las nuevas Salas de la forma siguiente: para precisar la afinidad de una Sala con un caso concreto debe establecerse el ámbito de las relaciones jurídicas donde surgieron las presuntas violaciones constitucionales correspondiendo el conocimiento a aquella Sala cuyo ámbito material de competencia sea análogo a la relación jurídica involucrada (administrativa, civil, penal, laboral, agraria, electoral, mercantil, etc.).

De lo anterior, se desprende que, la competencia para conocer de las apelaciones y consultas de las decisiones dictadas, en materia de amparo por los Juzgados Superiores, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y Cortes de Apelaciones en lo Penal, debe distribuirse, según la materia entre las distintas Salas del Tribunal Supremo de Justicia. No existe, -como señalara- en el texto constitucional ninguna norma que atribuya a esta Sala competencia para conocer en segunda instancia de las acciones de amparo, por lo que, hasta tanto no hubiese una modificación del artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales o la existencia de otra disposición que atribuyese tal competencia a la Sala Constitucional, ésta no debió asumir tal conocimiento. Por el contrario, debió permanecer inalterado el régimen competencial que se ha seguido en esta materia, el cual es similar al previsto en el resto del ordenamiento jurídico venezolano, en virtud de que, dicho régimen permanece vigente por no contradecir ninguna norma constitucional tal como lo establece la Disposición Derogatoria Única de la Constitución de 1999.

La modificación de las competencias realizadas por la mayoría sentenciadora, constituye -a juicio de quien disiente- una alteración del régimen procesal previsto en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, materia esta (legislación procesal) que es de la estricta reserva legal, por estar atribuida al Poder Legislativo Nacional, de conformidad con el numeral 32 del artículo 156 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

C. *Los efectos “derogatorios” de la sentencia de la Sala y las recomendaciones de la Exposición de Motivos*

En esta forma, la Sala Constitucional, aún reconociendo la vigencia de la Ley Orgánica de Amparo, al formular la interpretación contenida en las sentencias antes citadas, en nuestro criterio “derogó” disposiciones de dicha Ley Orgánica. Sin embargo, y por vía de excepción, consideró que las otras Salas y los Tribunales Contencioso Administrativos si debían seguir siendo competentes para conocer de las acciones de amparo ejercidas conjuntamente con recursos contencioso administrativos de anulación.

Estimamos que la Sala Constitucional se extralimitó en su interpretación de la Constitución, pues del texto de la misma no resulta competencia exclusiva alguna de la Sala para conocer de las acciones de amparo que se intenten ante el Tribunal Supremo o de las apelaciones o consultas en relación con sentencias de amparo dictadas por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativa, las Cortes de Ape-

laciones en lo Penal o los Tribunales Superiores⁸⁸⁶. La Sala Constitucional sólo tiene competencia exclusiva para ejercer la Jurisdicción Constitucional, pero no para actuar como único juez constitucional.

Por otra parte, en cuanto a la interpretación de la Sala de que los Tribunales Contencioso Administrativos (incluidos la Sala Político Administrativa y la Sala Electoral) pueden continuar conociendo de las acciones de amparo intentadas conjuntamente con acciones de nulidad contra actos administrativos, debe destacarse que fue condicionada en la sentencia citada a:

...siempre que el recurso de nulidad o por abstención de la Administración, no se funde en una infracción directa e inmediata de la Constitución...

Debe señalarse que esta salvedad es totalmente contraria a lo previsto en la Constitución en cuanto a la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, definida por el objeto de impugnación, que son los actos administrativos (incluidos los Reglamentos) y no por los motivos de impugnación. La salvedad indicada en la sentencia podría conducir a que la Sala Constitucional estuviese tentada a interpretar que toda impugnación de un Reglamento o acto administrativo por violación "directa e inmediata de la Constitución" escaparía de la competencia de las Salas Político Administrativa o Electoral y de los demás tribunales contencioso administrativos, y sería competencia de la Sala Constitucional. Ello no sólo sería contrario al texto de la Constitución, sino que desquiciaría el sistema contencioso administrativo, cuya Jurisdicción se identifica por el objeto de impugnación (actos administrativos); desquiciamiento que en forma infructuosa algunas sentencias de la Sala Político Administrativo trataron de hacer en el pasado, al pretender distinguir un recurso de inconstitucionalidad de un supuesto recurso de ilegalidad⁸⁸⁷.

Afortunadamente, sin embargo, la propia Sala Constitucional ha descartado este criterio en sentencia N° 194 de 04-04-2000 en la cual desaplicó el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; sentencia a la cual hacemos referencia más adelante.

En todo caso, como lo ha señalado el Magistrado Héctor Peña Torrelles en el voto salvado a la sentencia de la Sala Constitucional de 20 de enero de 2001 (Caso: *Domingo Gustavo Ramírez Monja*),

...la normativa constitucional aludida imposibilita una eventual interpretación que tienda a identificar las competencias de la Sala Constitucional con los vicios de inconstitucionalidad que se imputen a otros actos o con las actuaciones de determinados funcionarios u órganos del Poder Público.

886 Confróntese la apreciación coincidente de Jesús María Casal, *Constitución y Justicia Constitucional*, Caracas, 2000, p. 91.

887 Véase sentencia de 28-06-83, *Caso Cenadica*, en Allan R. Brewer-Carías y Luis Ortiz Alvaréz, *Las grandes decisiones de la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa*, Caracas 1996, pp. 573 y ss. Véase la crítica a esta sentencia en Allan R. Brewer-Carías, *La justicia contencioso-administrativa*, Tomo VII, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, cit., pp. 28 y ss.

En nuestro criterio, la conclusión que deriva del texto de la Constitución es que todas las Salas del Tribunal Supremo, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden y deben conocer de acciones de amparo sobre derechos y garantías constitucionales; y nada establece el texto constitucional de lo cual pueda derivarse alguna posibilidad de concentración de la competencia en materia de amparo constitucional en la Sala Constitucional, tal y como lo ha hecho la Sala al establecer la antes mencionada “interpretación vinculante”.

Sin embargo, en la “Exposición” *publicada con posterioridad* a la sentencia antes citada, se afirma como “orientación” o “guía” al legislador, que con motivo de la creación de la Sala Constitucional:

...de la entrada en vigencia de la Constitución y de la naturaleza esencialmente constitucional de los derechos humanos y de la acción de amparo, la Sala Constitucional *podrá asumir las competencias que en materia de amparo constitucional tenían las diferentes Salas* de la extinta Corte Suprema de Justicia, en los casos de amparo autónomo contra altas autoridades de rango constitucional, amparo contra decisiones judiciales y apelaciones o consultas en amparo, dado que la Sala Constitucional pasa a ser la Sala del Tribunal Supremo con *competencia afin* para conocer y decidir tales asuntos.

La verdad es que nada autoriza del texto constitucional, para llegar a esta absurda “recomendación”⁸⁸⁸. Ante todo, porque es falso que la Sala Constitucional sea la única que tenga “competencia afin” para conocer de amparos constitucionales. Es cierto lo de la “naturaleza esencialmente constitucional de los derechos humanos” pero ello no puede conducir a pensar que la Sala Constitucional sea la única en el Tribunal Supremo que conoce de cuestiones constitucionales. La Sala Político Administrativa y la Sala Electoral también conocen de cuestiones constitucionales cuando deciden recursos de nulidad contra actos administrativos por “contrariedad al derecho” (lo que conlleva la inconstitucionalidad); y las Salas de Casación también conocen de cuestiones de constitucionalidad, cuando casan las sentencias. Por tanto, es totalmente falso afirmar que sólo la Sala Constitucional sería la que tendría competencia para conocer de acciones de amparo, dada la afinidad de la naturaleza constitucional de los derechos humanos con las competencias de control de constitucionalidad que tiene.

Por otra parte, en nuestro criterio, concentrar en la Sala Constitucional el conocimiento de todas las acciones de amparo de las que conocen las diversas Salas del Tribunal Supremo, es totalmente inconveniente para el adecuado funcionamiento de la justicia constitucional y para la protección de los derechos y garantías constitucionales, lo que exige una competencia definitivamente difusa en materia de amparo constitucional.

Por lo demás, no se entiende cómo la “Exposición de Motivos” de la Constitución formula estas recomendaciones al legislador, cuando del texto de la misma no se deriva intención alguna de que “sólo la Sala Constitucional, será competente para resolver las acciones de amparo en el Tribunal Supremo de Justicia”. Ello puede que lo piense o piensen quien o quienes redactaron la “Exposición”, pero ello ni fue discutido en la Asamblea Nacional Constituyente, ni es “motivo” alguno

888 Véase en sentido coincidente, la apreciación de Jesús María Casal, *Constitución y Justicia Constitucional, op. cit.*, p. 111.

respecto de alguna norma constitucional. Ninguna norma siquiera sugiere que eso pueda ocurrir.

D. *Nuevas normas complementarias a la sentencia N° 7 de 20 de enero de 2000*

a. *La sentencia N° 1555 de 8 de diciembre de 2000*

En un caso en el cual un Tribunal Superior Contencioso Administrativo pretendió actuar como tribunal de primera instancia en un asunto de la competencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, invocando el artículo 9 de la Ley de Orgánica de Amparo que permite interponer la acción ante cualquier juez de la localidad donde no funcionen Tribunales de Primera Instancia; la Sala Constitucional en sentencia N° 1555 de 8 de diciembre de 2000 (Caso: *Yoslina Chamchamire B. vs. Instituto Universitario Politécnico Santiago Mariño*) luego de precisar qué ha de entenderse por “cualquier juez de la localidad”, resolvió lo siguiente:

Esta Sala considera que en los lugares donde existen tribunales de Primera Instancia, ellos conocerán de los amparos, siempre que sean competentes por la materia afín con la naturaleza de la situación jurídica que se denuncia como infringida; es decir, que si se trata de tribunales especializados, ellos conocerán de los amparos afines con la especialización, pero si esa afinidad no existe en los tribunales especiales, los de Primera Instancia en lo Civil, por ser los tribunales de Derecho Común, serán los competentes para conocer de las acciones de amparo nacidas de infracciones constitucionales ocurridas en el territorio del Municipio donde tienen su sede (donde se encuentran instalados). Sin embargo, dada la atribución que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia otorgó en materia administrativa a los Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo y a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, esta Sala considera que dichos tribunales seguirán conociendo amparos en primera instancia, cuando el nexo de derecho que califica a la situación jurídica, es de naturaleza administrativa, salvo las excepciones que adelante se señalan.

Desde esta visión, tendiente a evitar en lo posible que se siga violando la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en detrimento del justiciable, *esta Sala como complemento de su fallo del 20 de enero de 2000 (Caso: Emery Mata Millán), donde se reguló la competencia, establece:*

A) Excepto lo dispuesto en el literal D) de este fallo (*infra*), los amparos, conforme al artículo 7 eiusdem, se incoarán ante el juez de Primera Instancia con competencia sobre los derechos subjetivos a que se refiere la situación jurídica infringida, en el lugar donde ocurrieron los hechos. Este puede ser un Tribunal de Primera Instancia, si fuere el caso, de una jurisdicción especial, contemplada en la Ley Orgánica del Poder Judicial o en otras leyes, o que se creare en el futuro, pero si la situación jurídica infringida no es afín con la especialidad de dicho juez de Primera Instancia, o su naturaleza es de derecho común, conocerá en primera instancia constitucional el Juez de Primera Instancia en lo Civil, siempre que no se trate del supuesto planteado en el literal D) del presente fallo.

B) Con relación al literal anterior, en las localidades que carezcan de jueces de Primera Instancia competentes, se aplicará el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en la forma expresada en este fallo, y la consulta obligatoria prevista en dicho artículo se remitirá al Juez de Primera Instancia competente, conforme al literal anterior (juez especial o común).

En todo caso, el accionante podrá escoger entre el Tribunal prevenido en el artículo 9 *eiusdem*, o el de Primera Instancia competente, quien actuará como tal.

C) Las apelaciones y consultas de las decisiones de la primera instancia de los juicios de amparo, serán conocidas por los Tribunales Superiores con competencia en la materia específica que rija la situación jurídica denunciada como infringida, conforme a las competencias territoriales en que se ha dividido la República. En consecuencia, cuando un Tribunal de Primera Instancia en lo Civil, conoce -por ejemplo- de un asunto agrario, por no existir en la localidad un juzgado agrario, el Superior que conoce de la apelación o de la alzada según el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, será el Superior Agrario con competencia territorial en la región donde opera el Tribunal de Primera Instancia en lo Civil.

D) La Sala está consciente de que los órganos de la administración central o descentralizada, al dictar actos administrativos, o realizar uno de los supuestos del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, pueden lesionar derechos y garantías constitucionales de personas tanto en el Área Metropolitana de Caracas, como en diversas partes del país.

En estos casos la infracción constitucional se reputa que ocurre en el lugar donde se desmejora o lesiona la situación jurídica; es decir, en el lugar donde se concreta el efecto del acto, y conforme a lo explicado en este fallo, lo natural será acudir en amparo ante los Tribunales de Primera Instancia de dicho lugar, o los excepcionales del artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Sin embargo, mientras no se dicten las leyes que regulen la jurisdicción constitucional o la contencioso-administrativa, y a pesar de la letra del artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el conocimiento de los amparos autónomos afines con la materia administrativa, corresponderá en primera instancia a los Tribunales Superiores con competencia en lo Contencioso Administrativo, que tengan competencia territorial en el lugar donde ocurrieron las infracciones constitucionales, a pesar de que no se trate de jueces de primera instancia. Esta determinación de competencia se hace en aras al acceso a la justicia y a la celeridad de la misma, evitando así, que las personas lesionadas deban trasladarse a grandes distancias del sitio donde se concretó el hecho lesivo, a fin de obtener la tutela constitucional. En beneficio del justiciable, si en la localidad en que ocurrieron estas transgresiones, no existe Juez Superior en lo Contencioso Administrativo, pero sí un Juez de Primera Instancia en lo Civil, éste podrá conocer del amparo de acuerdo al procedimiento del artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Ahora bien, si en la localidad en que ocurrieran las transgresiones constitucionales, tampoco existe Juez de Primera Instancia en lo Civil, conocerá de manera excepcional de la acción de amparo, el juez de la localidad, y éste, de conformidad con el artículo 9 antes citado, lo enviará inmediatamente en consulta obligatoria al Juez Superior en lo Contencioso Administrativo, para que se configure la primera instancia.

De las decisiones que dictaren los Tribunales, a que se refiere este literal, basados en el artículo 9 citado, y en las situaciones allí tratadas, corresponderá conocer en consulta a los Tribunales Superiores en lo Contencioso Administrativo, y de las decisiones que éstos dicten en primera instancia, corresponderá conocer en apelación o consulta a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

E) La Sala decide que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo continuará conociendo en primera instancia de los amparos autónomos contra los actos administrativos, omisiones o vías de hecho de los organismos del poder público que ha venido hasta ahora conociendo en esa instancia, dejando a salvo la actuación de los jueces de primera instancia y de municipio en los supuestos consagrados en el literal D) de este fallo.

La segunda instancia de las decisiones sobre los amparos autónomos que conozca la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo corresponderá a esta Sala.

De las acciones de amparo relativas a las expropiaciones por causa de utilidad pública e interés social, conocidas en primera instancia por los Tribunales Civiles, conocerán en segunda instancia los Tribunales Superiores en lo Civil; y de las conocidas en primera instancia por otros Tribunales, el respectivo Superior de ellos actuará como alzada.

F) Con relación a los amparos que se incoen de conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, como ellos deberán ser conocidos por los jueces superiores a los que cometen la infracción constitucional, de acuerdo al derecho material que gobierna la situación jurídica lesionada, dichos jueces superiores conocerán en primera instancia de esos amparos, mientras que los superiores jerárquicos conocerán la alzada y la consulta legal.

En particular, de los amparos contra las actuaciones de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, conocerá esta Sala Constitucional, e igualmente conocerá de los fallos que en los juicios de amparo dicte dicha Corte como juez de primera instancia.

G) Lo señalado en este fallo no se aplica a los amparos que se intentan conjuntamente con las acciones de nulidad prevenidas en los artículos 3 y 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

H) Con relación a los tribunales de primera instancia con competencia territorial nacional en materias específicas (bancaria, carrera administrativa, y otros), los amparos con afinidad con esas materias, seguirán siendo conocidos por ellos, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 9 *eiusdem* y en el literal D) antes citado.

I) Corresponderá a la Sala Electoral el conocimiento de las acciones de amparo autónomo que se interpongan contra actos, actuaciones u omisiones sustancialmente electorales de los titulares de los órganos administrativos, distintos a los enumerados en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, o de los órganos constitucionales equivalentes a los mismos.

J) Para regular la situación creada con anterioridad a esta interpretación, la cual tiene carácter vinculante, esta Sala irá resolviendo los conflictos de competencia tomando en cuenta la situación real en que se encontraban las causas de amparo para el momento en que se incoaron, así como los principios aquí expuestos⁸⁸⁹.

b. *La sentencia N° 26 de 25 de enero de 2001*

La Sala Constitucional, en sentencia de 25 de enero de 2001 (Caso: *José C.C. y otros vs. Comisión Legislativa Transitoria, Estado Portuguesa*) estimó necesario, en lo que concierne a la competencia judicial en materia de amparo constitucional, hacer las siguientes precisiones, en consonancia con las expresadas en la sentencia N° 1555 del 8 de diciembre de 2000 (Caso: *Yoslina Chanchamire Bastardo*):

I. La competencia judicial, además de ser un requisito que hace posible la regularidad del proceso y el examen del mérito de la causa, constituye una garantía prevista en el artículo 49, numeral 3, de la Constitución de la República.

A la luz de la disciplina establecida en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la identificación del tribunal competente -para conocer de una causa de amparo constitucional in concreto-, pasa por la aplicación concordé de los

889 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 304 y ss.

criterios legales de atribución de competencia, es decir, la materia, el territorio, el grado, la función y la condición del presunto agravante, así como por la aplicación eventual del criterio de desplazamiento de competencia, cual es la conexión entre pretensiones.

La regla principal que disciplina la citada cuestión de competencia, por razón del grado, de la materia y del territorio, se halla en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo. Sin embargo, cuando el presunto agravio proviene del hecho, acto u omisión de un Tribunal de la República, la competencia para conocer de dicho agravio, de conformidad con el artículo 4, único aparte *eiusdem*, se determina únicamente por razón del grado.

Por otra parte, en el caso de la competencia por razón de la condición del presunto agravante (*ratione condicio personarum*), la única regla que consagra el citado criterio, contemplada en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo, da lugar a un fuero exclusivo y de aplicación preferente, haciendo inútil la consideración de los demás criterios. En efecto, cuando el agravio se impute al hecho, acto u omisión en que incurra, bien por sí mismo o por delegación, el Presidente de la República, un Ministro, el Consejo Nacional Electoral y demás organismos electorales del país, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, y demás órganos de rango constitucional y competencia nacional, el órgano competente será el Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, en el ejercicio de la jurisdicción constitucional.

II. En lo que concierne a la competencia por razón del grado, las disposiciones previstas en los artículos 7 y 35 de la citada Ley Orgánica establecen que, en primera instancia, el órgano competente es el Tribunal de Primera Instancia, y, en segunda instancia, lo es el Tribunal Superior respectivo.

Ahora bien, los tribunales pueden conocer, según el caso, en primera instancia, en segunda instancia o en instancia única. En el caso de los Tribunales Superiores en lo Civil y Contencioso Administrativo, los mismos conocen, en segunda instancia, en la materia civil, de las decisiones que pronuncian los Tribunales de Primera Instancia en lo Civil; en cambio, conocen en primera instancia, en materia administrativa, de las causas que tienen atribuidas por ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por tanto, si la materia administrativa es afín a la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional de que se trate, es legalmente posible, como se verá, que los Tribunales Superiores en lo Civil y Contencioso Administrativo, al igual que los demás Tribunales competentes en materia administrativa, tengan competencia para conocer, en primera instancia, de las causas de amparo constitucional que le correspondan.

Esta posibilidad encuentra apoyo en el desplazamiento de competencia que autoriza la disposición prevista en el artículo 5, primer aparte, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

En definitiva, si bien los Tribunales competentes para conocer, en primera instancia, de la materia administrativa, no tienen la denominación de Tribunales de Primera Instancia, pueden conocer, en primera instancia, de las causas de amparo que les correspondan, por cuanto las funciones que cumplen, en el grado en que conocen, son idénticas a las que corresponden, en una causa común, a los Tribunales de Primera Instancia.

En cuanto a la segunda instancia, el Tribunal Superior respectivo a que alude el artículo 35 *eiusdem* es el competente, por razón del grado, de la materia y del territorio, para conocer, por impugnación o de oficio, de las decisiones que dicte el Tribunal inferior.

III. En lo que concierne a la competencia por razón de la materia, la disposición consagrada en el artículo 7 de la citada Ley Orgánica ordena poner, en relación de afinidad o proximidad, dos elementos: la materia de competencia del tribunal, especial u ordinaria, y la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional violada o amenazada de violación.

La materia de competencia alude al complejo de relaciones, situaciones y estados jurídicos disciplinados por un ordenamiento particular, cuyo conocimiento atribuye la ley, en caso de controversia, a determinado tribunal o a determinada categoría de tribunales. A este propósito, la Ley Orgánica del Poder Judicial distingue entre las materias civil, mercantil, penal, laboral, de menores, militar, política, administrativa y fiscal, identificando las tres primeras como la materia ordinaria y las demás como la materia especial.

Por su parte, la naturaleza del derecho o garantía constitucional alude únicamente a su ubicación en el contexto del ordenamiento particular que constituye su fuente básica de regulación.

A la vez, la Constitución de la República, en el Título relativo a los derechos humanos y garantías, distingue entre derechos civiles, políticos, sociales y de las familias, culturales y educativos, económicos, de los pueblos indígenas y ambientales.

Así, la denominación de las materias no guarda correspondencia con la de los derechos.

Además, existen derechos -tales como los de libertad e igualdad- que la Constitución no clasifica, y otros respecto a los cuales puede existir una pluralidad de materias afines.

Estas razones, y otras vinculadas con las múltiples asociaciones y relaciones de dependencia que pueden establecerse entre los derechos y garantías constitucionales, hacen que el criterio rector no sea el de la pertenencia del derecho a determinada materia, sino el de la afinidad de ésta con aquél.

Ello hace posible igualmente que, tratándose de derechos o garantías que guarden vínculo de afinidad con una pluralidad de materias, los tribunales que conozcan de éstas se afirmen todos igualmente competentes, caso en el cual habrá lugar a hacer uso, a título de elemento auxiliar de valoración, de la naturaleza de la relación, situación o estado jurídico in concreto a que corresponda el derecho o garantía de que se trate.

Sin embargo, cuando la materia penal guarde afinidad con el derecho o garantía constitucional violado o amenazado de violación, deberá aplicarse la regla expresa de competencia que, por razón de la materia y de la función, consagra el Código Orgánico Procesal Penal: en efecto, de conformidad con la disposición prevista en su artículo 60, ordinal 4°, primer aparte, cuando el derecho o garantía se refiera a la libertad y seguridad personales, el tribunal competente será el penal de control, salvo que el agravio se impute al hecho, acto u omisión proveniente de un Tribunal, en ejercicio de su potestad jurisdiccional, caso en el cual la competencia habrá de determinarse de conformidad con la disposición prevista en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo; a la vez, en el caso de que, existiendo afinidad entre la competencia penal y el derecho o garantía violado o amenazado de violación, éste no se refiera a la libertad y seguridad personales, el tribunal competente será el penal de juicio unipersonal, a tenor de la disposición contemplada en el artículo 60, encabezamiento del ordinal 4°, del Código Orgánico Procesal Penal.

Asimismo, cuando el derecho o garantía sea de alcance procesal y su violación o amenaza de violación ocurra en el curso de un proceso determinado, el tribunal competente será el de dicho proceso, salvo que la violación o amenaza se impute al juez de la causa, caso en el cual el competente será el superior que corresponda.

IV. En lo que concierne a la competencia por razón del territorio, la disposición consagrada en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo señala que el tribunal competente es el que se halla en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrió el hecho, acto u omisión que dio lugar al agravio.

Por tanto, salvo el fuero exclusivo del Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, el Tribunal competente será el de Primera Instancia, sito en la circunscripción correspondiente al lugar del hecho constitutivo del agravio.

Ahora bien, caso que el hecho en referencia se produzca en lugar donde no funcionen Tribunales de Primera Instancia, la acción de amparo podrá ejercerse ante cualquier Juez de la localidad, de conformidad con la disposición prevista en el artículo 9 *eiusdem*.

La Sala entiende por localidad el municipio en cuyo ámbito territorial se halla la ciudad, población o caserío donde tiene su sede el Tribunal de Primera Instancia.

Así, en el caso de los Tribunales que se hallan organizados en circunscripciones judiciales ordinarias, el conocimiento de la causa de amparo constitucional corresponderá al Tribunal de Primera Instancia que, provisto de competencia en la materia especial u ordinaria de que se trate, tenga su sede en el citado lugar.

Si el Tribunal de Primera Instancia, sito en la localidad, no se halla provisto de competencia en la materia especial de que se trate, su conocimiento corresponderá al Tribunal de Derecho Común, cual es el de Primera Instancia en lo Civil. Y si la causa es afín a la materia ordinaria, su conocimiento corresponderá también a este último Tribunal.

De no existir Tribunal de Primera Instancia en la localidad, la acción podrá ser ejercida ante el respectivo Tribunal de Municipio.

La disposición prevista en el citado artículo 9 señala también que, de ejercerse la acción en lugar donde no funcionen Tribunales de Primera Instancia, el Juez de la localidad decidirá conforme a lo establecido en la Ley y, dentro de las veinticuatro horas siguientes, enviará la decisión provisional en consulta al Tribunal de Primera Instancia competente.

La Sala interpreta que la citada potestad decisoria alcanza al dictado de un mandamiento provisional de amparo, si fuere el caso. Sometida a consulta dicha providencia, ante el Tribunal de Primera Instancia competente *ratione materiae*, cuyo ámbito de competencia territorial abarque el lugar donde ocurrió o se produjo el hecho constitutivo del agravio, éste dictará la sentencia definitiva, cuyo pronunciamiento agotará la primera instancia.

La Sala interpreta igualmente, guiada por la garantía constitucional de la justicia accesible, que se trata de fueros concurrentes, de modo que, de no hallarse en la localidad el Tribunal de Primera Instancia competente, el accionante podrá optar entre acudir a este último, aunque se encuentre fuera de la localidad, o ante el Tribunal de Municipio que autoriza la disposición prevista en el artículo 9 de la citada Ley Orgánica de Amparo.

La consulta o apelación contra la sentencia definitiva, cuyo pronunciamiento agote la primera instancia, será de conocimiento del respectivo Tribunal Superior, competente en materia especial u ordinaria, de conformidad con la disposición prevista en el artículo 35 *eiusdem*.

V. La Sala encuentra necesario precisar también la competencia, en materia de amparo constitucional, de los Tribunales especiales que se hallan organizados en circunscripciones judiciales cuyo ámbito de competencia territorial abarca varias entidades federales.

En particular, en el caso de la materia administrativa, general y especial, la Sala interpreta que, de ejercerse únicamente la acción de amparo, el Tribunal Contencioso Administrativo competente será el que lo sea en la materia afín con la naturaleza de la situación jurídica denunciada como infringida, en la circunscripción especial correspondiente al lugar del hecho constitutivo del agravio.

A propósito de la distribución de competencia, en materia de amparo constitucional, entre los Tribunales citados, la Sala encuentra aplicable, mientras se dicta la ley de la jurisdicción constitucional, el régimen previsto, para la materia administrativa general, en los artículos 181 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

De no hallarse en la localidad el Tribunal Contencioso Administrativo competente, la acción de amparo podrá ser ejercida ante el Tribunal de Derecho Común, cual es de Primera Instancia en lo Civil; caso de no hallarse éste en la localidad, la acción podrá

ser ejercida ante el respectivo Tribunal de Municipio. En ambos casos, el Tribunal podrá librar únicamente un mandamiento provisional y, dentro de las veinticuatro horas siguientes, deberá enviar la decisión en consulta al Tribunal Contencioso Administrativo competente, el cual dictará la sentencia definitiva, cuyo pronunciamiento agotará la primera instancia.

Como se indicó, de no hallarse en la localidad el Tribunal Contencioso Administrativo competente, el accionante podrá optar entre acudir a este último, aunque se encuentre fuera de la localidad, o ante el Tribunal que autoriza la disposición prevista en el artículo 9 de la citada Ley Orgánica de Amparo.

La consulta o apelación, contra la sentencia definitiva cuyo pronunciamiento agote la primera instancia, será del conocimiento del respectivo Tribunal Superior, es decir, de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo o del Tribunal Supremo de Justicia. En este punto, la Sala reitera los criterios ya sentados sobre el particular (expediente N° 00-0581, caso ELECENTRO-CADELA, sentencia de fecha 14 de marzo de 2000).

De las consideraciones que anteceden se desprende que, si la materia administrativa general es afín a la situación jurídica denunciada como infringida, el Tribunal competente para conocer de la acción de amparo lo será el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo, en la circunscripción especial correspondiente al lugar del hecho constitutivo del agravio. De no hallarse el referido Juzgado Superior en la localidad, la acción podrá ser ejercida ante el Tribunal de Derecho Común, cual es el de Primera Instancia en lo Civil; y, de no hallarse este último Tribunal en la localidad, la acción podrá ser ejercida ante el correspondiente Tribunal de Municipio.

En estos casos, la consulta deberá ser elevada al Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo, al cual corresponderá el pronunciamiento de la sentencia definitiva de primera instancia.

Se reitera que el accionante podrá optar entre ejercer la acción de amparo ante el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo, aunque se halle fuera de la localidad, o ante el Tribunal de Primera Instancia en lo Civil, o de Municipio, caso de encontrarse en la localidad, de conformidad con la disposición prevista en el citado artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo.

La consulta o apelación que se ejerza contra la sentencia del referido Juzgado Superior, cuyo pronunciamiento agota la primera instancia, será de competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

Por otra parte, en el caso de los Tribunales que, en materia administrativa, constituyen fuero exclusivo, ya que tienen atribuido un ámbito de competencia de alcance nacional, la Sala estima que, de corresponderles el conocimiento de acciones de amparo constitucional, éstas habrán de ejercerse directamente ante ellos, sin perjuicio de que, de conformidad con el régimen aquí previsto, a la luz de la disposición contemplada en el artículo 9 de la citada Ley Orgánica de Amparo, la acción pueda ser ejercida ante el Tribunal de Derecho Común, cual es el de Primera Instancia en lo Civil, o ante el correspondiente Juzgado de Municipio, caso de existir en la localidad.

Cabe referir, finalmente, la disposición prevista en el artículo 5, primer aparte, de la Ley Orgánica de Amparo, en la cual se contempla la posibilidad de que la acción se ejerza ante el Juez Contencioso Administrativo, si se intenta contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la Administración, si se ejerce conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos o contra conductas omisivas, y si el referido Juez se halla en la localidad.

VI. En lo que concierne al supuesto contemplado en el artículo 4 de la citada Ley Orgánica de Amparo, relativo a la resolución, sentencia o acto que lesione un derecho

constitucional y que emane de un Tribunal de la República, la Sala reitera que el agravio puede provenir de un hecho, acto u omisión del Tribunal, y que, en tales casos, el conocimiento de la acción de amparo corresponde al Tribunal competente, por razón del grado, de la materia y del territorio, para juzgar, por impugnación o de oficio, sobre las decisiones que dicte aquél.

En este contexto, la Sala estima que, cuando se trate del amparo de la libertad y seguridad personales, si el hecho constitutivo del agravio se imputa a un Tribunal de la República, en ejercicio de su potestad jurisdiccional, deberá aplicarse la regla especial de competencia prevista en el artículo 4 de la citada Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales⁸⁹⁰.

5. *Las nuevas normas procesales relativas a los juicios de amparo*

Pero las decisiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, modificatorias de la Ley Orgánica de Amparo por la vía de la interpretación constitucional, no sólo han incidido sobre el tema de la competencia judicial en la materia, sino sobre el mismo procedimiento judicial en los juicios de amparo otra parte, en diversas sentencias ha modificado el procedimiento en materia de amparo, también en forma irregular, pues con ello ha actuado como legislador positivo.

A. *Las nuevas normas procesales en los casos de acción autónoma de amparo*

En efecto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, desde sus primeras sentencias de 2000, también “interpretó” el artículo 27 de la Constitución que regula la acción de amparo y procedió a “adaptar” el procedimiento regulado en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, al texto de la nueva Constitución, estableciendo en realidad un *nuevo procedimiento* que impropriamente modifica o reforma el regulado en la Ley Orgánica⁸⁹¹.

Así, en la sentencia N° 7 de 01-02-2000 (Caso: *José A. Mejía y otros*), la Sala, teniendo en cuenta que por mandato del artículo 27 de la Constitución el procedimiento de la acción de amparo constitucional “será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidades”; siendo las características de oralidad y ausencia de formalidades que rigen estos procedimientos, las que permiten que la autoridad judicial restablezca inmediatamente, a la mayor brevedad, la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella; y considerando que el artículo 27 de la Constitución es de aplicación inmediata; estimó que debía “adaptar” el procedi-

890 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001 (En prensa).

891 Véase en general, Véase Humberto Enrique Tercero Bello Tabares, “El procedimiento de Amparo Constitucional, según la sentencia N° 7 dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 01 de febrero de 2000. Caso *José Amando Mejía Betancourt y José Sánchez Villavicencio*, en *Revista de derecho del Tribunal Supremo de Justicia*, N° 8, Caracas, 2003, pp. 139 a 176; María Elena Toro Dupouy, “El procedimiento de amparo en la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (Años 2000-2002)”, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 6, enero-diciembre-2002, Editorial Sherwood, Caracas, 2003, pp. 241 a 256; María Elena Toro Dupouy, “El amparo contra decisiones judiciales en la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. El Amparo sobrevenido”, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 7, enero-junio 2003, Editorial Sherwood, Caracas, 2003, pp. 207 a 222.

miento de amparo establecido en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales a las prescripciones del artículo 27 de la Constitución, aplicando además, el 49 de la Constitución que impone el debido proceso, cuyos elementos deben estar presentes en el procedimiento de amparo cuyas normas procesales también deben adecuarse a dicha norma, de manera que:

... el agravante, tiene derecho a que se le oiga a fin de defenderse, lo que involucra que se le notifique efectivamente de la solicitud de amparo; de disponer del tiempo, así sea breve, para preparar su defensa; de la posibilidad, que tienen todas las partes, de contradecir y controlar los medios de prueba ofrecidos por el promovente, y por esto el procedimiento de las acciones de amparo deberá contener los elementos que conforman el debido proceso.

Como consecuencia de esta orientación:

... la Sala Constitucional, obrando dentro de la facultad que le otorga el artículo 335 *ejusdem*, de establecer interpretaciones sobre el contenido y alcance de las normas y principios constitucionales, las cuales serán en materia de amparo vinculantes para los tribunales de la República, interpreta los citados artículos 27 y 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en relación con el procedimiento de amparo previsto en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, distinguiendo si se trata de amparos contra sentencias o de los otros amparos, excepto el cautelar, de la siguiente forma:

a. *El procedimiento en la acción de amparo que no sea contra sentencias*

a'. *Inicio del procedimiento*

De acuerdo con la sentencia N° 7 de la Sala Constitucional:

1. Con relación a los amparos que no se interpongan contra sentencias, tal como lo expresan los artículos 16 y 18 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el proceso se iniciará por escrito o en forma oral conforme a lo señalado en dichos artículos;

a''). *La indicación, con la solicitud, de los medios de prueba*

La sentencia de la Sala Constitucional agrega que:

... pero el accionante además de los elementos prescritos en el citado artículo 18 deberá también señalar en su solicitud, oral o escrita, las pruebas que desea promover, siendo esta una carga cuya omisión produce la preclusión de la oportunidad, no solo la de la oferta de las pruebas omitidas, sino la de la producción de todos los instrumentos escritos, audiovisuales o gráficos, con que cuenta para el momento de incoar la acción y que no promoviere y presentare con su escrito o interposición oral; prefiriéndose entre los instrumentos a producir los auténticos.

b''. *El principio de la libertad de medios probatorios*

En general, sobre los medios de prueba, la sentencia N° 7 de la Sala Constitucional dispuso:

El principio de libertad de medios regirá estos procedimientos, valorándose las pruebas por la sana crítica, excepto la prueba instrumental que tendrá los valores establecidos en los artículos 1359 y 1360 del Código Civil para los documentos públicos y en el artículo 1363 del mismo Código para los documentos privados auténticos y otros que merezcan autenticidad, entre ellos los documentos públicos administrativos.

b'. *Admisión de la solicitud*

Presentada la solicitud de amparo, conforme a la sentencia de la Sala:

Los Tribunales o la Sala Constitucional que conozcan de la solicitud de amparo, por aplicación de los artículos de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, admitirán o no el amparo, ordenarán que se amplíen los hechos y las pruebas, o se corrijan los defectos u omisiones de la solicitud, para lo cual se señalará un lapso, también preclusivo. Todo ello conforme a los artículos 17 y 19 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

c'. *Citación y notificaciones para la audiencia constitucional*

Una vez admitida la acción, de acuerdo con la sentencia de la Sala Constitucional:

... se ordenará la citación del presunto agravante y la notificación del Ministerio Público, para que concurran al tribunal a conocer el día en que tendrá lugar la audiencia oral, la cual tendrá lugar, tanto en su fijación como para su practica, dentro de las noventa y seis (96) horas a partir de la última notificación efectuada.

Para dar cumplimiento a la brevedad y falta de formalidad, la notificación podrá ser practicada mediante boleta, o comunicación telefónica, fax, telegrama, correo electrónico, o cualquier medio de comunicación interpersonal, bien por el órgano jurisdiccional o bien por el Alguacil del mismo, indicándose en la notificación la fecha de comparecencia del presunto agravante y dejando el Secretario del órgano jurisdiccional, en autos, constancia detallada de haberse efectuado la citación o notificación y de sus consecuencias.

d'. *Audiencia constitucional*

a''. *Audiencia pública y oral y pruebas del presunto agravante*

Conforme a la sentencia de la Sala,

En la fecha de la comparecencia que constituirá una audiencia oral y pública, las partes, oralmente, propondrán sus alegatos y defensas ante la Sala Constitucional o el tribunal que conozca de la causa en primera instancia, y esta o este decidirá, si hay lugar a

pruebas, caso en que el presunto agravante podrá ofrecer las que considere legales y pertinentes, ya que este es el criterio que rige la admisibilidad de las pruebas. Los hechos esenciales para la defensa del agravante, así como los medios ofrecidos por él se recogerán en un acta, al igual que las circunstancias del proceso.

b''. *Preguntas del Juez Constitucional*

La sentencia de la Sala señaló:

Los Jueces Constitucionales siempre podrán interrogar a las partes y a los comparecientes.

c''. *Efectos de la falta de comparencia a la audiencia constitucional*

La Sala, en la sentencia citada, dispuso que

La falta de comparencia del presunto agravante a la audiencia oral aquí señalada producirá los efectos previstos en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

La falta de comparencia del presunto agraviado dará por terminado el procedimiento, a menos que el Tribunal considere que los hechos alegados afectan el orden público, caso en que podrá inquirir sobre los hechos alegados, en un lapso breve, ya que conforme al principio general contenido en el artículo 11 del Código de Procedimiento Civil y el artículo 14 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en materia de orden público el juez podrá tomar de oficio las providencias que creyere necesarias.

d''. *Régimen de litis consorcios*

La Sala, respecto de litis consorcios, señaló:

En caso de *litis consorcios* necesarios activos o pasivos, cualquiera de los *litis consortes* que concurren a los actos, representará al consorcio.

e'. *Pruebas*

a''. *Admisión y evacuación*

En relación con las pruebas, la Sala señaló:

El órgano jurisdiccional, en la misma audiencia, decretará cuáles son las pruebas admisibles y necesarias, y ordenará, de ser admisibles, también en la misma audiencia, su evacuación, que se realizará en ese mismo día, con intermediación del órgano en cumplimiento del requisito de la oralidad o podrá diferir para el día inmediato posterior la evacuación de las pruebas.

b''. *Grabación y registro de las actuaciones en cuanto a pruebas*

Sobre el desarrollo de la actividad probatoria en la audiencia la Sala estableció que:

Quando se trate de causas que cursen ante tribunales cuyas decisiones serán conocidas por otros jueces o por esta Sala, por la vía de la apelación o consulta, en cuanto a las pruebas que se evacuen en las audiencias orales, se grabarán o registrarán las actuaciones, las cuales se verterán en actas que permitan al juez de la Alzada conocer el devenir probatorio. Además, en la audiencia ante el Tribunal que conozca en primera instancia en que se evacuen estas pruebas de lo actuado, se levantará un acta que firmarán los intervinientes. El artículo 189 del Código Procedimiento Civil regirá la confección de las actas, a menos que las partes soliciten que los soportes de los actas se envíen al Tribunal Superior.

f'. *Procedimiento no sujeto a formalidades*

En cuanto a los principios generales del procedimiento la sentencia de la Sala señaló que:

Debido al mandato constitucional de que el procedimiento de amparo no estará sujeto a formalidades, los trámites como se desarrollarán las audiencias y la evacuación de las pruebas, si fueran necesarias, las dictará en las audiencias el tribunal que conozca del amparo, siempre manteniendo la igualdad entre las partes y el derecho de defensa. Todas las actuaciones serán públicas, a menos que por protección a derechos civiles de rango constitucional, como el comprendido en el artículo 60 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se decida que los actos orales sean a puerta cerrada, pero siempre con inmediatez del tribunal".

g'. *Decisión*

De acuerdo con la sentencia de la Sala Constitucional:

Una vez concluido el debate oral o las pruebas, el juez o el Tribunal en el mismo día estudiará individualmente el expediente o deliberará (en los caso de los Tribunales colegiados) y podrá:

- a) decidir inmediatamente; en cuyo caso expondrá de forma oral los términos del dispositivo del fallo; el cual deberá ser publicado íntegramente dentro de los cinco (5) días siguientes a la audiencia en la cual se dictó la decisión correspondiente. El fallo lo comunicará el juez o el presidente del Tribunal Colegiado, pero la sentencia escrita la redactará el ponente o quien el Presidente del Tribunal Colegiado decida. El dispositivo del fallo surtirá los efectos previstos en el artículo 29 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, mientras que la sentencia se adaptará a lo previsto en el artículo 32 *ejusdem*.
- b) Diferir la audiencia por un lapso que en ningún momento será mayor de cuarenta y ocho (48) horas, por estimar que es necesaria la presentación o evacuación de alguna prueba que sea fundamental para decidir el caso o a petición de alguna de las partes o del Ministerio Público".

h'. *Apelación y consulta*

En relación con la apelación y consulta de las sentencias de amparo, la sentencia de la Sala dispuso lo siguiente:

Contra la decisión dictada en primera instancia, podrá apelarse dentro de los tres (3) días siguientes a la publicación del fallo, la cual se oír en un sólo efecto a menos que se trate del fallo dictado en un proceso que, por excepción, tenga una sola instancia.

De no apelarse, pero ser el fallo susceptible de consulta, deberá seguirse el procedimiento seguido en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, esto es, que la sentencia será consultada con el Tribunal Superior respectivo, al cual se le remitirá inmediatamente el expediente, dejando copia de la decisión para la ejecución inmediata. Este Tribunal decidirá en un lapso no mayor de treinta (30) días. La falta de decisión equivaldrá a una denegación de justicia, a menos que por el volumen de consultas a decidir se haga necesario prorrogar las decisiones conforma al orden de entrada de las consultas al Tribunal de la segunda instancia.

b. *El procedimiento en la acción de amparo contra sentencias*

En cuanto a las acciones de amparo contra sentencias, la sentencia de la Sala señaló lo siguiente:

2. Cuando el *amparo sea contra sentencias*, las formalidades se simplificarán aún más y por un medio de comunicación escrita que deberá anexarse al expediente de la causa donde se emitió el fallo, inmediatamente a su recepción, se notificará al juez o encargado del Tribunal, así como a las partes en su domicilio procesal, de la oportunidad en que habrá de realizarse la audiencia oral, en la que ellos manifestarán sus razones y argumentos respecto a la acción. Los amparos contra sentencias se intentarán con copia certificada del fallo objeto de la acción, a menos que por la urgencia no pueda obtenerse a tiempo la copia certificada, caso en el cual se admitirán las copias previstas en el artículo 429 del Código Procedimiento Civil, no obstante en la audiencia oral deberá presentarse copia auténtica de la sentencia.

Las partes del juicio donde se dictó el fallo impugnado podrán hacerse partes, en el proceso de amparo, antes y aún dentro de la audiencia pública, mas no después, sin necesidad de probar su interés. Los terceros coadyuvantes deberán demostrar su interés legítimo y directo para intervenir en los procesos de amparo de cualquier clase antes de la audiencia pública.

La falta de comparecencia del Juez que dicte el fallo impugnado o de quien esté a cargo del Tribunal, no significará aceptación de los hechos, y el órgano que conoce del amparo, examinará la decisión impugnada.

En relación con esta decisión el Magistrado Héctor Peña Torrelles, salvó su voto en la siguiente forma:

3. Por lo que respecta al procedimiento para tramitar el amparo que se establece en el fallo que antecede, observa quien disiente que en el mismo se han consagrado aspectos no previstos en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, lo cual, lejos de ser una adaptación al artículo 27 de la Constitución vigente se convierte en un procedimiento nuevo y distintos conservando algunos de las fases que

establece la Ley, violando de esta forma el principio de reserva legal en materia de procedimientos.

Quien suscribe está de acuerdo con el fallo por lo que se refiere a la necesaria adaptación de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales a los principios de oralidad e informalidad previstos en el citado artículo 27; sin embargo, considera que el exceso de rigorismo que se ha plasmado en materia probatoria atenta justamente contra la brevedad e informalidad del amparo, asimilándolo a un juicio ordinario civil. En este aspecto, ha debido dejarse al juez que conozca del caso concreto la determinación de la necesidad y forma de tramitación de la fase probatoria.

En todo caso, considero que el presunto agraviado deberá siempre probar sus alegatos, sin necesidad de que tenga que obligatoriamente indicar en la interposición de la acción cuáles medios utilizará a tales fines; por lo que, se atenta contra sus derechos constitucionales al fijarse la preclusión de la oportunidad para promover pruebas prevista en el fallo, por cuanto se están limitando su derechos a la defensa y a la tutela judicial efectiva mediante un mecanismo distinto al previsto en la Constitución.

En cuanto a otras particularidades de los medios probatorios, de los litisconsortes, y de las formas de notificación, no había necesidad de establecer lineamientos al respecto, porque la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales permitía acudir de forma supletoria a las normas procesales en vigor (artículo 48).

Observa con preocupación el disidente que en el procedimiento establecido se haya consagrado una amplia gama de formas de notificación a los presuntos agraviantes, que además de no estar previstas en el ordenamiento procesal vigente, atenta contraría el principio de seguridad jurídica por cuanto en los casos de notificaciones vía teléfono, fax, correo electrónico "*o cualquier medio de notificación interpersonal*", no se ha establecido la forma en que se dejará constancia en el expediente de que la *notificación* ha cumplido su finalidad, esto es, poner en conocimiento del interesado de la admisión de un amparo interpuesto en su contra.

De otra parte, el disidente considera que no debe realizarse una fase oral en los amparos contra decisiones judiciales. En este punto, la Sala Constitucional debió acoger el razonamiento que la reiterada jurisprudencia sostuvo en este sentido. En efecto, los amparos contra decisiones judiciales constituyen una excepción al principio de la cosa juzgada, por lo que se trata de un juicio de estricto derecho, donde no se analizarán las cuestiones de hecho del juicio donde se produjo la decisión impugnada; además, la sentencia debe bastarse a sí misma, y las infracciones de derechos constitucionales que puedan derivarse de la misma, no deberán requerir de otras defensas. Es por esta razón que se interpretó acertadamente que el informe del juez es meramente potestativo.

Finalmente, el disidente estima que, permitir a discreción del juez la alteración de los principios constitucionales en materia procesal desarrollados por la Ley, lejos de proteger a la Constitución, la convierte en un texto manejable con base en criterios de oportunidad o conveniencia del aplicador judicial, que en definitiva causa inseguridad jurídica en un Estado de Derecho, lo que se traduce en su desaparición.

De lo anterior resulta, por tanto, que en la actualidad, el procedimiento en la acción de amparo no está regulado en la Ley Orgánica de Amparo sino en una sentencia de la Sala Constitucional. La seguridad jurídica, en consecuencia, parecería que no es un valor fundamental en la mente de algunos Magistrados de dicha Sala, pues de lo contrario hubieran hecho una recomendación a la futura Asamblea Nacional para la reforma de la Ley Orgánica de Amparo.

B. *Las nuevas normas procesales en los casos de amparo cautelar ejercido conjuntamente con otra acción*

En relación con los casos de ejercicio conjunto de la pretensión de amparo con otras acciones, la Sala Constitucional también estableció modalidades nuevas de procedimiento, en la sentencia N° 88 de 14-03-2000 (Caso: *Ducharme de Venezuela, C.A.*), en la siguiente forma:

a. *Modalidades de ejercicio de la acción de amparo*

La Sala comenzó indicando lo siguiente en relación con las modalidades de ejercicio de la acción de amparo:

Observa esta Sala, que mediante la sentencia de la entonces Corte Suprema de Justicia en Pleno, del 21 de mayo de 1996, que anuló el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, se establecieron las distintas alternativas de tramitación de los amparos ejercidos de forma conjunta con otras acciones, basándose para ello en la potestad consagrada en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en los siguientes términos:

1. *Tramitar la solicitud de amparo constitucional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo.*

2. *En caso de que la solicitud de amparo sólo tenga por objeto la suspensión de los efectos del acto administrativo recurrido, darle el mismo tratamiento de beneficio que la suspensión de efectos prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.*

3. *Si la solicitud de amparo tiene por objeto la obtención de una medida cautelar de las previstas en el parágrafo primero del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, tramitarla de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro Tercero de dicho Código.*

No obstante, se observa que la potestad prevista en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia otorgada al juez Contencioso Administrativo, le permite a éste la aplicación de otros procedimientos de acuerdo a la naturaleza del caso y a las exigencias de la protección constitucional. (Subrayado de la Sala).

Con fundamento en la sentencia parcialmente transcrita, en concordancia con el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y atendiendo a los principios procesales consagrados en la nueva Constitución que se inspira en lograr la preservación de la tutela judicial efectiva y una pronta decisión a los asuntos sometidos a los órganos jurisdiccionales (artículo 26), esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia establece el siguiente procedimiento para tramitar *las acciones de nulidad interpuestas conjuntamente con medida cautelar de amparo.*

b. *Admisibilidad de la acción principal*

La Sala ha establecido, como primer aspecto, la necesidad de que el juez se pronuncie sobre la admisibilidad de la acción principal, indicando lo siguiente:

1. Una vez recibida en esta Sala la acción de nulidad, interpuesta conjuntamente con amparo constitucional, el Juzgado de Sustanciación de la Sala decidirá mediante auto sobre la admisibilidad de la acción principal, a menos que por la urgencia del caso la

Sala decida pronunciarse sobre la admisión de la misma, supuesto en que también la Sala se pronunciará sobre el amparo ejercido conjuntamente con la referida acción de nulidad.

2. En caso de que se declare inadmisibile la acción principal, se dará por concluido ejercicio y se ordenará el archivo del expediente.

c. Cuaderno separado para la decisión del amparo cautelar

Admitida la acción principal, de acuerdo con lo indicado por la Sala:

3. en el mismo auto se ordenará abrir cuaderno separado en el cual se designará Ponente, a los efectos de decidir sobre el amparo constitucional.

4. El procedimiento de nulidad continuará su trámite por ante el Juzgado de Sustanciación, y la Sala decidirá sobre la procedencia o no del amparo constitucional.

d. Decisión sobre la pretensión de amparo cautelar y convocatoria a la audiencia constitucional

De acuerdo con la sentencia de la Sala,

En el caso que se acuerde el amparo se le notificará de dicha decisión al presunto agraviante, para que, si lo estima pertinente, formule oposición contra la medida acordada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su notificación, supuesto en el cual se convocará para una audiencia oral y pública que se efectuará en el tercer (3°) día siguiente a la formulación de la oposición, a fin de que las partes expongan sus alegatos. En el auto en el que se fije la celebración de la audiencia oral y pública, se ordenará la notificación del Ministerio Público.

e. Decisión sobre el amparo luego de la audiencia

De acuerdo con la sentencia antes citada, una vez concluido el debate oral, la Sala en el mismo día deliberará, y podrá:

- a) Pronunciarse inmediatamente sobre la oposición, en cuyo caso se expondrá de forma oral los términos de la decisión, la cual deberá ser publicada íntegramente dentro de los cinco (5) días siguientes a la audiencia en la cual se dictó aquella.
- b) Diferir la audiencia oral por un lapso que en ningún momento será mayor de cuarenta y ocho (48) horas por estimar que es necesario la presentación o evacuación de alguna prueba que sea fundamental para decidir el caso, o a petición de alguna de las partes o del Ministerio Público.

f. Efectos de la sentencia de amparo

Conforme se indica en la sentencia:

6. La decisión recaída sobre el amparo constitucional en nada afecta la tramitación de la causa principal.

6. *Otros aspectos relevantes en torno a la acción de amparo conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo*

A. *Sobre la admisibilidad de la acción de amparo y la ausencia de vías judiciales idóneas para la protección constitucional*

La Sala Constitucional en sentencia N° 963 de 5 de junio de 2001 (Caso: *José A. Guía y otros vs. Ministerio de Infraestructura*) ha sentado el criterio de la acción de amparo constitucional, opera en su tarea específica de encauzar las demandas contra actos, actuaciones, omisiones o abstenciones lesivas de derechos constitucionales, bajo las siguientes condiciones:

- a) Una vez que los medios judiciales ordinarios han sido agotados y la situación jurídico constitucional no ha sido satisfecha; o
- b) Ante la evidencia de que el uso de los medios judiciales ordinarios, en el caso concreto y en virtud de su urgencia, no dará satisfacción a la pretensión deducida.

La disposición del literal a), es bueno insistir, apunta a la comprensión de que el ejercicio de la tutela constitucional por parte de todos los jueces de la República, a través de cualquiera de los canales procesales dispuestos por el ordenamiento jurídico, es una característica inmanente al sistema judicial venezolano; por lo que, en consecuencia, ante la interposición de una acción de amparo constitucional, los tribunales deberán revisar si fue agotada la vía ordinaria o fueron ejercidos los recursos, que de no constar tales circunstancias, la consecuencia será la inadmisión de la acción sin entrar a analizar la idoneidad del medio procedente, pues el carácter tuitivo que la Constitución atribuye a las vías procesales ordinarias les impone el deber de conservar o restablecer el goce de los derechos fundamentales, por lo que bastaría con señalar que la vía existe y que su agotamiento previo es un presupuesto procesal a la admisibilidad de la acción de amparo.

La exigencia del agotamiento de los recursos a que se refiere el aludido literal a), no tiene el sentido de que se interponga cualquier recurso imaginable, sino sólo los que permitan reparar adecuadamente lesiones de derechos fundamentales que se denuncian. No se obliga, pues, a utilizar en cada caso todos los medios de impugnación que puedan estar previstos en el ordenamiento procesal, sino tan sólo aquellos normales que, de manera clara, se manifiesten ejercitables y razonablemente exigibles. En consecuencia, por ejemplo, ante el agotamiento de la doble instancia en un juicio civil, el actor tendrá la posibilidad de recurrir en casación o en amparo constitucional, pues es sabido que aquélla constituye una vía extraordinaria de revisión.

De cara al segundo supuesto, relativo a que la acción de amparo puede proponerse inmediatamente, esto es, sin que hayan sido agotados los medios o recursos adjetivos disponibles, el mismo procede cuando se desprenda de las circunstancias fácticas o jurídicas que rodean la pretensión que el uso de los medios procesales ordinarios resultan insuficientes al restablecimiento del disfrute del bien jurídico lesionado. Alguna de tales circunstancias podría venir dada cuando, por ejemplo, la pretensión de amparo exceda del ámbito intersubjetivo para afectar gravemente al interés general o el orden público constitucional; en caso de que el recurrente pueda sufrir una desventaja inevitable o la lesión devenga irreparable por la circunstancia de utilizar y agotar la vía judicial previa (lo que no puede enlazarse el hecho de que tal vía sea costosa o menos expedita que el procedimiento de amparo); cuando no exista vía de impugnación contra el hecho lesivo, o ésta sea de imposible acceso; cuando el peligro provenga de la propia oscuridad o complejidad del ordenamiento procesal; o ante dilaciones indebidas por parte los órganos judiciales, tanto en vía de acción principal como en vía de recurso (debe recor-

darse, no obstante, que el concepto de proceso sin dilaciones indebidas es un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido concreto deberá ser obtenido mediante la aplicación, a las circunstancias específicas de cada caso, de los criterios objetivos que sean congruentes con su enunciado genérico. Podrían identificarse, como ejemplo, de tales criterios objetivos: la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, la conducta procesal del interesado y de las autoridades implicadas y las consecuencias que de la demora se siguen para los litigantes. Así pues, criterios de razonabilidad pesarán sobre la decisión que se tome en cada caso concreto).

3.- Así, en cuando al complejo de medios procesales que la Constitución pone a disposición de las personas, esta Sala, en su decisión N° 848/2000 de 28 de julio, afirmó:

Sin mucha claridad, fallos de diversos tribunales, incluyendo los de varias Salas de la extinta Corte Suprema de Justicia, han negado el amparo al accionante, aduciendo que el mismo ha debido acudir a las vías procesales ordinarias, aunque sin explicar la verdadera causa para ello, cual es que por estas vías se podía restablecer la situación jurídica infringida antes que la lesión causare un daño irreparable, descartando así la amenaza de violación lesiva...

Por lo tanto, no es cierto que *per se* cualquier transgresión de derechos y garantías constitucionales está sujeta de inmediato a la tutela del amparo, y menos las provenientes de la actividad procesal, ya que siendo todos los jueces de la República tutores de la integridad de la Constitución, ellos deben restablecer, al ser utilizadas las vías procesales ordinarias (recursos, etc.), la situación jurídica infringida, antes que ella se haga irreparable.

Asimismo, en su sentencia N° 1592/2000 de fecha 20 de diciembre, esta Sala sostuvo:

Ahora bien no puede aspirar la parte accionante dejar sin efecto dicho decreto de expropiación a través del ejercicio del amparo autónomo, ni pretender a través de la misma la nulidad de los actos administrativos dictados por un ente distinto al que se señala como agravante, lo cual colocaría en estado de indefensión al órgano administrativo que dictó el acto.

En este sentido observa la Sala que no resulta posible sustituir a través de la acción de amparo constitucional, el ejercicio del recurso contencioso-administrativo de anulación en el cual el legislador consagró un procedimiento especial donde se otorgan las garantías procesales tanto al recurrente como a la propia Administración autora del acto, es en este procedimiento donde se analizaría la legalidad o inconstitucionalidad del acto administrativo impugnado" (Subrayado posterior).

En una reciente decisión, la N° 331/2001 de 13 de marzo, esta Sala confirmó su doctrina al respecto, en los siguientes términos:

"Para que sea estimada una pretensión de amparo constitucional es preciso que el ordenamiento jurídico no disponga de un mecanismo procesal eficaz, con el que se logre de manera efectiva la tutela judicial deseada. Pretender utilizar el proceso de amparo, cuando existen mecanismos idóneos, diseñados con una estructura tal, capaz de obtener tutela anticipada, si fuere necesario (artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil o inclusive el amparo cautelar), al tiempo que garantizan la vigencia de los derechos constitucionales de todas las partes involucradas, haría nugatorio el ejercicio de las acciones correspondientes a este tipo de procesos y los efectos que tiene la acción de amparo constitucional, referidos al restablecimiento de situaciones jurídicas infringidas" (Subrayado posterior).

Ejemplo de algunas de las situaciones en las cuales procede la interposición de la acción de amparo en forma directa, fueron referidos por esta Sala en su citada sentencia 848/2000, así tenemos que:

7.- Los actos procesales como tales, lesivos a bienes jurídicos constitucionales, son objeto de peticiones de nulidad por las partes afectadas por ellos, y el amparo realmente procederá contra la sentencia que resuelva la nulidad, o contra la omisión del juez o del funcionario judicial (si de él se trata) de dictarla en el lapso legal. Pero a pesar de ello, los actos judiciales que violen derechos o garantías constitucionales de las partes, que de no corregirse de inmediato sus efectos se harían irreparables, serán objeto de amparo...

9.- Las partes en caso de que las violaciones infrinjan el orden público, siempre tendrán expedita la vía del amparo, sin las limitaciones del numeral 4 del artículo 6 de la ley especial.

En cuanto a los terceros, el proceso puede afectarlos directa o indirectamente. Dentro del derecho común, los terceros tienen en las tercerías la posibilidad para oponerse a los efectos lesivos a su situación jurídica que le causen los fallos, actos u omisiones procesales, que contengan infracciones a sus derechos y garantías constitucionales. Resulta una cuestión casuística, de acuerdo a la posibilidad que la lesión se haga irreparable si no se actúa de inmediato, optar entre la tercería posible o la acción de amparo". (Subrayado posterior).

4.- Precisado lo anterior, visto que en el caso bajo examen, el requisito del agotamiento de la vía judicial contencioso administrativa ordinaria no se encuentra satisfecho, pues a él no atiende ninguno de los alegatos de los accionantes, ni consta de los documentos anexos al escrito, y sin necesidad de analizar si esa vía es la idónea, en el sentido de satisfacer la pretensión de los accionantes, debe tomarse en cuenta lo señalado por esta Sala en cuanto a la potestad que les atribuye a todos los tribunales el artículo 27 constitucional en orden a garantizar los derechos fundamentales, así como que el artículo 259 constitucional consagra que "...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; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos; y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa", lo que significa que la Constitución garantiza a los administrados, a través del citado precepto 259, un plus de garantías que no deja dudas respecto a la potestad que tienen esos tribunales para resguardar los derechos o garantías constitucionales que resulten lesionados por actos o hechos dictados o ejecutados en ejercicio de la función administrativa u omisiones o abstenciones de órganos o personas obligados por normas de derecho administrativo. En consecuencia, la solicitud en cuestión resulta inadmisibles. Así se decide finalmente⁸⁹².

B. *Sobre la extensión de los efectos de la sentencia de amparo*

Una consecuencia natural del derecho de Defensa (art. 49) es que los efectos directos de la sentencia en principio sólo tienen lugar entre las partes efectivas del proceso. Ese es el principio que deriva, además del carácter personalísimo de la acción de amparo. De allí que el demandado deba ser citado o emplazado perso-

892 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 448 y ss (En prensa).

nalmente o por medio de un defensor, y si se trata de fallos que surten efectos *erga omnes*, debe citarse a toda la sociedad mediante edictos, o citarse a su representante, el Ministerio Público (o a ambos), a fin que ella o los interesados dentro de la colectividad puedan defenderse. Sin embargo, y debido a la naturaleza de algunas relaciones o situaciones jurídicas, personas que no han sido partes en un proceso, pero que eran potenciales litis consortes facultativos, pueden gozar de los efectos directos del fallo dictado en un juicio donde no fueron partes, siempre que dicha decisión los beneficie. Esto ha sido analizado por la Sala Constitucional en sentencia N° 2675 de 17 de diciembre de 2001 (Caso: *Ministerio de Relaciones Interiores*) en relación con los efectos señaló de la sentencia de amparo, en la forma siguiente:

La realidad de que existen situaciones o relaciones jurídicas que vinculan a personas en una misma situación jurídica, llevó a esta Sala, a que en las acciones para ejercer derechos o intereses difusos o colectivos, deba ordenarse la citación por edictos a todos los interesados, y en algunos casos en que no se publicó el edicto, la Sala consideró que a pesar de ello los efectos directos de la sentencia podían extenderse a otras personas que no eran partes, si les favorecían, y así, en fallo de 6 de abril de 2001 (Caso: *Glenda López y otros vs IVSS*)⁸⁹³, la Sala señaló:

Por último, debe esta Sala hacer particular referencia al llamado -carácter personalísimo de la acción de amparo-, el cual sirvió de fundamento al Tribunal de la causa para negar la solicitud de extensión de efectos del mandamiento de amparo respectivo, a todas aquellas personas que siendo beneficiarias del sistema de seguridad social, les haya sido diagnosticado el Virus de Inmunodeficiencia Humana y el Síndrome de Inmunodeficiencia adquirida, y se les haya negado la entrega regular y permanente de los medicamentos necesarios para el respectivo tratamiento, así como la cobertura de los exámenes médicos especializados para optimizar dicho tratamiento:

En este sentido, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo señaló en el fallo recurrido que el carácter personalísimo de la acción de amparo “conduce a que el mandamiento que pudiera dictarse sólo obra en beneficio de aquellos que intentaron la acción y no para todos los que pudieran encontrarse bajo el mismo supuesto, lo que significaría otorgar al amparo efectos *erga omnes*, desvirtuándose así el objeto fundamental del mismo, que es la restitución a un sujeto de derecho de una garantía jurídica tutelada por la Constitución”.

Al respecto, cabe observar que el ordenamiento positivo vigente otorga un fundamento constitucional al petitorio de los accionantes, en relación con la extensión de los efectos del mandamiento de amparo a todas las personas que se encuentren en idéntica situación de aquéllos en cuyo favor éste se acuerde. Así, debe observarse el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, recogido en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuyo tenor dispone:

Artículo 26. Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o repeticiones inútiles (subrayado de esta Sala).

893 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 453 y ss. (En prensa)

Respecto del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, y particularmente haciendo referencia a los derechos e intereses colectivos o difusos, esta Sala sostuvo en decisión del 30 de junio de 2000 (Caso: *Defensoría del Pueblo vs. Comisión Legislativa Nacional*) que:

[E]l derecho o interés difuso se refiere a un bien que atañe a todo el mundo, a personas que en principio no conforman un sector poblacional identificable e individualizado, sino que es un bien asumido por los ciudadanos (pluralidad de sujetos), que sin vínculo jurídico entre ellos, se ven lesionados o amenazados de lesión. Ellos se fundan en hechos genéricos, contingentes, accidentales o mutantes que afectan a un número indeterminado de personas y que emanan de sujetos que deben una prestación genérica o indeterminada [...] Esa lesión a la población, que afecta con mayor o menor grado a todo el mundo, que es captado por la sociedad conforme al grado de conciencia del grupo social, es diferente a la lesión que se localiza concretamente en un grupo, determinable como tal, aunque no cuantificado o individualizado, como serían los habitantes de una zona del país, afectados por una construcción ilegal que genera problemas de servicios públicos en la zona. Estos intereses concretos, focalizados, son los colectivos, referidos a un sector poblacional determinado (aunque no cuantificado) e identificable, aunque individualmente, dentro del conjunto de personas existe o puede existir un vínculo jurídico que los une entre ellos...

El interés de los vecinos de una urbanización, o un barrio, que se ve desmejorado en sus servicios públicos por una construcción, por ejemplo, también responde a un bien jurídico suprapersonal, pero es determinable, localizable en grupos específicos, y ese es el interés que permite la acción colectiva. Ese es el interés colectivo, él da lugar a los derechos colectivos, y puede referirse a un objeto jurídico determinado...

[L]a Sala considera que si el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela contempla, sin distinción de personas la posibilidad de acceso a la justicia para hacer valer derechos e intereses, incluso los colectivos y difusos, tal acceso debe interpretarse en forma amplia, a pesar del rechazo que en otras partes y en algunas leyes venezolanas, exista contra el ejercicio individual de acciones en defensa de intereses o derechos difusos o colectivos.

De lo anterior, emerge que el pedimento de los accionantes en este sentido tiene lugar en derecho, por cuanto la extensión de los efectos del mandamiento de amparo otorgado en su favor, a todos aquellos seropositivos beneficiarios del sistema de seguridad social, conduce a la protección de un segmento relativamente importante de la sociedad, compuesto por individuos a los cuales resulta forzoso restablecer en el goce de sus derechos y garantías constitucionales.

La Sala observa que, a pesar que no existía reconocida en la ley una acción judicial para ejercer derechos e intereses colectivos, motivo por el cual ésta no se ejerció directamente en esta causa, ella contiene la petición en protección de un derecho colectivo (el de los agraviados), por lo que esta Sala, en cuanto a ese aspecto de la pretensión, le da el tratamiento de una acción de amparo por intereses colectivos, la cual es posible incoar, conforme a lo señalado en la aludida sentencia de esta Sala del 30 de junio de 2000.

Debe acotarse, que en los casos en los cuales la acción de amparo es interpuesta con base en un derecho o interés colectivo o difuso, el mandamiento a acordarse favorecerá bien a un conjunto de personas claramente identificables como miembros de un sector de la sociedad, en el primer caso; bien a un grupo relevante de sujetos indeterminados apriorísticamente, pero perfectamente delimitable con base a la particular situación jurídica que ostentan y que les ha sido vulnerada de forma específica, en el segundo supuesto.

Así, no resulta cierto que el amparo destinado a proteger tales situaciones jurídicas de múltiples sujetos, posea efectos *erga omnes*, tal como lo señalara el a quo, pues, como se ha visto, sus beneficiarios son susceptibles de una perfecta determinación y la tutela a ellos brindada es siempre concreta, mas nunca de modo genérico.

En tal virtud, debe esta Sala acordar lo solicitado a este respecto y, en consecuencia, cabe ordenar que el presente amparo sea otorgado a todas las personas que: (i) se encuentren inscritas en el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, (ii) les haya sido diagnosticada la enfermedad del VIH/SIDA, (iii) que cumplan los requisitos legales para obtener los beneficios derivados del sistema de seguridad social, y (iv) que hayan solicitado a las autoridades del prenombrado Instituto la entrega de los medicamentos necesarios para el respectivo tratamiento, así como el de las enfermedades oportunistas. Así se declara”.

De nuevo la Sala debe resolver una acción de amparo, que si bien es cierto no parece atender a derechos o intereses difusos o colectivos, conforme a los lineamientos de la sentencia de esta Sala de 30 de junio de 2000 (Caso: *Dilia Parra Guillén*), si se refiere a unos accionantes que están en idéntica situación jurídica que otros que no son partes en esta causa, y que sufren o pueden sufrir infracción a los derechos constitucionales de que trata este amparo, por lo que es necesario decidir si esos potenciales litis consortes facultativos, sin ser partes en esta causa, pueden gozar de los efectos del fallo que se dicte en este proceso, si es que ellos los benefician.

La resolución de tal cuestión está íntimamente unida a la naturaleza de la pretensión incoada. Se trata de un amparo constitucional, y el juez que ejerce la jurisdicción en materia constitucional, se rige, en muchos aspectos, por principios diferentes a los del juez que ejerce la jurisdicción en materia de naturaleza civil.

Como antes se apuntó, existen personas que tienen un mismo vínculo jurídico con otras pero en sus relaciones con esa otra, derivadas del vínculo, pueden asumir posiciones disímiles, lo que puede originar litigios diferentes; de allí la existencia de los *litis* consortes facultativos.

Sin embargo, en el orden constitucional puede ocurrir que el vínculo común que deriva de derechos o garantías constitucionales establezca una idéntica situación jurídica para muchas personas, y si dichos derechos o garantías fueren infringidos, se lesionaría o amenazaría con infracción a todos los que se encuentran en la idéntica situación.

Esta Sala en anteriores oportunidades ha expresado -y lo reitera- que el Derecho Procesal Constitucional difiere del procesal común, ya que las normas del Código de Procedimiento Civil, orientadas a resolver litigios entre partes, que solo son atinentes a ellas y a sus propios intereses, tienen que tener una connotación distinta a la de los procesos constitucionales, donde el mantenimiento de la supremacía, efectividad y de los principios constitucionales, no solo son materias atinentes a todo el mundo, sino que no pueden verse limitados por formalismos, o instituciones que minimicen la justicia constitucional.

Por ello, la Sala ha sostenido que los requisitos que exige el Código de Procedimiento Civil a las sentencias, no se aplican totalmente a las de los Tribunales Constitucionales, y se añade ahora, que los efectos de los fallos constitucionales tampoco pueden ser totalmente idénticos a los de las decisiones de otros campos de la jurisdicción.

De acuerdo al artículo 257 Constitucional, el proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia; la cual debe ser idónea, expedita, sin dilaciones indebidas y sin formalismos inútiles, y estos principios contenidos en el artículo 26 Constitucional, al que se une el de la eficacia de los trámites señalado en el artículo 257 *eiusdem*, permiten que para cumplir con ellos la sentencia del Tribunal constitucional pueda tener un alcance más amplio que los fallos del proceso de naturaleza civil.

Una de las características de algunas sentencias del ámbito constitucional es que sus efectos se apliquen a favor de personas que no son partes en un proceso, pero que se encuentren en idéntica situación a las partes, por lo que requieren de la protección constitucional, así no la hayan solicitado con motivo de un juicio determinado.

Resulta contrario a la eficacia del proceso, a su idoneidad y a lo célere (expedito) del mismo, que si las partes de un juicio obtienen una declaratoria de infracción constitucional de derechos que vulneran su situación jurídica, otras personas que se encuentran en idéntica situación y que han sufrido la misma infracción, no puedan gozar del fallo que restablezca tal situación jurídica de los accionantes, y tengan que incoar una acción cuya finalidad es que se reconozca la misma infracción, así como la existencia de la misma situación vulnerada y su idéntico restablecimiento, con el riesgo de que surjan sentencias contrarias o contradictorias.

El restablecimiento de la situación jurídica, ante la infracción constitucional, tiene que alcanzar a todos lo que comparten tal situación y que a su vez son perjudicados por la violación, ya que lo importante para el juez constitucional, no es la protección de los derechos particulares, sino la enmienda de la violación constitucional, con el fin de mantener la efectividad y supremacía constitucional; y en un proceso que busca la idoneidad, la efectividad y la celeridad, como lo es por excelencia el constitucional, resulta contrario a los fines constitucionales, que a quienes se les infringió su situación jurídica, compartida con otros, víctima de igual transgresión, no se les restablezca la misma, por no haber accionando, y que tengan que incoar otras acciones a los mismos fines, multiplicando innecesariamente los juicios y corriendo el riesgo que se dicten sentencias contradictorias.

En estos casos, se está en presencia de efectos procesales que se extienden a una comunidad en la misma situación jurídica, la cual es diversa de la comunidad de derecho contemplada en el Código Civil, pero existente con relación a las infracciones constitucionales que a todos aquejan y que no puede sostenerse que existe con respecto a unos (los que demandaron y obtuvieron sentencia favorable) y no con respecto a otros, los no demandantes.

Tratándose de derechos subjetivos de las personas, los no demandantes pueden renunciar o no a ellos, pero existe una declaración a favor de todos los que se encontraban en la misma situación jurídica, de la cual se aprovecharan o no, conforme a sus conveniencias y mientras no le caduque su acción, ya que de caducarles ellos no tendrían derecho a la fase ejecutiva de una acción caduca.

En consecuencia, acciones como las de amparo constitucional, si son declaradas con lugar, sus efectos se hacen extensibles a todos los que se encuentran en la misma e idéntica situación así no sean partes en el proceso.

Por lo tanto, los Notarios y Registradores que legalmente califican para recibir la jubilación del Fondo de Pensiones de los Notarios y Registradores, que no participaron en esta causa, a quienes no le ha caducado su acción, tienen derecho de adherirse al fallo y solicitar su ejecución, ya que gozan de los efectos del mismo, siempre que acrediten en autos fehacientemente su condición de Notarios o Registradores y el cumplimiento de los requisitos para ser jubilados conforme a las normas mencionadas.

De hacerlo le notificará al querrellado a fin que exponga lo que crea conveniente, debiéndose abrir una articulación probatoria con base al artículo 607 del Código de Procedimiento Civil si el querrellado disintiere el derecho del peticionista, el cual de serle negado por el juez de la ejecución, podrá dilucidar el mismo en juicio aparte.

La Sala recuerda que el amparo Constitucional no produce cosa juzgada material y que por tanto si los accionantes no obtuvieren un fallo favorable, por falta de pruebas, ello no impide que otros incoen de nuevo la acción y que se les ampare, caso en que el efecto extensivo del fallo beneficiara a los perdidosos.

Por todas estas razones, la Sala declara que quienes se encuentran en igual situación que los accionantes, por tener idéntico vínculo jurídico con el agravante y haberseles violado su situación jurídica, si no les ha caducado la acción de amparo pueden adherirse a este fallo y pedir su cumplimiento en el mismo término señalando para los accionantes.

Aquellos a quienes les sea discutida su condición por el Ministerio del Interior y Justicia, y resultaren perdidosos en la articulación, así como los que no califiquen para incoar este amparo, podrán recurrir a la vías ordinarias para dilucidar sus derechos, y así se declara⁸⁹⁴.

C. *Sobre la ilegítima orientación al legislador contenida en la “Exposición de Motivos” de la Constitución sobre el ejercicio de pretensiones de amparo conjuntamente con otras acciones judiciales*

Por otra parte, también debe destacarse la ilegítima inclusión, en la “Exposición”, de una “orientación” para la reforma de la legislación sobre amparo y sobre lo contencioso administrativo, que no deriva del texto constitucional.

En efecto, como se dijo, el artículo 27 de la Constitución definitivamente reguló el amparo como un derecho constitucional, y no sólo como una específica garantía adjetiva (acción de amparo), por lo que los Tribunales pueden ser requeridos para asegurar la protección de los derechos y garantías constitucionales mediante múltiples acciones, recursos o medios judiciales, tanto mediante el ejercicio de la acción autónoma de amparo como acumulando la pretensión de amparo con acciones judiciales ordinarias o contencioso administrativas. Por ello, precisamente, la previsión del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que permite el ejercicio de la pretensión de amparo conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de anulación⁸⁹⁵.

Ahora bien, en virtud de la absurda propuesta de la “Exposición” de que la Sala Constitucional supuestamente “será competente para resolver las acciones de amparo en el Tribunal Supremo” entonces su redactor o redactores han propuesto que en forma obligatoria:

La ley orgánica respectiva *deberá* eliminar la acción de amparo que se ejerce conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de nulidad y que permite a las Salas Político-Administrativa y Electoral, suspender los efectos de los actos administrativos cuya nulidad les corresponde conocer y decidir.

De nuevo encontramos en este párrafo una recomendación que nada tiene que ver con “Exposición de Motivos” alguna de una norma constitucional. Nada, en la Constitución de 1999, sugiere que esa haya sido la intención del Constituyente, por lo que no pasa de ser la opinión personal del redactor o redactores de la “Exposición”⁸⁹⁶.

894 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 473 y ss.. Véase además, la sentencia N° 412 de 8 de marzo de 2002, en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002 (En prensa)

895 Véase sobre el origen de esta norma en la discusión del Proyecto de Ley Orgánica de Amparo en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público*, Tomo III, (*Labor en el Senado 1985-1987*), Caracas, 1989, p. 209.

896 Véase en sentido coincidente en cuanto a la crítica, Jesús María Casal, *Constitución y Justicia Constitucional*, op. cit. p. 112

Al contrario, la intención del Constituyente en materia de amparo, antes que eliminar el carácter de “derecho constitucional” del amparo, que dio origen a la previsión del artículo 5° de la Ley Orgánica de Amparo, fue reforzar en el artículo 27 dicha naturaleza como “derecho” de amparo⁸⁹⁷. Lo que se buscó asegurar con dicho artículo 5° de la Ley Orgánica de Amparo, en todo caso, es una actuación judicial cautelar más expedita que la normal del contencioso administrativo, cuando está de por medio la violación de un derecho constitucional. Si ello se resuelve regulando *in extenso*, en el régimen del contencioso administrativo, la potestad cautelar del juez, pues bienvenida sea la regulación; pero ello nada tiene que ver con la “Exposición de Motivos” de una Constitución, donde no hay norma alguna que sugiera la propuesta.

Ello también se puede argumentar respecto del párrafo de la “Exposición” destinado a proponer que la futura ley orgánica modifique el sistema de condiciones de admisibilidad de los recursos contencioso administrativos de nulidad (eliminación de la exigencia de agotamiento de la vía administrativa o del lapso de caducidad) cuando se aleguen vicios de inconstitucionalidad o nulidad absoluta. La reforma propuesta, sin duda, puede considerarse cónsona con las nuevas tendencias del contencioso administrativo, como lo hemos dicho desde hace años⁸⁹⁸, pero nada tienen que ver con la “Exposición de Motivos” de la Constitución, donde nada de eso se regula.

En igual sentido debe mencionarse la propuesta de que la futura ley orgánica “elimine” la acción de amparo cautelar que se ejerce conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad (art. 3 Ley Orgánica de Amparo), y que se consagró, también, para garantizar el amparo como un “derecho constitucional”. Su eliminación también es posible si se regula lo mismo como poder cautelar del juez, como lo dice el redactor o redactores de la “Exposición”:

Incluyendo la suspensión de los efectos de la norma cuya nulidad se solicite, únicamente para la situación concreta de los accionantes, partes o terceros que intervinieren en el proceso y mientras dure el juicio de nulidad correspondiente.

De eso precisamente se trataba, por lo que regular lo mismo dentro de los poderes cautelares del juez constitucional, nada añade. Lo que no tiene sentido es la formulación de la propuesta en la “Exposición de Motivos” de una Constitución donde no hay norma alguna que siquiera permita “sugerir” tal reforma.

IV. LA ACCIÓN DE *HABEAS CORPUS*

De acuerdo con lo establecido en el mismo artículo 27 de la Constitución, “la acción de amparo a la libertad o seguridad podrá ser interpuesta por cualquier persona, y el detenido será puesto bajo la custodia del tribunal de manera inmediata, sin dilación alguna”. La acción de habeas corpus, por tanto, en Venezuela, es la misma acción de amparo, y por tanto, se rige en general por todos los principios

897 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente* Tomo II, *op. cit.*, pp. 92 y ss.

898 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Nuevas tendencias en el Contencioso Administrativo*, Caracas, 1993, pp. 138 y 150.

que la gobiernan, salvo las disposiciones especiales que establece la Ley Orgánica de Amparo.

Entre las previsiones especiales, por supuesto, están las previstas en la misma Constitución, en cuanto a que cualquier persona puede interponerla la acción de habeas corpus en nombre de la persona agraviada, y a la obligación para el presunto agraviante, de poner a la persona en cuya protección se interpone la acción bajo custodia del tribunal que conozca de la acción, de manera inmediata, sin dilación.

La Sala Constitucional, en relación con la acción de habeas corpus, también se ha ocupado de delinear principios sobre la competencia judicial, a cuyo efecto en sentencia N° 165 de 13 de febrero de 2001 (Caso: *Euclides S. Rivas vs. Juzgado de Control N° 2, Circuito Judicial Penal, Estado Nueva Esparta*), expuso lo siguiente:

La Disposición Transitoria Quinta de la Constitución de 1961, atribuyó la competencia para conocer de las acciones de amparo a la libertad y seguridad personales, a los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal de la jurisdicción del lugar donde se hubiese producido el acto que motivare la solicitud o donde se encontrare la persona presuntamente agraviada. Según se desprende del contenido de esta disposición, hoy derogada, tal asignación se realizó en atención, indudablemente, a una privación de libertad -detención- ilegítima e ilegal, que pudiera afectar a cualquier persona sin distinción de la autoridad de quien emanaba dicho acto que se pretendía vulneratorio, bien fuera ella autoridad administrativa, policial e incluso judicial.

En 1983, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales recogió, casi a la letra, lo prescrito en la ya comentada Disposición Transitoria Quinta, la cual dejó de tener vigencia, conforme a lo dispuesto por ella misma, al ser promulgada y puesta en vigencia dicha ley.

A partir de allí, se comenzó a desarrollar una prolija jurisprudencia en materia de amparo constitucional en general, siendo la que acapara nuestra atención, de acuerdo a lo planteado en el presente análisis, la referida a la competencia de los tribunales de primera instancia en lo penal para conocer de las acciones de amparo contra la libertad y seguridad personales...

El criterio sostenido por esta Sala Constitucional, es que la procedencia del hábeas corpus depende de que la detención haya sido impuesta por una autoridad administrativa, policial, o judicial, con violación de normas constitucionales, y sólo en aquellos casos en que la autoridad, se exceda en el ejercicio de sus atribuciones legales o en los plazos en que se mantiene la detención, podría ser considerada la privación de la libertad ilegítima.

Aunado a ello, el ordinal 4° del artículo 60 del Código Orgánico Procesal Penal, establece que los tribunales de control serán los competentes para conocer de la acción de amparo a la libertad y seguridad personales, imponiéndose así el criterio de la competencia exclusiva para los Jueces de Primera Instancia en función de Control de la Investigación; sentido que fue precisado por esta Sala en decisión de fecha 20 de enero de 2000, referida con anterioridad (*Vid. Caso: Emery Mata Millán vs. Ministro y Vice-Ministro del Interior y Justicia, exp. N° 00-001*). Como excepción y tomando en cuenta el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, cuando la decisión o acto que se entienda lesivo provenga de los altos funcionarios u órganos mencionados en dicha disposición, o de otros que ostenten igual rango o jerarquía en la conformación institucional del Estado, tal competencia le corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

No obstante el razonamiento de esta Sala, se presentan dificultades en cuanto al orden jerárquico para atribuir a los jueces de control la competencia para conocer de los amparos interpuestos con ocasión de presuntas violaciones a la libertad y seguridad personales -hábeas corpus-, provenientes de un órgano jurisdiccional superior o de igual

rango a los Juzgados de Primera Instancia en Función de Control; es decir, cuando el presunto agravante sea otro Tribunal de Primera Instancia o una Corte de Apelaciones en lo Penal, como por ejemplo, en materia Penal, aquellos que conocen en otra fase del proceso, como son los tribunales de juicio o de ejecución. En estos casos resulta contrario a la teoría general del proceso, que un tribunal de la misma o inferior jerarquía revise una decisión -aun cuando sea por la vía de una acción de amparo-, pues esto quebranta el orden lógico de la organización institucional en la que se ve reflejada la concepción del ejercicio de la función jurisdiccional, la cual atiende al contenido de valores que nutren el fin último de dicha función. Tal orden se trastocaría, ciertamente, en la conjetura de decisiones de órganos de superior jerarquía que deban ser revisadas, con lo cual decimos valoradas, y quizás revertidas, por instancias de igual o inferior jerarquía.

Debe señalarse que, "ambas figuras -amparo contra decisiones judiciales y Hábeas Corpus-, se encuentran consagradas en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, de manera separada, siendo que la primera va dirigida a restituir la situación jurídica infringida ocasionada por un acto, resolución o sentencia emanada de un Tribunal, actuando fuera del ámbito de su competencia -entiéndase con abuso o extralimitación de poder o con usurpación de funciones- que lesiona derechos y garantías protegidas por la Constitución; en tanto que el hábeas corpus se concibe como la tuición fundamental de la esfera de la libertad individual, como una verdadera garantía contra posibles arrestos y detenciones arbitrarias", incluso provenientes de los órganos judiciales actuando en vía disciplinaria (la privación ilegítima de libertad). Ver sentencia de fecha 17 de marzo de 2000.

Para rectificar la diversidad de criterios que se originó a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, esta Sala Constitucional dijo: "...*haciendo una interpretación armónica y coherente que garantice una adecuada aplicación de ambos institutos, debe entenderse que el mandamiento de hábeas corpus resulta procedente cuando se trata de proteger al ciudadano frente a arbitrarias detenciones administrativas, sin embargo, el mismo también es ejercible en aquellos casos en los cuales exista de por medio una detención de carácter judicial, pero únicamente, cuando dichas decisiones no cuenten con un medio ordinario de impugnación o éste no sea acorde con la protección constitucional que se pretende*". De tal manera que, en el supuesto de privaciones ilegítimas por detenciones policiales o administrativas, incluidas las practicadas en acatamiento de sanciones disciplinarias decretadas por los jueces, debemos reiterar que corresponde la competencia en primera instancia, como regla general, a los jueces de control -primera instancia en lo penal.

En el otro supuesto, si la acción va dirigida contra una privación judicial preventiva de libertad ordenada por un Juez, por considerarse que actuó con abuso de poder o con extralimitación de funciones en cualquiera de las fases del proceso penal, es decir, actuando con facultad jurisdiccional -no administrativa- con ocasión de la comisión de un delito o falta, con fundamento en el Código Orgánico Procesal Penal o en cualquier otra ley penal, aun cuando el contenido de la pretensión involucre un hábeas corpus por alegarse que tal detención en sí misma resulta ilegítima o que por extensión excesiva de la misma en el tiempo haya adquirido el carácter de ilegitimidad, se atenderá al orden de gradación del órgano en contra de quien se acciona. No cabe duda, entonces, de que el caso deberá analizarse bajo la óptica del artículo 4 de la Ley de Amparo, y la competencia corresponderá a un Tribunal Superior, en el orden jerárquico, de aquél que emitió el pronunciamiento, puesto que se trata de un acto, resolución o sentencia emanados de un órgano jurisdiccional actuando en tal condición⁸⁹⁹.

899 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 489 y ss. (En prensa).

V. LA ACCIÓN DE *HABEAS DATA*

En la Constitución de 1999, además, siguiendo la orientación de las Constituciones latinoamericanas recientes, como la de Brasil⁹⁰⁰, se estableció expresamente la acción de *habeas data* mediante la cual se garantiza a las personas el derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como o de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y a solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, el artículo 28 de la Constitución precisa que toda persona podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas, quedando a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley.

Por supuesto, no todos los derechos que derivan del artículo 28 de la Constitución dan lugar al ejercicio de acciones que tiendan a restablecer de inmediato situaciones jurídicas infringidas mediante una acción de amparo, pues muchos de esos derechos a lo que conducen es a pretensiones de condena o creación de una situación jurídica como resultado de su ejercicio. Del artículo 28, en efecto, se deriva que las personas tienen claramente dos derechos estrechamente unidos:

En *primer lugar*, el de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sus bienes, consten en registros oficiales o privados (informáticos o no), a menos que la ley les niegue el acceso, lo que puede resultar de prohibiciones expresas derivadas de la protección de determinados secretos de la vida privada, de la seguridad del país, de derechos de autor, etc. Este derecho implica, el derecho de conocer si alguien lleva registros sobre los demás

En *segundo lugar*, el de conocer la finalidad y uso que da el compilador a esos datos e informaciones.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia N° 332 de 14 de marzo de 2001 (Caso: *Insaca vs. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*), ha analizado extensivamente la norma, en cuanto a la justiciabilidad de esos derechos, a señalando:

Este grupo de derechos, que emanan del artículo 28 constitucional, pueden ejercerse por la vía judicial, pero ellos no responden en principio a amparos constitucionales. El primero de ellos (derecho a conocer) es de naturaleza netamente inquisitiva, ajeno a la estructura que para el proceso de amparo señala el artículo 18 de Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. El amparo no es un proceso de pesquisa, y ello se deduce de las exigencias que debe cumplir el escrito de amparo, contenidas en el citado artículo 18, que exige se afirmen unos hechos como ciertos. Los derechos del artículo 28 constitucional, se ejercen mediante acciones autónomas, y ellos no se ejecutan como una modalidad del amparo, como lo sostienen Víctor Pedro Sagués (*Acción de Amparo*, Astrea), o Augusto Morello (*Constitución y Proceso*, Abeledo Perrot, Buenos Aires) para el derecho argentino, así como lo hacen otros autores (*Habeas data*, por Alicia Pierini, Valentín Lorences y María Inés Tomabérié, Buenos

900 Sobre esta acción véase, Allan R. Brewer-Carías, *El amparo a los derechos y garantías constitucionales (Una aproximación comparativa)*, Caracas, 1993, p. 48.

Aires, Editorial Universidad, 1999). Sin embargo, como luego lo señala este fallo, hay oportunidades en que pueden ejercerse mediante el amparo.

Los derechos del artículo 28 constitucional son derechos cuyo ejercicio judicial debe ser desarrollado por la ley, pero -repite esta Sala- que no por ello pierden vigencia y se hacen inaplicables, tal como lo sostuvo en el fallo del 23 de agosto de 2000 (caso: Red de Veedores de la UCAB)⁹⁰¹.

Ahora bien, en virtud de no haberse dictado la ley respectiva, la Sala Constitucional reafirmó su criterio de reservarse, como jurisdicción constitucional, el conocer “de las controversias que surjan con motivo de las normas constitucionales aun no desarrolladas legislativamente, hasta que las leyes que regulan la jurisdicción constitucional, decidan lo contrario”:

Con esta doctrina la Sala evita la dispersión que ocurre en otros países, donde la acción de *habeas data* que se incoa autónomamente, ha sido conocida por Tribunales Civiles, o de otra naturaleza, tomando en cuenta la afinidad de la materia que conoce el tribunal con la que se pretende ventilar con el *habeas data*.

Existiendo en el país una Sala Constitucional, específica para conocer lo relativo a las infracciones de la Carta Fundamental, no parece lógico, ante el silencio de la ley, atribuir el conocimiento de estas causas a tribunales distintos. Tal interpretación es vinculante a partir de esta fecha (14-03-2001 y así se declara)⁹⁰².

Ahora bien, en cuanto a las acciones que derivan del artículo 28 de la Constitución, la Sala ha señalado que en cuanto a los amparos por infracción del artículo 28 constitucional, se aplican las disposiciones y competencias ordinarias en la materia, y en los otros casos delineó los criterios siguientes:

Dentro de este orden de ideas, surge la pregunta ¿si cualquiera de los tres últimos derechos pueden acumularse con los derechos claves o maestros (acceso, respuesta y el de conocimiento del fin), o si es necesario obtener previamente el acceso, para incoar una segunda acción actualizadora, rectificadora o destructiva?.

Para contestar tal pregunta, así como los alcances de los fallos que se dicten en estas causas, es necesario hacer varias consideraciones:

Muchas acciones cuyo objeto es la declaratoria de derechos constitucionales, no pueden tramitarse bajo los principios del proceso civil, entre otras razones, porque la cosa juzgada que en ellos se produce es diferente a la que origina la sentencia civil, y porque en muchas oportunidades los fallos de la jurisdicción constitucional para ser eficaces no pueden quedar sujetos a los formalismos o a la estructura de la sentencia que se dicta en el proceso civil.

La protección del derecho constitucional requiere de soluciones inmediatas y a veces amplias. Ello se hace patente en el proceso de amparo constitucional, cuyo fin es que la situación jurídica infringida por la violación constitucional se evite o se restablezca de inmediato. De allí que no es extraño un fallo de amparo con un dispositivo alternativo o condicional, destinado a que se restablezca la situación infringida o en su defecto la que más se asemeje a ella, tal como ocurrió en sentencia del 15 de febrero de 2001 (Caso: *María Zamora Ron*).

901 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, p. 488.

902 *Idem*. 492.

El artículo 28 bajo comentario, otorga en sentido amplio el derecho a acceder a la información y al conocimiento del fin, pero se trata de derechos que han de ser ejercidos previamente (incluso extrajudicialmente y tal vez hasta por vía administrativa en algunos casos) ante el recopilador real o supuesto, por lo que la lesión al titular de los derechos nace de ese ejercicio extrajudicial fallido. Si se le niega extrajudicialmente el ejercicio, porque no se le da acceso a la información, se le da errónea, o no se explica legalmente para qué se registra, se le infringe su situación jurídica que nace directamente de la Constitución.

Ante tal negativa, la víctima puede optar entre un juicio ordinario, para hacer valer su derecho negado, acumulando pretensiones; o un amparo a los mismos fines si se dan los supuestos para ello, para que se le restablezca la situación de acceder o conocer realmente, ante la necesidad de precaver la situación jurídica de una lesión irreparable.

Pero los otros tres derechos, entroncados con los anteriores, ventilables mediante acciones autónomas, ¿pueden ser objeto de la acción de amparo?

Para que el amparo proceda, es necesario que exista en el accionante una situación jurídica infringida por la violación de un derecho constitucional, que debe y puede ser restablecida inmediatamente. Dicha situación jurídica y el derecho que la genera, no se discuten dentro del proceso de amparo, cuyo meollo es la violación del derecho constitucional, pero la situación jurídica debe partir de un derecho claramente reconocible dentro de la esfera del accionante. Quien intenta un amparo con base al artículo 28 constitucional, debe fundar la demanda en la existencia cierta de un sistema de información que lleva una persona, dentro del cual existen datos e informaciones referentes al accionante (datos e informaciones en plural, es decir, varios que permitan delinear en alguna materia un perfil de la persona, o de sus bienes). La discusión sobre la existencia de los registros (privados u oficiales) y su contenido con respecto al accionante, no puede ser motivo del amparo, ya que éste no persigue objetivos investigativos, de pesquisa, sino restablecedor en base a la afirmación cierta de una situación jurídica y la transgresión denunciada de un derecho constitucional que lesiona tal situación. Luego, una acción de naturaleza pesquisatoria, que tal vez pudiese ser creada en una ley que expanda el artículo 28 de la vigente Constitución, escapa del ámbito del amparo, y éste no es procedente cuando de ella se trate. Podría el legislador instaurar un proceso pesquisatorio, pero él sería distinto al del actual amparo.

Diferente es la situación, cuando de manera cierta, por lo regular por mandato legal, existe el registro, y los datos o informaciones personales deben constar en él, y se niegan al interesado (hecho negativo del cual está eximido de prueba el accionante). Tal es el caso del Registro Electoral, por ejemplo, como lo reconoció esta Sala en los casos: "Veedores de la UCAB" y William Orlando Ojeda Osorio (fallos del 23 y 31 de agosto de 2000, respectivamente). Lo hasta ahora expuesto, denota que no siempre el *habeas data* puede subsumirse dentro de un amparo constitucional, pero la vía del amparo no está cerrada para los distintos derechos que nacen del artículo 28 de la vigente Constitución, por lo que pasa la Sala a examinarlos en ese sentido.

Establecida la existencia del registro, de la información que él contiene, el Tribunal puede condenar a quien lleva los registros a que los exhiba al accionante, con la finalidad de que éste se entere del contenido del registro en lo que a él concierne, ya que con relación a los datos e informaciones personales de quien recopila, o de los atinentes a otras personas, el accionante carece de cualquier derecho de enterarse, a menos que se trate de informaciones -producto de documentos- que contienen datos atinentes a él y a su vez, a comunidades o grupos de personas, lo que también previene el artículo 28 comentado. En supuestos como éstos, mediante el amparo, se puede ejercer el derecho a acceder ante la petición de acceso extrajudicial negado ilegítimamente, y que se concreta judicialmente mediante una exhibición, si es que una lesión de la situación jurídica del accionante se va a consolidar irremediabilmente por la negativa del acceso, de-

biendo la sentencia que se pronuncie en el amparo, establecer una fórmula para que se aplique el dispositivo y se logre el postulado de la justicia eficaz. Pudiendo ser el dispositivo alternativo y hasta condicional para lograr una justicia eficaz en materia constitucional. Esta es una característica de los fallos que amparen.

Con respecto al derecho a conocer el uso y finalidad de la recopilación, no es en principio el amparo una acción que permite la satisfacción plena de tal derecho, ya que quien tiene la información es realmente quien en su fuero interno, conoce para qué la maneja y cómo la va a usar; e indagar tal propósito, no sólo no es materia de amparo, sino que resulta difícil, con lo que alegue quien registra, conocer la veracidad del uso y la finalidad de la recopilación, no pudiendo el juez y el accionante, la mayoría de las veces, sino conjeturar la finalidad y el uso de la información. Por ello considera la Sala, que la determinación del uso y finalidad de los datos a que se refiere el artículo 28 constitucional, se pondera sólo en el sentido de declarar legal o ilegal lo que realiza el recopilador, y tal declaratoria no es motivo de amparo, sino de una acción ordinaria, o autónoma de *habeas data*, de *lege ferenda*.

Ahora bien, acceder a los registros y estudiar en ellos lo atinente al accionante, puede afirmarse que llena sus expectativas en cuanto al uso y la finalidad que se está dando a las informaciones que sobre él constan en los registros, al verificar en cuál contexto de ellos se encuentran colocadas las anotaciones, y de qué se tratan; por ello la Sala considera, que cuando lo que persigue el accionante -que ya conoce el contenido- es que se declare la ilegalidad de las anotaciones, la acción que incoa no busca determinar si el uso o la finalidad es legal, ya que a él le consta la ilegalidad. Esta última declaración judicial de ilegalidad con fines exclusorios es producto de otra pretensión, caso en que el demandado tiene la carga de afirmar y probar la legalidad del uso de la recopilación, ya que él es quien la maneja y conoce realmente que hace con ella. Si el accionante sabe que el uso y finalidad es ilegal, tendrá que ejercer una acción distinta a la destinada a conocer el uso y la finalidad de la información, a fin de que ésta se destruya o se rectifique.

La acción tendiente al acceso y a la destrucción del ilegal contenido del registro, pueden acumularse y ventilarse mediante un amparo, cuando exista prueba fehaciente de la existencia del registro y de que en él se guardan informaciones y datos sobre el accionante, como parte de su contenido, así como del uso o fin ilegal que se hace de ellas en perjuicio del actor, si es que ello origina en su situación jurídica una lesión que de inmediato va a convertirse en irreparable, o una amenaza inminente de lesión a esa situación jurídica.

El ejercicio judicial de los derechos subsecuentes de actualización, rectificación y destrucción, tienen que partir de hechos tales como la existencia comprobada del registro y sus asientos, que contengan información obsoleta, errónea, falsa o ilegítima, y la necesidad de una orden judicial que ordene la actualización (lo que no borra lo antes asentado en el registro), la rectificación de lo erróneo, o la destrucción de lo falsamente recopilado (erróneo) o ilegítimamente adquirido o utilizado, que viole otros derechos y garantías constitucionales del demandante.

Las acciones para el ejercicio de estos últimos derechos, son acciones autónomas, tienen que fundarse en hechos a probar, pero el ejercicio de ellos parte de la existencia de una situación conocida, cuál es la certeza del contenido de los registros. Mientras tal contenido no pueda afirmarse, la acción relativa a los tres derechos mencionados no puede incoarse, ya que no es posible pensar dentro del actual ordenamiento jurídico en una acción pesquisatoria, a la cual se acumula la petición condicionada, de que si se descubre algo, se proceda a actualizar, rectificar o destruir. Esto resulta imposible, ya que al no conocerse lo actualizable, rectificable o destruible, no es posible afirmarlo y convertirlo en supuesto fáctico de una demanda, sea o no de amparo.

No es que tal tipo de pretensión no resulte viable. Dentro de un proceso inquisitivo, estructurado hacia la investigación, ello sería posible, pero en el estado actual de nuestro ordenamiento jurídico tal proceso no existe y no coincide con el de amparo, por lo que éste último proceso sería inviable a estos fines inquisitivos.

Si de manera cierta se conoce el contenido de los registros, y en base a ello, con prueba fehaciente, se pretende que funcionen los derechos que otorga el artículo 28 de la vigente Constitución, porque el obligado se niega sin causa justificada a realizar las rectificaciones, aclaraciones o destrucciones, y por ello existe una lesión inmediata que amenaza hacerse irreparable en la situación jurídica del accionante, surge la pregunta si podría acudirse a un amparo, con pedimentos concretos en base a los tres últimos derechos del artículo 28 *eiusdem*, ante la negativa de quien lleva los registros de cumplir con dichos derechos, sin fundarse para ello en contra derechos que rechazan los pedimentos del que pretende actualizar o rectificar. En cuanto a las actualizaciones o rectificaciones, ordenadas judicialmente, ellas significan innovaciones tanto en la situación jurídica del demandante como el demandado, por lo que la naturaleza de tales peticiones no son restablecedoras, ya que se está haciendo valer un derecho con proyección hacia el futuro, que es hacia donde se dirige la orden de actualizar o rectificar, y siendo así, no es posible en estos casos lograr mediante un amparo los objetivos del artículo 28, sino incoando otra acción.

Basta pensar que el accionado que no conoce la obsolescencia o el error del dato registrado, mal puede estar infringiendo el derecho constitucional (requisito para que proceda el amparo), de aquél cuyos datos guarda, hasta el punto de ser objeto de una acción de amparo que además no restablece situación jurídica alguna del accionante, ya que él pretende que de allí en adelante -a futuro- se corrija lo inexacto. Distinto es, si el reclamante le ha notificado al accionado, la necesidad de la actualización o de rectificación, y éste, sin razón alguna, se niegue a enmendar lo inexacto. Es esta actitud la que lesiona la situación jurídica del peticionante y le enerva el derecho que le otorga el artículo 28 constitucional. Si además, tal negativa causa un daño inminente e irreparable, es el amparo la vía expedita para restablecer la situación que el ejercicio del derecho del artículo 28 comentado otorga y ha sido incumplido.

Con relación al derecho a que se destruya lo compilado, el puede ser el resultado de varias posibilidades:

a) Que las informaciones y datos fueron adquiridos violando derechos constitucionales del accionante distintos al del 28 *eiusdem* (las de los artículos 20 o 60 constitucionales, por ejemplo). En este caso, si tal infracción lesiona la situación jurídica del querellante amenazándolo de hacerse irreparable, la víctima tiene, como en otros casos iguales, abierta la vía del amparo, para restablecer su situación o impedir una lesión inminente.

b) Que lo guardado sea erróneo ya que atiende a una información o a un asiento falso.

c) Que las anotaciones afecten ilegítimamente a las personas, infringiendo no sólo disposiciones constitucionales sino legales, como serían la revelación de secretos, de confidencias, o la referencia a opiniones políticas, religiosas, etc. Se trata de la llamada información sensible, que atenta contra derechos y garantías constitucionales, o contra los derechos inherentes al ser humano, como sería -por ejemplo- que se defina un perfil psicológico o afectivo de una persona natural, contra su voluntad, que permita al recopilante o a un tercero manipular la vida del recopilado, o de grupos, o de comunidades humanas, (lo que podría incluir la existencia de bancos de datos genéticos).

Las acciones para obtener la destrucción de estos asientos en los casos b) y c), deben tomar en cuenta el derecho de defensa de quien los lleva, y ellos atienden más a una

acción autónoma que a un amparo, ya que ellos persiguen constituir nuevas situaciones jurídicas en los “archivos” del demandado, antes de restablecer la situación jurídica del accionante, que viene a ejercer un derecho con el fin que se excluya desde la fecha del fallo en adelante, algún dato o datos del archivo.

Mientras no se esté utilizando en contra de alguien, las informaciones y datos recopilados no están causando sino un daño potencial, que no constituye ni siquiera amenaza inminente; y cuando los utiliza quien los guarda, si con ello lesiona al accionante, se está ante una situación irreparable para los efectos del amparo, siendo ya ella de imposible restablecimiento. De allí, que en los supuestos b) y c) lo natural para enmendar los errores y los daños ilegítimos a las personas, grupos o comunidades, es una acción autónoma que lo que persigue no es restablecer situación jurídica alguna, sino destruir o rectificar lo inexacto o dañoso que consta en los ordenadores de información. Tal destrucción o rectificación suponen una serie de actuaciones para ejecutar el fallo que la ordena, que en la actualidad no aparecen en ley alguna, y que puede toparse con dificultades de todo tipo, que incluso afecten a las propias acciones de *habeas data*, como ocurre si los datos e informaciones constan en claves u otros elementos cripticos.

Debido a las limitaciones señaladas, puede surgir la tendencia de tramitar el *habeas data* por el procedimiento de *habeas corpus*, al considerar que la naturaleza de ambas entregas (dato o cuerpo) es idéntica.

El procedimiento de *habeas corpus*, tiene la especialidad que dentro de él se abre una averiguación sumaria, inquisitiva, que permite interrogar al funcionario bajo cuya custodia se encuentre la persona agraviada, para que informe los motivos de la privación o restricción de la libertad (artículo 41 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales), y esa fase inquisitiva podría hacerlos atrayente para ventilar estas expresiones del *habeas data*.

Sin embargo, a pesar que al *habeas corpus* se le aplican las disposiciones del amparo, dicho procedimiento no resuelve la problemática que los supuestos b) y c) crean, por lo que la Sala considera, por las razones expuestas, que a dichos supuestos, en principio, no se aplica el trámite procesal del amparo, y así se declara⁹⁰³.

Por último, la misma Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en su citada sentencia N° 332 de 14 de marzo de 2001, en torno a la legitimación para accionar en protección de los derechos establecidos en los artículos 28 y 143 de la Constitución, estableció los siguientes criterios:

Conforme a lo expuesto en esta decisión, toda persona que está reseñada en lo personal o en sus bienes, en los registros regulados por el artículo 28 constitucional, es legitimado activo para incoar la acción de *habeas data*, sin necesidad de alegar daño alguno en los casos en que pide el acceso a la información o el conocimiento de la finalidad para la cual la mantiene el recopilador. En igual situación se encuentra el que pretende el acceso a los registros y archivos administrativos.

El artículo 143 de la vigente Constitución otorga este último derecho de acceso a los ciudadanos y ciudadanas, o sea a personas naturales, pero la intención del constituyente no ha podido ser otorgar tales derechos solo a esas personas, ya que la razón de ser de la norma, informarse del estado de las actuaciones administrativas y de lo que aparece registrado y archivado, a fin de poder ejercer en el primer supuesto el derecho a la defensa, y en el segundo el de conocer lo que lo beneficie o lo perjudique que esté depositado en los registros y archivos, resulta una razón que

903 *Idem.* pp. 492-495.

atañe por igual a las personas naturales y a las personas jurídicas, que se encuentren ante esa circunstancia en similar situación que las naturales, por lo que puedan gozar de tal derecho de acceso.

Con relación al resto de los derechos de *habeas data* contemplados en el artículo 28 constitucional, quien los ejerce debe tener un interés directo en que se actualice, rectifique, se proteja o excluya el dato o información; y reitera la Sala lo expuesto en el fallo de fecha 23 de agosto de 2000 (Caso: *Veedores de UCAB*) que expresó:

Lo personal de la información, restringe para aquellos que no piden sus datos o informaciones, el derecho que otorga el aludido artículo 28, ya que de no ser así, se estaría ante una vía para interferir en la intimidad o en la vida privada de las personas, en la obtención de secretos industriales o comerciales, en asuntos atinentes a la defensa y seguridad nacional, etc., los cuales son valores constitucionales igualmente protegidos y por ello la remisión que hace la norma a documentos de cualquier naturaleza que contengan información de interés para comunidades o grupos de personas, no puede ser entendida sino como aquellas informaciones que corresponden al peticionario, como parte de una comunidad o un grupo de personas.

Advierte la Sala, que en materia de Derecho de Acceso, el artículo 28 separa el acceso a la información y a los datos, del acceso a documentos que contengan información, la cual debe ser puntual, sobre cualquier tópico, sean o no dichos documentos soportes de bases de datos, que tengan interés para las comunidades o grupos. El acceso a estos documentos es distinto al de las bases de datos, de cualquier tipo. Se trata de acceder a documentos en sentido amplio, escritos o meramente representativos (de allí que la norma expresa que son documentos de cualquier naturaleza), que por alguna razón contienen información de interés para el grupo, o para la comunidad. Tal interés debe ser decidido por el juez, para ordenar su exhibición, por lo que debe ser alegado, no bastando la subjetiva apreciación del actor en ese sentido.

Ahora bien, tratándose de documentos, así sean aislados, en poder de personas públicas o privadas, ¿quién está legitimado para ejercer este derecho de acceso?

La Sala en sentencia de 31 de agosto de 2000 (caso William Ojeda), consideró la legitimación para ejercer este especial acceso, que no persigue una satisfacción individual sino grupal o comunal, y expresó:

La norma es clara, el derecho de acceso tiene dos posibilidades, una conocer los datos e informaciones registrados; otra, acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas, y ello es posible si esos documentos sobre los cuales puede igualmente la persona solicitar acceso, recogen datos e información sobre sí mismo o sobre sus bienes.

No se trata de un acceso ilimitado a documentos que interesen a grupos de personas o comunidades, sino de aquellos documentos en los que el peticionante, como miembro de la comunidad o del grupo, tiene interés porque recogen de alguna manera información personal, así ellos se refieran a grupos o a comunidades, de allí que la norma exprese: igualmente podrá la persona, es decir, podrá el que tiene derecho -según el citado artículo 28- a conocer sus datos e informaciones.

¿En qué consiste este acceso? La palabra acceder tiene varios significados, pero el que utiliza el artículo 28 *eiusdem*, es a juicio de esta Sala, el de paso o entrada a un lugar, es decir, entrada a los registros y documentos (ya que se trata de dos supuestos distintos) a fin de enterarse qué existe en ellos, que sea interesante para la persona.

Tal acceso, sin embargo, no es ilimitado, ya que hay otros derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos que deben armonizarse con el ejercicio de este derecho (como lo son la protección a la vida privada, al honor, a la intimidad, el secreto de las comunicaciones privadas, etc.)

La idea del constituyente al crear el derecho de acceso, no ha sido otro que la persona se entere qué hay registrado sobre sí misma y en qué documentos (así no formen parte de registros) existen datos personales que son a su vez de interés para comunidades y grupos de personas, caso excepcional en que cualquier persona tiene acceso a documentos archivados, ajenos a registros⁹⁴.

Siendo dichos documentos de interés para grupos y comunidades, entes colectivos sin personalidad jurídica, ni representación en juicio, y que la norma no se refiere a las comunidades previstas en los artículos 759 y siguientes del Código Civil y su relación con los artículos 139 y 168 del Código de Procedimiento Civil, sino a los entes colectivos sin personalidad jurídica sujetos de derechos, a los que consideró el fallo de esta Sala de fecha 21 de noviembre de 2000 (sentencia N° 1395), surge la pregunta si algún representante de estos entes puede solicitar el acceso.

En la actualidad existe un gran problema -por falta de regulación legal- en determinar quienes pueden representar a tales colectividades, pero además, pensar que a título del interés comunal o grupal, cualquier persona puede quedar legitimada para conocer el contenido de documentos que a él no se refieren, constituye a juicio de la Sala una peligrosa forma de tomar conocimiento indebido de asuntos que conciernen o pueden perjudicar a otros, que si son miembros del grupo o la comunidad, tienen tanto derecho de defenderse de la intromisión, como el del ente colectivo de acceder. De allí, que mientras no se legisle al respecto, considera la Sala que el acceso a documentos de interés para comunidades o grupos, debe ser ejercido, así sea en nombre del ente (de ser ello posible), por personas que aparezcan en dichos documentos, por lo que a ellos también personalmente son atinentes las informaciones.

El artículo 281, numeral 3 de la Constitución de 1999, atribuye al Defensor del Pueblo, la interposición de acciones de *habeas data*. No se trata de que la exclusividad de la acción la tiene la Defensoría del Pueblo, sino que ella para cumplir las atribuciones que le señalan los numerales 1 y 2 del artículo 281 citado, podrá acudir al *habeas data*, sobre todo a los derechos de acceso y conocimiento de la finalidad y uso de los bancos de datos⁹⁰⁴.

NOVENA PARTE

LA CONSTITUCIÓN SOCIAL

I. EL ESTADO SOCIAL Y LOS DERECHOS SOCIALES

El concepto de Estado Social y el régimen de los derechos sociales⁹⁰⁵ deriva del propio concepto de Estado Democrático y Social establecido en el artículo 2 de la Constitución el cual como se ha dicho, y lo ha reiterado la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 1885 de 5 de octubre de 2000, “le asigna al Estado una amplitud de funciones y de responsabilidades sociales textualmente reconocidas en la Constitución, como un auténtico e ineludible compromiso que implica la protección especial a la familia, a los trabajadores, a los menores; en especial, velar por la salud y la seguridad social de los mismos, entre otras”. Estas obligaciones del Estado, sin duda, tienen como contrapartida derivada del principio de la alteridad, el conjunto de derechos sociales de las personas, como derechos humanos justiciables.

En la antes mencionada sentencia, en efecto, la Sala Político Administrativa, agregó:

En este contexto, el Estado Social atribuye al aspecto social mayor importancia frente al aspecto individual dentro de la misma, pero renovada, ideología democrática dominante. Precisamente por la introducción en ella de los principios y valores de la dignidad de la persona humana, de la solidaridad, de la justicia social, sustentadores de los derechos humanos de la segunda generación, los económicos y sociales, así como la preeminencia efectiva de los derechos de primera generación o individuales, el Estado deja de ser un mero interviniente pasivo en las relaciones sociales, para comprometerse activamente, asumiendo obligaciones en materia de educación, salud, deporte, vivienda y seguridad social. Es decir, este modelo de Estado exige un compromiso real tendente a la efectividad integral del aparato del Estado, en este sentido, todos sus órganos de-

905 Véase en general, *La cuestión social en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, Editorial Torino, Caracas, 2000, y en particular los trabajos de Aristóbulo Istúriz, “Lo social en la nueva Constitución Bolivariana”, pp. 1-14; Mercedes Pulido de Briceño, “La Constitución de 1999 y los derechos sociales”, pp. 15-28; Carlos Aponte Blank, “Los derechos sociales y la Constitución de 1999”, pp. 113-134; Emilio Spósito Contreras, “Aproximación a los derechos sociales en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, en *Revista de derecho del Tribunal Supremo de Justicia*, N° 9, Caracas, 2003, pp. 381 a 398.

ben actuar sujetos al orden constitucional, no sólo en aquello que esté referido a su desenvolvimiento interno y estructural de las funciones que ejerce, sean éstas legislativas, judiciales, de gobierno, electorales o de control, sino también, y de manera fundamental, están sujetos al cumplimiento de todas las disposiciones constitucionales que imponen obligaciones y compromisos, conductas y responsabilidades hacia la sociedad. En otras palabras, el Estado Social y de Justicia tiene como preeminencia el bienestar y la felicidad material de las personas. De allí, que todas las normas constitucionales, las sustanciales y las formales que hacen posible la efectividad del sistema, forman un tejido conjuntivo en función de la solidaridad y de la dignidad humana⁹⁰⁶.

Ahora bien, conforme a estos criterios, indudablemente que la interpretación de la Constitución, como lo ha señalado la Sala Político Administrativa en la antes indicada sentencia, exige un cambio de criterio respecto a la efectividad de los derechos sociales, en este sentido, de que “no basta la intención ni la gestión promotora y propulsora de la calidad de vida de las personas, sino que el rol del Estado se encuentra comprometido a crear, prever, y satisfacer las necesidades para el desarrollo humano” de manera que “las potestades del Estado tienen que servir, primordialmente, para mejorar las condiciones de vida del pueblo, reducir los desequilibrios sociales, mejorar la calidad de vida de las personas, y la búsqueda de la equidad y la justicia”. La Sala ha agregado que:

La concepción del Estado de Justicia, es el producto de una construcción lógica-dialéctica y, no por ello, menos materialista. Este concepto, mantiene asimismo, el derecho abierto a la sociedad de donde surge para regularla y al mismo tiempo para dejarse superar por esta. De allí, que interpretando la Constitución y, el engranaje de normas, valores y principios que en ella se disponen, se entiende que el modelo de Estado Social y de Justicia, establece una relación integral entre la justicia formal y la material. En este sentido, en el contexto del Estado Social y de Justicia, la Administración está forzada a tener en cuenta los valores materiales primarios que reclama la sociedad, de lo contrario, su poder o autoridad se torna ilegítima y materialmente injusta.

Por ello, en criterio de esta Sala, no puede existir bienestar social, dignidad humana, igualdad, sin justicia. Pero esta última -la justicia- tampoco existiría sin que los valores anteriores sean efectivos. Y así se declara⁹⁰⁷.

En todo caso, la concepción del Estado Social que consagra la Constitución, desde el punto de vista jurídico, implica la admisión sin discusión de la justiciabilidad de los derechos sociales, sobre lo cual la Sala Político Administrativa en la misma sentencia citada ha señalado que:

La efectividad y justiciabilidad de estos derechos sociales resulta ínsita en el concepto normativo de la Constitución, previsto en el artículo 7 del Texto Fundamental, según el cual, el texto íntegro de la Constitución es considerado norma jurídica y por ende, vincula a los poderes públicos, a los particulares, obliga, debe ser aplicada y justiciable ante la jurisdicción. En este sentido, la responsabilidad y la función que se le impone a este Máximo Tribunal de la República no es otro que garantizarlos y hacerlos efectivos de la manera más inmediata.

906 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 104 y ss.

907 *Idem*.

Esta doctrina de la juridicidad de la Constitución, derivada del consabido principio de la supremacía constitucional, subordina toda la actividad estatal y particular, incluso, la relativa al orden socioeconómico. De allí que el programa económico e incluso el régimen de hacienda pública debe nutrirse materialmente con el sistema de valores y principios constitucionales, más aun en el contexto del Estado Social moderno, que permite encuadrar en el marco normativo de la Constitución, todas las generaciones de derechos como un todo indivisible que, en definitiva se reduce al sistema de derechos y libertades constitucionales. Asimismo, estas normas se impregnan del contenido sustancial del Estado de Justicia. Así las cosas, la validez material de todo el ordenamiento jurídico depende de su conformidad con el contenido de la norma fundamental del mismo que expresa y prescribe el valor o justicia material de la norma fundamental.

De conformidad con lo expuesto, la Constitución no puede consagrar cláusulas programáticas de las cuales pueden emerger derechos posteriores a la acción legislativa, ni tampoco depender de la programada actividad gubernativa sujeta siempre a la interacción de ingresos y gastos, y a la supuesta programación presupuestaria.

Al respecto el constitucionalista Bidart Campos, al referirse al aspecto social de la Constitución, asegura que "...cada vez que una norma manda promover algo o adoptar medidas de acción positiva y acciones positivas; se encuadra la posible violación de la constitución cuando no se hace lo que ella manda, tanto si está claramente establecido cuándo y en que tiempo hay que hacerlo, como si implícitamente surge de la naturaleza de la norma que lo que ella manda hacer no admite dilaciones ni dispensas". (Bidart Campos, *La fuerza normativa de la Constitución* Buenos Aires. De Palma. 1999)⁹⁰⁸.

II. LOS DERECHOS SOCIALES Y DE LAS FAMILIAS

Ahora bien, en el campo de los derechos sociales y de las familias, la Constitución de 1999 contiene extensas y complejas declaraciones, muchas de las cuales no guardan relación con el principio de la alteridad, que atribuyen al Estado innumerables obligaciones y que en gran parte marginan a la sociedad civil. El esquema, globalmente considerado, puede considerarse altamente paternalista.

1. *Los derechos de protección*

A. *El régimen de las familias y la protección estatal*

De acuerdo con el artículo 75, el Estado debe proteger a las familias "como asociación natural de la sociedad y como el espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas"⁹⁰⁹ y, en particular, debe garantizar protección a la madre, al padre o a quienes ejerzan la jefatura de la familia.

En las normas se establece, además, que las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes, la solidaridad, el esfuerzo común, la comprensión mutua y el respeto recíproco entre sus integrantes.

908 *Idem.*

909 Véase nuestro voto salvado en relación con este concepto de la familia como "asociación" en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III, (18 octubre-30 noviembre 1999), Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, p. 163.

Por otra parte, en la Constitución se establece que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a vivir, ser criados o criadas y a desarrollarse en el seno de su familia de origen.

Cuando ello sea imposible o contrario a su interés superior, tendrán derecho a una familia sustituta, de conformidad con la ley.

Se declara, también, que la adopción tiene efectos similares a la filiación y se establece siempre en beneficio del adoptado o la adoptada, de conformidad con la ley. En todo caso, se declara constitucionalmente que la adopción internacional es subsidiaria de la nacional.

B. *La protección de la maternidad*

En cuanto a la maternidad y la paternidad, el artículo 76 establece que son protegidas integralmente, sea cual fuere el estado civil de la madre o del padre.

Además, se garantiza el derecho de las parejas a decidir libre y responsablemente el número de hijos que deseen concebir y a disponer de la información y de los medios que les aseguren el ejercicio de este derecho⁹¹⁰.

Por otra parte, la norma dispone que:

El Estado garantizará asistencia y protección integral a la maternidad, en general a partir del momento de la concepción, durante el embarazo, el parto y el puerperio, y asegurará servicios de planificación familiar integral basados en valores éticos y científicos.

El artículo 76, además, establece el deber compartido e irrenunciable del padre y la madre de criar, formar, educar, mantener y asistir a sus hijos y éstos tienen el deber de asistirlos cuando aquél o aquella no puedan hacerlo por sí mismos. En todo caso, es la ley la que debe establecer las medidas necesarias y adecuada para garantizar la efectividad de la obligación alimentaria.

La inclusión de la frase “a partir del momento de la concepción” en esta norma, no tiene sentido alguno pues la maternidad sólo existe desde ese momento, por lo que es redundante. En realidad, esta protección “desde el momento de la concepción” correspondía a los niños, como lo establecía el artículo 74 de la Constitución de 1961, y no se consagró en el artículo 78 de la Constitución de 1999. Solo se incorporó el principio, en esta norma, pero sin ningún efecto.

C. *La protección del matrimonio*

La Constitución (art. 77), además, protege “el matrimonio entre un hombre y una mujer”, el cual se funda en el libre consentimiento y en la igualdad absoluta de los derechos y deberes de los cónyuges. Además, se precisa que las uniones estables de hecho entre un hombre y una mujer que cumplan los requisitos establecidos en la ley producirán los mismos efectos que el matrimonio.

Se dispuso así, toda duda sobre la posibilidad de que pudiese consolidarse legislativamente en Venezuela, matrimonios o uniones estables que no sea entre hombre y mujer.

910 Véase nuestra posición en la discusión de este artículo, en *idem*, p. 164.

D. *La protección de los niños y los derechos de los jóvenes*

En el artículo 78 de la Constitución de 1999 se establece además, que los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derecho y deben estar protegidos por la legislación, órganos y tribunales especializados, los cuales deben respetar, garantizar y desarrollar los contenidos de la Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales que en esta materia haya suscrito y ratificado la República.

Por otra parte, se establece que el Estado, la familia y la sociedad deben asegurar, con prioridad absoluta, protección integral, a los niños para lo cual se tomará en cuenta su interés superior en las decisiones y acciones que les conciernan. No se estableció, sin embargo, que este derecho a protección integral lo tienen los niños desde su concepción, como lo establecía el artículo 74 de la Constitución de 1961⁹¹¹.

Debe señalarse que a pesar de todo el avance en materia de derechos individuales, y de que se hubiese repetido la regulación de la Constitución de 1961 sobre el carácter inviolable del derecho a la vida (art. 43), en la nueva Constitución, en definitiva, no se estableció con rango constitucional el derecho de los niños a protección integral desde la concepción.

La Asamblea, aquí, en nuestro criterio violó las bases comiciales que la originaron y que le impusieron, como límite, la progresión de la protección de los derechos humanos. Al contrario, en este campo tan sensible, hubo una regresión en la regulación constitucional, lamentablemente motivada por la discusión entre abortistas y no abortistas y entre movimientos feministas y la propia Iglesia Católica.

La Asamblea Nacional Constituyente no supo deslindar el campo de regulación y pretendiendo satisfacer los requerimientos de la Jerarquía Eclesiástica de la consagración del derecho de protección del niño desde la concepción, lo que hizo fue engañarla, previendo sólo la protección de la maternidad “desde la concepción” (art. 76) como que si pudiera haber otro momento a partir del cual se pudiera iniciar la maternidad!

Lo cierto de todo es que no existe el balance necesario que debe haber entre los derechos del niño y los derechos de la madre para que el equilibrio general de la protección y los derechos recíprocos se mantenga pues, en todo caso, el límite del ejercicio de todos los derechos humanos es “el derecho de los demás y el orden público y social”.

En todo caso, tenemos una Constitución que en el campo de los derechos individuales no garantiza expresamente el derecho de todo niño a protección integral desde la concepción, siendo regresiva en materia de protección de derechos individuales.

Por último, el artículo 78 obliga al Estado a promover la incorporación progresiva de los niños y adolescentes a la ciudadanía activa, y “el sistema rector nacional” dirigirá las políticas para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.

911 Véase nuestro voto salvado en esta materia en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 165 y 166 y 262 a 265.

En cuanto a los jóvenes, el artículo 79 les otorga el derecho y el deber de ser sujetos activos del proceso de desarrollo. En consecuencia, el Estado con la participación solidaria de las familias y la sociedad, debe crear oportunidades para estimular su tránsito productivo hacia la vida adulta y, en particular, la capacitación y el acceso al primer empleo, de conformidad con la ley⁹¹².

E. *La protección de los ancianos*

En la Constitución también se regulan los derechos de los ancianos, de manera que conforme al artículo 80, el Estado debe garantizar a los ancianos y ancianas el pleno ejercicio de sus derechos y garantías. Además, el Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, está obligado a respetar su dignidad humana, su autonomía y les debe garantizar atención integral y los beneficios de la seguridad social que eleven y aseguren su calidad de vida.

En la Constitución se estableció, además, con este rango, que las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de seguridad social no pueden ser inferiores al *salario mínimo urbano*. Además, se establece que los ancianos y ancianas se les debe garantizar el derecho a un trabajo acorde a aquellos que manifiesten su deseo y estén en capacidad para ello.

F. *Los derechos de los discapacitados*

Por último, en cuanto a los derechos de protección, el artículo 81 de la Constitución establece el derecho de toda persona con discapacidad o necesidades especiales al ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades y a su integración familiar y comunitaria⁹¹³.

La Constitución atribuye al Estado el compromiso, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, de garantizar el respecto a su dignidad humana, la equiparación de oportunidades y condiciones laborales satisfactorias, y de promover su formación, capacitación y acceso al empleo acorde con sus condiciones de conformidad con la ley.

Por último, la Constitución reconoce a las personas sordas o mudas el derecho a expresarse y comunicarse a través de la lengua de señas. El artículo 101, por ello, establece la obligación para los medios televisivos de incorporar subtítulos y traducción a la lengua de señas para las personas con problemas auditivos.

2. *El derecho a la vivienda*

El artículo 82 de la Constitución, sin tener en cuenta el principio de la alteridad, establece el derecho de toda persona

912 Véase la Ley Nacional de Juventud en *G.O.* N° 37.404 del 14 de marzo de 2002.

913 Véase en general, María C. Domínguez Guillén, "La protección constitucional de los incapaces", en *Temas de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*, Vol. I, Tribunal Supremo de Justicia, Colección Libros Homenaje, N° 7, Caracas, 2002, pp. 609 a 658.

a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un habitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias.

La satisfacción de este derecho, así formulado, por supuesto que es materialmente una ilusión⁹¹⁴; por lo que la norma agrega que esa satisfacción será progresiva siendo “obligación compartida” entre los ciudadanos y el Estado en todos sus ámbitos.

La norma agrega que el Estado debe dar prioridad a las familias y garantizar los medios para que éstas y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas.

3. *El derecho a la salud y a su protección*

A. *El derecho a la salud y a su protección*

El artículo 83 de la Constitución consagra a la salud como “un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida”. Agrega la norma que el Estado debe promover y desarrollar políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios.

Por supuesto que “el derecho a la salud” no es posible que pueda ser garantizado, como tampoco podría garantizarse “el derecho a no enfermarse”. En realidad la norma contiene una formulación que no tiene en cuenta el principio de la alteridad, porque nadie puede garantizar la salud de nadie⁹¹⁵.

En realidad, lo que si constituye un derecho constitucional propiamente dicho es lo que agrega el mismo artículo al disponer que:

Todas las personas tienen derecho a la *protección de la salud*, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa, y el cumplir con las medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la ley, de conformidad con los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República.

Sobre el derecho a la salud⁹¹⁶ o a la protección de la salud, en todo caso, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en sentencia N° 487 de 6 de abril de 2001 (Caso: *Glenda López y otros vs. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales*) ha señalado que “no se agota en la simple atención física de una enfermedad a deter-

914 Véase nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.* p. 167.

915 Véase nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 169 y 170 y 265 y 266.

916 Véase en general, Jesús Ollarves Irazábal, “La vigencia del derecho a la salud”, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 2867-2886; Oscar Feo, “La salud en la nueva Constitución”, en *La cuestión social en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. Editorial Torino, Caracas, 2000, pp. 29-46; Belén Anasagasti, “Caracterización de los principales rasgos del derecho a la salud dentro del marco constitucional de los derechos sociales del texto de 1961 y de 1999”, en *La cuestión social en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. Editorial Torino, Caracas, 2000, pp 135-152.

minada persona, sino que el mismo se extiende a la atención idónea para salvaguardar la integridad mental, social y ambiental de las personas, e incluso de las comunidades como entes colectivos"; agregando que de acuerdo con el artículo 83 de la Constitución:

Puede colegirse que el derecho a la salud como parte integrante del derecho a la vida, ha sido consagrado en nuestra Carta Magna como un derecho social fundamental (y no como simples "*determinaciones de fines de estado*"), cuya satisfacción corresponde principalmente al Estado, cuyos órganos desarrollan su actividad orientados por la elevación (progresiva) de la calidad de vida de los ciudadanos y, en definitiva, al bienestar colectivo. Ello implica que el derecho a la salud, no se agota en la simple atención física de una enfermedad a determinada persona, sino que el mismo se extiende la atención idónea para salvaguardar la integridad mental, social, ambiental, etcétera, de las personas e incluso de las comunidades como entes colectivos imperfectos, en tanto que no están dotadas de un estatuto jurídico especial que les brinde personería en sentido propio.

Para el cumplimiento de tales fines, la acción estatal debe instaurar por vía legislativa una estructura administrativa capaz de atender los requerimientos constitucionales antes esbozados. Así, mediante la Ley del Seguro Social (publicada en la *G.O.* N° 4.322 Extraordinario, de fecha 3 de octubre de 1991), fue creado el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, ente descentralizado funcionalmente de la Administración Pública, con el objeto de servir como órgano rector del sistema de seguridad social, entre cuyas obligaciones destaca -en el caso *sub examine*-, aquella que le ordena brindar atención médica integral a sus afiliados.

En el caso de autos, la violación del derecho a la salud y la amenaza al derecho a la vida, así como la vulneración del derecho a los beneficios de la ciencia y la tecnología consistió en la omisión de entrega regular y permanente, por parte de la Dirección de Farmacoterapéutica del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, de los medicamentos prescritos por especialistas del Hospital Domingo Luciani adscrito al referido instituto, a favor de los solicitantes del amparo, y la negación de la cobertura a practicar a éstos, la realización de exámenes médicos especializados, destinados a contribuir en el eficaz tratamiento del VIH/SIDA. Tal hecho, resultó admitido parcialmente por la parte accionada, respecto a cuatro de los solicitantes del amparo (Gustavo Ortega, Sandra Acosta Hermoso, Joao de Ascensao y Ramón Anselmi), al señalar que sólo éstos habían solicitado ante la prenombrada Dirección la entrega de los medicamentos prescritos por los especialistas del mencionado hospital, y no existiendo en autos instrumento alguno producido por los accionantes, destinado a contradecir tales alegatos de la parte accionada, los mismos deben tenerse como ciertos.

Así lo estimó acertadamente el Juzgado *a quo*, al declarar con lugar el amparo a favor de los prenombrados ciudadanos, ordenando al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales la cobertura y realización de los exámenes médicos especializados para el tratamiento del VIH/SIDA y el de las enfermedades oportunistas, así como la entrega regular de los medicamentos prescritos por los especialistas del Hospital Domingo Luciani (inhibidores de la transcriptasa e inhibidores de la proteasa), para el tratamiento del VIH/SIDA y las consecuentes enfermedades oportunistas.

Ciertamente, no podría esta Sala objetar que la conducta omisiva del ente accionado, puso en peligro la salud de los mencionados agraviados e incluso sus vidas, al (i) no administrar regularmente el tratamiento médico prescrito por los especialistas del Hospital Domingo Luciani y destinado a salvaguardar la integridad física de los actores, y (ii) no incluir en su cobertura la realización de exámenes médicos que optimizaban dicho tratamiento, conduciendo a su vez a la vulneración del derecho a la seguridad social, toda vez que los agraviados gozan del carácter de afiliados al sistema de seguridad social; mo-

tivos por los cuales, en este particular, debe esta Sala confirmar el fallo impugnado en apelación por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Así se declara⁹¹⁷.

B. *El servicio público de salud*

A los efectos de que el Estado pueda garantizar “el derecho a la protección de la salud”, el artículo 84 le impone la obligación de crear, ejercer la rectoría y gestionar un “sistema público nacional de salud”, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad.

Es decir, el servicio de salud se concibe constitucionalmente como integrado al sistema de seguridad social (como un subsistema) y se lo concibe como gratuito y universal, lo que no guarda relación alguna con el sistema de seguridad social que se establece para los afiliados o asegurados. El servicio de salud, en realidad, tiene esas características, pero siempre que esté fuera del sistema de seguridad social. Esta norma, en realidad constitucionaliza inconvenientemente el régimen de la seguridad social de las últimas décadas, que no ha funcionado⁹¹⁸.

En todo caso, el artículo 84 establece el principio de que el sistema público de salud debe dar prioridad a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad.

Se establece además, con rango constitucional, que los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y *no pueden ser privatizados*.

Por último, se establece el principio de que la comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud.

C. *El financiamiento del sistema de salud*

En el artículo 85 de la Constitución se establece que es una obligación del Estado, el financiamiento del sistema público de salud, que debe integrar los recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias de la seguridad social y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la ley⁹¹⁹. El Estado, además, debe garantizar un presupuesto para la salud que permita cumplir con los objetivos de la política sanitaria.

Por último, la norma constitucional establece que en coordinación con las universidades y los centros de investigación, se debe promover y desarrollar una política nacional de formación de profesionales, técnicos y técnicas y una industria de producción de insumos para la salud.

917 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, (En prensa).

918 Véase nuestro voto salvado sobre esto en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 170 y 226.

919 Véase nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 171 y 267.

Finalmente, el artículo 85 termina su regulación indicando que el Estado “regulara las instituciones públicas y privadas de salud”, en la única norma en la que se nombra las *instituciones privadas* de salud, pero como objeto de regulación.

4. *El derecho a la seguridad social*

En el artículo 86 de la Constitución se regula el derecho de toda persona:

a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social.

Se destaca de esta norma, el carácter de servicio público no lucrativo de la seguridad social, lo que si bien limita el radio de acción de las iniciativas privadas en la materia⁹²⁰, puede decirse que no las excluye completamente⁹²¹.

Se agrega, además, que el Estado tienen la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. Sin embargo, se agrega que “la ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección” lo que, sin duda, distorsiona el carácter del sistema que debería ser contributivo.

En cuanto al financiamiento del sistema, el artículo 86 de la Constitución precisa que los recursos financieros de la seguridad social no pueden ser destinados a otros fines. Se precisa, además, que las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social pueden ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado, y que los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se deben acumular a los fines de su distribución y contribución en esos servicios.

Por último, la Constitución remite a la Ley Orgánica especial para regular el sistema de seguridad social⁹²².

Debe señalarse, además, que también se disponen previsiones sobre seguridad social en los artículos 88 (amas de casa), 100 (trabajadores culturales) y 328 (Fuerza Armada Nacional)⁹²³.

920 Véase nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 172 a 174 y 257 a 270.

921 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Consideraciones sobre el Régimen Constitucional del Derecho a la Seguridad Social, el Sistema de Seguridad Social y la Administración Privada de Fondos de Pensiones” en *Libro Homenaje a Fernando Parra Aranguren*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2001, pp. 73-85.

922 Véase la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social en *G.O.* N° 37.600 del 30 de diciembre de 2002

923 Véase la sentencia de la Sala Constitucional N° 1197 de 17 de octubre de 2000, *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 156 y ss.

A. *La seguridad social como servicio público*

a *El derecho a la seguridad social y a la protección de la salud*

El artículo 86 de la Constitución establece el derecho a la seguridad social, como un derecho constitucional de toda persona, sin discriminación, *en primer lugar*, a que se le garantice la salud; y en *segundo lugar*, a que se le asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdidas de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social.

Este derecho a la seguridad social, por tanto, comprende en realidad dos derechos constitucionales: primero, el derecho de toda persona a que se le garantice la salud; y segundo, el derecho, también de toda persona, a que se le asegure protección en contingencias sociales o cualquier circunstancia de previsión social.

En cuanto al primer derecho, debe señalarse que en la Constitución también está consagrado en forma autónoma, al regularse en el artículo 83 a la salud como un derecho social fundamental y, en particular, el derecho a la protección de la salud.

En todo caso, la exigencia por las personas de que se le presten estos derechos no es necesariamente gratuita, pues la legislación puede exigir a los particulares, para la garantía de su salud y para que se les asegure protección social, determinados pagos o contribuciones tanto generales como específicos. Sin embargo, ello no es limitativo para la exigencia de la prestación que deriva del derecho pues de acuerdo con el mismo artículo 86 de la Constitución, la ausencia de capacidad contributiva de los particulares no será motivo para excluir a las personas de su protección.

b. *Las obligaciones del Estado*

La consagración normativa de un derecho, de cualquier persona, como consecuencia, del principio de la alteridad, origina siempre la existencia de un sujeto obligado, pues en el mundo del derecho no hay derechos sin obligación.

El derecho a la seguridad social, constitucionalmente consagrado, por tanto, origina obligaciones a cargo del Estado que se traducen en actividades de carácter prestacional. Así lo establece expresamente el artículo 86 de la Constitución en relación con el derecho a la seguridad social, al señalarse que “El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho”; y asimismo, en relación con el derecho a la salud, regulándolo al artículo 83 de la Constitución, como una “obligación del Estado que lo garantizará como parte del derecho a la vida”.

Es decir, como consecuencia de la previsión del derecho de toda persona a la seguridad social, se originan, para el Estado, un conjunto de obligaciones de realizar actividades prestacionales tanto para garantizar la salud de las personas como para asegurarles protección en casos de contingencias sociales u otras circunstancias de previsión social. Estas actividades prestacionales, impuestas obligatoriamente al Estado en la Constitución o en la Ley, constituyen lo que se denomina, en general,

como servicios públicos⁹²⁴, y que en materia del derecho constitucional a la seguridad social, se configuran como la obligación de crear un sistema de seguridad social para materializar prestaciones estatales destinadas a garantizarle la salud a todas las personas y, además, a asegurarles protección en contingencias sociales y otras circunstancias de previsión social.

c. *El sistema de seguridad social*

Esto implica, por tanto, desde el punto de vista de la organización y de la actividad del Estado, la necesidad y obligación de que el Estado cree un sistema de seguridad social que conforme al mismo artículo 86 de la Constitución tiene que ser “Universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas”. En 2002 se ha dictado la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social⁹²⁵

d. *El sistema público nacional de salud*

Además, integrado al sistema de seguridad social, el artículo 84 de la Constitución establece que para garantizar el derecho a la salud, el Estado, debe crear, ejercer la rectoría y gestionar “un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, ... regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad”.

B. *El carácter de los servicios públicos y el ámbito de limitación a las actividades económicas privadas*

Ahora bien, el hecho de que una actividad prestacional se erija constitucional o legalmente como un servicio público que debe cumplir el Estado en ejecución de una obligación constitucional o legal, da origen a dos consecuencias jurídicas fundamentales en relación con los particulares: por una parte, que con motivo de la obligación jurídica impuesta al Estado surge una relación jurídica, en cuyo otro extremo está un derecho de las personas a recibir tales servicios públicos; y por otra parte, que la presencia del Estado como titular de servicios públicos restringe, a la vez, la libertad económica de los administrados en esa actividad prestacional.

El servicio público, así entendido, se presenta entonces siempre, como una restricción a la libertad económica de los particulares. Por ello, la creación de un servicio público, es decir, el establecimiento de la obligación prestacional a cargo del Estado, sólo puede tener su fuente en la Constitución o en la ley, pues sólo en esos textos es que puede, conforme a la propia Constitución (art. 112), limitarse o restringirse la libertad económica. Excepcionalmente, sin embargo, podría crearse un servicio público por Decreto-Ley, en caso de urgencia comprobada y de receso de la Asamblea Nacional, con la autorización previa de la Comisión Delegada (art. 196, ord. 6).

924 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la noción de servicio público como actividad prestacional del Estado y sus consecuencias”, *Revista de Derecho Público*, N° 6, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1981, pp. 65 y ss.

925 G.O. N° 37.600 del 30 de diciembre de 2002.

Se insiste, la consecuencia más importante desde el punto de vista del Derecho Administrativo de que una actividad prestacional se erija en servicio público y, en consecuencia, se imponga obligatoriamente al Estado, es la restricción automática de la libertad económica de los particulares en el sentido de que estos no pueden, libremente, ejercer dicha actividad.

Sin embargo, el ámbito de esta restricción no es uniforme, pues depende de la regulación concreta que establezca la Constitución o la ley. Esta puede establecer una variada gama de restricciones a la libertad económica que pueden ir desde la exclusión total de la actividad económica de los particulares, cuando el Estado se reserva la actividad prestacional con carácter de exclusividad; hasta una concurrencia casi sin restricciones entre actividad pública y actividad privada, pasando por los supuestos en los cuales, a pesar de que, por ejemplo, el Estado se reserve el servicio, los particulares pueden prestar y cumplir actividades del mismo mediante concesión, autorización, licencia, permiso o registro.

De ello resulta, en términos generales, que podrían distinguirse tres categorías de servicios públicos según la mayor o menor incidencia y restricción de la libertad económica: los servicios públicos exclusivos y excluyentes; los servicios públicos exclusivos, pero concedibles (no excluyentes); y los servicios públicos concurrentes.

a. *Los servicios públicos exclusivos y excluyentes*

La primera categoría de servicios públicos está constituida por aquellos reservados al Estado en forma absoluta, de manera que no pueden los particulares, en forma alguna, prestarlos o realizar actividad alguna derivados de ellos.

La Constitución directamente no establece servicio público alguno de esta naturaleza, pero permite que la ley los establezca en determinados supuestos, por razones de conveniencia nacional.

En efecto, el artículo 302 de la Constitución establece expresamente la posibilidad que el Estado tiene de reservarse no sólo determinadas industrias y explotaciones (como ha sucedido con la industria petrolera y la extractiva del mineral de hierro), sino también determinados *servicios de interés público* por razones de conveniencia nacional.

De acuerdo a este artículo, por tanto, mediante ley podría establecerse un servicio público para ser prestado en forma exclusiva por el Estado, excluyendo a los particulares del ámbito del mismo. Esta reserva, sin duda, tiene por efecto fundamental establecer una exclusión a la libertad económica de los administrados, la cual no podría realizarse respecto del servicio reservado.

En efecto, en un caso de reserva de servicios públicos por parte del Estado, ello conllevaría una prohibición que se impondría a los particulares de realizar actividades propias del servicio reservado, lo que afectaría tanto a aquellos particulares o empresas que podían haber venido realizando actividades de prestación del servicio, como a cualquier particular o empresa que pudiera pretender, en el futuro, realizar dichas actividades. En un caso de este tipo, después de la reserva, por tanto, los particulares que estuvieren prestando el servicio no podrían continuar prestando, y hacia el futuro ningún otro particular podría realizar nuevas actividades de prestación del servicio. Por otra parte, con motivo de una reserva de servicio público, sólo el Estado tendría la potestad de prestarlo, no existiendo derecho alguno de

los particulares a ello, pues la libertad económica en el mismo habría sido excluida y sería imposible ejercerla. La reserva de servicios, por tanto, provocaría el establecimiento de un monopolio de derecho a favor del Estado, lo que no es ya frecuente en el mundo contemporáneo, y más bien es absolutamente excepcional.

Históricamente, una de esas excepciones, es decir, uno de los supuestos en los cuales la ley reservó al Estado, con carácter exclusivo y excluyente, un servicio público, fue, en su tiempo, el servicio público de correos, así declarado en la vieja Ley de Correos, lo que fue mantenido aún en la reforma de 1958. En todo caso, salvo ejemplos de ese tipo, que luego fueron superados por la admisión de los servicios privados de correo, el establecimiento de servicios públicos exclusivos y excluyentes no es nada frecuente en el mundo contemporáneo.

b. *Los servicios públicos exclusivos pero concedibles*

Otra categoría de servicios públicos está configurada por aquellos que también son atribuidos en forma obligatoria y exclusiva al Estado, y han sido reservados al mismo, pero no en forma excluyente, en el sentido de que mediante concesión, autorización, licencia, permiso o registro puede atribuirse a instituciones privadas la realización de actividades propias del servicio.

Los textos constitucionales en general, no regulan expresamente esta categoría de servicios públicos, por lo que ha sido la ley la que los ha establecido. Como ejemplo deben destacarse las regulaciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, que en materia de servicios públicos municipales tiene una enumeración parecida a la del artículo 178 de la Constitución de 1999.

En relación con estos servicios públicos municipales, entre los cuales se encuentra, por ejemplo, los de abastecimiento de agua potable, cloacas y alcantarillados, alumbrado público, cementerios y aseo urbano y, en particular, los que ahora la Constitución califica como servicios públicos domiciliarios, en especial, electricidad, agua potable y gas (arts. 156, ord. 29 y 178, ord. 8); se enumeran en la Ley las formas de prestación de los mismos (art. 41) de la manera siguiente, por el Municipio en forma directa; por institutos autónomos municipales, mediante delegación; por empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados del Municipio, mediante contrato; por organismos de cualquier naturaleza de carácter nacional o estatal, mediante contrato; o por concesión otorgada en licitación pública.

La Ley detalla, además, en su artículo 42, las condiciones mínimas que regirán cuando se trate de las concesiones de servicios públicos municipales.

En las leyes nacionales también se encuentran regulaciones concernientes a servicios públicos, que pueden otorgarse en concesión a los particulares. La Ley de Ferrocarriles de 1957, por ejemplo, establece expresamente que “los ferrocarriles de servicio público serán construidos por el Estado o por empresas particulares, mediante concesión cuyo otorgamiento es potestativo del Ejecutivo Nacional” (art. 8); e incluso, con carácter general, está vigente la Ley sobre Concesiones de Obras Públicas y Servicios Públicos Nacionales (Decreto-Ley 318 de 17-9-99).

El régimen de los servicios públicos y la posibilidad de que se conceda la prestación de los mismos a los particulares, es normal en el mundo contemporáneo. En todos estos supuestos puede decirse que los servicios públicos regulados por ley

son de prestación exclusiva del Estado; éste se los reserva pero no en forma excluyente, pues puede conceder su prestación a particulares. En virtud de la reserva, puede decirse que éstos no tienen libertad económica respecto de las actividades que configuran estos servicios, es decir, los particulares *no tienen derecho* a realizar las actividades económicas que configuran el servicio público. Pueden, sí, obtener ese derecho mediante un acto administrativo bilateral, que normalmente es la concesión. La concesión de servicio público por tanto, transfiere a los particulares un derecho que antes no tenían y que se constituye por dicho acto.

c. *Los servicios públicos concurrentes*

Un tercer tipo de servicio público está configurado por aquellas actividades prestacionales impuestas obligatoriamente al Estado, pero respecto de las cuales el ordenamiento también consagra un derecho a prestarlos por los particulares. Un típico ejemplo de estos servicios públicos concurrentes, respecto de los cuales se consagra la obligación y potestad del Estado y el derecho de los particulares a hacer lo mismo, bajo ciertas condiciones, son los servicios educativos y de salud.

En efecto, la Constitución establece expresamente, al consagrar el derecho de todos a la educación, que “El Estado *creará y sostendrá* instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo” (art. 103). Es decir, se establece un típico servicio público al imponer al Estado *la obligación constitucional* de crear y sostener institutos educativos. Pero además, la Constitución en su artículo 106 consagra el derecho de todos a establecer servicios educativos, al precisar que toda persona natural o jurídica puede “fundar y mantener instituciones educativas privadas bajo estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de éste”.

Estas normas precisan, entonces, que paralelamente a la consagración de un servicio público de prestación *obligatoria* por el Estado, se establece también un *derecho* de los particulares a prestar dichos servicios. En cuanto a la educación impartida por el Estado, la Constitución establece que debe ser gratuita hasta el pregrado universitario (art. 103), principio que por supuesto, no se aplica a la educación impartida por instituciones privadas.

En sentido similar se reconoce, en materia de garantía de la salud, la posibilidad de los particulares de prestar servicios de salud al indicarse, en el artículo 85 de la Constitución que mediante ley se “regulará las instituciones públicas y privadas de salud”. En cuanto al sistema público nacional de salud, que sólo el Estado puede crear, ejercer su rectoría y gestionar, debe regirse por el principio de la gratuidad (art. 84), lo que por supuesto no se aplica cuando se trate de un servicio de salud prestado por particulares.

Ahora bien, en estos casos, si bien el establecimiento del servicio, como un servicio público, limita la libertad económica de los particulares, no es de tal naturaleza que la excluya, como sucede en los casos anteriormente analizados. El derecho de los particulares a prestar servicios educativos o sanitarios existe directamente establecido en el ordenamiento jurídico, y la ley lo único que establece, en materia de salud, es una reserva al Estado, de establecer un sistema nacional público de salud (art. 84); y, en materia educativa, es la obligación del Estado de crear y sostener instituciones y servicios educativos para asegurar el acceso, permanencia y culmi-

nación, en el sistema educativo (art. 103); y así mismo en conjunto de mecanismos de control, para asegurar que estos servicios se presten en forma adecuada, bajo la rectoría del Estado.

En esta forma, por ejemplo, la Ley Orgánica de Educación de 1980, en la orientación de la Constitución de 1999, establece expresamente este carácter concurrente del servicio público de la educación, en la siguiente forma:

Art. 4^o. La educación, como medio de mejoramiento de la comunidad y factor primordial del desarrollo nacional, es un *servicio público prestado por el Estado, e impartido por los particulares*, dentro de los principios y normas establecidos en la ley, bajo la suprema inspección y vigilancia de aquél y con su estímulo y protección moral y material.

Sin embargo, el derecho de los particulares a fundar establecimientos docentes no es absoluto. Está limitado por el carácter de servicio público de la educación, en el sentido de que quienes pretendan establecer institutos o planteles privados de educación deben obtener una *autorización* del Ministerio de Educación. La Ley Orgánica, así, establece dos modalidades de esta autorización: la *inscripción*, para los planteles privados que pretenden que los estudios que se sigan en los mismos sean reconocidos oficialmente; y el *registro*, para aquellos que no aspiran a tal reconocimiento (art. 56).

Algo similar ocurre con los establecimientos privados para servicios de atención médica, sujetos a control del Ministerio de Salud.

En el caso de la educación, en uno u otro caso, inscripción o registro, el acto administrativo por medio del cual se concede la inscripción o el registro del plantel, es un acto administrativo de *autorización*, el cual se caracteriza por ser un acto que remueve un obstáculo jurídico que la ley establece para poderse ejercer un derecho preexistente. Como se ha visto, el derecho a educar mediante instituciones o planteles educativos, es un derecho de todos, de orden constitucional; sin embargo, el ejercicio de tal derecho no es libre sino que está sujeto al cumplimiento de determinados requisitos: el registro o la inscripción del plantel en el Ministerio de Educación. El acto de autorización -y esto es lo que lo distingue de la concesión- no transfiere un derecho al particular que éste no tuviera con anterioridad, sino que en realidad, lo que le permite es ejercer su derecho preexistente, al remover el obstáculo jurídico que el ordenamiento había establecido para su ejercicio. El acto de autorización, por tanto, es un acto declarativo de un derecho preexistente.

C. *El carácter de los servicios públicos de salud y de seguridad social*

a. *El servicio de salud, como servicio público concurrente; y el sistema público nacional de salud, como exclusivo*

Conforme a lo antes indicado, en el régimen establecido en la Constitución de 1999, el servicio público de salud no tiene carácter exclusivo, sino más bien, carácter concurrente, en el sentido de que el servicio puede ser prestado por los particulares, sujetos a las regulaciones que el Estado debe dictar, tanto para las instituciones públicas como para las instituciones privadas de salud (art. 85).

Sin embargo, lo que si tiene carácter exclusivo del Estado es la creación, y el ejercicio de la rectoría y de la gestión de un sistema público nacional de salud (art. 84); pero ello incluso, no excluye, por supuesto, que puedan haber servicios públicos de salud estatales (art. 164, ord. 8) y municipales (art. 178, ord. 5).

Ese sistema público nacional de salud que cree, rija y gestione el Estado, con carácter de exclusividad, es el que debe tener las características mencionadas de ser "intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad" (art. 84). De esto deriva, por ejemplo, que el principio de la gratuidad se aplica, sólo, a los servicios de salud que preste el sistema público nacional de salud.

Conforme al artículo 85 de la Constitución, el financiamiento del sistema público nacional de salud es obligación del Estado, que integrará los recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias de la seguridad social y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la ley. El Estado, además, debe garantizar un presupuesto para la salud que permita cumplir con los objetivos de la política sanitaria.

Este sistema público nacional de salud debe dar prioridad a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad.

Por otra parte, en cuanto a los bienes y servicios públicos de salud, por supuesto, del sistema público nacional, evidentemente que son propiedad del Estado, agregando la Constitución que no podrán ser privatizados. (art. 84)

La comunidad organizada tiene, además, el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud.

Por último, de acuerdo con la Constitución, en coordinación con las Universidades y los centros de investigación, se debe promover y desarrollar una política nacional de formación de profesionales, técnicos y técnicas y una industria nacional de producción de insumos para la salud (art. 85).

En definitiva, por tanto, el Estado tiene la obligación de garantizar la salud y de crear, regir y gerenciar un sistema público nacional de salud; esto último con carácter de exclusividad, en el sentido de que sólo el Estado puede crear, regir y gestionar un sistema público nacional de salud; pero ello no implica, en absoluto, que la prestación de los servicios de salud sea exclusiva del Estado y ni siquiera una competencia exclusiva del Poder Nacional, sino más bien concurrente entre los tres niveles del Poder Público (Nacional, Estatal y Municipal). Además, la prestación de los servicios de salud es concurrente entre el sector público y los particulares, quienes pueden establecer instituciones privadas de salud, sometidas sólo a las regulaciones que dicte el Estado.

De lo anterior se deduce, por tanto, que en cuanto al régimen del servicio público de salud, deben distinguirse dos regulaciones y, por tanto, características: los servicios públicos de salud, en general, son de carácter concurrente y se pueden prestar, tanto por el Estado como por los particulares e instituciones privadas de salud; sin embargo, lo que si es exclusivo del Estado, es la creación de un sistema público nacional de salud, con las características establecidas en los artículos 84 y 85 de la Constitución, que el Estado está en la obligación de financiar; así como el

establecimiento de las regulaciones relativas tanto a las instituciones públicas como a las instituciones privadas de salud.

- b. *El servicio de seguridad social, como servicio público concurrente; y el sistema de seguridad social, como servicio exclusivo*

En cuanto al servicio de seguridad social también está constitucionalmente concebido como servicio público concurrente; pero no así el sistema de seguridad social, que esta establecido como una actividad exclusiva del Estado.

En efecto, el sistema público de seguridad social, conforme al artículo 86 de la Constitución, debe ser de carácter universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas y no lucrativo. Es un sistema que el Estado tiene la obligación de crear para asegurar la efectividad del derecho a la seguridad social.

Como tal sistema de instituciones y procesos públicos, globalmente considerado debe considerarse que es un servicio exclusivo del Estado, ya que materialmente sería inconcebible que el mismo pudiera ser creado por particulares.

Pero en esta materia, no hay que confundir el *servicio público de seguridad social* con el *sistema de seguridad social*. Este último es el exclusivo del Estado y debe ser financiado por el Estado, con la prohibición constitucional de que los recursos financieros de la seguridad social puedan ser destinados a otros fines.

El sistema de seguridad social, además, se financia con las contribuciones directas o indirectas que como cotizaciones obligatorias entreguen los trabajadores para cubrir las prestaciones y demás beneficios de la seguridad social. Los fondos que se formen con estas contribuciones, deben ser “administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado”, lo que significa que el Estado no es el que debe administrarlos, sino que el Estado ejerce la rectoría respecto de esa administración. La administración de fondos no es una competencia exclusiva del Estado, ni es en si misma una actividad que pueda considerarse como un servicio público.

Por otra parte, el sistema de seguridad social creado por el Estado, debe proteger no sólo a quienes contribuyan con cotizaciones, sino a toda persona aún cuando no tenga capacidad contributiva. Esto, por supuesto es una carga impuesta constitucionalmente al Estado, a ser atendida por el sistema de seguridad social.

Como se dijo, la creación y rectoría del sistema de seguridad social es la parte del servicio público de seguridad social que corresponde en forma exclusiva al Estado, lo que no impide que este pueda contratar con particulares o entidades privadas o autorizarlos para que realicen la prestación concreta de servicios y la realización de actividades en los diversos subsistemas; por ejemplo, a empresas de seguro para atender contingencias diversas; a empresas constructoras, por ejemplo, para la construcción de viviendas; a instituciones privadas de salud, para atención médica, rehabilitación y servicio de geriatría, y con instituciones financieras, para la administración de los fondos de pensiones.

En todos estos aspectos, la seguridad social es un servicio público concurrente pues, por ejemplo, la administración de fondos es una actividad financiera que constitucionalmente puede realizarse por los particulares, con las sujeciones necesarias, por ejemplo, a lo dispuesto en la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, y en el caso de administración de fondos de pensiones, con la autoriza-

ción del servicio de seguridad social y bajo el control del mismo. En ningún caso podría deducirse del artículo 86 de la Constitución, por tanto, que la administración de fondos de pensiones pudiera ser considerada como un “servicio público” exclusivo del Estado. En esta materia lo que es exclusivo del Estado, es la creación del sistema de seguridad social y de todos sus subsistemas; la regulación de los mismos y el ejercicio del control (rectoría) sobre la prestación y realización de los múltiples servicios y actividades que conlleva, entre ellos, la atención de la salud, el funcionamiento de los seguros y la administración de los fondos de pensiones, los cuales pueden ser encomendados a particulares y a instituciones privadas.

En conclusión, como se dijo, el servicio público de seguridad social, globalmente considerado, es un servicio no lucrativo, como lo son todos los servicios públicos, particularmente cuando lo presta el Estado, de manera que, incluso, el pago o contribución que el usuario debe hacer para recibir las prestaciones del servicio, generalmente configurados como una tasa, deben cubrir el costo del servicio. Incluso el Estado puede establecer las tarifas como precio político, por debajo del costo, en cuyo caso, cubre el déficit del servicio con el producto de impuestos generales.

Por supuesto, en los casos en los cuales el Estado contrata con instituciones privadas o las autoriza para realizar actividades prestacionales que integran un servicio público, en principio debe asegurar que las tarifas que se establezcan para determinar los pagos o contribuciones de los usuarios, deban no sólo cubrir los costos del servicio sino la remuneración del prestatario por la actividad que realiza. Por ello, en estos casos, para mantener el equilibrio económico necesario, en caso de que las tarifas que regule el Estado no cubran dichos costos y remuneraciones cuando el servicio o la actividad del servicio se cumpla por una institución privada, el Estado debe cancelar el margen no cubierto mediante la técnica administrativa del subsidio.

Los sistemas administrativos, por supuesto varían, pero cuando el Estado autoriza a instituciones privadas para realizar actividades o prestar determinados servicios en el marco de la seguridad social, debe establecer el monto de los pagos o contribuciones (tarifas) de manera que con ellos no sólo se cubra el costo de la actividad o la prestación, sino la debida remuneración del prestatario. Ello no desvirtúa ni contradice, de manera alguna, el carácter no lucrativo que en global tiene el servicio público de seguridad social.

D. *La posibilidad constitucional de la administración privada de los fondos de pensiones*

A pesar de las dudas que expresamos al aprobarse la redacción del mencionado artículo 86 de la Constitución⁹²⁶, analizado detenidamente su contenido dentro del contexto general del Texto Fundamental, estimamos que conforme al mismo, te-

926 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 172-174 y 267-270; y el estudio antes citado: Allan R. Brewer-Carías, “Consideraciones sobre el Régimen Constitucional del Derecho a la Seguridad Social, el Sistema de Seguridad Social y la Administración Privada de Fondos de Pensiones” en *Libro Homenaje a Fernando Parra Aranguren*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2001, pp. 73-85.

niendo en cuenta las otras normas del texto constitucional relacionadas con el servicio público de seguridad social, es perfectamente posible, y admisible jurídicamente, que el Estado pueda autorizar a instituciones privadas la administración de diversos aspectos del servicio público de seguridad social, entre ellos, la administración de los Fondos de Pensiones, la cual conforme a la Constitución, es una operación que sólo puede realizarse con fines sociales, dada la naturaleza de su composición (cotizaciones de los trabajadores) y bajo la rectoría del Estado.

El servicio público de seguridad social, en efecto, es un servicio público complejo que implica la prestación de diversas actividades. Por ello, con razón se lo ha estructurado como *un sistema*, integrado por subsistema. En cuanto al sistema de seguridad social como tal, *globalmente considerado* puede considerarse como un servicio público reservado al Estado, con exclusividad, el cual debe ser estructurado con carácter “universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas”, teniendo el Estado siempre, su rectoría.

Es decir, el sistema de seguridad social tiene por objeto no sólo garantizar la salud de las personas, sino asegurar la protección de las mismas en contingencias sociales y laborales u otra circunstancia de previsión social, con una cobertura que debe abarcar a todos los trabajadores del sector público y del sector privado. Conforme a la Constitución, el sistema de seguridad social debe ser universal, e integral y de financiamiento solidario, y debe cubrir tanto a las personas que contribuyan al mismo, como a las que no contribuyan, ya que la ausencia de capacidad contributiva no puede ser motivo para excluir a las personas de la protección del sistema (art. 86).

Por tanto, el sistema se compone por un régimen de pensiones otorgadas a quienes contribuyan mediante cotizaciones al sistema (régimen contributivo de pensiones) y por un régimen no contributivo que debe dar cobertura a las personas que no habiendo contribuido con el sistema, pueden ser acreedoras de pensiones cuando se encuentren en estado de necesidad, debiendo en estos casos financiar el Estado las pensiones respectivas.

Pero además de la cobertura relativa a las pensiones, el sistema de seguridad social debe garantizar la salud y tiene a su cargo otro conjunto de protecciones sociales relativas al derecho constitucional al trabajo y a las contingencias laborales (arts. 87 y sigts.); a los derechos constitucionales de protección, como el caso de la familia, la maternidad, los niños, los ancianos y los discapacitados (arts. 75 a 81); y al derecho constitucional a la vivienda (art. 82). Por ello, el sistema de seguridad social está necesariamente compuesto por varios subsistemas como el sistema de salud, el sistema de pensiones, el sistema de riesgos profesionales, el sistema de vivienda, el sistema de recreación, el sistema de paro forzoso y capacitación profesional y el sistema de servicios sociales.

Se insiste, un servicio público de esta naturaleza, universal e integral, que debe organizarse como un *sistema de seguridad social*, compuesto de subsistemas, bajo la rectoría del Estado, constitucionalmente es un servicio público exclusivo del Estado que excluye toda posibilidad de que, *globalmente*, pueda ser atendido por instituciones privadas. Ello, sin embargo, no impide que las diversas actividades y prestaciones que comporta el sistema, bajo la rectoría del Estado, puedan y deban ser asignadas a particulares o contratadas con instituciones privadas. Lo que es

exclusivo y hasta cierto punto excluyente en el servicio público de salud, es la globalidad del mismo, es decir, la creación y rectoría del sistema de seguridad social que sólo el Estado puede hacerlo, pero ello no impide, en absoluto, la participación de los particulares y de las instituciones privadas en la gestión y administración de las diversas actividades y prestaciones que implican los diversos subsistemas del sistema de seguridad social. Tanto el Estado como la iniciativa privada deben participar en las actividades económicas, dentro de los límites y marcos que la Constitución establece (art. 299), por lo que no hay ningún impedimento constitucional para que instituciones privadas administren las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores para cubrir las prestaciones y demás beneficios de la seguridad social, lo cual pueden hacer, siempre, bajo la rectoría del Estado y, por supuesto, con fines sociales que no es otra cosa que la maximización de las coberturas.

El hecho de que el servicio público de seguridad social, como lo dice el artículo 86 de la Constitución, tenga “carácter no lucrativo”, no es contrario a la posibilidad de la gestión privada de las actividades y prestaciones que comporta.

El servicio de seguridad social es el que globalmente no puede concebirse como una exclusiva actividad empresarial destinada a lucrar a quienes lo gestionan; por ello es que se reserva al Estado y está bajo su rectoría, el cual, a través del sistema de seguridad social, debe establecer los límites para determinar los costos de la gestión de actividades o prestaciones específicas a cargo de instituciones privadas, incluyendo la remuneración que deben tener por ello quienes las realicen.

Normalmente, en general, los servicios públicos no son de carácter lucrativo pues las tarifas que determinan las tasas a pagar por los usuarios apuntan a cubrir los costos del servicio más la remuneración del prestatario. Incluso, no es infrecuente que el ente regulador del servicio establezca tarifas iguales al costo e incluso, por debajo, compensando al prestatario con subsidios para cubrir el costo y la remuneración a que tiene derecho por su actividad.

III. LOS DERECHOS LABORALES

En el mismo Capítulo relativo a los derechos sociales y de la familia, la Constitución de 1999, en la misma orientación de la Constitución de 1961, incorporó el conjunto de derechos laborales al texto constitucional, pero esta vez ampliándolos y rigidizándolos aún mas, llevando a rango constitucional muchos derechos que son y deberían ser de rango legal⁹²⁷. En todo caso, en la materia de los derechos laborales, la Constitución ha establecido una amplia intervención del Estado, tal como la Sala

927 Véase en general, Napoleón Goizueta H., “Aspectos laborales en la Constitución Bolivariana de Venezuela y normas concordantes con la legislación del trabajo”, en *Revista Gaceta Laboral*, Vol. 8, N° 2 (mayo-agosto). Ediciones Astro Data, Maracaibo, 2002, pp. 251-282; Héctor A. Jaime Martínez, “La nueva Constitución venezolana y su influencia en la Ley Orgánica del Trabajo”, en *Revista Tachirensis de Derecho*, N° 12, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 2000, pp. 151-178; Gabriela Santana González, “Normas constitucionales en materia laboral. De moribundas a bolivarianas”, en *Revista Syllabus*, Escuela de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela, N° 1 (noviembre), Caracas, 2000, pp. 39-55; María C. Torres Seoane, “Las normas laborales en la Constitución”, en *Comentarios a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 2000, pp. 149-176.

Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia N° 1447 de 3 de junio de 2003, ha considerado como “una verdadera obligación constitucional, toda vez que la República se ha constituido, según la Ley Fundamental vigente, como un Estado Social” de manera que “si bien las relaciones laborales están en principio sometidas a la libre voluntad de las partes, el ordenamiento jurídico exige la actuación estatal cada vez que sea necesario”; agregando:

Basta la lectura de los artículos 87 al 97 de la vigente Constitución para conocer los diferentes aspectos en los que el Constituyente ha estimado imprescindible intervenir para limitar la libertad de las partes. Así, en ellos se fijan directamente restricciones a dicha libertad o se faculta al Estado para establecerlas con posterioridad. En concreto, se establece lo siguiente: obligación del patrono de garantizar condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados (artículo 87); igualdad y equidad entre hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo (artículo 88); nulidad e ineficacia de medidas del patrono que vulneren la Constitución (artículo 89, numeral 4); prohibición de discriminación por razones de política, edad, raza, sexo, credo o cualquier otra condición (artículo 88, numeral 5); prohibición de trabajo de adolescentes en labores que puedan afectar su desarrollo integral (artículo 89, numeral 6); limitación del número de horas de las jornadas de trabajo diurna y nocturna (artículo 90); derecho a descanso semanal y vacaciones remunerados, en las mismas condiciones que las jornadas efectivamente laboradas (artículo 90); derecho a un salario suficiente que permita al trabajador vivir con dignidad y cubrir para sí y para su familia las necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales (artículo 91); obligación de pagar salarios iguales para trabajos iguales (artículo 91); obligación de la entrega a los trabajadores de parte de los beneficios de la empresa (artículo 91); derecho a recibir prestaciones sociales que recompensen la antigüedad en el trabajo y que le amparen en caso de cesantía (artículo 92); prohibición de despidos injustificados (93); derecho de crear organizaciones sindicales para la defensa de los derechos e intereses de los trabajadores (artículo 95); y derecho a la negociación colectiva (artículo 96).

Así, junto al principio de la libertad de las partes en la relación laboral, se encuentra el poder regulador del Estado, a fin de garantizar los derechos e intereses de los trabajadores y evitar que la situación de debilidad que éstos tienen frente al patrono llegue a perjudicarlos. No es casual, destaca esta Sala, que la regulación de los aspectos laborales ocupe tantos artículos en la Constitución, pues si bien el derecho al trabajo es uno entre los muchos que se reconocen a los habitantes de nuestro país, sus características especiales exigen una regulación más detallada que la de otros. Por ello, no es tampoco caprichosa la considerable extensión de la Ley Orgánica del Trabajo, texto destinado a desarrollar el conjunto de disposiciones constitucionales, ni es excesiva la cantidad de actos sub-legales que complementan tal normativa.

En tal virtud, tanto en la Constitución como en las leyes, así como en las normas sub-legales que se fundamentan en ellas, se encuentra el marco normativo imprescindible para la defensa de los derechos de los trabajadores; derechos que evidentemente van mucho más allá que el del trabajo, pues poco se ganaría con reconocer éste, sin rodearlo de garantías que permitan que el trabajador logre una existencia digna, tanto para él como para su familia. La estipulación del derecho al trabajo debe venir, entonces, acompañada de un conjunto de derechos concretos que servirán para el desarrollo de la personalidad del trabajador y la adquisición de la calidad de vida que el Constituyente venezolano quiso lograr⁹²⁸.

928 (Caso: *Impugnación del artículo 22 de la Ley Orgánica del Trabajo*). Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, (En prensa).

1. *El derecho y el deber de trabajar*

El artículo 87 de la Constitución precisa que “toda persona tiene derecho al trabajo y el deber de trabajar” y obliga al Estado a garantizar la adopción de las medidas necesarias a los fines de que toda persona pueda obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa, y le garantice el pleno ejercicio de este derecho, siendo además, un fin del Estado, el fomentar el empleo. La Constitución, por otra parte, remite a la Ley para la adopción de medidas tendientes a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores no dependientes.

En todo caso, se establece el principio de la reserva legal en materia de libertad de trabajo al prescribir, el artículo 87, que no será sometida a otras restricciones que las que la ley establezca.

Por otra parte, se obliga a los patronos a garantizar a sus trabajadores condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados, correspondiendo al Estado adoptar medidas y crear instituciones que permitan el control y la promoción de estas condiciones.

2. *La igualdad en el trabajo*

Corresponde al Estado garantizar la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo. Así lo dispone el artículo 88 de la Constitución, agregando que el Estado debe reconocer “el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social, consagrando, además, el derecho de las amas de casa a la seguridad social de conformidad con la ley.

3. *La protección estatal al trabajo*

El artículo 89 establece que el trabajo es un hecho social que goza de la protección del Estado, remitiendo a la Ley para disponer lo necesario para mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores y trabajadoras precisándose, además, para el cumplimiento de esta obligación del Estado, los siguientes principios:

1. Ninguna ley podrá establecer disposiciones que alteren la intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales. En las relaciones laborales prevalece la realidad sobre las formas o apariencias.
2. Los derechos laborales son irrenunciables. Es nula toda acción, acuerdo o convenio que implique renuncia o menoscabo de estos derechos. Sólo es posible la transacción y convenimiento al término de la relación laboral, de conformidad con los requisitos que establezca la ley.
3. Cuando hubiere dudas acerca de la aplicación o concurrencia de varias normas, o en la interpretación de una determinada norma, se aplicará la más favorable al trabajador o trabajadora. La norma adoptada se aplicará en su integridad.
4. Toda medida o acto del patrono o patrona contrario a esta Constitución es nulo y no genera efecto alguno.

El artículo 89, por último, establece las siguientes prohibiciones:

5. Se prohíbe todo tipo de discriminación por razones de política, edad, raza, sexo o credo o por cualquier otra condición.
6. Se prohíbe el trabajo de adolescentes en labores que puedan afectar su desarrollo integral. El Estado los protegerá contra cualquier explotación económica y social.

En relación con la Constitución de 1999, la sentencia de la Sala Político Administrativa, N° 1024 del 3 de mayo de 2000, al analizar las previsiones del Preámbulo y de los artículos 1, 2, 19, 88 y 89 concluyó señalando que la igualdad y la no discriminación han sido constantes históricas en nuestro país, particularmente en relación con las oportunidades de empleo, por lo que:

Resulta entonces evidente, el abierto y enérgico compromiso de la novísima Constitución de 1999, por mantener la igualdad como valor y norma fundamental de la sociedad venezolana. Como resultado de la simple lectura de las disposiciones transcritas, toda persona tiene prohibido realizar acciones o comprometerse en prácticas que discriminen contra otros, ya trabajadores o solicitantes de empleo. La aspiración de las Constituciones anteriores, en especial la de 1961, constituyen un pálido intento de compromiso con la manifiesta declaración de que todos los hombres son iguales y que toda discriminación es rechazada en forma tajante por nuestro ordenamiento jurídico.

La prohibición sobre la discriminación en el empleo es uno de los derechos fundamentales del hombre y la misma se extiende no solo a las acciones realizadas o prácticas establecidas por razones discriminatorias, sino también a cualquier otro tipo de acciones o prácticas no discriminatorias que tienen efectos discriminatorios o poseen impactos discriminatorios.

Sin embargo, resulta necesario distinguir a los fines de lograr un balanceado equilibrio entre la igualdad y no discriminación en las oportunidades de empleo, y el derecho a organizar los negocios como se estime más prudente y, lo cual incluye, sea necesario decirlo, la selección y tratamiento de los trabajadores sobre bases no discriminatorias, máxime cuando de tal selección dependerá, en forma importante, el alcance de los fines de la organización, condición necesaria para su supervivencia per se y en el mercado.

Nuestro ordenamiento constitucional se diferencia de otros ordenamientos constitucionales en los cuales la discriminación se refiere a categorías determinadas por la norma constitucional, mediante numerus cerrado como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica o el artículo 61 de la Constitución de 1961 (hoy derogada), y en la especie, como la raza, sexo, credo o condición social, o como erróneamente sostuvo la extinta Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 20 de junio de 1984, parcialmente transcrita.

En nuestro caso, y en relación al asunto que es objeto de debate en sede jurisdiccional, la novísima Constitución de 1999, no establece una lista cerrada de categorías protegidas, sino por el contrario la deja abierta, en los términos claros y taxativos en los cuales se expresa las disposiciones transitorias y especialmente en el ordinal 5° del artículo 89, *eiusdem*...

La moderna concepción de discriminación contenida en el artículo 89, *eiusdem*, no es otra cosa, en relación al caso que nos ocupa, que la prohibición de establecer requisitos o prácticas que deban cumplir o poseer los trabajadores como supuestos de tratamiento discriminatorio o de impacto discriminatorio en la selección para la igualdad de oportunidades de empleo o durante la vida de la relación de trabajo, que solo podría enten-

derse en forma absoluta si dejare de tomarse en cuenta que tales derechos no tienen otra existencia en una vida en relación con otros sujetos.

De allí que la interpretación que pueda darse a la referida norma, debe estar dirigida a conservar su aplicación en justo y necesario el equilibrio que permita su existencia en el conjunto de derechos que integran nuestro ordenamiento constitucional, por lo que, la existencia de condiciones discriminatorias, como las califica la norma, estarán prohibidas cuando su existencia y fines carezcan de fundamento constitucional alguno, en la forma señalada *ut supra*, para los sujetos que las accionan o las practican, según las normas jurídicas constitucionales.

De forma tal, que identificada y alegada la existencia o amenaza, aun mediante indicios de una condición de tratamiento discriminatorio o de una condición de impacto discriminatorio, ambos de efectos directos o indirectos, presentes o futuros en relación al trabajo como hecho social, corresponderá a quien acciona, practica o se beneficia de la misma, la probanza plena de a) su justificación como condición para el trabajo al cual se aplica, probadamente necesarísima y probadamente eficaz para el objetivo de la prestación del servicio; b) la necesidad fundamental de la organización o empresa cuya realización se hace necesaria la exigencia de la probada justificación de la condición discriminatoria requerida; c) el carácter predictor que tal condición posee para alcanzar ambas necesidades, mediante métodos profesionalmente probados y aceptados; y, d) la imposibilidad de alcanzar los objetivos señalados sin el establecimiento de la condición discriminatoria y la inexistencia de otro medio, vía o condición mediante el cual sería sustancialmente efectivo alcanzar tales objetivos, sin incurrir en la situación discriminatoria prohibida o, menos discriminatoria que la derivada de la condición de igual naturaleza alegada.

La condición prohibitiva de la norma, además, la carga de la prueba suficiente y convincente, por quien acciona, practica o se beneficia de la condición discriminatoria prohibida alegada, de la inexistencia de la condición discriminatoria de tratamiento o de impacto o, de no ser la misma discriminatoria y, en todo caso, debe probar que la acción o practica atacada es demostrablemente necesaria para alcanzar un objetivo el cual como asunto de derecho califica como un objetivo importante, necesario e indispensable del negocio a los fines de los objetivos y finalidades del mismo.

En el presente caso, nos encontramos en presencia de una condición de tratamiento discriminatorio facial, originada en el establecimiento de una condición que el demandante debe cumplir, esto es, la posesión de un título expedido por todas las Universidades del país, públicas y privadas, que han cumplido los requisitos de la Ley de Universidades para hacerlo, pero el cual no es admitido, por haberse establecido como requisito, que el referido título sea expedido por una lista cerrada de Universidades, en la cual no esta mencionada la Universidad otorgante del título poseído por el denunciante, situación y condición esta que se encuentra incurra en la prohibición constitucional al discriminar el derecho a la igualdad en la oportunidad de empleo por ante la Universidad denunciada, con la agravante de que, en el caso *subjudice*, se trata del acceso al acto de cultura que por su naturaleza se constituye como un sistema abierto, sin límites y sin fin.

Establecida así la existencia *prima facie*, de una condición discriminatoria, y en el presente caso, de tratamiento discriminatorio, corresponde al agravante la carga de la prueba de los supuestos que justifica las condiciones señaladas *ut supra* para su equilibrada admisión, en los términos antes señalados.

Ahora bien, visto que el conocimiento sobre la presente causa se origina por la interposición de un recurso contencioso administrativo de nulidad conjuntamente con acción cautelar de amparo constitucional, la Sala estima perentorio acotar, que previo a la decisión definitiva de mérito que sobre el fondo deberá dictar la Corte Primera de lo Con-

tencioso Administrativo, podrán los apoderados judiciales de la Universidad de Carabobo, proceder a demostrar en autos sobre la pretendida necesidad o esencialidad de la condición o limitación denunciada como conculcante, es decir, quedan facultados para argumentar y probar el pretendido carácter esencial o indispensable de la condición o limitante denunciada como discriminatoria⁹²⁹.

4. *La jornada laboral y el derecho al descanso*

La Constitución elevó a rango constitucional la duración de la jornada laboral, que era objeto de regulación legal⁹³⁰, reduciéndola. Así el artículo 90 establece que

La jornada de trabajo diurna no excederá de ocho horas diarias de cuarenta y cuatro horas semanales. En los casos en que la ley lo permita, la jornada de trabajo nocturna no excederá de siete horas diarias ni de treinta y cinco semanales.

Por otra parte, el artículo agrega que debe propender a la progresiva disminución de la jornada de trabajo dentro del interés social y del ámbito que se determine, y se debe disponer lo conveniente para la mejor utilización del tiempo libre en beneficio del desarrollo físico, espiritual y cultural de los trabajadores y trabajadoras.

En cuanto a las horas extraordinarias, el artículo garantiza que ningún patrono puede obligar a los trabajadores a laborarlas.

Por último, el artículo 90 dispone que los trabajadores tienen derecho al descanso semanal y vacaciones remunerados en las mismas condiciones que las jornadas efectivamente laboradas.

5. *El derecho al salario*

El artículo 91 de la Constitución precisa que todo trabajador tiene derecho a un salario suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir, para sí y su familia, las necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales. La Constitución garantiza además, el pago de igual salario por igual trabajo y dispone que la Ley debe fijar la participación que debe corresponder a los trabajadores y trabajadoras en el beneficio de la empresa.

Por otra parte, la Constitución establece con carácter general, que el salario es inembargable y que debe pagarse periódica y oportunamente en moneda de curso legal, salvo la excepción de la obligación alimentaria, de conformidad con la ley.

El artículo 92 además, considera el salario como un crédito laboral de exigibilidad inmediata.

Por último, la norma obliga al Estado a garantizar a los trabajadores del sector público y privado un salario mínimo vital que será ajustado cada año, tomando como una de las referencias el costo de la canasta básica a cuyo efecto la Ley debe establecer la forma y el procedimiento.

929 (Caso: *Francisco J. Hurtado vs. Universidad de Carabobo*), Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 250 y ss.

930 Véase nuestro voto salvado sobre esto en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 175.

Se establece, así en la Constitución la referencia a la “Canasta básica” para el cálculo del salario mínimo vital, cuando por la naturaleza de la misma, ello debía ser de rango legal⁹³¹.

6. *El derecho a prestaciones sociales*

La Constitución también establece, en su artículo 92, el derecho de todos los trabajadores a prestaciones sociales que les recompensen la antigüedad en el servicio y los amparen en caso de cesantía. Las prestaciones sociales se consideran créditos laborales de exigibilidad inmediata, y toda mora en su pago genera intereses, los cuales constituyen deudas de valor que gozan de los mismos privilegios y garantías de la deuda principal.

7. *El derecho a la estabilidad laboral*

El artículo 93 de la Constitución remite a la ley a los efectos de que garantice la estabilidad en el trabajo y disponga lo conducente para limitar toda forma de despido no justificado. En todo caso, los despidos contrarios a la Constitución se consideran nulos.

8. *Las responsabilidades laborales*

La ley debe determinar la responsabilidad que corresponda a la persona natural o jurídica en cuyo provecho se presta el servicio mediante intermediario o contratista, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria de estos. Así lo establece el artículo 94 de la Constitución, en el cual se agrega la responsabilidad del Estado de establecer, a través del órgano competente, la responsabilidad que corresponda a los patronos en general, en caso de simulación o fraude con el propósito de desvirtuar, desconocer u obstaculizar la aplicación de la legislación laboral.

9. *El derecho a la sindicalización*

A. *El régimen constitucional*

El artículo 95 de la Constitución consagra el derecho de los trabajadores, sin distinción alguna y sin necesidad de autorización previa, a constituir libremente las organizaciones sindicales que estimen convenientes para la mejor defensa de sus derechos e intereses, así como el de afiliarse o no a ellas de conformidad con la ley. No distingue la Constitución, sin embargo, entre los sindicatos del sector público y del sector privado, lo cual estimamos inconvenientes, pues en algunos sectores como los de seguridad, el régimen sindical debe estar limitado⁹³².

En todo caso, dispone la Constitución que las organizaciones sindicales no están sujetas a intervención, suspensión o disolución administrativa, estando los trabajadores protegidos contra todo acto de discriminación o de injerencia

931 Véase el voto salvado sobre el tema en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 175.

932 Véase nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 177.

bajadores protegidos contra todo acto de discriminación o de injerencia contrarios al ejercicio de este derecho. Es decir, en definitiva, que están dotadas de autonomía frente al Estado. La Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha estimado en sentencia N° 118 de 8 de febrero de 2001, que “uno de los cimientos de la libertad sindical lo constituye, precisamente, el hecho de que las autoridades administrativas no deben inmiscuirse en el ejercicio soberano del derecho de los trabajadores a elegir sus representantes ante los patronos”; por lo que:

En caso de plantearse una situación conflictiva respecto de la legalidad de un proceso eleccionario de carácter sindical, la legitimidad de una junta directiva de algún sindicato o de una asamblea de trabajadores, tales circunstancias conformarían asuntos contenciosos en materia laboral y electoral que no corresponden a conciliación ni a arbitraje y por tanto, su resolución corresponderá a los órganos jurisdiccionales competentes en materia del trabajo o electorales, según la naturaleza del conflicto, pero en ningún caso a la Administración⁹³³.

En consecuencia, en el caso debatido ante la Sala Política Administrativa, al haber habido una declaratoria de una autoridad administrativa de reconocimiento a determinada Junta Directiva, ello fue considerado como violatorio de “la libertad sindical y el derecho a su protección”, así como de “los principios y obligaciones asumidas por la República en virtud del Convenio N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del de derecho de sindicación, adoptado por la Trigésima Primera Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo” según el cual, las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar el derecho a la libertad sindical o a entorpecer su ejercicio legal⁹³⁴.

En cuanto con el mismo artículo 95 de la Constitución, los promotores e integrantes de las directivas de las organizaciones sindicales deben gozar de inamovilidad laboral durante el tiempo y en las condiciones que se requieran para el ejercicio de sus funciones.

La Constitución también establece el principio de la *democracia sindical*, para cuyo ejercicio, los estatutos y reglamentos de las organizaciones sindicales deben establecer la alternabilidad de los integrantes de las directivas y representantes mediante el sufragio universal, directo y secreto. Esta disposición, sin duda, es una novedad constitucional y tiende a evitar los efectos de la burocracia sindical⁹³⁵.

B. *La intervención pública en las elecciones sindicales y el “referendo sindical” de 2000*

Ahora bien, a pesar de la claridad de estos principios constitucionales, los mismos no fueron respetados en 2000 por la Asamblea Nacional Constituyente al

933 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, (En prensa).

934 *Idem*.

935 Véase en general, León Arismendi; “Libertad sindical y elecciones sindicales en la Constitución de 1999”, en *Revista Gaceta Laboral*, Vol. 8, N° 1 (enero-abril), Ediciones Astro Data, Maracaibo, 2002, pp. 79-98.

dictar, el mismo día en el cual concluyó en sus funciones, diversos actos de intervención pública en los sindicatos⁹³⁶.

a. *La intervención pública en las elecciones sindicales*

En efecto, mediante Decreto de 30-01-00, la Asamblea Nacional Constituyente había dictado supuestas medidas para “garantizar la libertad sindical”⁹³⁷, creando una Comisión Nacional Electoral Sindical para garantizar la realización de elecciones libres, democráticas, universales, directas y secretas para elegir a los directivos de las organizaciones sindicales de trabajadores. Este Decreto lo dictó de nuevo, la Asamblea, con posterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, “en ejercicio del poder soberano constituyente” que supuestamente le había dado el pueblo mediante el referendo del 25-04-00, en concordancia con el Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea (art. 1) y el Decreto que había declarado la reorganización de todos los órganos del Poder Público.

Ahora bien, contrariamente a las normas constitucionales antes indicadas, este Decreto lo que estableció fue un principio de intervención de los sindicatos por la referida Comisión, integrada por representantes de las centrales nacionales de trabajadores, no prevista en los “Estatutos y Reglamentos de las organizaciones sindicales”. La Asamblea Nacional Constituyente, además, dispuso que tres de sus miembros con un miembro designado por el Consejo Nacional Electoral serían “garantes de todo el proceso de democratización y unificación del movimiento sindical” (art.7).

Y es que el decreto de la Asamblea había dispuesto que antes de las elecciones generales de los representantes laborales, la Comisión Nacional Electoral Sindical debía procurar la unificación sindical en una misma industria, rama o empresa y debía crear las condiciones propias para la unificación del movimiento sindical, “representando la libre decisión de los trabajadores y de sus respectivas organizaciones”. A tal efecto, el Decreto dispuso que “la Comisión Electoral Sindical convocará referéndum para que los trabajadores resuelvan sobre la unidad sindical” (art. 3).

Este Decreto también fue considerado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, como parte del régimen constituyente del país, al conocer de la acción de amparo interpuesta por varias organizaciones sindicales contra la Resolución del Consejo Nacional Electoral N° 1115-1979 de 15-11-00 convocando a un referendo aprobatorio sobre la renovación de la dirigencia sindical (referendo sindical)⁹³⁸. En la sentencia respectiva N° 1447 de 28-11-2000 que declaró improcedente el amparo, la Sala Constitucional consideró a dicho Decreto como “parte integrante del sistema constitucional vigente, por ser un acto constituyente sancionado por la Asamblea Nacional Constituyente el 30 de enero de 2000”⁹³⁹.

936 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso Constituyente en Venezuela*, UNAM, México 2002, pp. 376 y ss.,

937 G.O. N° 36.904 de 02-03-00

938 G.O. N° 37.081 de 20-11-00

939 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 158 y ss.

La Sala Constitucional formuló la misma consideración en la sentencia N° 1490 de 01-12-2000 mediante la cual declaró improcedente otro amparo intentado por otra organización sindical contra el referendo sindical. Ratificó, así, la Sala Constitucional la tesis que venía elaborando sobre la existencia a partir del 30 de diciembre de 1999, de dos Constituciones paralelas: una aprobada por el pueblo en el referendo de 15 de diciembre de 1999 y otra conformada por normas de rango constitucional sancionadas por la Asamblea Nacional Constituyente antes y después de que fuese publicada la Constitución de 1999.

b. *El referendo sindical y la suspensión de los directivos de los sindicatos*

La dificultad de aplicación del Decreto de intervención sindical dictado por la Asamblea Nacional Constituyente llevó a la nueva Asamblea Nacional, al poco tiempo de su elección, a dictar un Acuerdo de fecha 10-10-00⁹⁴⁰ mediante el cual exhortó a los trabajadores del país “a poner en marcha el proceso constituyente de las organizaciones sindicales, con el fin de democratizar el movimiento sindical”, convocando al efecto a un referendo nacional con las siguientes preguntas:

¿Está Usted de acuerdo con la democratización y reorganización del movimiento laboral-sindical venezolano en todos los niveles que procure la unificación en concordancia con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los convenios internacionales suscritos por la República en materia de libertad sindical?

¿Está Usted de acuerdo con la convocatoria y elección de una Asamblea Constituyente de Trabajadores, bajo estatuto electoral especial aprobado por el Poder Electoral, previa consulta y oídos los distintos movimientos organizados de trabajadores cuyo fin sea refundar el movimiento sindical venezolano en el marco del artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela?

A pesar de la invocación a las disposiciones constitucionales e internacionales en la materia, este Acuerdo constituía una burla al principio constitucional que garantizaba la libertad sindical al pretender democratizar el movimiento sindical mediante una Asamblea Constituyente Sindical, cuyo estatuto se desconocía. El recuerdo del conflicto originado con la imprecisión de las preguntas que desembocaron en el referendo del 25 de abril de 1999 sobre la Asamblea Constituyente estaba muy fresco, por lo que la polémica que provocó este Acuerdo y las protestas, incluso de la Organización Internacional del Trabajo, llevaron a la Asamblea Nacional a modificar el texto de las preguntas que proponía para el referendo sindical, en un nuevo Acuerdo de fecha 13-11-00⁹⁴¹, en el cual se formuló la siguiente única pregunta:

¿Está Usted de acuerdo con la renovación de la dirigencia sindical, en los próximos 180 días, bajo Estatuto Electoral elaborado por el Poder Electoral, conforme a los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta consagrados en el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y que se suspendan durante ese lapso en sus funciones los directivos de las centrales, federaciones y confederaciones sindicales establecidas en el país?

940 G.O. N° 37.057 de 16-10-00.

941 G.O. N° 37.078 de 15-11-00.

De nuevo, esta pregunta constituía una violación mayor a lo dispuesto en la Constitución que garantiza a los trabajadores protección contra todo acto “de injerencia” contrarios al ejercicio de la libertad sindical, y llegó el Acuerdo de la Asamblea Nacional a declarar que:

Los efectos que derivaron de la realización del referéndum tendrán lugar en el marco del artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de manera particular en lo referente a la preservación de los derechos de los sindicatos, los cuales no estaban sujetos a intervención, suspensión o disolución administrativa.

Mayor injerencia en los sindicatos que la suspensión en sus funciones de los directivos de las centrales, federaciones y confederaciones era realmente difícil de imaginar. La pregunta que se proponía, por tanto, no sólo constituía una burla a la Constitución, sino que en sí misma violaba el texto fundamental y por más que se tratase de un referendo, no era posible que se sometiera a referendo una reforma a la Constitución sin que se cumplieran con las condiciones establecidas en el artículo 340 sobre reforma constitucional.

El Consejo Nacional Electoral no analizó la constitucionalidad de la pregunta que propuso la Asamblea Nacional para el llamado referendo sindical, y dictó la Resolución N° 001115-1979 del 15-11-00⁹⁴² mediante la cual convocó a todos los electores para que participaran en el proceso referendario sindical que debía realizarse el 3 de diciembre de 2000 conjuntamente con las elecciones municipales, como lo había dispuesto la Asamblea Nacional.

El referendo sindical se realizó con una abstención electoral que constituyó récord histórico en el país⁹⁴³, resultando aprobado por una exigua votación. Así, por voluntad popular se había dispuesto la violación de la Constitución.

El texto de la Resolución del Consejo Nacional Electoral había sido objeto de una acción de amparo constitucional ejercido por el Frente Constituyente de Trabajadores, alegando la violación por el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente sobre medidas para garantizar la libertad sindical, de los artículos 95 y 349 de la Constitución y de los Convenios internacionales en materia sindical.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, decidió la acción de amparo, y como era de esperarse la declaró improcedente mediante sentencia N° 1490 de 1 de diciembre de 2000, y legitimó la intervención pública de los sindicatos, argumentando en cuanto a “la suspensión temporal de los directivos” de los mismos, que ello:

No afecta la libertad sindical prevista en el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pues tal suspensión respeta los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta consagrados en el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aparte que el Poder Electoral es competente, según el artículo 293 *eiusdem*, para organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley.

942 *Gaceta Oficial* N° 37.081 de 20-11-00

943 La abstención fue del 76,57%. Véase *El Universal*, Caracas 04-12-00, p. 1-1 y 1-2, y *El Universal*, Caracas 08-12-00, p. 1-1. Del 23% de los votantes que acudieron al referendo (2.632.523) el 64,49% votó “sí” (1.632.750) y el 26,60% votó “no” (719.771). Véase *El Universal*, Caracas 05-12-00, p. 1-2, y *El Universal*, Caracas 08-12-00, p. 1-1.

El referendo no viola el artículo 95 citado, pues la prohibición contenida en éste se refiere a la intervención, suspensión o disolución administrativa de las organizaciones sindicales, lo cual no es materia del referendo. Por el contrario, éste prevé, en un lapso perentorio, la renovación de la dirigencia sindical bajo el Estatuto Especial elaborado por el Poder Electoral, según lo pautado en el artículo 293,6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La suspensión propuesta por el referendo no implica ninguna intervención administrativa, ni tampoco la suspensión de las organizaciones sindicales, las cuales deben continuar su ejercicio durante la suspensión temporal de los directivos, conforme a su regulación interna, de conformidad con lo dispuesto en la Sección Tercera, Capítulo II de la Ley Orgánica del Trabajo, en concordancia con el Convenio no. 87 de la Organización Internacional del Trabajo y el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Tal conformidad hace improcedente el alegato de la violación del artículo 49, pues la suspensión, en la hipótesis de que el referendo sea aprobado, sería un mandato constitucional del soberano⁹⁴⁴.

La Sala Constitucional, lamentablemente, dejó de leer completo el artículo 95 de la Constitución, particularmente en cuanto a la garantía de los trabajadores de ser protegidos “contra todo acto de ... injerencia contrarios al ejercicio de este derecho”, es decir, a la libertad sindical. Si hubiera leído y transcrito esta parte del artículo, que olvidó, no hubiera podido “legitimar” la violación a la Constitución contenida en la pregunta del referendo. Por ello, la Sala, en otro párrafo de la sentencia, insistió en señalar que:

La Sala Constitucional no considera contrario a la libertad sindical el referendo destinado al cumplimiento de los derechos consagrados en dicho artículo, máxime cuando el referendo apunta a la renovación de la dirigencia sindical según los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta, consagrados en el artículo 95 citado. El referendo, según la pregunta que lo conforma, no implica, pues, suspensión o intervención administrativas, sino protección del Estado para hacer efectiva la democracia sindical, por lo que la inconstitucionalidad alegada está excluida en la medida en que la consulta al pueblo versa sobre la instrumentación del propio texto fundamental, exigida por su artículo 95.

c. *Los otros actos públicos de intervención de derechos laborales*

Con posterioridad al Acuerdo de la Asamblea Nacional Constituyente sobre medidas para garantizar la libertad sindical, la misma Asamblea dictó otros actos constituyentes en materia laboral, todos con fundamento igual, “en ejercicio del poder soberano constituyente originario” o del “poder constituyente originario” y en el Estatuto de Funcionamiento de la propia Asamblea.

Dichos actos fueron los siguientes: el Decreto de 30-01-00 de convocatoria al proceso electoral de la Federación Campesina de Venezuela⁹⁴⁵; el Decreto de 30-01-00 de cesación de sus funciones de los dos directores laborales principales y

944 En igual sentido la Sala Constitucional resolvió en la sentencia N° 1447 de 28-11-2000, (Caso: *Fedepetrol vs. Consejo Nacional Electoral*), en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 158.

945 G.O. N° 36.920 de 28-01-00

suplentes indicados en el artículo 610 de la Ley Orgánica del Trabajo, en los entes descentralizados del Estado⁹⁴⁶; y el Decreto de 30-01-00 de suspensión del proceso de discusión de la Convención Colectiva de Petróleos de Venezuela, S.A.⁹⁴⁷.

Ni la Constitución de 1999 ni sus Disposiciones Transitorias autorizaban a la Asamblea para dictar estas decisiones.

10. *El derecho a la contratación colectiva*

El artículo 96 de la Constitución consagra el derecho de todos los trabajadores y del sector público y del privado, a la negociación colectiva voluntaria y a celebrar convenciones colectivas de trabajo, sin más requisitos que lo que establezca la ley.

Debemos aquí señalar, también, que estimamos que debió establecerse una diferencia en la contratación colectiva en el sector público, por los elementos estatutario del régimen de la función pública, y porque en determinados sectores la misma debería limitarse⁹⁴⁸.

En todo caso, la norma establece que el Estado debe garantizar al desarrollo de la contratación colectiva y debe establecer lo conducente para favorecer las relaciones colectivas y la solución de los conflictos laborales.

Se precisa, además, que las convenciones colectivas deben amparar a todos los trabajadores y trabajadoras activos y activas al momento de su suscripción y a quienes ingresen con posterioridad.

11. *El derecho a la huelga*

El artículo 97 establece que todos los trabajadores del sector público y del privado tienen derecho a la huelga, dentro de las condiciones que establezca la ley.

Estimamos que en esta materia también debió establecerse una distinción entre el sector público y el sector privado⁹⁴⁹, y en general, respecto de la huelga en los servicios públicos como lo establecía el artículo 92 de la Constitución de 1961.

En relación con este derecho, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia N° 560 de 22 de marzo de 2002 (Caso: *Defensoría del Pueblo vs. Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas y Alcaldía Metropolitana de Caracas*), señaló que:

La huelga es un derecho establecido en nuestra constitución como un derecho relativo, cuyo ejercicio se supedita al cumplimiento de requisitos legales, y, en el caso de que tal ejercicio se verifique en servicios públicos, los trabajadores, en este caso, los funcionarios públicos, están obligados personalmente a garantizar el funcionamiento de los servicios mínimos, estableciendo las condiciones el Ministerio del Trabajo, organismo éste encargado de instar acuerdo entre las partes en tal sentido.

946 G.O. N° 36.904 de 02-03-00.

947 G.O. N° 36.904 de 02-03-00.

948 Véase nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.* p. 178.

949 *Idem*, p. 178.

En ausencia de este acuerdo debe hacerlo el órgano administrativo del trabajo en tiempo oportuno, es decir, agotado el lapso conciliatorio, a mayor abundamiento, vencidas las 120 horas establecidas por la ley para la conciliación⁹⁵⁰.

IV. LOS DERECHOS CULTURALES Y EDUCATIVOS

1. *Los derechos relativos a la cultura*

Frente a la escueta norma de la Constitución de 1961 sobre el fomento a la cultura (art. 83), la Constitución de 1999 establece un conjunto de normas relativas a la cultura, que deben destacarse.

A. *La libertad y la creación cultural y la propiedad intelectual*

En efecto, el artículo 98 de la Constitución dispone que la creación cultural es libre, y dicha libertad comprende el derecho a la invención, producción y divulgación de la obra creativa, científica, tecnológica y humanística, incluyendo la protección legal de los derechos del autor sobre sus obras.

Asimismo se establece que el Estado debe reconocer y proteger la propiedad intelectual sobre las obras científicas, literarias y artísticas, invenciones, innovaciones, denominaciones, patentes, marcas y lemas de acuerdo con las condiciones y excepciones que establezcan la ley y los tratados internacionales suscritos y ratificados por la República en esta materia. Esta norma, tradicionalmente consagrada en los derechos económicos y de propiedad (art. 100 de la Constitución de 1961) aparece, ahora, en este Capítulo de los derechos culturales⁹⁵¹.

B. *Los valores de la cultura y la protección del patrimonio cultural*

El artículo 99 declara que los valores de la cultura constituyen un bien irrenunciable del pueblo venezolano y un derecho fundamental que el Estado debe fomentar y garantizar, procurando las condiciones, instrumentos legales, medios y presupuestos necesarios.

La Constitución, por otra parte reconoce la autonomía de la administración cultural pública en los términos que establezca la ley. Estimamos, sin embargo, que no se justifica en la Constitución establecer tan rígidamente la "organización autónoma" para un sector de actividad pública como es el sector cultura⁹⁵².

El mismo artículo 99, agrega la obligación del Estado de garantizar la protección, preservación, enriquecimiento, conservación y restauración del patrimonio cultural, tangible e intangible, y la memoria histórica de la Nación. Declara, además, a los bienes que constituyen el patrimonio cultural de la Nación como inalie-

950 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002, (En prensa).

951 Véase nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 179.

952 Véase nuestro voto salvado sobre esto en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 180.

nables, imprescriptibles e inembargables remitiendo a la ley para el establecimiento de las penas y sanciones para los daños causados a estos bienes.

C. *La protección de la cultura popular*

El artículo 100 de la Constitución declara que las culturas populares constitutivas de la venezolanidad gozan de atención especial, reconociéndose y respetándose la interculturalidad bajo el principio de igualdad de las culturas.

A tal efecto, la ley debe establecer incentivos y estímulos para las personas, instituciones y comunidades que promuevan, apoyen, desarrollen o financien planes, programas y actividades culturales en el país, así como la cultura venezolana en el exterior. Además, la misma norma establece la obligación del Estado de garantizar a los trabajadores culturales su incorporación al sistema de seguridad social que les permita una vida digna, reconociendo las particularidades del quehacer cultural, de conformidad con la ley.

D. *La información cultural*

De acuerdo con el artículo 101, el Estado debe garantizar la emisión, recepción y circulación de la información cultural. A tal efecto, se impone a los medios de comunicación el deber de coadyuvar a la difusión de los valores de la tradición popular y la obra de los artistas, escritores, compositores, cineastas, científicos y demás creadores y creadoras culturales del país.

Además, se impone la obligación los medios televisivos de incorporar subtítulos y traducción a la lengua de señas, para las personas con problemas auditivos, remitiéndose a la ley para establecer los términos y modalidades de estas obligaciones.

2. *El derecho a la educación*

A. *El derecho y el servicio público*

El artículo 102 de la Constitución comienza estableciendo, en general, que “la educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria”⁹⁵³. La consecuencia de esto es que la educación, como derecho, exige su gratuidad, por lo que constitucionalmente podría concluirse con que no se admite el servicio educativo remunerado, lo que es absolutamente impensable

953 Véase en general, Gustavo J. Linares Benzo, “Bases constitucionales de la educación”, en *Revista Derecho y Sociedad de la Universidad Monteávila*, N° 2 (abril), Caracas, 2001, pp. 217-252; Gustavo J. Linares Benzo, “La educación en el texto constitucional”, en *Estudios de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, Volumen II. Imprenta Nacional, Caracas, 2001 pp. 91-120 y en *Revista de Derecho Público*, N° 84 (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 5-25; y Mabel Mundó, “El derecho a la educación en las Constituciones de 1999 y 1961: reflexiones sobre principios, recursos y aprendizajes para la elaboración de la política educativa”, en *La cuestión social en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, Editorial Torino, Caracas, 2000, pp. 47-74.

en una sociedad democrática, pues implicaría que la educación privada también debería ser gratuita⁹⁵⁴.

La consecuencia de lo anterior es la previsión del mismo artículo 102, en el sentido de imponer al Estado la obligación de asumir la educación como “función *indeclinable*” y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad.

En consecuencia, constitucionalmente se declara a la educación como un servicio público⁹⁵⁵,

fundamentada en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social con sustanciados con los valores de la identidad nacional, y con una visión latinoamericana y universal”.

Ello implica que la educación como servicio público, “debe entenderse como un derecho de prestación para el mejoramiento de la comunidad, constituyendo factor primordial para el desarrollo nacional, que puede ser prestado por el Estado, o por los particulares, y en este último caso, se debe regir por los principios y normas establecidas en la Ley, bajo la suprema inspección y vigilancia del Ejecutivo Nacional, con su estímulo y protección moral”⁹⁵⁶.

Finalmente, el artículo constitucional establece que el Estado, con la participación de las familias y la sociedad, debe promover el proceso de educación ciudadana de acuerdo con los principios contenidos de esta Constitución y en la ley. De acuerdo a esta concepción de la educación, por tanto, se eliminó la norma del artículo 79 de la Constitución de 1961 que establecía que “el Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las Leyes”.

En todo caso, tratándose de un servicio público, ello no excluye la participación de los particulares en la prestación del servicio, pero sujetos a la fiscalización del Estado. En tal sentido, la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo en sentencia N° 3052 de 19 de diciembre de 2001 (Caso: *Nulidad de la reforma parcial del Decreto N° 1011 de 4-10-2000*), ha señalado:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo *supra* transcrito, se observa que el constituyente definió la educación como un servicio público, y como tal, dicha actividad educativa debe mantenerse bajo el control del Estado en un régimen especial del

954 Véase nuestro voto salvado sobre esta norma en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 180 y 181 y 272 y 273.

955 Sobre las características del servicio público y de la educación como servicio público véase la sentencia de la Sala Política Administrativa, N° 1154 de 18-05-2000, *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 301 y ss.

956 Véase sentencia de la Sala Política Administrativa N° 3052 de 19-12-2001 (Caso: *Nulidad de la reforma parcial del Decreto N° 1011 de 4-10-2000*), *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, (En prensa).

derecho común, por cuanto no existe la posibilidad de que quede en manos de los particulares la satisfacción oportuna, regular, continua y permanente de tal necesidad (la educación), la cual resulta común a todos los administrados.

Lo explanado anteriormente, no niega la posibilidad de participación de los particulares en la gestión educativa, y ello se evidencia del contenido del artículo 106 Constitucional...

Así, es el propio Texto Constitucional el que habilita a los particulares para sumarse a la gestión de la actividad educativa, siempre que, cumpliendo con los requisitos establecidos en la Ley, sea autorizado por la Administración, y además bajo la fiscalización (inspección, vigilancia, supervisión) de ésta.

En tal sentido es oportuno exaltar que la prestación del servicio educativo por parte de los particulares, se ordena, al igual a la desarrollada por el Estado, a la realización del interés público y, en consecuencia, está sometida a un régimen de derecho administrativo. Corolario de lo cual, se insiste, es que en materia educativa, así dicha actividad sea desarrollada por los particulares, la Administración conserva sus potestades de regulación y control de la misma⁹⁵⁷.

B. *El derecho a la educación integral y la gratuidad de la educación pública*

El artículo 103 de la Constitución consagra el derecho de toda persona a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. Además, declara en general que la educación *es obligatoria* en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado, y la impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario⁹⁵⁸.

A los efectos de asegurar la educación gratuita la Constitución prescribe que el Estado debe realizar una inversión prioritaria, de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas y además, que debe crear y sostener instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo.

Por otra parte, la ley debe garantizar igual atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y a quienes se encuentren privados de su libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo.

Por último, el artículo 103 establece el principio de que las contribuciones de los particulares a proyectos y programas educativos *públicos* a nivel medio y universitario, serán reconocidas como desgravámenes al impuesto sobre la renta según la ley respectiva. Incomprendiblemente no se establece en este mismo estímulo fiscal para las contribuciones privadas a programas educativos *privados*, cuando estas son los que más debían estimularse. La expresión constitucional, si bien evidencia la tendencia estatista de la regulación, en nuestro criterio no excluye que por ley se puedan establecer esos estímulos.

957 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, (En prensa).

958 Véase sobre esto, nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.* pp. 181 y 182 y 273 y 274.

En relación con el tema de la gratuidad de la educación, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia N° 1565 de 1 de diciembre de 2000 (Caso: *Johnny E. Bello vs. Universidad Central de Venezuela*), señaló lo siguiente:

Ahora bien, siguiendo la orientación del Constituyente esta Corte entiende que el derecho a la educación, como derecho fundamental en el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, es inherente a todas las personas, en igualdad de condiciones, para de esta manera contribuir a la consecución de los fines del Estado.

En este orden de ideas, el artículo 103 citado *ut supra*, establece la obligatoriedad de la educación en todos sus niveles y su gratuidad hasta el pregrado universitario, siempre y cuando sea impartida en las instituciones pertenecientes al Estado. Sin embargo, y en relación al caso concreto, el presunto agraviado denuncia que se le está violando su derecho a la educación por cuanto se le cobra una matrícula determinada por el hecho de estudiar bajo el régimen de estudiantes profesionales, esto es, estudiantes que comienzan una carrera universitaria luego de haber egresado de otra en una institución del Estado.

No obstante, observa esta Corte que, si bien es cierto que el precepto constitucional *in commento* postula la gratuidad de la educación hasta el pregrado universitario impartida en las instituciones del Estado, no es menos cierto que el Estado, una vez cumplido con su deber de facilitarle a los ciudadanos las condiciones necesarias que le permitan el acceso a la educación superior para obtener un título universitario de manera gratuita, no está en la obligación de subsidiar la obtención de otro título universitario, obviamente en una carrera distinta a la estudiada en la primera oportunidad, por cuanto de ser así, se estaría impidiendo que otros ciudadanos que por primera vez inician una carrera universitaria también tuvieran la oportunidad de ejercer su derecho a la educación en sus diferentes niveles, configurándose entonces una discriminación contraria al espíritu de la norma constitucional.

Ciertamente, la educación es un derecho humano y un deber social fundamental. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela concibe la educación como democrática gratuita y obligatoria, elementos estos que garantizan el acceso de todos los ciudadanos de la República a educarse de manera integral en aras del desarrollo personal y, por ende, de la convivencia en sociedad. En esta perspectiva, el Estado asume la educación como una función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, como instrumento de conocimiento científico humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad.

Dentro de la estructura organizativa del Estado, se trata de un servicio público cuya finalidad es desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad. En este orden de ideas, el Texto Constitucional reconoce a toda persona el derecho a una educación integral de calidad y permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades sin más limitaciones que las derivadas de las aptitudes, vocación y aspiración personales.

Es verdad que el precepto constitucional cuando señala que la educación es gratuita hasta el pregrado universitario, no establece de manera expresa ninguna distinción acerca del número de oportunidades o de veces que se puede recibir educación gratuita en el pregrado universitario. Pero más allá del sentido común el sentido ético y social inherente a las disposiciones antes analizadas, viene en auxilio del intérprete para indicarle que si la educación es un derecho humano y un deber social, lo es dentro de un contexto de orden democrático de justicia y solidaridad que impone a la conciencia la comprensión de que todos los ciudadanos y no solo algunos tienen el derecho, en igualdad de condiciones y oportunidades, de acceder a una educación integral. De allí que no sería ético ni equitativo que una misma persona tuviera la posibilidad de acceder gratuitamente a cuantas carreras deseara en el pregrado universitario, en detrimento

de una mayoría de jóvenes aspirantes o aún adultos quienes por primera vez, con claros deseos de superación esperan, a veces desesperadamente, para ser aceptados y continuar estudios de pregrado universitario en una institución del Estado.

Cabe señalar por otra parte, que los derechos y garantías constitucionales no pueden analizarse aisladamente, fuera del universo de los valores generales que los inspiran y, específicamente, en la materia que nos ocupa se hace necesario traer a colación como valores superiores del ordenamiento jurídico la justicia, la igualdad, la solidaridad, la ética y la responsabilidad social, ante los cuales el ciudadano deberá colocarse como lo hace ante un espejo para confrontar si los derechos constitucionales cuyo cumplimiento invoca para defender su cause en un momento determinado, tienen como correlato el cumplimiento transparente de los deberes y cargas que los valores antes mencionados exigen para que la *justicia distributiva* sea entendida en su sentido prístino como igualdad de derechos pero también de deberes, igualdad de beneficios y de cargas para todos⁹⁵⁹.

C. *El régimen de los educadores*

El artículo 104 de la Constitución exige que la educación esté a cargo de personas de reconocida moralidad y de comprobada idoneidad académica⁹⁶⁰. A tal efecto, se impone la obligación al Estado de estimular su actualización permanente y garantizarles la estabilidad en el ejercicio de la carrera docente, bien sea pública o privada, atendiendo a la Constitución y a la ley, en un régimen de trabajo y nivel de vida acorde con su elevada misión.

Es de advertir que esta regulación de la estabilidad aplicable por igualdad al sector público o al sector privado educativo, lesiona la libertad de contratación en el área de la educación privada, remitiendo la norma, además, a la Ley para establecer, en general, el régimen de ingreso, promoción y permanencia en el sistema educativo, los cuales responder a criterios de evaluación de méritos, sin injerencia partidista o de otra naturaleza no académica.

De esto se pone en evidencia, de nuevo, el carácter marcadamente estatista de las regulaciones constitucionales en la materia.

D. *El derecho a educar*

En el mismo sentido que el artículo 79 de la Constitución de 1961, el artículo 106 de la Constitución de 1999 establece el derecho de toda persona natural o jurídica, previa demostración de su capacidad, cuando cumpla de manera permanente con los requisitos éticos, académicos, científicos, económicos, de infraestructura y los demás que la ley establezca, de fundar y mantener instituciones educativas privadas bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de éste.

Se eliminó, sin embargo, de la norma la obligación que se imponía al Estado en la Constitución de 1961 (art. 79) de estimular y proteger la educación privada⁹⁶¹.

959 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 153 y ss.

960 Véase nuestra propuesta en relación con este artículo en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 274 y 275.

961 Véase nuestro voto salvado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 275.

E. *La educación ambiental e histórica*

El artículo 107 de la Constitución establece como obligatoria a la educación ambiental en los niveles y modalidades del sistema educativo, así como también en la educación ciudadana no formal. En todo caso, se considera como de obligatorio cumplimiento en las instituciones públicas y privadas, hasta el ciclo diversificado, la enseñanza de la lengua castellana, la historia y la geografía de Venezuela, así como los principios del ideario bolivariano.

F. *Los medios de comunicación y la formación ciudadana*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 108, los medios de comunicación social, públicos y privados, deben contribuir a la formación ciudadana. Además, los centros educativos deben incorporar el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías, de sus innovaciones, según los requisitos que establezca la ley.

En cuanto al Estado, la norma le impone la obligación de garantizar servicios públicos de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática, con el fin de permitir el acceso universal a la información.

G. *El régimen de la autonomía universitaria*

El artículo 109 de la Constitución establece la obligación para el Estado de reconocer

la autonomía universitaria como principio y jerarquía que permite a los profesores, profesoras, estudiantes, estudiantas, egresados y egresadas de su comunidad dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación.

Con esta previsión, debería resultar que el principio de la autonomía lo deben tener todas las Universidades, sin distinción, públicas y privadas. Sin embargo, del mismo artículo 109 resulta una discriminación al establecer en cuanto a las "universidades nacionales experimentales" que la autonomía "la alcanzarán" de conformidad con la ley, lo que significa que puede estar limitada.

En todo caso, respecto de las universidades autónomas, la Constitución establece que se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley. Se consagra, además, la autonomía universitaria para planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión, y se declara constitucionalmente la inviolabilidad del recinto universitario, materia que sin duda corresponde a la Ley⁹⁶².

3. *El régimen de las profesiones liberales*

En relación con las profesiones liberales, el artículo 105 de la Constitución establece que es la ley la que debe determinar las profesiones que requieren título y

962 Véase nuestro voto salvado sobre este aspecto, que es de rango legal, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 183 y 275.

las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas, incluyendo la colegiación. Se eliminó de la Constitución la referencia indirecta a la colegiación obligatoria que traía el artículo 82 de la Constitución de 1961.

Por otra parte, el artículo 135 de la Constitución, en el sentido del artículo 57 de la Constitución de 1961, establece el principio de que quienes aspiren al ejercicio de cualquier profesión, tienen el deber de prestar servicio a la comunidad durante el tiempo, lugar y condiciones que determine la ley.

4. *El régimen de la ciencia y la tecnología*

El artículo 110 establece la obligación del Estado de reconocer el interés público de la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la innovación y sus aplicaciones y los servicios de información necesarios por ser instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y político del país, así como para la seguridad y soberanía nacional. Para el fomento y desarrollo de esas actividades, el Estado debe destinar recursos suficientes y crear el sistema nacional de ciencia y tecnología de acuerdo con la ley, imponiéndose al sector privado la obligación de aportar recursos para los mismos⁹⁶³, cuando en realidad ello compete a la decisión de la iniciativa privada.

Se establece, además, que el Estado debe garantizar el cumplimiento de los principios éticos y legales que deben regir las actividades de investigación científica, humanística y tecnológica, remitiéndose a la ley a la determinación de los modos y medios para dar cumplimiento a esta garantía.

5. *El derecho al deporte*

El artículo 111 de la Constitución consagra el derecho de todas las personas al deporte y a la recreación como actividades que benefician la calidad de vida individual y colectiva. De nuevo, por el sesgo estatista de estas normas constitucionales, en el artículo 111 se dispone que el Estado debe asumir el deporte y la recreación como política de educación y salud pública y debe garantizar los recursos para su promoción⁹⁶⁴.

Por otra parte, la norma declara que la educación física y el deporte cumplen un papel fundamental en la formación integral de la niñez y adolescencia, por lo que dispone que su enseñanza es obligatoria en todos los niveles de la educación pública y privada hasta el ciclo diversificado, con las excepciones que establezca la ley. Adicionalmente se dispone que el Estado debe garantizar la atención integral de los deportistas, sin discriminación alguna, así como el apoyo al deporte de alta competencia y la evaluación y regulación de las entidades deportivas del sector público y del privado, de conformidad con la ley.

963 Véase nuestro voto salvado sobre esta obligación en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 183 y 184.

964 Véase nuestra posición sobre esta norma en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 184. Véase en general, Auber Infante Bustamante, "La Constitución de 1999: una percepción de la política deportiva", en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV*, N° 119, Caracas, 2000, pp. 49-77.

Corresponde a la ley, en todo caso, establecer incentivos y estímulos a las personas, instituciones y comunidades que promueven a los y las atletas y desarrollen o financien planes, programas y actividades deportivas en el país.

V. LOS DERECHOS AMBIENTALES

En la Constitución de 1999, constituye también una novedad en cuanto a la regulación de los derechos constitucionales, el conjunto de normas del Capítulo relativo a los derechos ambientales⁹⁶⁵.

1. *El derecho al ambiente*

En efecto, el artículo 127 establece que es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Además, toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado.

Las consecuencias de estos derechos son que el Estado debe proteger el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica.

Se agrega, además, que es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley.

Por último se prohíbe la patentabilidad del genoma de los seres vivos, remitiéndose a la ley que se refiere a los principios bioéticos la regulación de la materia.

2. *La política de ordenación territorial*

El artículo 128 impone al Estado la obligación de desarrollar una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, pobla-

965 Véase en general, Fortunato González Cruz, "El ambiente en la nueva Constitución venezolana", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 2917-2923; Germán Acedo Payarez, "La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y los denominados 'Derechos Ambientales'", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 2925-2978; Alberto Blanco-Urbe Quintero, "La tutela ambiental como derecho-deber del Constituyente. Base constitucional y principios rectores del derecho ambiental", en *Revista de Derecho Constitucional, N° 6 (enero-diciembre)*. Editorial Sherwood, Caracas, 2002, pp. 31-64; Alberto Blanco-Urbe Quintero, "El ciudadano frente a la defensa jurídica del ambiente en Venezuela", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 2995-3008; y Véase Luciano Parejo Alfonso, "El derecho al medio ambiente y la actuación de la Administración Pública", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 2979-2994.

cionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica debe desarrollar los principios y criterios para este ordenamiento, con lo que se remite a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983⁹⁶⁶.

3. *Los estudios de impacto ambiental*

El artículo 129 de la Constitución ha elevado a rango constitucional el requisito, hasta ahora de orden reglamentario, de exigir que todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas, deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural.

4. *El régimen de los desechos tóxicos*

El mismo artículo 129 de la Constitución dispone que el Estado debe impedir la entrada al país de desechos tóxicos y peligrosos, así como la fabricación y uso de armas nucleares, químicas y biológicas, remitiendo a una ley especial la regulación del uso, manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxicas y peligrosas.

5. *Las cláusulas contractuales ambientales obligatorias*

Como ya se ha señalado, el mismo artículo 129 de la Constitución establece que en los contratos que la República celebre con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, o en los permisos que se otorguen, que involucren los recursos naturales, se debe considerar incluida aun cuando no estuviera expresa, la obligación de conservar el equilibrio ecológico, de permitir el acceso a la tecnología y la transferencia de la misma en condiciones mutuamente convenidas y de restablecer el ambiente a su estado natural si éste resultara alterado, en los términos que fije la ley.

VI. LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Otra de las innovaciones de la Constitución de 1999, polémica por cierto, fue la incorporación de un conjunto de normas sobre los derechos de los pueblos indígenas⁹⁶⁷, respecto de los cuales sólo había una escueta norma de protección en la Constitución de 1961 (art. 77). La forma como quedaron redactados estos artículos, sin embargo, puede considerarse como altamente discriminatoria en relación con el conjunto de la población venezolana en favor de un grupo porcentualmente muy reducido de etnias que no superan el 1.5% de la población venezolana⁹⁶⁸.

966 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*, Caracas, 1983.

967 Véase en general, Ricardo Colmenares Olivar, "Constitucionalismo y derechos de los pueblos indígenas en Venezuela", en *Revista LEX NOVA del Colegio de Abogados del Estado Zulia*, N° 237, Maracaibo, 2000, pp. 13-46.

968 Véase nuestro voto salvado sobre esta norma y la propuesta de redacción alternativa en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 186 a 190.

1. *El reconocimiento de los pueblos indígenas*

El capítulo comienza en el artículo 119, con la siguiente redacción

Artículo 119: El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley.

De esta norma surge, ante todo, el problema del reconocimiento de un Estado dentro del Estado, desde que se reconoce que puede haber, en específico, en el país, un *pueblo*, con su *organización política* en sus propios *territorios*. Estos elementos: pueblo, gobierno y territorio, son los componentes esenciales de todo Estado, lo que podría originar, en el futuro, problemas en cuanto a la integridad territorial. Precisamente por ello, sin embargo, fue que se incorporó el artículo 126, con el siguiente texto:

Artículo 126: Los pueblos indígenas, como culturas de raíces ancestrales, forman parte de la Nación, del Estado y del pueblo venezolano como único, soberano e indivisible. De conformidad con esta Constitución tienen el deber de salvaguardar la integridad y la soberanía nacional.

El término pueblo no podrá interpretarse en esta Constitución en el sentido que se le da en el derecho internacional.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en todo caso, se ha pronunciado sobre esta normativa en sentencia N° 1600 de 20 de diciembre de 2000 (*Caso: Melchor Flores y otros vs. República y EDELCA*), en los siguientes términos:

Cabe destacar a este respecto que, al tiempo que las disposiciones previstas en los artículos 119 y 121 de la Constitución de la República reconocen la especificidad de los pueblos indígenas y, en particular, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, sus idiomas y religiones, así como el derecho que tienen a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores y espiritualidad, la disposición contenida en el artículo 126 *eiusdem* declara que los citados pueblos forman parte de la Nación, del Estado y del pueblo venezolano como único, soberano e indivisible.

Por otra parte, en el marco de los principios consagrados en los artículos 2 y 3 constitucionales, debe referirse que es deber del Estado la promoción del bienestar del pueblo y, en el caso de los pueblos indígenas, es deber especialmente relevante la promoción de sus derechos a la educación y a la salud, a objeto de mejorar sus condiciones básicas de vida. Por ello, la Sala entiende que el mejoramiento de dichas condiciones debe ser prioritario en el diseño y ejecución de los planes de desarrollo económico de los territorios donde ancestral y tradicionalmente habitan; y que el Estado tiene el deber de procurar el suministro suficiente de energía eléctrica a dichos pueblos, vista la conexión entre este servicio y el mejoramiento de sus condiciones básicas de vida.

Cabe citar a este propósito la disposición prevista en el artículo 6 del Convenio N° 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, según la cual, el mejoramiento de las condicio-

nes de vida y de trabajo, así como del nivel educativo de las poblaciones en cuestión, debe ser objeto de alta prioridad en los planes globales de desarrollo económico de las regiones en que ellas habiten. Los proyectos especiales de desarrollo económico que tengan lugar en tales regiones deben también ser concebidos de suerte que favorezcan dicho mejoramiento⁹⁶⁹.

2. *El derecho a la identidad cultural*

El artículo 121 de la Constitución declara el derecho de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto.

A al efecto, se obliga al Estado a fomentar la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones.

3. *Los idiomas indígenas*

El artículo 9 de la Constitución declara que “el idioma oficial es el castellano”; sin embargo, “los idiomas indígenas son de uso oficial para todos los pueblos indígenas y deben ser respetados en todo el territorio de la República, por constituir patrimonio cultural de la Nación y de la humanidad”.

4. *El régimen de aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas*

Conforme al artículo 120, el aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se debe hacer sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas⁹⁷⁰. Por interpretación en contrario, todo otro aprovechamiento por parte de los particulares de estos mismos recursos no estarían sujetos a la previa información y consulta.

En todo caso, los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas, están sujetos a la Constitución y a la ley.

5. *El derecho a la salud*

Igualmente, el artículo 122 establece el derecho de los pueblos indígenas a una salud integral que considere sus prácticas y culturas. En consecuencia, se obliga al Estado a reconocer su medicina tradicional y las terapias complementarias, con sujeción a principios bioéticos.

969 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 169 y ss.

970 Véase, Ricardo Colmenares Olívar, “El derecho de participación y consulta de los pueblos indígenas en Venezuela”, en *Revista del Tribunal Supremo de Justicia*, N° 8, Caracas, 2003, pp. 21-48.

6. *El derecho a las prácticas económicas*

Por otra parte, el artículo 123 de la Constitución establece el derecho de los pueblos indígenas a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio; sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades. Además, se consagra el derecho de los pueblos indígenas a servicios de formación profesional y a participar en la elaboración, ejecución y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia técnica y financiera que fortalezcan sus actividades económicas en el marco del desarrollo local sustentable.

Por otra parte, el Estado también está obligado a garantizar a los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a los pueblos indígenas el goce de los derechos que confiere la legislación laboral.

7. *El derecho a la propiedad intelectual*

El artículo 124 de la Constitución se garantiza y protege la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnológicas e innovaciones de los pueblos indígenas, exigiendo que toda actividad relacionada con los recursos genéticos y los conocimientos asociados a los mismos perseguirán beneficios colectivos. La Constitución, además, prohíbe el registro de patentes sobre estos recursos y conocimientos ancestrales.

8. *La justicia en los ámbitos indígenas*

Como ya se ha señalado, el artículo 260 de la Constitución dispone que las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat, instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución, a la ley y al orden público. Corresponde a la ley la determinación de la forma de coordinar esta jurisdicción especial con el sistema judicial⁹⁷¹.

9. *El derecho a la participación política*

Por último, el artículo 125 de la Constitución consagra el derecho de los pueblos indígenas a la participación política.

Para ello establece, en el mismo sentido del artículo 182 de la Constitución, que:

El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley.

971 Véase María E. León Álvarez, "El sistema de justicia en la Constitución de Venezuela de 1999. Estudio crítico acerca de la jurisdicción especial indígena", en *Revista del Tribunal Supremo de Justicia*, N° 4, Caracas, 2002, pp. 369-377.

VII. LOS PROBLEMAS DE UNA CONSTITUCIÓN SOCIAL CONCEBIDA PARA EL PATERNALISMO Y EL POPULISMO

Como hemos dicho, la segunda parte de toda Constitución, como norma suprema, además de la Constitución política, es la Constitución Social o del ciudadano, en la cual se deben establecer las relaciones entre el Estado y la Sociedad y sus componentes individuales.

En definitiva, está compuesta por el conjunto de libertades y derechos de los ciudadanos y habitantes del país, con sus correlativos deberes de parte del Estado y sus autoridades de protección, abstención o de prestación social. Lo cierto es que no puede haber un derecho consagrado constitucionalmente que no tenga un deber u obligación correlativo a cargo del Estado.

En esta materia, a pesar de los avances que contiene la nueva Constitución, por ejemplo, en la enumeración de los derechos individuales y en la constitucionalización, con rango constitucional, de los Tratados internacionales sobre derechos humanos a los cuales se les prescribió aplicación preferente cuando sean más favorables; consideramos que contiene muchos aspectos negativos específicos, como la grave lesión a la garantía de la reserva legal respecto de los derechos constitucionales en virtud de la delegación legislativa al Presidente de la República que en forma amplia regula la Constitución; y como las fallas en la protección de los derechos del niño y en el régimen del derecho a la información.

Pero en global, desde el punto de vista social, el principal problema de la Constitución es la confusión entre las buenas intenciones y los derechos constitucionales y el engaño que puede derivar de la imposibilidad de satisfacer algunos derechos sociales⁹⁷².

En efecto, en la consagración de los derechos humanos, uno de los principios esenciales de orden constitucional es el denominado principio de alteridad, que implica que todo derecho comporta una obligación y que todo titular de un derecho tiene que tener relación con un sujeto obligado.

No hay, por tanto, derechos sin obligaciones ni obligados; por lo que la consagración de supuestos derechos que no pueden originar obligaciones u obligados, por imposibilidad conceptual, no es más que un engaño.

Así sucede, por ejemplo, con varios de los derechos y garantías sociales, tal y como se consagraron en la Constitución, cuya satisfacción es simplemente imposible. Constituyen, más bien, declaraciones de principio y de intención de indiscutible carácter teleológico, pero difícilmente pueden concebirse como “derechos” por no poder existir un sujeto con obligación de satisfacerlos.

Como hemos señalado, es el caso, por ejemplo, del “derecho a la salud”, que se consagra como “un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida” (art. 83). Lo cierto es que es imposible que alguien garantice la salud de nadie y que constitucionalmente se pueda consagrar el derecho a la salud. Ello equivaldría a consagrar, en la Constitución, el derecho a no enfermarse, lo cual es imposible pues nadie garantizar a otra persona que no se va a enfermar.

972 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones críticas sobre la Constitución de 1999” en *La Constitución de 1999*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2000, pp. 77 y ss.

En realidad, el derecho que se puede consagrar en materia de salud, como derecho constitucional, es el derecho a la protección de la salud, lo que comporta la obligación del Estado de velar por dicha protección, estableciendo servicios públicos de medicina preventiva y curativa. De resto, regular el derecho a la salud, por imposibilidad de la alteridad, es una ilusión.

Lo mismo podría señalarse, por ejemplo, del derecho que se consagra en la Constitución a favor de “toda persona”, “a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias” (art. 82). Este derecho, así como está consagrado, es de imposible satisfacción; se trata, más bien, de una declaración de principio o de intención bellamente estructurada que no puede conducir a identificar a un obligado a satisfacerla, y menos al Estado.

También resulta una ilusión establecer en la Constitución, pura y simplemente, que “toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público no lucrativo que garantice la salud y asegure protección en contingencias... de previsión social”; siendo igualmente una imposibilidad prever que “El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social...” (art. 86).

De nuevo aquí, la intención es maravillosa, pero no para pretender regularla como un “derecho” constitucional con una obligación estatal correlativa, también de rango constitucional, cuya satisfacción es imposible. Se confundieron, en esta materia, las buenas intenciones y declaraciones sociales con derechos y obligaciones constitucionales, que originan otro tipo de relaciones jurídicas, incluso con derecho de ser amparados constitucionalmente.

Además, del texto de la Constitución social se evidencia un excesivo paternalismo estatal y la minimización de las iniciativas privadas en materia de salud, educación y seguridad social.

En efecto, en la regulación de los derechos sociales, en la Constitución no sólo se ponen en manos del Estado excesivas cargas, obligaciones y garantías, de imposible cumplimiento y ejecución en muchos casos, sino que se minimiza, al extremo de la exclusión, a las iniciativas privadas. En esta forma, servicios públicos esencial y tradicionalmente concurrentes entre el Estado y los particulares, como los de educación, salud y seguridad social, aparecen regulados con un marcado acento estatista y excluyente.

Por ejemplo, en materia de salud, se dispone que para garantizarla “el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, ... integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad” (art. 84). Se trata, por tanto, de un sistema público de salud, regulado como un servicio público gratuito que forma parte del sistema de seguridad social. Nada se dice en la norma sobre los servicios privados de salud, aún cuando en otro artículo se indica que el Estado “regulará las instituciones públicas y privadas de salud” (art. 85).

En materia de seguridad social, el rasgo estatista del sistema es aún mayor: se declara la seguridad social como un servicio público de carácter no lucrativo, estando obligado el Estado “de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas”, precisándose,

además, que las cotizaciones obligatorias sólo “podrán ser administradas con fines sociales bajo la rectoría del Estado” (art. 86). Se excluye así, en principio, toda iniciativa privada en materia de seguridad social y se minimiza la participación privada en la administración reproductiva de los fondos de pensiones.

En materia de educación, la tendencia estatista es similar: se regula la educación, en general, como un derecho humano y un deber social fundamental; se la declara en general como “democrática, gratuita y obligatoria” y se la define como “un servicios público” que el Estado debe asumir “como función indeclinable” (art. 102). Nada se indica en la norma que se refiere a la educación privada, y sólo es en otro artículo que se consagra el derecho de las personas “a fundar y mantener instituciones educativas privadas bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de este” (art. 106). La posibilidad de estatización de la educación, por tanto, no tiene límites en la Constitución, habiéndose eliminado del texto constitucional la disposición, que en la materia previa la Constitución de 1961 de que “El Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes” (art. 79).

DÉCIMA PARTE

LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA

El tercer componente normativo básico de toda Constitución contemporánea, además de la *Constitución Política* que regula la organización del Estado mediante la distribución territorial y división orgánica del Poder Público; y de la *Constitución Social y de las Personas* que regula el estatuto de las personas y de los ciudadanos, sus derechos y deberes, y su relación con el Estado al igual que la relación general entre la sociedad y el Estado; es la *Constitución Económica* que tiene por objeto establecer los principios del régimen de las relaciones económicas y el papel que, en las mismas, corresponde a la iniciativa privada y al propio Estado.

En el constitucionalismo venezolano, puede decirse que en las últimas cinco décadas se ha venido desarrollando un régimen constitucional y político propio de una sociedad democrática, con la configuración, en la Constitución del 23 de enero de 1961, y ahora, en la del 30 de diciembre de 1999, de un Estado Social de Derecho, y la formulación, en esos textos, de una Constitución Económica que opta por un modelo económico de libertad como opuesto al de economía dirigida, similar al que existe en todos los países occidentales.

La aplicación práctica de ese modelo constitucional ha provocado, desde el punto de vista político, la consolidación del régimen democrático representativo, pluralista y, ahora, con vocación participativa; y desde el punto de vista económico, y a pesar de los múltiples problemas de desarrollo económico-social que continúan existiendo, el modelo ha enmarcado el desenvolvimiento de una economía basada en la libertad económica y la iniciativa privada, pero con una intervención importante y necesaria del Estado para asegurar los principios de justicia social que constitucionalmente deben orientar el régimen económico.

Además, el Estado, al ser titular desde siempre del dominio público sobre el subsuelo conforme a la pauta que marcaron las Ordenanzas de Nueva España, en vigencia en los territorios de las antiguas Provincias Coloniales de España en el Mar Caribe, desde al segunda mitad del siglo XVII, en el caso de Venezuela ha convertido al Estado en la entidad económica más poderosa del país, por ser dueño del petróleo, lo que le ha llevado a intervenir en forma importante en la actividad económica.

Siguiendo, en cierta forma, las orientaciones de la Constitución de 1961 en materia de Constitución Económica⁹⁷³, la Constitución de 1999 establece igualmente, pero sin decirlo, un sistema económico de economía social de mercado⁹⁷⁴ que se desarrolla sobre la libertad económica, pero que debe desenvolverse conforme a principios de justicia social, que requieren de la intervención del Estado⁹⁷⁵.

I. PRINCIPIOS DEL SISTEMA ECONÓMICO

En esa orientación, precisamente se inscribe el contenido del artículo 299, al prescribir que el régimen socioeconómico de la República se fundamenta en los siguientes principios: justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad.

El sistema económico, por tanto, se fundamenta en la libertad económica, la iniciativa privada y la libre competencia, pero con la participación del Estado como promotor del desarrollo económico, regulador de la actividad económica, y planificador con la participación de la sociedad civil, como se indica más adelante.

Se trata, en definitiva, de un sistema mixto tal y como lo ha destacado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia N° 117 de 6 de febrero de 2001:

Las Constituciones modernas de los distintos países, si bien establecen de manera general la forma de actuación de los Poderes Públicos y de los individuos en la actividad económica, dicha consagración se hace en términos principistas; de esta forma, la Constitución Económica, entendida como el conjunto de normas constitucionales destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, no está destinada -salvo el caso de las constituciones socialistas de modelo soviético- a garantizar la existencia de un determinado orden económico, sino que actúan como garantes de una economía social de mercado, inspi-

973 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Reflexiones sobre la Constitución Económica" en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, pp. 3839 a 3853.

974 Véase lo que expusimos ante la Asamblea, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III, Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 15 a 52.

975 Véase en general, Henrique Meier, "La Constitución económica", en *Revista de Derecho Corporativo*, Vol. 1, N° 1. Caracas, 2001, pp. 9-74; Dagmar Albornoz, "Constitución económica, régimen tributario y tutela judicial efectiva", en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 5 (julio-diciembre), Editorial Sherwood, Caracas, 2001, pp. 7-20; Ana C. Nuñez Machado, "Los principios económicos de la Constitución de 1999", en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 6 (enero-diciembre), Editorial Sherwood, Caracas, 2002, pp. 129-140; Claudia Briceño Aranguren y Ana C. Nuñez Machado, "Aspectos económicos de la nueva Constitución", en *Comentarios a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Vadell Hermanos, Editores, Caracas, 2000, pp. 177 y ss., Jesús Ollarves Irazábal, "La vigencia constitucional de los Derechos Económicos y Sociales en Venezuela", *Libro Homenaje a Enrique Tejera Paris, Temas sobre la Constitución de 1999*, Centro de Investigaciones Jurídicas (CEIN), Caracas, 2001, pp. 159 a 192; Ricardo Combellas, *Derecho Constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Mc Graw Hill, Caracas, 2001, pp. 209 y ss.; e Hildegard Rondón de Sansó, *Análisis de la Constitución venezolana de 1999*, Editorial Ex Libris, Caracas, 2001, pp. 281 y ss.

radas en principios básicos de justicia social y con una “base neutral” que deja abiertas distintas posibilidades al legislador, del cual sólo se pretende que observe los límites constitucionales.

En el caso concreto de la Constitución venezolana de 1961, ésta propugna una serie de valores normativos superiores del régimen económico, consagrando como tales la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado y fundamentalmente el del Estado Social de Derecho (Welfare State, Estado de Bienestar o Estado Socialdemócrata), esto es un Estado social opuesto al autoritarismo. Los valores aludidos se desarrollan mediante el concepto de libertad de empresa, que encierra, tanto la noción de un derecho subjetivo “a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia”, como un principio de ordenación económica dentro del cual se manifiesta la voluntad de la empresa de decidir sobre sus objetivos. En este contexto, los Poderes Públicos, cumplen un rol de intervención, la cual puede ser directa (a través de empresas) o indirecta (como ente regulador del mercado).

Las premisas señaladas precedentemente permiten determinar el grado de flexibilidad de nuestra Constitución Económica dentro de la economía de mercado, el cual puede tener como contenido la economía social de mercado o la economía dirigida o controlada de mercado, adaptándose de esta forma, a las necesidades de su tiempo, atendiendo a principios ideológicos...

A la luz de todos los principios de ordenación económica contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se patentiza el carácter mixto de la economía venezolana, esto es, un sistema socioeconómico intermedio entre la economía de libre mercado (en el que el Estado funge como simple programador de la economía, dependiendo ésta de la oferta y la demanda de bienes y servicios) y la economía interventora (en la que el Estado interviene activamente como el “empresario mayor”). Efectivamente, la anterior afirmación se desprende del propio texto de la Constitución, promoviendo, expresamente, la actividad económica conjunta del Estado y de la iniciativa privada en la persecución y concreción de los valores supremos consagrados en la Constitución.

Así las cosas, precisado como ha sido el carácter mixto del sistema socioeconómico de Venezuela, en tanto persigue el equilibrio de todas las fuerzas del mercado y la actividad conjunta del Estado e iniciativa privada, y siendo como ha sido declarado *supra* que el hecho de que la política de privatización no esté consagrada expresamente en norma constitucional alguna, no constituye razón suficiente para considerar inconstitucional la Ley de Privatización, se hace obligante para esta Sala declarar, como en efecto así se declara, improcedente el alegato del recurrente expuesto en tal sentido. Así se decide.

Ahora bien, esta Sala considera pertinente advertir con relación a la supuesta violación de la soberanía económica alegada por el recurrente, que, tal como se desprende de los artículos arriba señalados, el régimen económico de la República se fundamenta en principios de justicia social, promoción del desarrollo económico y la prohibición de los monopolios, principios estos que en ningún modo se encuentran quebrantados por la ley cuya impugnación se solicita, más aún, la Ley de Privatización contiene objetivos claros que fomentan, fortalecen y desarrollan los principios constitucionales aludidos precedentemente...

A la luz de las disposiciones normativas bajo análisis, se hace evidente que la política de privatización no quebranta en forma alguna los postulados de la soberanía económica consagrados en la Carta Magna, sino que, por el contrario, a través del mecanismo *racional* de privatización la República fortalece la economía nacional en beneficio colectivo y se permite deslastrarse de aquellos entes o vehículos económicos que hasta el presente hayan resultado una carga innecesaria para el sector público y que además podría ser

eficientemente soportada por el sector privado, lo que a su vez -lógicamente- debe significar un beneficio nacional desde el punto de vista impositivo, toda vez que las mismas tributarán directamente proporcional a su capacidad contributiva, esto es, a mayor eficiencia y mayor utilidad, mayor carga fiscal⁹⁷⁶.

II. EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS

En el Título de los Derechos, Deberes y Garantías Constitucionales se incorporó un Capítulo que enumera los derechos económicos⁹⁷⁷ de las personas, en la siguiente forma:

1. *La libertad económica*

Siguiendo la orientación del artículo 96 de la Constitución de 1961, el artículo 112 de la nueva Constitución establece el derecho de todas las personas de poder dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. Como lo ha señalado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo

Tal derecho tiene como contenido esencial, no la dedicación por los particulares a una actividad cualquiera y en las condiciones más favorables a sus personales intereses; por el contrario, el fin del derecho a la libertad de empresa constituye una garantía institucional frente a la cual los poderes constituidos deben abstenerse de dictar normas que priven de todo sentido a la posibilidad de iniciar y mantener una actividad económica sujeta al cumplimiento de determinados requisitos. Así, pues, su mínimo constitucional viene referido al ejercicio de aquella actividad *de su preferencia* en las condiciones o bajo las exigencias que el propio ordenamiento jurídico tenga establecidas. No significa, por tanto, que toda infracción a las normas que regulan el ejercicio de una determinada actividad económica, entrañe una violación al orden constitucional o amerite la tutela reforzada prodigada por el amparo constitucional⁹⁷⁸.

Por otra parte, al enunciado de motivos de limitaciones que traía el texto de 1961, en la norma de la Constitución de 1999 se ha agregado, explícitamente, las razones de desarrollo humano y protección del ambiente⁹⁷⁹.

976 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001 (En prensa). Véase José Ignacio Hernández, "Constitución económica y privatización (Comentarios a la sentencia de la Sala Constitucional del 6 de febrero de 2001)", en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 5, julio-diciembre-2001, Editorial Sherwood, Caracas, 2002, pp. 327 a 342.

977 Véase en general, Hildegard Rondón de Sansó, *Análisis de la Constitución venezolana de 1999*, Editorial Ex Libris, Caracas, 2001, pp. 284 y ss.

978 Véase sentencia N° 460 de 06-04-2001, (Caso: *Oly One Import C.A. vs. Guardia Nacional*), en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, (En prensa).

979 Véase sobre la evolución constitucional de la libertad económica, en Allan R. Brewer-Carías, *Evolución Histórica del Estado*, Tomo I, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, San Cristóbal, 1996, pp. 662 y ss.

Sobre estas limitaciones, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia N° 85 de 24 de enero de 2002 (Caso: *Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal vs. Superintendencia de Bancos*), ha establecido los siguientes criterios:

Por ejemplo, la actividad económica, está limitada por la Constitución, por razones de desarrollo humano, protección del ambiente u otros de interés social; por lo que la actividad económica tiene que encuadrarse dentro del Estado Social, así ésta no emerja del Estado (con más razón si es él quien la dinamiza de alguna manera).

Así mismo, el Estado promoverá la riqueza, así como la protección de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, de empresa, de comercio e industria, pero siempre con la meta de garantizar la creación y justa distribución de la riqueza (artículo 112 constitucional), por lo que, es el bien común, sin desigualdades ni discriminaciones, sin abusos, el objetivo del Estado Social de Derecho, y tanto en las leyes como en la interpretación constitucional deberán propender a él. Esta finalidad, necesariamente, limita la autonomía de la voluntad contractual, y a la actividad económica irrestricta, que permite a las personas realizar todo aquello que la ley no prohíba expresamente, así sea en perjuicio de la población o de sus grupos.

No es que la interpretación constitucional de lo que es el Estado de Derecho prohíba el lucro, la ganancia o la libertad negocial, lo que sucede es que a juicio de esta Sala, la creación de riqueza y su justa distribución no pueden partir de una ilimitada y desorbitada explotación de los demás, y menos en áreas que por mandato constitucional pertenecen al Estado, o donde éste otorga a particulares concesiones; o los autoriza para que exploten dichas áreas o actúen en ellas, por lo que los particulares pueden crear en estos espacios autorizados riqueza propia, pero esta creación no puede ser en detrimento de quienes entran en contacto con las actividades que se realizan en ellas, y que por ser atinentes a todos los venezolanos, mal pueden ser aprovechados por algunos en desmedido perjuicio de los otros. De allí que las ganancias que los explotadores de tales áreas puedan obtener tienen que ser proporcionadas al servicio que presten y a la idoneidad con que lo hacen.

Se trata de evitar los perjuicios derivados de una desigualdad en las relaciones, proveniente de que una de las partes se encuentra en una posición dominante ante otras que forman un grupo o una clase social, por lo que dichas relaciones, de carecer de tutela efectiva, generarían una situación desproporcionadamente ventajosa para quien se encuentra naturalmente en la posición dominante sobre los miembros de las clases o grupos que en tal relación, les correspondería estar en situación de inferioridad. No se trata sólo de la desproporción que puede existir entre el poderoso económico que explota a los menesterosos, sino que puede ocurrir en otras relaciones donde por motivos tecnológicos o de otra índole, una de las partes del contrato, debido a su posición, lesiona en su calidad de vida, al otro contratante, quien incluso podría formar parte del grupo privilegiado, pero que en este tipo de relación queda igualado a la masa explotable.

Ello puede ocurrir -por ejemplo- con consumidores de bienes, cuya publicidad masiva y subliminal los presiona inconscientemente a su adquisición; o con usuarios de servicios públicos necesarios o de bienes esenciales de amplia distribución, que no reciben dichos servicios o bienes en la calidad y condiciones requeridas, ni dentro de una relación de armonía entre lo recibido y lo pagado por ello; o con aquellos a quienes colectivamente se les sorprende en la buena fe, al no prestarles la información comprensible y necesaria, abusando de la ignorancia y obteniendo sobre ellas leoninas ventajas.

Igualmente, derechos individuales pierden efectividad ante derechos colectivos, tal como ocurre con el de la libertad económica, ya que por razones de interés social (artí-

culo 112 Constitucional), ella puede verse limitada, sobre todo -si conforme al mismo artículo 112- el Estado debe garantizar la justa distribución de la riqueza⁹⁸⁰.

En todo caso, en la misma sentencia de la Sala Constitucional al referirse a las libertades económicas en el Estado Social de Derecho, y señalar que tales libertades económicas y el derecho de propiedad, no se convierten, como tampoco lo eran en la Constitución de 1961, en derechos irrestrictos, se expresa:

No es que el Estado Social de Derecho propenda a un Estado Socialista, o no respete la libertad de empresa o el derecho de propiedad, sino que es un Estado que protege a los habitantes del país de la explotación desproporcionada, lo que se logra impidiendo o mitigando prácticas que atentan contra la justa distribución de la riqueza, y que conforme a las metas contenidas en el Preámbulo de la Constitución, tiende en toda forma a evitar la actividad monopólica, los abusos de la posición de dominio, la demanda concentrada (artículo 113 constitucional); los ilícitos económicos, la especulación, el acaparamiento, la usura, la cartelización (artículo 114 *eiusdem*); la adquisición de bienes y servicios de baja calidad, o que se ofrezcan sin la información adecuada o engañosa sobre el contenido y características de los servicios y productos de consumo, así como que se atente contra la libertad de elección de los mismos (artículo 117 constitucional)⁹⁸¹.

En todo caso, en cuanto a las limitaciones a la libertad económica, dado el principio de la reserva legal, las mismas tienen que estar establecidas en la ley, sin que la misma pueda desnaturalizar el derecho mismo. Así lo precisó la Sala Constitucional en sentencia N° 329 de 4 de mayo de 2000:

De las normas antes transcritas se puede colegir, que las mismas consagran la libertad económica no en términos absolutos, sino permitiendo que mediante la ley se dispongan limitaciones. Sin embargo, debe destacarse que ello no implica ejercicio alguno de poderes discrecionales por parte del legislador, el cual, no podrá incurrir en arbitrariedades y pretender calificar por ejemplo, como “razones de interés social” limitaciones a la libertad económica que resulten contrarias a los principios de justicia social, ya que, si bien la capacidad del Estado de limitar la libertad económica es flexible, dicha flexibilidad existe mientras ese derecho no se desnaturalice. En este mismo sentido debe entenderse que cuando la norma transcrita se refiere a las limitaciones a dicho derecho, y señala sólo “*las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes...*” no puede interpretarse que la Constitución establezca garantías cuya vigencia pueda ser determinada soberanamente por el legislador ya que todos los derechos subjetivos previstos en la Constitución son eficaces por sí mismos, con independencia de la remisión legal a la que pueda aludir la Constitución. Lo que la Ley Fundamental ofrece es un “*estatuto completo de la libertad, efectivo por sí mismo, no necesitando de ningún complemento para ser operativo inmediatamente*” (E. García de Enterría, citado por Linares Benzo, Gustavo, en su ponencia “Lo que la Libertad Económica saca del Juego” en el IV Congreso Venezolano de Derecho Constitucional)⁹⁸².

980 Caso: *Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal vs. Superintendencia de Bancos* en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, (En prensa).

981 *Idem*.

982 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 358-359.

En sentido similar lo ha establecido la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia N° 177 de 1 de marzo de 2001 (Caso: *Video & Juegos Costa Verde vs. Prefecto Municipio Maracaibo*):

El derecho a la libertad económica indudablemente es un derecho de los denominados "limitables", en el sentido de que el Estado tiene la facultad de regular su ejercicio, a través de normas sustantivas de control de la actividad particular, con el propósito de lograr el desarrollo del referido derecho, bajo parámetros de orden y control, que no pongan en juego el buen estado de la cosa pública. Esto es lo que en doctrina administrativa se ha denominado como la intervención administrativa, comúnmente identificada con el nombre de "policía". Ella atiende a la modalidad de obrar mediante la ocurrencia de actos de contenido operativo, prohibitivos y limitativos, dentro de la estructura organizativa de la función administrativa. Así, la actividad de policía, se reduce en su régimen jurídico íntegramente al previsto por el Derecho Público.

Por otra parte, desde el mismo momento en que la "policía administrativa", faculta al Estado para tomar ciertas medidas que influyen en la esfera de los derechos propios de los particulares -(entre ellos el de la libertad económica)- respetando por supuesto la especificidad jurídica de medios y fines de tal actuación de policía, nos adentramos en el campo de los límites a los derechos constitucionales, y el alcance de tales potestades de policía, se configurarían como "límites a las limitaciones" antes referidas.

En efecto, como bien lo señala, el autor argentino José Roberto Dromi, en la obra *Derecho Administrativo Económico*, Tomo II, Editorial Astrea, Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 1985, pág. 297:

(...) El Estado debe asegurar el imperio del derecho y una justa convivencia social, por ello puede imponer limitaciones en la forma, modo o extensión del goce de los derechos. Estas limitaciones aparecen en beneficio del Estado, pero en suma son para el bien de la comunidad toda, pues se trata de una protección en defensa del interés social el equilibrar la extensión de los derechos de un individuo, respecto de otros, y del Estado mismo. Pues justamente al Estado le incumbe el deber de verificar el cumplimiento del deber que tienen todos los administradores de no perturbar el buen orden de la cosa pública e impedir los trastornos que puedan incidir en su propia existencia (...).

Así un sector importante de la doctrina -ESCOLA entre otros- ha señalado que los derechos constitucionales de todo ciudadano se encuentran limitados en razón del interés público, dado que este tiende a proteger y beneficiar a la comunidad. Estas limitaciones son un conjunto de medidas de índole jurídica que se adoptan con el propósito de armonizar y hacer compatible el ejercicio de los derechos individuales con las exigencias del interés público, de modo que aquel derecho no sólo no constituía un obstáculo para el logro de ese interés general, sino que incluso, contribuya a él. (Cfr. Escola, Héctor, *El Interés Público como fundamento del Derecho Administrativo*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989).

Que el interés colectivo no pueda verse sacrificado por el interés individual, es un hecho aceptado por la doctrina más autorizada -Fleiner- al señalar que *"el interés público debe anteponerse al derecho individual y al interés individual y no puede ser sacrificado a él bajo ninguna circunstancia"* (Cfr. Fleiner, Fritz, "Einzelrecht und öffentliches Interesse", *Separata de las Abhandlungen für Laband*, II, pág. 1, Apud. Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 2, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1980, pág. XIII-15).

En consecuencia, queda suficientemente claro que el fundamento de estas limitaciones reside en la necesidad de satisfacer exigencias y requerimientos propios del interés público, contra el que no pueden prevalecer los derechos y los intereses particulares, de-

ntro del marco de razonabilidad previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, para la cual, nuestra sociedad política y jurídica ha sido concebida y creada en aras de la obtención del bienestar general, que incluye el bien común de todos y cada uno de nosotros, pero sin que los individuos puedan abdicar para ello de sus propios derechos y libertades, sino simplemente verlos restringidos por la necesaria prevalencia del interés público.

Ahora bien, esos límites que están facultado el Estado para imponer, tienen a su vez limitaciones, constituidas principalmente por la razonabilidad de la actividad administrativa, y por la adecuación de ésta al principio de legalidad.

En cuanto al primero de los supuestos, en los casos concernientes al ejercicio de la policía administrativa, deben concurrir las siguientes situaciones: 1) fin público que habilite la actuación; 2) circunstancia justificantes; y 3) adecuación del medio elegido al fin propuesto. Lo cierto es que el principio de razonabilidad obliga a ponderar con prudencia las consecuencias sociales de la decisión, para evitar la arbitrariedad por “prohibiciones injustificadas” o por “excepciones arbitrarias”. (Vid. Canasi, José, *Poder de Policía y Cuestiones de Jurisdicción*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1963, pág. 38 y siguientes).

En lo que respecta al segundo de lo supuesto -esto es la adecuación de la actividad al principio de legalidad- se refiere a que las limitaciones que imponga el Estado al ejercicio de los derechos constitucionales, deben tener contenido legislativo, vgr. “reglamentos de policía” que imponen “penas de policía”, ya que éstas sin contenido legislativo, se configurarían como penas inconstitucionales. (Vid. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1973, pág. 523 y siguientes).

Ahora bien, las restricciones de los derechos constitucionales, además de estar autorizadas por Ley, deben ser materializadas por los órganos administrativos competentes. La competencia es, ciertamente, la medida de la potestad atribuida por la Ley a cada órgano, de modo, que no habrá competencia ni, desde luego, actuación administrativa válida, si no hay previamente el señalamiento, por norma legal expresa, de la atribución que se reconoce al órgano y de los límites que la condicionan. En este mismo orden de ideas, si hay inexistencia o falseamiento de los presupuestos fácticos, el órgano no podrá ejercitar el poder que el ordenamiento le ha atribuido y la actuación que cumpla estará viciada de ilegalidad y de nulidad absoluta acorde con la previsión contenida en el numeral 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En otras palabras, es cierta la facultad de la Administración para tomar medidas en sede administrativa, que limiten el interés individual en aras de tutelar el interés colectivo que podría verse envuelto en una situación determinada, pero para dictar las mismas, deben cumplirse todos y cada uno de los trámites legales correspondiente a la actuación administrativa de que se trate (vgr. Principio de Legalidad), por lo que no podría la administración, dictar un acto definitivo con prescindencia total o parcial del procedimiento pautado, justificándolo en el interés colectivo, ya que para esos casos, el ordenamiento ha proveído las llamadas medidas preventivas en sede administrativa.

Por lo tanto, es a la Administración a quien corresponde la carga de la prueba para demostrar, que en un caso concreto, se justifica la adaptación de medidas limitantes de los derechos particulares.

Es decir, no se pone en duda la facultad de la Administración de efectuar las actividades necesarias en búsqueda de interés público, sin embargo, para la adopción de esas medidas, es necesario que esté plenamente demostrada la viabilidad y oportunidad de las mismas, ya que de lo contrario, se estarían limitando los derechos constitucionales de una manera arbitraria e ilegítima⁹⁸³.

983 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, (En prensa).

2. *El derecho de propiedad y la expropiación*

El artículo 115 de la Constitución garantiza el derecho de propiedad, precisando que toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes.

La propiedad, sin embargo, está sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Por tanto “la garantía al derecho de propiedad solo queda limitada o alterada en base a disposiciones legales que así lo contemplen, por lo que las normas que establezcan estas limitaciones son de interpretación restrictiva, debido a que ellas resultan puntuales”⁹⁸⁴.

Por otra parte, sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes⁹⁸⁵.

La norma sigue la orientación del constitucionalismo venezolano⁹⁸⁶, aún cuando debe destacarse algunas variaciones en relación con su equivalente en la Constitución de 1961 (art. 99), que son las siguientes: *primero*, no se establece que la propiedad privada tiene una función social que cumplir, como lo indicaba la Constitución de 1961; *segundo*, en la nueva Constitución se enumeran los atributos del derecho de propiedad (uso, goce y disposición) lo que era materia de rango legal (art. 545 del Código Civil); y *tercero*, en cuanto a la expropiación, se exige en el nuevo texto constitucional que el pago de la justa indemnización sea “oportuno”. En esa forma, en general, la norma garantiza con mayor fuerza el derecho de propiedad⁹⁸⁷.

Deben agregarse, además, las normas constitucionales sobre derecho de autor y propiedad industrial, mal ubicadas en el Capítulo relativo a los derechos culturales (art. 98).

984 Véase sentencia N° 296 de la Sala Constitucional (Caso: Argentina V. *Domínguez*), en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 359. Véase en general, José L. Villegas Moreno, “El derecho de propiedad en la Constitución de 1999”, en *Estudios de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, Volumen II. Imprenta Nacional, Caracas, 2001, pp. 565-582; y Luciano Parejo Alfonso, “Algunas consideraciones sobre el derecho de propiedad a la luz de la jurisprudencia constitucional”, en *Estudios de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, Volumen II. Imprenta Nacional, Caracas, 2001, pp. 267-311.

985 Véase la Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social, *G.O.* N° 37.475 de 1° de julio de 2002. Véase Allan R. Brewer-Carías et al., *Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social*, Caracas, 2003. Véase en general, Eduardo García de Enterría, “La garantía constitucional del patrimonio de los ciudadanos: expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial del legislador en el derecho comparado”, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 3039-3056.

986 Véase Allan R. Brewer-Carías “El derecho de propiedad y libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela” en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo II, Caracas, 1979, pp. 1139 a 1246.

987 Véase, además, los comentarios que formulamos sobre el régimen de la propiedad en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, (*Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente*), Tomo I, (8 agosto-8 Septiembre 1999), Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 201 y ss.

3. *La prohibición de la confiscación*

La Constitución prohíbe que se decreten o ejecuten confiscaciones de bienes salvo en los casos permitidos por la propia Constitución y, en particular, por vía de excepción, mediante sentencia firme, respecto de los bienes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, responsables de delitos cometidos contra el patrimonio público, los bienes de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo del Poder Público y los bienes provenientes de las actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras vinculadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes (art. 116 y 271).

Se amplían, en esta forma, considerablemente, los supuestos en los cuales procedería la confiscación, pero no se hace referencia a las medidas aceptadas por el derecho internacional público, como se especificaba en el artículo 102 de la Constitución de 1961.

4. *El régimen del latifundio y de la propiedad rural*

El artículo 307 de la Constitución declara al régimen latifundista como contrario al interés social, y remite al legislador para disponer lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecer las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola. En tal sentido en 2001 se dictó el Decreto N° 1.546 con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario⁹⁸⁸

Por otra parte, la norma establece el derecho de los campesinos y demás productores y productoras agropecuarios a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados por la ley respectiva. Esto implica el establecimiento de obligaciones constitucionales al Estado para proteger y promover las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola, y para velar por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola con el objeto de asegurar su potencial agroalimentario.

Excepcionalmente, dispone el mismo artículo constitucional, que el legislador creará contribuciones parafiscales con el fin de facilitar fondos para financiamiento, investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola.

La norma, sin embargo, no reguló ni hizo referencia al latifundio público o del Estado, quizás el de mayor extensión, constituido por las tierras baldías afectadas a la reforma agraria y su necesaria utilización para el desarrollo agrícola⁹⁸⁹.

5. *El derecho a la calidad de bienes y servicios*

Una innovación constitucional en materia económica es el derecho que regula el artículo 117, de todas las personas a disponer de bienes y servicios de calidad, así como a una información adecuada y no engañosa sobre el contenido y característi-

988 G.O. N° 37.323 del 13 de noviembre de 2001.

989 Véase nuestro voto salvado sobre esto en Allan R, Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 215.

cas de los productos y servicios que consumen, a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno. En 2002 se sancionó la Ley del Sistema Venezolano para la Calidad⁹⁹⁰.

6. *Derechos de asociación cooperativa*

La Constitución, por otra parte, reconoce el derecho de los trabajadores y de la comunidad para desarrollar asociaciones de carácter social y participativo, como las cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas, las cuales pueden desarrollar cualquier tipo de actividad económica, de conformidad con la ley, (art. 118).

El legislador, en todo caso, debe reconocer las especificidades de estas organizaciones, en especial, las relativas al acto cooperativo, al trabajo asociado y su carácter generador de beneficios colectivos; y el Estado debe promover y proteger estas asociaciones destinadas a mejorar la economía popular y alternativa; en particular, las destinadas a la producción agrícola (art. 307). En se dictó el Decreto N° 1.440, con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas⁹⁹¹.

III. EL RÉGIMEN DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

En el texto constitucional se regulan las diferentes facetas de la intervención del Estado en la economía, como se han venido desarrollando en las últimas décadas⁹⁹².

1. *El Estado promotor*

En primer lugar, de las normas constitucionales se puede construir la figura del Estado promotor, es decir, que no sustituye a la iniciativa privada, sino que fomenta y ordena la economía para asegurar su desarrollo. Ello resulta de las siguientes normas.

A. *La promoción del desarrollo económico*

Expresamente, el artículo 299 de la Constitución obliga al Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, a promover el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia, equidad del crecimiento de la economía, para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

990 G.O. N° 37.555 del 23 de octubre de 2002

991 G.O. N° 37.285 del 18 de septiembre de 2001

992 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Evolución Histórica del Estado*, Tomo I, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., pp. 594 y ss.

B. *La promoción de la iniciativa privada*

El artículo 112 de la Constitución, además, y como garantía de libertad económica, obliga al Estado a promover la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, la libertad de empresa, la libertad de comercio, la libertad de industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país.

En este contexto, el Estado puede establecer regímenes de protección a la inversión, tanto nacional como extranjera⁹⁹³

C. *La promoción de la agricultura para la seguridad alimentaria*

El artículo 305 de la Constitución también obliga al Estado a promover la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral y, en consecuencia, debe garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor⁹⁹⁴.

La seguridad alimentaria se debe alcanzar desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal en el mismo texto constitucional, la proveniente de las actividades agrícolas, pecuarias, pesquera y agrícola.

En general, el mismo artículo 305 dispone que la producción de alimentos es de interés nacional y fundamental al desarrollo económico y social de la Nación, y a tales fines, el Estado debe dictar las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola⁹⁹⁵.

El Estado, además, debe proteger los asentamientos y comunidades de pescadores o pescadoras artesanales, así como sus caladeros de pesca de aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley⁹⁹⁶.

993 Véase la sentencia de la Sala Constitucional N° 186 de 14 de febrero de 2001, sobre la impugnación de la Ley de Promoción y Protección de Inversiones, en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, (En prensa).

994 Sobre esta obligación estatal véase nuestro comentario en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 214.

995 Véase, entre otras, Decreto N° 1.469 con Fuerza de Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable en *G.O.* N° 5.556 Extraordinario de 13 de noviembre de 2001; Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas en *G.O.* N° 37.801 del 21 de octubre de 2003; Ley de Mercado Agrícola en *G.O.* N° 37.389 de 21 de febrero de 2002; Ley de Crédito para el Sector Agrícola en *G.O.* N° 37.563 del 5 de noviembre de 2002.

996 Véase la Ley de Pesca y Acuicultura en *G.O.* N° 37.727 del 8 de julio de 2003.

D. *La promoción de la industria*

El artículo 302 de la Constitución obliga al Estado a promover la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo.

E. *La promoción del desarrollo rural integrado*

Adicionalmente, la Constitución también obliga al Estado a promover las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional; y a fomentar la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante la dotación de las obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica (art. 306)⁹⁹⁷.

F. *La promoción de la pequeña y mediana industria*

El artículo 308 de la Constitución también obliga al Estado a proteger y promover la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular. A tal efecto, la Constitución exige que se debe asegurar la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento oportuno. En 2002 se sancionó la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria⁹⁹⁸.

G. *La promoción de la artesanía popular*

En cuanto a la artesanía e industrias populares típicas de la Nación, el artículo 309 dispone que deben gozar de protección especial del Estado, con el fin de preservar su autenticidad y deben obtener facilidades crediticias para promover su producción y comercialización.

H. *La promoción del turismo*

Por último, en cuanto a las actividades económicas que deben ser promovidas, el artículo 310 declara al turismo como una actividad económica de interés nacional, prioritaria para el país en su estrategia de diversificación y desarrollo sustentable. La norma exige que dentro de las fundamentaciones del régimen socioeconómico previsto en esta Constitución, el Estado debe dictar las medidas que garanticen su desarrollo y debe velar por la creación y fortalecimiento del sector turístico nacional. En 2001 se dictó el Decreto N° 1.534 con Fuerza de Ley Orgánica de Turismo⁹⁹⁹.

997 Sobre esto, véase nuestra propuesta en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 215.

998 G.O. N° 37.583 del 3 de diciembre de 2002.

999 G.O. N° 37.332 del 26 de noviembre de 2001.

2. *El Estado regulador*

En el texto constitucional, por otra parte se establecen un conjunto de atribuciones que facultan al Estado para regular el ejercicio de los derechos económicos, consecuencia de las limitaciones a la libertad económica como resulta de lo antes expuesto. Sobre ello, incluso, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la mencionada sentencia N° 85 de 24 de enero de 2002, ha señalado:

Es de la esencia del Estado Social de Derecho dictar medidas legales para planificar, racionalizar y regular la economía (artículo 112 constitucional), restringir la propiedad con fines de utilidad pública o interés general (artículo 115 *eiusdem*), o limitar legalmente la libertad económica por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otros de interés social (artículo 112 constitucional).

Es criterio de la Sala, que cuando la propia Constitución prohíbe determinadas conductas, de producirse, ellas devienen en inconstitucionales, independientemente de que sean tipificadas como delitos o faltas, o sean susceptibles de sanciones administrativas; y como proceder inconstitucionales pueden ser objeto de acciones diversas a las penales, tendentes a que cese o se impida la violación constitucional, sin necesidad de discutir la calificación delictiva de las conductas prohibidas.

Como se explica en este fallo, las restricciones legales a la propiedad o a la libertad económica, son inherentes a la existencia del Estado Social de Derecho y su meta de proteger a las personas ante las conductas desequilibrantes tendentes a explotar a sectores de la población. Este signo distingue al Estado Social de Derecho del Estado Liberal.

Dentro de un Estado Social, es inadmisibles que el Estado sea la fuente del desequilibrio que se trata de evitar...

La solidaridad social de quien realiza la actividad económica, sea venezolano o extranjero, a juicio de esta Sala va aún más allá. Las personas no pueden estar encaminadas a obtener ventajas usurarias, o a realizar contratos -así las partes los acepten- donde una de ellas no corre riesgos y obtiene todas las ganancias, mientras la otra está destinada a empobrecerse. Hasta allí no llegan las consecuencias de la autonomía de la voluntad en un Estado Social de Derecho, en el cual la solidaridad social es uno de sus elementos, que existe no para explotar o disminuir a los demás, ni para premio de los más privilegiados.

Tal proceder, que se enmarca dentro del capitalismo liberal, es contrario de la dignidad humana y no es mas que un abuso del o de los propietarios de las empresas que lo adelantent¹⁰⁰⁰.

A. *El régimen de la prohibición de los monopolios*

La nueva Constitución no se limitó a declarar, como lo hacía el artículo 97 de la Constitución de 1961, que “no se permitirán monopolios”, sino que detalló en el artículo 113, el régimen de tal prohibición¹⁰⁰¹, en la siguiente forma:

1000 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, (En prensa).

1001 Véase nuestro criterio sobre esta norma en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 185 y 186.

Se declaran contrarios a los principios fundamentales de esta Constitución cualquier acto, actividad, conducta o acuerdo de los y las particulares que tengan por objeto el establecimiento de un monopolio o que conduzcan, por sus efectos reales e independientes de la voluntad de aquellos o aquellas, a su existencia, cualquiera que fuere la forma que adoptare en la realidad. También es contraria a dichos principios el abuso de la posición de dominio que un particular, un conjunto de ellos o ellas o una empresa o conjunto de empresas, adquiriera o haya adquirido en un determinado mercado de bienes o de servicios, con independencia de la causa determinante de tal posición de dominio, así como cuando se trate d una demanda concentrada. En todos los casos antes indicados, el Estado adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio, del abuso de la posición de dominio y de las demandas concentradas, teniendo como finalidad la protección del público consumidor, los productores y productoras y el aseguramiento de condiciones efectivas de competencia en la economía.

B. *El régimen de las concesiones estatales*

En particular, el mismo artículo 113 de la Constitución regula las concesiones del Estado cuando se trate de explotación de recursos naturales propiedad de la Nación o de la prestación de servicios de naturaleza pública, con exclusividad o sin ella, las cuales se pueden otorgar por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público.

Sobre este régimen, la Sala Constitucional en su mencionada sentencia N° 85 de 24 de enero de 2002 (Caso: *Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal vs. Superintendencia de Bancos*) señaló:

Ahora bien, mediante el régimen de concesiones, el Estado y los entes que lo conforman pueden permitir a particulares la explotación de recursos naturales propiedad de la Nación o de esos entes, así como la prestación de servicios de naturaleza pública, pero estas concesiones no pueden ejercerse sino adecuándolas al interés público, como lo señala el artículo 113 constitucional así como al interés social, motivo por el cual ni los derechos que se le otorguen, ni la actitud de los concesionarios pueden tener una connotación distinta a la del Estado, y dentro de un Estado Social la concesión no puede estar destinada a aumentar el desequilibrio entre las clases, o entre el Estado y los ciudadanos. Las normas sobre responsabilidad social, recogidas en los artículos 299 y 326 constitucionales, a juicio de esta Sala son claras al respecto.

Es más, el concesionario -como empresario- no puede trasladar a los ciudadanos riesgos inherentes a la empresa, como tampoco puede desplazar hacia éstos los costos que le corresponden para poder operar, buscando de esta manera un lucro exagerado o injusto que atenta contra el interés público y la calidad de la vida de los ciudadanos. Permitirlo, sería negar el Estado Social de Derecho.

El Estado, y los concesionarios que actúan en su nombre, tienen que adaptarse a las prohibiciones de los artículos 113, 114, 115 y 117 constitucionales, salvo las excepciones constitucionales y legales. Sobre estos tópicos la Sala falló el 8-12-00 (sentencia 1556). Igualmente, deben obrar de acuerdo a valores como la solidaridad y la responsabilidad social.

Observa la Sala, que en áreas diferentes a las de las concesiones, el Estado otorga a particulares autorizaciones o permisos para actuar, realizar contratos administrativos, prestar servicios públicos, etc.

Hay actividades que son de interés general, de interés público o de interés social, y para que los particulares puedan cumplir esas actividades, es necesario -por mandato legal-

que el Estado los autorice o los habilite, lo que también es necesario para prestar servicios públicos, como los que prestan -por ejemplo- la Banca y otros entes financieros, servicio público reconocido como tal por el artículo 7 de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, o por el artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral, en lo referente al subsistema de vivienda y política habitacional (artículo 52 de la última ley citada).

Quienes reciben la autorización pueden, en principio, ejercer libremente la actividad económica que han preferido, pero ella puede quedar sujeta -por mandato legal- a la vigilancia, fiscalización y control del Estado. Pero, además, dentro del Estado Social de Derecho, estos particulares autorizados cuando obren en áreas de interés social, tienen el deber de cumplir con su responsabilidad social, lo que significa no sólo ceñirse al cumplimiento de la ley, sino propender a la paz social, contribuir a la armonía, lo cual es un deber de las personas -y no sólo del Estado- a tenor del artículo 132 constitucional.

Ante tal deber, no es pensable que fundados en la autorización estatal, estos particulares traten de impedir la democracia económica y entraben a otros la libertad de empresa, o realicen actividades destinadas a la explotación desproporcionada de las personas, así la ley no lo prohíba, porque aceptar lo contrario es dejar sin aplicación al Estado Social de Derecho e ignorar los deberes sociales que dicho Estado crea en general.

Por ello, varias leyes vigentes, como el Decreto n° 310 con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos, en su artículo 9, establece que una misma persona no puede ejercer ni controlar simultáneamente en una región, dos o más de las actividades de producción, transporte o distribución previstas en esa Ley. Control prohibido, por lo que las simulaciones o fraudes a la ley, tendientes a burlar tal prohibición son perseguibles no solo por el Estado, sino por los particulares interesados, ya que en una democracia participativa, tales acciones cívicas son posibles.

Se limita así la libertad de empresa, abriendo los cauces a la democracia económica, y que otros pueden participar de los negocios o industrias, lográndose así una mejor y equitativa distribución de las riquezas.

Idénticas o semejantes prohibiciones se encuentran en otras leyes que procuran evitar la concentración de poder económico en personas o grupos de personas, tal como acontece en los artículos 146 y 191 de la Ley de Telecomunicaciones, o el 63 de la Ley Orgánica de Turismo, por ejemplo. Por ello, en general, las libertades económicas y de empresa tienen límites, siempre en beneficio del colectivo.

Por otra parte, el Estado Social de Derecho se funda igualmente en la solidaridad, y no admite ni en el Estado, ni en los particulares autorizados para actuar en áreas de interés social o público, que en base a silencios de la ley, asuman conductas discriminatorias o que propendan al empobrecimiento y explotación de clases sociales o grupos de población considerados débiles. El fin de lucro, debe conciliarse con la solidaridad y la responsabilidad social.

Se trata de principios generales, aplicables a la actividad económica en general. No es admisible, por ejemplo, que el Estado, sin justificación alguna, cobre a unos usuarios una tarifa, y premie a otros que están en igualdad de condiciones, exonerándolos de ese pago. No es admisible que el Estado otorgue concesiones -por ejemplo- con determinadas cláusulas favorables al concesionario y no las otorgue a otro concesionario que se encuentra en igual situación. Ante tales discriminaciones, tratándose de la explotación de recursos del Estado o de la prestación de servicios públicos, con exclusividad o sin ella, las víctimas de la discriminación, o los usuarios, u otros concesionarios, contratantes, etc., tienen el derecho de pedir que no se les discrimine y se les permita realizar la actividad económica en igualdad de condiciones; y tal derecho es oponible a los particulares que explotan bienes o servicios del Estado, bien porque hayan realizado contratos con éste, u obtenido concesiones o autorizaciones.

Para esta Sala es inconcebible que quien goza de estos bienes o derechos, propiedad del Estado Venezolano y por lo tanto del Pueblo, impida a otros el goce, o los utilice de una manera tal que haga nugatorio el acceso de los particulares, y hasta del Estado a esos servicios, entre los que se encuentra el crédito por interés social¹⁰⁰².

C. *El régimen de protección a los consumidores o usuarios*

El artículo 117 de la Constitución, como se ha dicho, remite a la ley para establecer los mecanismos necesarios para garantizar los derechos a la calidad de bienes y servicios y a la información adecuada sobre los mismos, las normas de control de calidad y cantidad de bienes y servicios, los procedimientos de defensa del público consumidor, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la violación de estos derechos.

D. *El régimen de la política comercial*

El artículo 301 de la Constitución reserva al Estado el uso de la política comercial para defender las actividades económicas de las empresas nacionales públicas y privadas. Dispone, además, que no se puede otorgar a empresas y organismos o personas extranjeros regímenes más beneficiosos que los establecidos para los nacionales, estando sujeta, la inversión extranjera, a las mismas condiciones que la inversión nacional¹⁰⁰³.

E. *Los ilícitos económicos*

La Constitución estableció el principio de que el ilícito económico, la especulación, el acaparamiento, la usura, la cartelización y otros delitos conexos, deben ser penados severamente de acuerdo con la ley (art. 114).

3. *El Estado empresario*

En lo que concierne a la intervención del Estado en la economía, como Estado empresario, la Constitución regula en forma específica, el régimen de la creación de empresas, el régimen de la nacionalización petrolera y el régimen de la reserva de actividades económicas al Estado.

A. *La creación de empresas estatales*

Contrariamente a lo que establecía el Proyecto que discutió la Asamblea, que sujetaba la posibilidad de creación de empresas públicas sólo en las actividades reservadas en la Constitución o a una autorización legislativa expresa¹⁰⁰⁴, a propuesta nuestra, el artículo 300 de la Constitución se limitó a exigir que una ley nacional

1002 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, (En prensa).

1003 Véase nuestro criterio sobre esta norma en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 208 y 209.

1004 Véase nuestros Votos Salvados y la propuesta en las dos discusiones, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 207 y 208 y 291.

debe establecer las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan.

B. *La reserva al Estado de la industria petrolera*

El artículo 302 de la Constitución, luego de intensos debates¹⁰⁰⁵ estableció que “el Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera”. En esta forma, la reserva de la industria petrolera efectuada mediante la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos de 1975¹⁰⁰⁶, adquirió rango constitucional en el texto de 1999, pero conforme lo establezca la ley orgánica respectiva, la cual puede ser modificada. La reserva, por tanto, puede considerarse que no es ni rígida ni absoluta, sino flexible, conforme lo ha establecido en 2001 la Ley Orgánica de Hidrocarburos¹⁰⁰⁷.

En particular, en todo caso, en la Constitución (art. 303) se estableció expresamente que por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional “el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A.” o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, exceptuando la de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela, S.A.

En esta forma, lo que de acuerdo con la Constitución debe permanecer como propiedad de la República (no del Estado) son las acciones de PDVSA, es decir, del holding de la industria petrolera, pero no de las filiales, las cuales son, en realidad, las que realizan las actividades económicas en la industria.

C. *La posibilidad de reserva de otras actividades económicas*

El mismo artículo 302 de la Constitución, también establece que el Estado se puede reservar, mediante ley orgánica, y por razones de conveniencia nacional, industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico.

En este caso, distinto al de la industria petrolera ya reservada desde 1975, se trata de una previsión, que sigue la orientación del artículo 97 de la Constitución de 1961, y que se refiere tanto a otras actividades ya reservadas en el pasado (como la industria del gas natural, o la industria del mineral de hierro), como a la posibilidad, en el futuro, que se pueda dictar una reserva de actividades económicas de interés público o de carácter estratégico¹⁰⁰⁸.

1005 Véase nuestro voto salvado en primera discusión en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 209 y 210.

1006 Véase nuestros comentarios sobre ese proceso en Allan R. Brewer-Carías, “Aspectos organizativos de la industria petrolera nacionalizada”, en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Instituto de Derecho Público UCV, Vol. III, Tomo I, Caracas, 1981, pp. 407 a 492.

1007 *G.O.* N° 37.323 del 13 de noviembre de 2001

1008 Véase nuestro voto salvado en primera discusión en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 210 y 211.

4. *El Estado planificador*

Tanto en el artículo 112 como en el artículo 299 de la Constitución, se atribuyen al Estado potestades planificadoras, aún cuando con la especificación de que debe ser democrática, participativa y de consulta abierta. A tal efecto, en 2001 se dictó el Decreto N° 1.528 con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación¹⁰⁰⁹.

5. *Los problemas de una Constitución económica concebida para el paternalismo insolvente*

El paternalismo estatal en el campo social que se ha analizado conduce, inexorablemente a la concepción de una Constitución económica con una gran carga estatista. En efecto, como hemos señalado, la tercera parte de la Constitución, como toda Constitución contemporánea, está destinada a regular la Constitución económica, en la cual se establecen las reglas de juego del sistema económico del país, el cual sigue concibiéndose, en principio, como un sistema de economía mixta, que se basa en reconocer la iniciativa privada y los derechos de propiedad y libertad económica, pero fundamentándolo en principios de justicia social, lo que permite la intervención del Estado en la economía, en algunos casos en forma desmesurada.

En esta materia, a pesar de que en las discusiones del Proyecto se lograron establecer algunos equilibrios importantes entre la libertad económica y la intervención del Estado, existe un marcado acento estatista¹⁰¹⁰, lo que aunado a las consecuencias fiscales del paternalismo social y del populismo que contiene, hace materialmente inviable financieramente el rol del Estado, previéndose un esquema de terrorismo tributario que informa la Disposición Transitoria Quinta, contrario a la iniciativa privada.

En efecto, la Constitución no sólo es manifiestamente estatista en materia económica, al atribuir al Estado la responsabilidad fundamental en la gestión y prestación de los servicios públicos básicos en materia de salud, educación y seguridad social, y de los de carácter domiciliario como distribución de agua, electricidad y gas, sino que ello también deriva de la regulación, en el mismo, de un conjunto de potestades reguladoras, de control y de planificación.

Las normas relativas a la economía, por tanto, son básicamente las destinadas a prever la intervención del Estado, destinándose a lo privado, en realidad, las escasas normas reguladoras de la libertad económica (art. 112) y de la propiedad privada (art. 115). No existe, sin embargo, el equilibrio necesario entre lo público y lo privado, privilegiándose en el sector privado sólo actividades no fundamentales en la generación de riqueza y empleo como la agrícola (art. 305), la artesanía (art. 309), la pequeña y mediana empresa (art. 308), y el turismo (art. 310).

A ello se agregan normas de control y persecución como las relativas a los monopolios y a los delitos económicos (arts. 113 y 114); la declaración como del dominio público del subsuelo, las costas marítimas y las aguas (arts. 112 y 304) lo

1009 G.O. N° 5.554 Extraordinario de 13 de noviembre de 2001

1010 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Reflexiones críticas sobre la Constitución de 1999" en *La Constitución de 1999*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2000, pp. 77 y ss.

que abre un campo importante adicional respecto del control estatal del uso y aprovechamiento de dichos bienes; la reserva al Estado de la industria petrolera, y la posibilidad de reserva de otras actividades, servicios o explotaciones de carácter estratégico (art. 302); y las normas que preven las potestades planificadoras del Estado, tanto a nivel nacional (arts. 112 y 299) como a nivel local (art. 178).

El Estado, así, en la Constitución es responsable de casi todo, y puede regularlo todo. La iniciativa privada aparece marginal y marginada. No se asimiló la experiencia del fracaso del Estado regulador, de control, planificador y empresario de las últimas décadas, ni se entendió la necesidad de privilegiar las iniciativas privadas y estimular la generación de riqueza y empleo por la sociedad.

El resultado del texto constitucional en materia económica, visto globalmente y en su conjunto, es el de una Constitución hecha para la intervención del Estado en la economía y no para el desarrollo de la economía por los privados bajo el principio de la subsidiariedad de la intervención estatal.

Por otra parte, el Estado que se concibe en el texto constitucional, cuando se analiza en su conjunto el enorme cúmulo de responsabilidades que se le atribuyen en el campo social, de la salud, educación, seguridad social y cargas laborales, con exclusión sistemática de las iniciativas privadas; lo hacen totalmente incapaz, financieramente, para atenderlas. Para la previsión de las regulaciones del Estado paternalista previstas en la Constitución, no hubo cálculo alguno de costos, lo que coloca al Estado, si pretendiese asumirlas y cumplirlas, de entrada, en una situación de quiebra, por estar obligado a pagar más de lo que es capaz y puede recaudar en impuestos, máxime en un país en el cual no hay hábito ciudadano de contribuyente.

Si a ello se agrega la previsión con rango constitucional de que la gestión fiscal debe equilibrarse en un marco plurianual del presupuesto “de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios” (art. 311); no se entiende cómo será posible la atención por el Estado de todas las obligaciones que se le imponen.

En todo caso, la enorme responsabilidad social atribuida al Estado y los costos financieros que conlleva su atención, por supuesto que implicarán la exacerbación del ejercicio de la potestad tributaria del Estado en sus diversos niveles territoriales y, de inmediato, en el nivel nacional y en el nivel municipal. Ello exigía, por sobre todo, el establecimiento de un adecuado equilibrio entre la potestad pública y los derechos de los individuos, de manera que el ejercicio de la primera no afectase la capacidad económica de los contribuyentes ni sus garantías constitucionales, que requieren de protección especial.

La Constitución, en esta materia, no reguló nada específico sobre el necesario respeto de la capacidad contributiva de las personas ni sobre el principio de que la imposición debía revertir hacia los contribuyentes-ciudadanos, en servicios públicos adecuados. Nada se reguló en el texto constitucional, además, sobre las garantías constitucionales del contribuyente frente al ejercicio de la potestad tributaria, ya que es precisamente con ocasión de su ejercicio que todo el poder del Estado se puede volcar sobre los individuos. Al contrario, las únicas normas nuevas previstas en la Constitución en esta materia, tienden a castigar la evasión fiscal con penas privativas de la libertad personal (art. 317), estableciéndose en las Disposiciones Transitorias normas destinadas a regularizar el terrorismo fiscal (Disposición Transitoria Quinta), elaboradas pensando como si sólo las grandes empresas fueran

contribuyentes, a quienes sólo hay que perseguir, e ignorando que en un sistema de Estado con incapacidad financiera estructural todas las personas son o deben ser potencialmente contribuyentes y, por tanto, sujetos de persecución fiscal.

En esta materia la Constitución se olvidó del ciudadano y de la protección y seguridad que había que brindarle.

IV. EL RÉGIMEN FISCAL Y ECONÓMICO DEL ESTADO

Por otra parte, en la Constitución de 1999, también constituyendo una novedad, se incorporaron unas secciones sobre el régimen fiscal y monetario, el sistema monetario nacional y la coordinación macroeconómica; estableciéndose, además, en general, que los principios y disposiciones establecidas en la Constitución para la administración económica y financiera nacional, deben regular la de los Estados y Municipios, en cuanto sean aplicables (art. 311).

1. *El régimen fiscal y presupuestario*

A. *Principios de la gestión fiscal*

Conforme al artículo 311 de la Constitución, la gestión fiscal debe estar regida y ser ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. Exige la Constitución, además, que la gestión fiscal debe equilibrarse en el marco plurianual del presupuesto, “de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios”¹⁰¹¹.

En tal sentido, el Ejecutivo Nacional debe presentar a la Asamblea Nacional, para su sanción legal, un marco plurianual para la formulación presupuestaria que establezca los límites máximos de gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales. La Ley establecerá las características de este marco, los requisitos para su modificación y los términos de su cumplimiento.

Por otra parte, en la misma norma se exige, como política general del Estado, que el ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general debe propender a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud.

B. *El régimen del endeudamiento*

La Constitución exige, por otra parte, también como política general, que exista una ley especial de endeudamiento anual que debe ser presentada a la Asamblea Nacional conjuntamente con la Ley de Presupuesto. Además, esa ley debe fijar límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública.

En todo caso, las operaciones de crédito público requieren para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica;

1011 Véase nuestro voto salvado en relación con esta disposición en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 216 y 217.

debiendo, dicha ley especial, indicar las modalidades de las operaciones y autorizar los créditos presupuestarios correspondientes en la respectiva ley de presupuesto (art. 312).

Por último, debe señalarse que el principio del artículo 232 de la Constitución de 1961, fue recogido expresamente en el artículo 312 del texto, el cual dispone que el Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Nacional, de acuerdo con la ley. Sin embargo, no se recogió en la nueva Constitución, el principio que establecía la Constitución de 1961, en el sentido de que los empréstitos sólo podían establecerse para obras reproductivas¹⁰¹².

C. El régimen presupuestario

a. El presupuesto anual y su reconducción

El principio general establecido en la Constitución (art. 313) es que la administración económica y financiera del Estado se debe regir por un presupuesto aprobado anualmente por ley, a cuyo efecto, el Ejecutivo Nacional debe presentar a la Asamblea Nacional, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el proyecto de Ley de Presupuesto. Todo el sistema presupuestario así como, en general, el sistema de administración financiera, se ha regulado en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público¹⁰¹³.

Ahora bien, tal como lo ha precisado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en sentencia de 8 de abril de 2003, el presupuesto

Se ha definido como “cómputo anticipado del costo de una obra o de los gastos e ingresos de una institución. El concepto tiene especial importancia aplicado al Estado, a los municipios o a otros organismos públicos. Según Bach, el presupuesto general de gastos y recursos, o simplemente el presupuesto, es un documento que contiene el cálculo de ingresos y gastos previstos para cada período fiscal y que, sistemáticamente, debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo con las leyes y prácticas que rigen su preparación, para someterlo después al Congreso, con cuya aprobación se contará con un instrumento de gobierno de importancia básica para el manejo del patrimonio público del país (*Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Manuel Ossorio, Editorial Heliasta S.R.L., p. 605)¹⁰¹⁴.

La Sala Constitucional ha agregado en la sentencia que el presupuesto tiene una triple naturaleza: “...a) Es una institución política que afecta a los poderes del Estado y constituye un sistema de control de los ingresos y gastos...”; “...b) Es una institución económica que implica una planificada previsión de los ingresos y gastos, lo que ha supuesto que por algún sector doctrinal se defina el presupuesto como el plan periódico de gestión y administración del ingreso y gasto público, que es objeto de control político por el legislativo y cuyo cumplimiento obligatorio incum-

1012 Véase nuestro voto salvado en relación con este punto en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 217.

1013 G.O. N° 37.606 del 9 de enero de 2003

1014 Sentencia dictada en el Caso: *Ley de Presupuesto del Estado Amazonas*. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, (En prensa)

be al poder ejecutivo...” y “...c) Se ha dicho que el presupuesto es una institución jurídica porque encarna una ley muy especial...”¹⁰¹⁵.

En todo caso, y para precisar los efectos de la falta de presentación del Presupuesto, agrega el artículo 313 de la Constitución que si el Poder Ejecutivo, por cualquier causa, no hubiese presentado a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Presupuesto dentro del plazo establecido legalmente, o el mismo fuera rechazado por éste, debe seguir vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso. Se trata, en definitiva, de la constitucionalización del principio de la reconducción del presupuesto que ha estado regulado en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (art. 23)¹⁰¹⁶.

En cuanto a las competencias de la Asamblea Nacional en materia presupuestaria, se establece el principio de que la misma no sólo no puede autorizar gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto, como lo establecía el artículo 228 de la Constitución de 1961, sino que tampoco puede autorizar medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos. Sobre el alcance de esta potestad de la Asamblea Nacional, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en la citada sentencia de 8 de abril de 2003 (Caso: *Ley de Presupuesto del Estado Amazonas*) ha establecido el siguiente criterio:

Se desprende así que el órgano legislativo a nivel nacional como a nivel estatal tiene la posibilidad de alterar o modificar las partidas en el presupuesto que haya presentado la autoridad ejecutiva, y ello apareja la necesidad de clarificar el significado de estos verbos, a los fines de delimitar cuál es la actuación que la Constitución ha autorizado a realizar al órgano legislativo que, en el caso de autos, se trata del Consejo Legislativo del Estado Amazonas, al crear partidas en los artículos impugnados de la Ley de Presupuestos de Ingresos y Gastos de dicho Estado para el ejercicio fiscal 2002.

A estos fines, se observa que alterar es -entre otras acepciones- “cambiar la esencia o forma de una cosa” y que modificar consiste en “limitar, determinar o restringir las cosas a cierto estado en que se singularicen y distingan unas de otras” (*Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española*, Madrid 1992, pp. 81 y 981, y *Diccionario de Derecho Usual*, Guillermo Cabanellas, Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires 1974, Tomo I y II, pp.164 y 721).

Llevados tales conceptos a la materia que nos corresponde -la presupuestaria- podemos señalar que el órgano legislativo está facultado constitucionalmente para alterar o modificar las partidas presupuestarias, esto es, para variar, transformar o cambiar dichas partidas en el cálculo previo que el órgano ejecutivo ha efectuado de los probables gastos e ingresos en el año fiscal correspondiente, sin que por supuesto dicho cambio signifique una alteración sea por disminución de los ingresos públicos o bien por aumento de los gastos previstos. Dicha facultad constitucional en modo alguno supone la posibilidad de crear partidas (v. Sentencia de la Corte en Pleno del 16 de diciembre de 1991, en el *juicio del Gobernador del Estado Bolívar*, que reiteró jurisprudencia pacífica y reiterada de ese Alto Tribunal) y ello por cuanto dicha competencia está atribuida a la autoridad ejecutiva, en este caso estatal, a quien corresponde el gobierno y administración es al Gobernador del Estado (artículo 160 constitucional), siendo atribución del Consejo Legislativo del Estado, como antes se analizó, el “(s)ancionar la Ley de Presu-

1015 *Idem*.

1016 Véase Allan R. Brewer-Carías, “El régimen jurídico de la Reconducción del Presupuesto” en *Estudio de Derecho Público, (Labor en el Senado)*, Tomo I, Caracas, 1983, pp. 197 a 207.

puesto del Estado” (artículo 162.2 constitucional y artículo 15.5 de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados)...

Los artículos antes transcritos revelan que la elaboración del presupuesto y por ende el establecimiento o la creación de una “cantidad y concepto de una cuenta”, esto es, de una partida, requieren del estudio, conocimiento y cumplimiento de unos requisitos de carácter técnico y administrativo que están al alcance de las personas que tienen encomendada la administración de los caudales públicos (en el caso, el Gobernador del Estado), quienes manejan lo relativo a estadísticas sobre el comportamiento registrado en los rubros de rentas (para el presupuesto de los ingresos) y lo relativo a las políticas contenidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social del Estado y los objetivos a cumplir en los Programas, subprogramas, proyectos y demás categorías programáticas.

De manera que es el ejecutivo estatal, el competente para establecer partidas e imputarlas a programas determinados, siendo que los legisladores estatales, en su labor propia de legislar tienen un rol de control previo en esta materia, cuando -entre otras- se supe-dita a su autorización la contratación por parte del gobierno estatal de obras, servicios o adquisiciones que superen lo previsto en el ejercicio presupuestario anual (v. artículo 23 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario del Estado Amazonas) o a la autorización de la Comisión Delegada para “para decretar créditos adicionales y traslados de partidas de conformidad con la ley” (numeral 3 del artículo 34 de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados)¹⁰¹⁷.

Por último, se precisa en la misma norma del artículo 313 que el Ejecutivo Nacional, con la presentación del marco plurianual del presupuesto, de la ley especial de endeudamiento y del presupuesto anual, debe hacer explícitos los objetivos de largo plazo para la política fiscal, y explicar como dichos objetivos serán logrados, de acuerdo con los principios de responsabilidad y equilibrio fiscal.

b. *El contenido del presupuesto*

En los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de Gobierno, se debe establecer de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos responsables para el logro de tales resultados. Éstos se deben establecer en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible. El Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, debe presentar a la Asamblea Nacional la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio (art. 315).

c. *El régimen de los gastos*

En el artículo 314 de la Constitución se recoge, en líneas generales, el régimen de los gastos establecidos en el artículo 227 de la Constitución de 1999, al indicarse que no puede hacerse ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto.

En consecuencia, solo pueden decretarse créditos adicionales al presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre

que el Tesoro Nacional cuente con recursos para atender a la respectiva erogación. A este efecto, se debe requerir previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de la Asamblea Nacional o, en su defecto, de la Comisión Delegada (art. 314).

D. *El financiamiento nacional a los Estados*

En ausencia de competencias tributarias propias de los Estados, el financiamiento de los mismos proviene íntegramente de aportes nacionales, muchos establecidos directamente en la Constitución.

a. *El Situado Constitucional*

El ingreso más importante de los Estados, está constituido por lo que les corresponda por el denominado "Situado Constitucional", que conforme al artículo 167,4 de la Constitución, es una partida del Presupuesto Nacional equivalente a un máximo del veinte por ciento (20%) del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional. En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se debe efectuar un reajuste proporcional del situado.

En todo caso, el porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al Situado Constitucional, no puede ser menor al quince por ciento (15%) del ingreso ordinario, para lo cual se debe tener en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional, sin menoscabo de la capacidad de las administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia (art. 167,5).

Esta partida del Situado Constitucional debe distribuirse entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades¹⁰¹⁸. El monto del situado correspondiente al Distrito Capital, conforme a la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas¹⁰¹⁹ de 2000, se asigna a este pero para ser invertido en el territorio del Distrito Capital.

En todo caso, exige la Constitución que en cada ejercicio fiscal, los Estados deben destinar a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento (50%) del monto que les corresponda por concepto de Situado.

A los Municipios de cada Estado les corresponde, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento (20%) del Situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.

En todo caso, la ley nacional debe establecer los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos pro-

1018 Véase la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de competencias del Poder Público en *G.O.* N° 4153 Extraordinario de 28-12-89

1019 Véase Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas en *G.O.* N° 36.906 del 8 de marzo de 2000 y Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas en *G.O.* N° 37.006 del 3 de agosto de 2000.

venientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo. Esta ley ha sido la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989¹⁰²⁰.

b. *Las asignaciones económicas especiales*

De acuerdo con el artículo 156,16 de la Constitución corresponde al Poder Nacional el régimen y administración de las minas e hidrocarburos; el régimen de las tierras baldías; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.

Sin embargo, prevé dicha norma que la ley nacional debe establecer un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes antes mencionados, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados. En tal sentido es que se ha dictado la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas e Hidrocarburos¹⁰²¹.

c. *El Fondo de Compensación Interterritorial*

Los Estados también tienen como ingresos, los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 167,6), el cual depende del Consejo Federal de Gobierno.

Este Fondo está destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, debe discutir y aprobar anualmente los recursos que se deben destinar al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se deben aplicar dichos recursos.

d. *Las transferencias, subvenciones o asignaciones nacionales*

También se consideran ingresos de los Estados, cualquier transferencia, subvención o asignación especial (art. 167,6) de fondos nacionales, como los fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial (art. 156,13). Entre estos Fondos puede ubicarse el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) establecido desde 1993¹⁰²².

1020 Véase en *G.O.* N° 4153 Extraordinario de 28-11-89. Véase Allan R. Brewer-Carías et al, *Leyes para la Descentralización política de la Federación*, Caracas, 1994.

1021 *G.O.* N° 37.086 de 27-11-2000

1022 Véase la última Reforma Parcial de la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización en *G.O.* N° 37.022 del 25 de agosto de 2000.

2. *El sistema monetario y la coordinación macroeconómica*

Por primera vez en el constitucionalismo venezolano se incorporaron al texto fundamental un conjunto de normas relativas al Banco Central de Venezuela y a la política macroeconómica del Estado, que deben destacarse.

A. *El Banco Central de Venezuela y el sistema monetario*

a. *La política monetaria*

De acuerdo con el artículo 318 de la Constitución, las competencias monetarias del Poder Nacional deben ser ejercidas de manera exclusiva y obligatoria por el Banco Central de Venezuela; cuyo objeto es lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria.

Para el adecuado cumplimiento de su objetivo, el Banco Central de Venezuela tienen entre sus funciones, las de formular y ejecutar la política monetaria, participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria, regular la moneda, el crédito y las tasas de interés, administrar las reservas internacionales, y todas aquellas que establezca la ley.

En cuanto a la unidad monetaria de la República la Constitución declara que es el bolívar¹⁰²³. Sin embargo, dispone la Constitución, que en caso de que se instituya una moneda común en el marco de la integración latinoamericana y caribeña, podrá adoptarse la moneda que sea objeto de un tratado que suscriba la República.

Ahora bien, sobre la política monetaria, la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha admitido que de acuerdo con la Ley del Banco Central de Venezuela a partir de 1974, fue prevista la posibilidad de establecer restricciones o limitaciones a la libre convertibilidad de la moneda, con la peculiaridad a partir de 1992, de haberse acordado sujeta a la celebración de convenios cambiarios entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela:

Como consecuencia de lo anterior, y siendo el Estado venezolano el rector en materia monetaria y financiera, puede éste, cuando lo considere prudente por razones de política económica, establecer regímenes especiales, tales como: promoción e incentivo de determinadas actividades, protección y restricciones como las relativas a la libre convertibilidad de la moneda nacional o control de cambios diferenciales.

En materia de restricciones, se facultó al Banco Central de Venezuela para que convirtiese o no, o bien lo hiciera de forma limitada, la moneda nacional en extranjera. Lo anterior revela que, dichas divisas por ser parte de las reservas internacionales del país y cuya personería ostenta la República, encuentran un régimen de regulación y control ejercido por el Banco Central de Venezuela a quien corresponde de conformidad con su Ley de creación, centralizar las operaciones de negociación y comercio de las mismas.

Igualmente, en este orden de ideas se observa que pueden coexistir legalmente dos mercados cambiarios: uno "libre", en el cual las tasas de cambio fluctúan según el mecanismo de la oferta y la demanda; y otro "controlado", en el cual las divisas pueden

1023 Estimamos que esa regulación es de rango legal. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 226.

ser adquiridas por los particulares siempre y cuando su utilización esté vinculada con la realización de una determinada operación que encuadre dentro de los fines macroeconómicos del Estado. Así para el caso particular de las importaciones se estableció, en los distintos regímenes cambiarios adoptados por el país a lo largo de los últimos años, que las mismas debían estar relacionadas con determinadas categorías de bienes considerados como prioritarios para un determinado momento¹⁰²⁴.

Sobre la potestad del Estado de modificar la paridad cambiaria y desmontar, como en el caso de autos, el sistema de restricciones a la libre convertibilidad de la moneda, la Sala Político Administrativa se refirió en su citada sentencia de 22 de enero de 2002, reiterando anterior jurisprudencia, así:

En efecto, la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, en diversos fallos se pronunció sobre el particular; así, en fecha 16 de noviembre de 1965, caso Automóvil de Francia, C.A., se sostuvo lo siguiente:

Es conveniente advertir, y así lo ha admitido en términos generales la doctrina y la jurisprudencia, que la legislación monetaria que pertenece a la rama del Derecho Público, atinente a la soberanía del Estado, puede ser alterada y de hecho lo es, cuando determinadas circunstancias de orden económico así lo aconsejan, pero frente a esa modificación no es posible hacer valer derechos adquiridos, pues ello involucraría desconocimiento del poder soberano del Estado y a la vez el entramamiento del desarrollo de esa política, con grave perjuicio para la economía nacional y la colectividad. En el sentido expuesto, el Estado, en el desempeño de su gestión, altera la política existente de cambio y sus disposiciones tomadas en el radio de sus atribuciones legales, no implican efectos retroactivos.

Posteriormente, en sentencia n° 514 de fecha 07 de octubre de 1993, en el caso Laboratorios Sánalo C.A., esta Sala Político Administrativa, dejó sentada su posición sobre el particular, bajo las consideraciones siguientes:

...el criterio que ha venido manteniendo reiteradamente esta Corte Suprema, y que aquí se ratifica, de que la paridad cambiaria siempre puede ser modificada por el Estado, siendo contrario a los principios que informan la actividad pública en materia monetaria el sostener que las personas naturales o jurídicas afectadas pueden invocar, en razón de normas derogadas, un derecho adquirido a comprar divisas al tipo de cambio aplicable antes de cada modificación de la paridad cambiaria”.

En igual sentido, sostuvo esta Sala en la citada decisión, respecto a la Conformidad de Importación y del Certificado de Disponibilidad de Divisas, lo siguiente:

Si las conformidades de importación otorgadas por el Ministerio de Hacienda y los certificados de disponibilidad de divisas emanados del Banco Central de Venezuela tuviesen por objeto, como lo pretende la demandante, otorgar a sus destinatarios un derecho adquirido de obtener divisas a un determinado tipo de cambio, que no se puede ver afectado por los ajustes a que haya lugar en las tasas fijadas por el Estado para la compra y venta de moneda extranjera, entonces dichos actos administrativos serían nulos, pues, como ha quedado dicho, este es un asunto de Derecho Público, atinente a la soberanía del Estado, que implica que este último puede modificar la paridad cambiaria cuando lo desee, si estima que determinadas circunstancias de orden económico así lo aconsejan en beneficio de la colectividad, no pudiendo

1024 Sentencia N° 28 de 22-01-2002 en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002 (En prensa).

ningún órgano oficial limitar esta facultad, congelando -si se quiere- el tipo de cambio para favorecer a ciertas personas, ni tampoco los particulares hacer valer un derecho adquirido a beneficiarse del tipo de cambio derogado.

En las operaciones mercantiles en general, el riesgo de cambio lo asume una cualquiera de las partes, según ellas acuerden, y dependiendo del negocio de que se trate; y ésta es una función que no corresponde al Estado, que no debe ni puede garantizar una determinada tasa fija para la compra y venta de divisas.

De modo que las conformidades de importación otorgadas por el Ministerio de Hacienda y los certificados de disponibilidad de divisas emanados del Banco Central de Venezuela, no dan ni pueden dar lugar a un derecho adquirido de obtener divisas a un determinado tipo de cambio; la modificación de la paridad cambiaria, por parte del Estado, no es un hecho ilícito, sino el ejercicio lícito de una facultad soberana; y, en consecuencia, es contrario a derecho reclamar divisas al tipo de cambio previsto en la normativa derogada, o pretender obtener una indemnización por haber tenido derecho a adquirir divisas a un tipo de cambio mayor. Así se declara.”

Finalmente, en sentencia n° 5 de fecha 20 de enero de 1998, esta Sala tuvo nuevamente la oportunidad de pronunciarse sobre el tema en referencia en el caso de Cartonajes Florida C.A., ratificando, una vez más el criterio jurisprudencial antes trascrito y dejando sentada su posición sobre las solicitudes de divisas que se encontraran en trámite para la fecha de eliminación del control de cambios, cuando señaló:

Al respecto, se observa que según lo dispuesto en el artículo 4° de la referida Resolución n° 87.07-01 del 07 de julio de 1987, el Banco Central de Venezuela debía verificar los recaudos exigidos en el artículo 3° de dicha Resolución -ya indicados en el texto de este fallo (página 36)- luego de lo cual debía proceder a conformar en el mismo texto del Certificado de Disponibilidad de Divisas el monto que resultase de la importación respectiva, y a transferir las correspondientes divisas, previo el pago del correspondiente contravalor en bolívares, a la cuenta que indicase el banco tramitador, en la medida que las obligaciones derivadas de la carta de crédito se hiciesen exigibles.

Dicho artículo 4° señalaba además que la transferencia debía efectuarse dentro del plazo de veinticinco (25) días hábiles bancarios, a contar del momento del vencimiento del plazo de ciento veinte (120) días continuos contados a partir de la fecha del conocimiento de embarque, guía aérea, conocimiento de embarque terrestre o guía de encomienda, según el caso, cuando los recaudos indicados en el referido artículo 3° fuesen consignados al Instituto emisor antes de dicho vencimiento, o dentro del lapso de veinticinco (25) días hábiles bancarios contados a partir de la fecha de la respectiva consignación si los recaudos fueron presentados luego de vencidos (sic) el lapso de 120 días continuos... (*omissis*)

Ahora bien, los conocimientos de embarque que se corresponden con las operaciones efectuadas (cuyas traducciones corren insertas a los folios 278 l 281, 291 al 293 y 307 al 309 son de fechas 22 de noviembre y 16 de diciembre de 1988, lo que significa que para el 14 de marzo de 1989, fecha en que entra en vigor el Decreto n° 76 mediante el cual el Ejecutivo Nacional ordena al Banco Central de Venezuela abstenerse de suministrar divisas conforme al régimen cambiario eliminado por dicho Decreto, no estaba vencido el lapso de 120 días contados a partir de la fecha del conocimiento de embarque, por lo que ni siquiera habían empezado a correr los 25 días hábiles bancarios de los que disponía el ente emisor para la revisión de la documentación necesaria a los efectos de manifestar su conformidad mediante el cargo en la cuenta correspondiente del contravalor en bolívares y la transferencia de las divisas a la cuenta indicada por el banco tramitador (*omissis*).

Distinto hubiese sido si todos los lapsos previstos en la normativa -establecidos a favor de la administración- estuviesen vencidos: en tal supuesto, vigente como se encontraba la manifestación de voluntad de la República, si una empresa solicitante de divisas hubiere consignado todos los recaudos necesarios, el Banco Central de Venezuela debía constatar dentro del lapso previsto en la Resolución n° 87-07-01 tal circunstancia, dar su conformidad con la venta de divisas solicitada y concluir la operación, de manera que su mora no podría servir de excusa para justificar el incumplimiento de una actividad reglada. Así se declara...

En efecto, siendo el Estado rector en el ámbito monetario, en el cual puede variar libremente la paridad cambiaria, por ser dicha materia perteneciente al Derecho Público atinente a la soberanía del Estado, y visto que ha sido criterio pacífico y reiterado de esta Sala que no pueden hacerse valer derechos adquiridos sobre el actuar administrativo y que, tanto la conformidad de importación como el certificado de disponibilidad de divisas, lo único que acreditan es el cumplimiento por parte del solicitante de los requisitos exigidos para su obtención, pero que dicho otorgamiento está sujeto a la conveniencia de determinada política monetaria del Estado en un momento dado; es por lo que este Supremo Tribunal considera improcedente el alegato sustentado por la parte recurrente, en el sentido de que le sean reconocidos sus derechos a obtener divisas preferenciales, ello por cuanto implicaría una contradicción a la naturaleza misma del régimen de control de cambios diferenciales. Por lo tanto, la recurrente no podría hacer valer derechos adquiridos con fundamento en las solicitudes que se encontraban en trámite para el momento en que fue derogado el régimen de restricciones y en el cual el lapso de verificación de la documentación respectiva por parte del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Venezuela, no se encontrase vencido para la fecha en que fue desmontado el régimen de control de cambio. Razón por la cual considera este Supremo Tribunal improcedentes tales derechos sobre las divisas cuya tramitación se encontraba pendiente de decisión por parte de las autoridades ya señaladas. Así se declara¹⁰²⁵.

b. *La autonomía del Banco Central de Venezuela y sus limitaciones*

La Constitución precisa, además, que el Banco Central de Venezuela es persona jurídica de derecho público con autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas de su competencia; y debe ejercer sus funciones en coordinación con la política económica general, para alcanzar los objetivos superiores del Estado y la Nación (art. 318). La Ley última reforma de Ley del Banco Central de Venezuela es de 2002¹⁰²⁶.

Esta autonomía, sin embargo, se encuentra limitada por las regulaciones que la propia Constitución establece con la previsión de responsabilidades y de normas de control¹⁰²⁷; y además, por la remisión a la Ley, a tal punto que puede neutralizarse completamente, politizándose la gestión de la Institución. Ello deriva de las siguientes previsiones: en *primer lugar*, la posibilidad de regularse legalmente la remoción del Directorio del Banco por incumplimiento de metas y objetivos de la política

1025 *Idem*.

1026 G.O. N° 5.606 Extraordinario del 18 de octubre de 2002. Véase en general, Véase Isabel C. Medina Ortiz, "Comentarios acerca de las normas constitucionales y legales que regulan el funcionamiento del Banco Central de Venezuela", en *Revista del Tribunal Supremo de Justicia*, N° 8, Caracas, 2003, pp. 357-389.

1027 Véase nuestro voto salvado sobre esto en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 227, 228 y 302.

monetaria; en *segundo lugar*, la obligatoriedad de rendición de cuenta de su actuación, metas y resultados respecto de sus políticas, ante la Asamblea Nacional; en *tercer lugar*, la previsión de inspección y vigilancia del Banco por parte de la Superintendencia de Bancos; en *cuarto lugar*, la aprobación por la Asamblea Nacional del Presupuesto de gastos de funcionamiento e inversiones del Banco (art. 319); y por *último*, conforme con la Disposición Transitoria Cuarta, la intervención de la Asamblea Nacional en la designación y ratificación de los miembros del Directorio del Banco (ord. 8).

Con este esquema constitucional, lamentablemente, la consagrada autonomía del Banco Central de Venezuela puede ser minimizada, pudiendo abrirse campo para la politización de la Institución.

c. *Responsabilidad*

En efecto, de acuerdo con el artículo 319 de la Constitución el Banco Central de Venezuela se rige por el principio de responsabilidad pública, a cuyo efecto debe rendir cuenta de las actuaciones, metas y resultados de sus políticas, ante la Asamblea Nacional, de acuerdo con la ley.

También debe rendir informes periódicos sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas del país y sobre los demás asuntos que se le soliciten, incluyendo los análisis que permitan su evaluación.

Dicha norma establece, además que el incumplimiento sin causa justificada del objetivo y de las metas que tiene asignado el Banco, dará lugar a la remoción del directorio y a sanciones administrativas, de acuerdo con la ley.

d. *El control sobre el Instituto emisor*

La Constitución establece, además, que el Banco Central de Venezuela está sujeto al control posterior de la Contraloría General de la República y a la inspección y vigilancia del organismo público de supervisión bancaria, (Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras), el cual debe remitir los informes de las inspecciones que realice, a la Asamblea Nacional.

En cuanto al presupuesto de gastos operativos del Banco Central de Venezuela, el mismo requiere de la discusión y aprobación de la Asamblea Nacional, y sus cuentas y balances deben ser objeto de auditoría externa en los términos que fije la ley (art. 319).

B. *La coordinación macroeconómica*

El nuevo texto constitucional, por último, en materia económica, estableció un conjunto de normas sobre la coordinación macroeconómica, también de carácter novedoso.

a. *La estabilidad económica*

El artículo 320 de la Constitución formula, el principio general, que el Estado debe promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la

economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social (art. 320).

b. *La armonización de la política económica*

Para facilitar el logro de los objetivos macroeconómicos, el Ministerio responsable de las finanzas y el Banco Central de Venezuela deben contribuir a la armonización de la política fiscal con la política monetaria. Sin embargo, queda claro que en el ejercicio de sus funciones, el Banco Central de Venezuela no está subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no puede convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias.

La actuación coordinada del Poder Ejecutivo y del Banco Central de Venezuela se debe materializar mediante un acuerdo anual de políticas, en el cual se deben establecer los objetivos finales de crecimiento y sus repercusiones sociales, balance externo e inflación, concernientes a las políticas fiscal, cambiaria y monetaria; así como los niveles de las variables intermedias e instrumentales requeridos para alcanzar dichos objetivos finales. La ley debe establecer las características del acuerdo anual de política económica y los mecanismos de rendición de cuentas.

Por otra parte, dicho acuerdo debe ser firmado por el Presidente del Banco Central de Venezuela y el titular del Ministerio responsable de las finanzas, y se debe divulgar en el momento de la aprobación del presupuesto por la Asamblea Nacional.

Es responsabilidad de las instituciones firmantes del acuerdo, que las acciones de política sean consistentes con sus objetivos, por lo que en dicho acuerdo se deben especificar los resultados esperados, las políticas y las acciones dirigidas a lograrlos.

c. *El Fondo de Estabilización Macroeconómica*

La Constitución exige el establecimiento por Ley del Fondo de Estabilización Macroeconómica destinado a garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles nacional, regional y municipal, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios.

Las reglas de funcionamiento de este fondo, que ya ha sido creado legalmente¹⁰²⁸, debe tener como principios básicos, la eficiencia, la equidad y la no discriminación entre las entidades públicas que aporten recursos al mismo (art. 321).

V. EL RÉGIMEN TRIBUTARIO

El régimen tributario de la Constitución, respecto del cual formulamos diversas propuestas¹⁰²⁹, lamentablemente no quedó integrado constitucionalmente y resultó

1028 Ley que crea el Fondo para la Estabilización macroeconómica en *G.O.* N° 37.827 del 27-11-2003.

1029 Véase, Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, *op. cit.*, Tomo III, pp. 253 a 286; y *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo II, (9 septiembre-17 octubre), Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, *op. cit.*, pp. 53 a 91.

con una dispersión e insuficiencia injustificable. Las siguientes, sin embargo, son las normas más destacadas en esta materia¹⁰³⁰, las cuales han sido desarrolladas en el Código Orgánico Tributario¹⁰³¹.

1. *Los principios del sistema tributario*

A. *La justa distribución de las cargas*

En forma casi idéntica que lo establecido en el artículo 223 de la Constitución de 1961, el artículo 316 de la Constitución de 1999 dispuso que el sistema tributario debe procurar la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del contribuyente¹⁰³², atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población, y se sustentará ello en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos¹⁰³³. La tributación, en todo caso, tiene como límite, los derechos y garantías constitucionales¹⁰³⁴.

La Sala Constitucional en sentencia N° 1304 de 19 de julio de 2001 (Caso: *Plastilago vs. Municipio Miranda Estado Zulia*) ha precisado el sentido de los conceptos contenidos en esta norma, así:

Los apoderados judiciales de las accionantes denunciaron la violación del principio constitucional de progresividad contenido en el artículo 223 de la Constitución de 1961 y, actualmente, en el artículo 316 de la Constitución de 1999. Este alegato se fundamenta en que los artículos 3 y 4 de la Ordenanza impugnada, al establecer como base imponible el peso que los vehículos sean capaces de transferir temporalmente al pavimento por don-

1030 Véase en general, Gabriel Ruán Santos, "Principios substantivos de la tributación en la Constitución de 1999", en *Revista de Derecho Corporativo*, Vol. 1, N° 2, Caracas, 2001, pp. 11-38; Moisés Ballenilla Tolosa y otros, "El régimen tributario constitucional", en *Comentarios a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*", Vadell Hermanos Editores, Caracas, 2000, pp.117-148; Alejandro R. Van Der Velde; Antonio Planchart Mendoza; Pedro B. Caraballo, "Análisis del Régimen Tributario en la Nueva Constitución (II Parte)", en *Boletín Tributario TPA* (Noviembre-Diciembre). Caracas, 2000, pp. 1-10; Adriana Vigilancia García, "El poder tributario antes y después de la Constitución de 1999", en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 3 (julio-diciembre), Editorial Sherwood, Caracas, 2000, pp. 187-228; Véase Hildegard Rondón de Sansó, *Análisis de la Constitución venezolana de 1999*, Editorial Ex Libris, Caracas, 2001, pp. 298 y ss.

1031 Ley N° 42. Código Orgánico Tributario en G.O. N° 37.305 del 17-10-2001

1032 Sobre el estatuto de los contribuyentes, véase Roquefélix Arvelo Villamizar, *El estatuto del contribuyente en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999*, Paredes Editores, Caracas, 2000, pp. 43 y ss.

1033 Véase la propuesta de ampliación de esta norma que formulamos en nuestros votos salvados, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 53 a 91, 218 y 295 y ss.

1034 Véase Juan D. Alfonzo Paradisi, "El Poder Tributario y los derechos y garantías constitucionales como límites a su ejercicio", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 3151-3184; Dagmar Albornoz, "Constitución económica, régimen tributario y tutela judicial efectiva", en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 5 (julio-diciembre), Editorial Sherwood, Caracas, 2001, pp. 7-20.

de circulan o directamente al suelo del territorio municipal, no ha tomado en consideración la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de dicha obligación tributaria, siendo el valor del vehículo la única magnitud que permite medir la real capacidad económica de los contribuyentes.

En tal sentido, esta Sala observa que, efectivamente, el artículo 316 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que ratifica en la materia lo dispuesto en el artículo 223 de la Carta precedente, pauta que: “*El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del o la contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población; para ello se sustentará con un sistema eficiente para la recaudación de los tributos.*” (subrayado de la Sala)

Pero como puede deducirse claramente de su redacción, se trata de una norma programática, que contiene una especie de ideal hacia el cual debe mirar la política tributaria.

De acuerdo al *Diccionario de la Lengua Española*, procurar es “*hacer diligencias o esfuerzos para que suceda lo que se expresa*”. El Constituyente no está *exigiendo* el cumplimiento del principio de progresividad en todos y cada uno de los tributos en los distintos niveles político-territoriales. En estricto sentido, el principio de progresividad sólo es aplicable plenamente en aquellos impuestos directos que tienen como base imponible los ingresos del contribuyente. Así, el impuesto sobre la renta es un ejemplo característico de tributo en el cual el principio de progresividad es no sólo deseable sino imperativo. Pero los impuestos indirectos, debido a su naturaleza, impiden muchas veces la aplicación del principio de progresividad. Este es el caso, por ejemplo, del impuesto al valor agregado.

El valor del vehículo que genera el pago de la patente correspondiente, no es un indicativo técnicamente fundado para determinar la capacidad del contribuyente. Efectivamente, se trata de un tributo directo, pero por su propia naturaleza es imposible establecer una base imponible que mida la real capacidad económica de los sujetos contribuyentes.

Por otra parte, el principio de progresividad choca contra la realidad social y económica del país, que ha visto desarrollar en los últimos años un sistema impositivo moderno marcado lamentablemente por su carácter regresivo, pero que es mucho más efectivo para evitar la evasión fiscal. Tal es el caso del impuesto al valor agregado (IVA) y, en las oportunidades en que ha habido graves crisis fiscales en virtud del descenso de los precios del petróleo, el impuesto al débito bancario (IDB), tan eficiente para la obtención de los recursos del Estado. Si se acogiera el criterio expuesto por las accionantes en el sentido de que esta norma constitucional no es una norma de carácter programático, sino imperativo tributario como los indicados o cualquier impuesto al consumo, sería inconstitucional.

En consecuencia, en la medida que el principio de progresividad está contenido en una norma de carácter programático y no imperativo, la denuncia de inconstitucionalidad de los artículos 3 y 4 de la Ordenanza de Patente de Vehículos del Municipio Miranda del Estado Zulia, es improcedente; y así se declara¹⁰³⁵.

1035 Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001 (En prensa).

B. *El principio de la legalidad tributaria*

En cuanto a la legalidad tributaria¹⁰³⁶, el artículo 317 de la Constitución fundió lo establecido en los artículos 224 y 226 de la Constitución de 1961¹⁰³⁷, regulando los siguientes aspectos:

No podrá cobrarse impuesto, tasa, ni contribución alguna que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones y rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por la leyes ...

Toda ley tributaria fijará su lapso de entrada en vigencia. En ausencia del mismo se entenderá fijado en sesenta días continuos. Esta disposición no limita las facultades extraordinarias que acuerde el Ejecutivo Nacional en los casos previstos por esta Constitución.

El primer párrafo transcrito, sin embargo, varió la redacción que tenía el principio en la Constitución de 1961, al exigir que “las exenciones y rebajas” (desapareciendo inexplicablemente, del léxico constitucional, la “exoneración”) así como cualquier forma de incentivo fiscal, debe estar previsto, necesariamente, en la Ley. En la versión aprobada en segunda discusión y que se publicó para el referendo, sin embargo, se indicó que la ley en referencia era la ley *de creación* del Tributo, lo que implicaba, por ejemplo, en una forma totalmente injustificada e innecesaria, la imposibilidad de regímenes fiscales como los establecidos para zonas francas, mediante las leyes respectivas que, por supuesto, no son las que crean los tributos respecto de los cuales se establecen las exenciones y demás incentivos fiscales. Esto, en todo caso, se “corrigió” en el texto publicado en la *Gaceta Oficial*

El principio de la legalidad tributaria, por supuesto, también rige para el establecimiento del régimen de sanciones e ilícitos tributarios¹⁰³⁸.

C. *Los diversos tipos tributos*

El artículo 317, antes indicado, hace referencia a los “impuestos, tasas y contribuciones” que son los diversos tributos que conforman el sistema tributario. Esta clasificación tradicional de los tributos ha sido analizada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia N° 670 de 6 de julio de 2000 (Caso: *Impugnación de la Ordenanza sobre Contribución por Consumo de Cerveza, Municipio San Carlos, Estado Cojedes*), así:

1036 Véase Eduardo E. Meier García, “Reflexiones sobre el sistema tributario y el principio de legalidad tributaria en la Constitución de 1999”, en *Revista de Derecho Corporativo*, Vol. 2, N° 1, Caracas, 2002, pp. 73-124; Eduardo E. Meier García, “La interpretación de la norma tributaria en la Constitución de 1999”, en *Revista Derecho Tributario*, N° 89 (octubre-diciembre), Caracas, 2000, pp. 7-36.

1037 Véase nuestro voto salvado sobre esta norma en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 220 a 226.

1038 Véase Carlos E. Weffe H., “Constitución y Proceso Penal Tributario”, en *Revista de Derecho Tributario*, N° 100 (julio-septiembre). Legislec Editores, Caracas, 2003, pp. 221-268; Ezra Mizrahi, “Reforma del régimen tributario y sancionabilidad de los ilícitos en la Constitución de 1999”, en *Revista Derecho Tributario*, N° 92 (julio-septiembre). Legislec Editores, Caracas, 2001, pp. 41-60.

En efecto, la clasificación tradicional de los tributos, los divide en impuestos, tasas y contribuciones especiales; diferenciándose los impuestos por una parte, de las tasas y contribuciones por la otra, en el hecho de que en la configuración del hecho imponible para el caso de las tasas y las contribuciones especiales, atiende necesariamente a la realización de una actividad estatal que incide directamente sobre el sujeto pasivo del tributo, siendo que en el caso de los impuestos tal actividad estatal específica, se encuentra ausente dentro de la configuración del hecho imponible.

Así, el término *tasas*, desde el punto de vista tributario, se refiere a aquellos tributos cuyo hecho imponible radica en la utilización de un servicio público, un bien del dominio público o que esté relacionado con una actividad estatal que beneficie de modo particular al sujeto pasivo de la obligación tributaria. Este sería el caso de las tasas aeroportuarias o por la utilización de un parque nacional.

Por su parte, las *contribuciones especiales*, son aquellos tributos en los que el sujeto pasivo de la obligación tributaria, lo es en virtud de una actividad previa de la administración, que suponga para este un beneficio o un aumento en el valor de sus bienes (vgr. la realización de obras públicas o el establecimiento de servicios públicos).

Finalmente, dentro de la tipología de los tributos, se encuentran la denominación de *impuestos*, que suponen un aporte que realizan los particulares con el objeto de colaborar en la realización de los fines del Estado en razón de su capacidad económica, sin que se encuentre presente una contraprestación específica y directa, aún cuando el mismo siempre se verá beneficiado de manera indirecta¹⁰³⁹.

D. *Prohibición de la tributación confiscatoria*

El artículo 3176 de la Constitución, además, establece en forma expresa, lo que constituye una novedad en nuestro ordenamiento constitucional, que es el principio de que “ningún tributo puede tener efecto confiscatorio”. Ello lo propusimos repetidamente en los debates¹⁰⁴⁰, siguiendo la tendencia existente en el derecho comparado¹⁰⁴¹.

La Sala Constitucional en sentencia N° 307 de 6 de marzo de 2001 (Caso: *Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio del Municipio San Joaquín del Estado Carabobo*) ha tenido ocasión de tratar el tema de las tributaciones confirmatorias, a admitir que el *desideratum* establecido en el artículo 317 de la Constitución se hace extensivo a las sanciones o mecanismos coercitivos empleados por el legislador a los efectos de obtener, por parte de los sujetos pasivos o deudores tributarios, el exacto cumplimiento de su obligación fiscal. La Sala, en efecto, al analizar las multas establecidas en la Ordenanza y la denuncia de su carácter confiscatorio, señaló:

1039 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 83, (julio-septiembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 196 y ss.

1040 Véase, Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo II, p. 279; y Tomo III, pp. 70 y ss.

1041 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Les protections constitutionnelles et légales contre les impositions confiscatoires”, *Rapports Generaux. XIII Congrès International de Droit Comparé*, Montreal 1990, pp. 795 a 824. Véase también en Allan R. Brewer-Carías, *El Poder Público: Nacional Estatal y Municipal*, Tomo II, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, San Cristóbal 1996, pp. 85 y ss.

Sobre este particular, observa esta Sala Constitucional que el *principio de no confiscación* se encuentra consagrado en el ordenamiento constitucional venezolano como una garantía de eficacia del derecho a la propiedad, derecho este, también de configuración constitucional. Así, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se establece dentro del Capítulo VII "*De los derechos económicos*", en los artículos 115 y 116 el derecho a la propiedad y la correlativa garantía de no confiscación, en los términos que a continuación se exponen... Asimismo, dicho derecho se encuentra igualmente consagrado en normas legales preconstitucionales... (art. 545 del Código Civil).

Por su parte, el artículo 317 constitucional consagra la no confiscación como postulado expreso que todo legislador tributario debe atender, es decir, todo órgano titular de la potestad de legislar en materia tributaria se encuentra en el deber de respetar, en sus actos normativos, ese principio de no confiscación contemplado en la Carta Magna. Resulta casi innecesario advertir que aun cuando el comentado artículo 317 señale que "*ningún tributo tendrá efectos confiscatorios*", tal *desiderátum* se hace extensivo a las sanciones o mecanismos coercitivos empleados por el legislador a los efectos de obtener, por parte de los sujetos pasivos o deudores tributarios, el exacto cumplimiento de su obligación fiscal, de lo contrario, se perdería la armonía existente con el resto de la normativa constitucional...

Con base a las normas anteriormente expuestas, contempladas en la Máxima Ley nacional, se observa que si bien la propiedad es un derecho sujeto a determinadas limitaciones que deben encontrarse acorde con ciertos fines, tales como la función social, la utilidad pública y el interés general, tales limitaciones deben ser establecidas con fundamento en un texto legal, siempre y cuando las referidas restricciones no constituyan un menoscabo *absoluto o irracional* del aludido derecho de propiedad. Esto es, que imposibilite de tal forma la capacidad patrimonial de los particulares que termine extinguiéndola.

En el ámbito tributario, la vulneración del derecho de propiedad, se pone de manifiesto cuando tal como asienta el tratadista Héctor Villegas, "el Estado se apropia indebidamente de los bienes de los contribuyentes, al aplicar un gravamen en el cual el monto llega a extremos insoportables, desbordando así la capacidad contributiva de la persona, vulnerando por esa vía indirecta la propiedad privada, e impidiéndole ejercer su actividad". (Villegas, Héctor. *Relatoria General de las XIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario* celebradas en Buenos Aires del 4 al 7 de Septiembre de 1989, tema: "Las Garantías Constitucionales ante la Presión del Conjunto de Tributos que Recaen sobre el Sujeto Contribuyente", pág. 27).

En tal sentido, esta Sala observa que la vulneración del derecho de propiedad como consecuencia del pago de un tributo confiscatorio, ha sido expresamente proscrito por el Constituyente de 1999, en el ya citado artículo 317 constitucional que establece -se reitera- que "*ningún tributo puede tener efecto confiscatorio*" y tiene su fundamento directo en la norma consagrada en el artículo 316 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que dispone que "*el sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del o de la contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población*". Siendo esto así, surge evidente la conclusión de que a los Poderes Públicos les está prohibido el establecimiento de tributos o sanciones tributarias -siendo que estas últimas son formas coercitivas de procurar la efectiva recaudación de las contribuciones de los particulares a las cargas públicas- que puedan amenazar con absorber una parte sustancial del derecho a la propiedad del contribuyente, con la negativa consecuencia que tal situación conlleva, al extinguir la fuente generadora del tributo y posterior daño que tal situación ejerce en la ya mermada economía del país.

El efecto confiscatorio es, quizás, uno de los vicios de más difícil delimitación en la dinámica de la actuación tributaria de los Poderes Públicos, entre otras razones, por cuanto existe la posibilidad de que un tributo aisladamente concebido no constituya *per se* un acto confiscatorio; ahora bien, no puede olvidar esta Sala que la capacidad contributiva del contribuyente es una sola y esta capacidad puede verse afectada por una pluralidad de tributos establecidos por los diferentes niveles de gobierno del sistema federal venezolano. La situación anteriormente descrita, hace que en la mayoría de los casos, para la comprobación de la violación a la garantía de no confiscación se requiera de una importante y necesaria actividad probatoria por parte de los accionantes; sin embargo, en el caso de autos, esta Sala se encuentra frente a una infracción tributaria que deviene de la omisión de un deber formal, a la cual se le establece una sanción (multa) que a discreción de la administración tributaria municipal puede variar entre el cincuenta por ciento (50 %) y el cien por ciento (100 %) del monto total causado por concepto de patente de industria y comercio, siendo que la aplicación máxima de la referida sanción pudiera dar lugar a la duplicación del monto con el cual debe contribuir los particulares a las cargas públicas del Municipio San Joaquín del Estado Carabobo.

La norma impugnada advierte, asimismo, que esta sanción se dicta sin perjuicio de que se efectúen los reparos correspondientes.

Del razonamiento anteriormente expuesto, estima esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que al ser la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio del Municipio San Joaquín del Estado Carabobo un acto normativo de carácter general y abstracto que la administración tributaria local debe ejecutar en virtud del principio de legalidad que informa la actuación de la administración, existe una amenaza cierta de que se dicten multas contra los accionantes en virtud del Parágrafo Único del artículo 53 de la ordenanza impugnada, el cual -según puede presumirse en sede cautelar- resultaría conculcatorio del derecho a la propiedad de las empresas accionantes.

Asimismo observa esta Sala, que la aplicación efectiva de la normativa impugnada podría causar a las accionantes daños de difícil reparación por la sentencia definitiva, ya que podría mermar de manera significativa, el patrimonio de dichas accionantes, afectando el normal desarrollo de su actividad lucrativa, tomando en cuenta que la dificultad de obtener el reintegro de cantidades pagadas, posiblemente de manera indebida, representa un perjuicio que difícilmente podrá ser reparado por la sentencia que decida la acción principal. Además, el pago de una sanción tributaria que pudiera resultar exagerado y desproporcionado, supone el hecho de efectuar un desembolso que representa un sacrificio o un esfuerzo económico, que podría significar un desequilibrio patrimonial que justifica la inaplicación de la normativa impugnada¹⁰⁴².

E. *El principio pecuniario de la obligación tributaria*

En el artículo 317 de la Constitución, se recogió, mal ubicado, el principio del artículo 225 de la Constitución de 1961, según el cual “no podrán establecerse obligaciones tributarias pagaderas en servicios personales”.

F. *El régimen sancionatorio*

En la nueva Constitución, con un criterio excesivamente represivo, se estableció que la evasión fiscal, sin perjuicio de otras sanciones establecidas por la ley,

1042 Véase en *Revista de Derecho Público*, 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001 (En prensa).

debe ser castigada penalmente; y en el caso de los funcionarios públicos, la ley debe establecer el doble de la pena (art. 317)¹⁰⁴³.

G. *El régimen de la Administración Tributaria*

Finalmente, en el mismo artículo 317, recogiendo parcialmente nuestra propuesta¹⁰⁴⁴, se estableció el principio de que la administración tributaria nacional debe gozar de autonomía técnica, funcional y financiera de acuerdo con lo aprobado por la Asamblea Nacional y su máxima autoridad debe ser designada por el Presidente de la República, de conformidad con las normas previstas en la ley. En 2001 se sancionó la Ley N° 53, Ley del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria¹⁰⁴⁵

2. *Las competencias tributarias nacionales y la regulación del régimen tributario estatal y municipal*

La Constitución de 1999 siguió la tendencia constitucional anterior de vaciar a los Estados de competencias tributarias, y centralizó aún más el Estado al atribuir al Poder Nacional potestad para regular y limitar el ejercicio de sus competencias, por los Estados y Municipios, lo que constituye una contradicción con la declaración de los Estados y Municipios como entidades autónomas (art. 159, 168)¹⁰⁴⁶.

A. *Las competencias tributarias nacionales exclusivas*

El artículo 156, ordinal 12 de la Constitución define el ámbito de la competencia exclusiva del Poder Nacional en relación con la potestad tributaria, y establece cuáles son los tributos nacionales:

12. La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas

1043 Véase el Código Orgánico Tributario, *G.O.* N° 37.305 del 17 de octubre de 2001. Véase Carlos E. Weffe H., "Constitución y Proceso Penal Tributario", en *Revista de Derecho Tributario*, N° 100 (julio-septiembre). Legislec Editores, Caracas, 2003, pp. 221-268; Ezra Mizrahi, "Reforma del régimen tributario y sancionabilidad de los ilícitos en la Constitución de 1999", en *Revista Derecho Tributario*, N° 92 (julio-septiembre). Legislec Editores, Caracas, 2001, pp. 41-60.

1044 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 86.

1045 *G.O.* N° 37.320 del 8 de noviembre de 2001

1046 Véase en general, Manuel Rachadell, "La distribución del poder tributario entre los diversos niveles del Poder Público según la Constitución de 1999", en *Revista de Derecho Administrativo*, N° 8 (enero-abril). Editorial Sherwood, Caracas, 2000, pp. 179-205; Adriana Vigilancia García, "Menú para la armonización y coordinación de la potestad tributaria de Estados y Municipios. Algunas reflexiones", en *Revista de Derecho Tributario*, N° 99 (abril-junio). Legislec Editores, Caracas, 2003, pp. 9-26; Adriana A. Vigilancia, "Menú para la armonización y coordinación de la potestad tributaria de Estados y Municipios. Algunas reflexiones", *Revista de Derecho Constitucional*, N° 6, enero-diciembre-2002, Editorial Sherwood, Caracas, 2003, pp. 213 a 230.

del tabaco, y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta Constitución y la ley.

La Sala Constitucional, con fundamento en esta norma, por ejemplo ha declarado inconstitucional una Ordenanza municipal, la Ordenanza sobre Contribución por Consumo de Cerveza con Contenido Alcohólico, que había sancionado el Concejo Municipal del Municipio San Carlos del Estado Cojedes, mediante la cual se creó un tributo que gravaba, tal como lo expresaba el texto del artículo 2 de la precitada Ordenanza, justamente el consumo de una bebida alcohólica, en el caso concreto de cerveza con contenido alcohólico; habiéndose diseñado el tributo de manera que el hecho cuya realización daba lugar al nacimiento de la obligación tributaria, era la venta que los distribuidores al mayor hacían a expendedores al detal o a consumidores que adquirieran los productos de estos distribuidores al mayor para su consumo propio. La sala anuló la Ordenanza con base en los siguientes razonamientos:

De lo anterior, resulta patente para esta Sala que el hecho imponible del tributo consagrado en la Ordenanza sobre Contribución por Consumo de Cerveza con Contenido Alcohólico, es sin duda alguna el consumo, aún cuando, como se señalara anteriormente, el hecho imponible se verifica cuando es realizada la venta del producto (cerveza con contenido alcohólico). Afirmo esta Sala que el hecho imponible es el consumo y no las ventas, pues la razón por la cual el legislador municipal estableció como hecho generador del nacimiento de la obligación el momento en que los distribuidores al mayor vendían el producto (al igual que ocurre a nivel nacional en el caso de la Ley de Impuesto al Valor Agregado), se funda en un criterio de operatividad, que adopta la presunción de que aquella persona que adquiera un bien del comercio lo hace para su consumo; esto, debido a la gran dificultad que supondría para la administración tributaria municipal, determinar el momento en que en definitiva la persona consume el producto adquirido de una relación comercial, que en el caso de autos, sería el momento en que el consumidor final bebiese efectivamente el contenido de la botella o lata de cerveza.

Asimismo, debe advertir esta Sala que el tributo establecido no es, como expresamente lo sostiene la Ordenanza sobre Contribución por Consumo de Cerveza con Contenido Alcohólico, una contribución sino un impuesto¹⁰⁴⁷.

Con base en lo anterior, y conforme a lo establecido en el mencionado artículo 156, ordinal 12 de la Constitución que atribuye al Poder Público Nacional competencia en materia de “los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas cigarrillos y demás manufacturas del tabaco”, la Sala Constitucional determinó que el Concejo Municipal del Municipio San Carlos del Estado Cojedes al dictar la Ordenanza sobre Contribución por Consumo de Cerveza con Contenido Alcohólico, no se había mantenido dentro de los límites que la propia Constitución establece y los transgredió usurpando funciones del nivel nacional de gobierno, señalando:

De la norma transcrita (art. 156,12), se evidencia de forma palmaria la abierta y flagrante inconstitucionalidad en que ha incurrido el Municipio San Carlos del Estado Cojedes al promulgar la Ordenanza sobre Contribución por Consumo de Cerveza con Contenido Alcohólico puesto que tanto el Constituyente de 1999, como el Constituyen-

1047 Véase en *Revista de Derecho Público*, 83, (julio-septiembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 196 y ss.

te de 1961 -al establecer en el ordinal 8º del artículo 136, que era competencia exclusiva del Poder Nacional el establecimiento de los impuestos que recayesen sobre la producción y consumo de bienes tales como alcoholes y licores-, había dejado fuera del ámbito de las potestades tributarias del Poder Municipal el establecimiento de tributos sobre el consumo de bebidas con contenido alcohólico¹⁰⁴⁸.

Pero los tributos que son de la competencia exclusiva del Poder Nacional no se agotan en los enumerados en el artículo 156,12 de la Constitución, pues también lo son todos aquellos que gravan las materias atribuidas a la competencia del Poder Nacional conforme a la enumeración de dicho artículo. Así, la Sala Constitucional ha considerado, por ejemplo, que los impuestos que gravan las empresas de telecomunicaciones corresponden en exclusiva al Poder Nacional, en virtud de que esa materia es de la competencia nacional (art. 156,28 y la legislación sobre ella corresponde también al Poder Nacional (art. 156,32). Así lo ha decidido en sentencia N° 726 de 23 de mayo de 2002 (Caso: *CANTV vs. Municipio San Cristóbal, Estado Táchira*), señalando:

Conforme a las normas transcritas y al criterio jurisprudencial citado, se evidencia que los Municipios gozan de una potestad tributaria constitucional que se encuentra limitada y debe ejercerse de acuerdo a lo previsto en la propia Constitución y en las leyes. Por ello, la creación y aplicación, mediante la Ordenanza Municipal del Impuesto sobre Patente de Industria y Comercio, Servicio e Índole Similar, dictada por el Municipio San Cristóbal del Estado Táchira y publicada en la *Gaceta Municipal* N° 20 Extraordinario de fecha 31 de octubre de 1994, específicamente el contenido en el artículo 40 de la referida Ordenanza, en el Código III. I. 1.18 del Clasificador de Actividades Económicas, referente a la actividad de las Empresas de Teléfonos, de Radio, Equipos de Comunicaciones y Similares a las cuales grava con una alícuota impositiva del 3% anual y un mínimo tributable de Bs. 60.000,00, representa una invasión a la competencia del Poder Legislativo Nacional¹⁰⁴⁹.

Este criterio lo había establecido la antigua Corte Suprema de Justicia, y se encuentra reafirmado en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 2000, conforme lo expuso la Sala Constitucional en sentencia N° 1451 de 29-11-2000 (Caso: *CANTV vs. Concejo Municipal del Municipio San Cristóbal, Estado Táchira*), así:

Conforme a las normas antes transcritas, se evidencia que los Municipios gozan de una potestad tributaria constitucional, que se encuentra limitada y debe ejercerse de acuerdo a lo previsto en la propia Constitución y las leyes. Por ello, la creación y aplicación del impuesto mediante la Ordenanza Municipal de Impuesto sobre Patente de Industria, Comercio, Servicio e Índole Similar, dictada por el Municipio San Cristóbal del Estado Táchira y publicada en la *Gaceta Municipal* de dicho Municipio N° 049 de fecha 29 de diciembre de 1995, específicamente el contenido en el artículo 40 de la referida Ordenanza, en el Código III.1.1.21 del Clasificador de las Actividades Económicas, referente a la actividad de las "Empresas de Teléfonos y Telefonía" a las cuales le corresponde una alícuota impositiva del 2.00 % anual y un mínimo tributable de 35 unidades tributarias, no se encuentra dentro de las potestades asignadas a los entes municipales ni en la Constitución de 1961 ni tampoco en el Texto Fundamental vigente; motivo por el cual,

1048 *Idem*.

1049 Véase en *Revista de Derecho Público*, 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002 (En prensa).

esta Sala Constitucional considera, que la creación, determinación y posterior exigencia del referido tributo, podría constituir una infracción al principio de la reserva legal previsto actualmente en el artículo 156 numerales 12, 28, 32 y 33, de la vigente Carta Fundamental en materias de gravamen relativo a la actividad de las telecomunicaciones.

En el mismo sentido, se pronunció la Sala Política Administrativa de la entonces Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 16 de julio de 1996 (Caso: Telcel Celular), en la cual señaló:

De lo anterior se desprende una primera conclusión y es que ni la actividad de telecomunicaciones, ni ninguna otra de las comprendidas dentro de las atribuciones del Poder Nacional puede admitir regulación directa o inmediata a través de textos normativos subalternos a la Ley. En otros términos, no pueden ni deben los órganos de la rama ejecutiva del Poder Público Nacional, ni los órganos ejecutivos y legislativos estadales o municipales mediante sus actos típicos y propios invadir tales esferas de actuación por haber sido éstas expresa y precisamente reservadas al órgano legislativo nacional. En el caso concreto, debe entenderse que, al formar parte de las telecomunicaciones, la emisión, transmisión o recepción de ondas radioeléctricas con tecnología celular, como un servicio con fines específicos en todo el territorio nacional, tal como se dispone en el contrato de concesión suscrito entre la accionante y la República, por órgano del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, es y debe ser regido, en todas sus implicaciones, -como por ejemplo, régimen de concesiones, tributarios, entre otros- por una Ley nacional.

Ahora bien, estando reservada la actividad antes mencionada al ámbito de la Ley y al Poder Nacional como también lo ratifican los artículos 1º y 4º de la Ley de Telecomunicaciones, resulta incontestable afirmar que toda su regulación, *incluyendo la determinación del pago de tributos* así como el régimen para su imposición, debe igualmente quedar plasmada en el texto legislativo”.

Finalmente esta Sala Constitucional observa que la recién promulgada Ley Orgánica de Telecomunicaciones publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.970, de fecha 12 de junio de 2000, señala en su artículo 156 que “[de] conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la actividad de Telecomunicaciones no estará sujeta al pago de tributos estadales o municipales”.

En virtud de las consideraciones constitucionales, legales y jurisprudenciales antes expuestas, estima pertinente esta Sala señalar -sin que ello implique un pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado- que al establecer la Ordenanza sobre Patente de Industria, Comercio, Servicio e Índole Similar del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira en su artículo 1º que “la respectiva Patente (es) imprescindible para poder ejercer dicha actividad, así como los respectivos Impuestos que causen al ejercer la antes mencionada Actividad Lucrativa”, tal exigencia, eventualmente podría constituir a juicio de esta Sala, una presunción grave de violación del derecho que tiene la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela a dedicarse a la actividad lucrativa de su preferencia, contenido en el artículo 112 de la Constitución vigente, en virtud de que el régimen legal relativo a la materia de las telecomunicaciones, corresponde establecerlo al Poder Nacional, tal y como se desprende del principio de la reserva legal establecido en la norma contenida en el artículo el 156 numerales 12, 28, 32 y 33 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹⁰⁵⁰.

1050 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 171 y ss.

B. *La competencia residual del nivel nacional*

De la norma del artículo 156,12, por otra parte, se destaca la asignación de competencia *residual* a favor del Poder Nacional, en toda materia tributaria no atribuida por la Constitución y la ley a los Estados y Municipios, con lo cual se restringió aún más en esta materia, la competencia tributaria estatal. En el esquema federal tradicional, los Estados eran los que tenían en exclusiva la competencia residual en relación con los Poderes Nacional y Municipal; ello se cambió en la Constitución, acentuándose el centralismo.

C. *Las competencias compartidas con los Municipios*

Además, corresponde al Poder Nacional, conforme al mismo artículo 156 lo siguiente:

14. La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control correspondan a los Municipios, de conformidad con esta Constitución.

Los Municipios, en efecto, conforme al art. 179,3 tienen entre sus ingresos

El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución de mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos*.

D. *La intervención nacional de las competencias de los Estados y Municipios*

Pero además de estas competencias tributarias propias, como se ha señalado, la Constitución asigna al Poder Nacional competencia expresa para intervenir en el ejercicio de las competencias tributarias de Estados y Municipios, al disponer, el artículo 156, la competencia del Poder Nacional para dictar:

13. La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

Además, corresponde al Poder Nacional, mediante Ley, regular la participación de los Estados en los tributos nacionales (arts. 164,3 y 167,6) y asignar a los Estados impuestos, tasas y contribuciones especiales con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales (art. 167,5). En este último caso, de leyes que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los Estados, las mismas podrán compensar dichas asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos de los Estados, a fin de preservar la equidad interterritorial (art. 167,5).

En todos estos casos de leyes nacionales que se refieren a los Estados, la Asamblea Nacional está obligada a consultarlos a través de los Consejos Legislativos Estadales, antes de la sanción de las mismas (art. 206). Ello implica que también los Estados y Municipios tienen competencia en materia de políticas y servicios estatales y municipales de educación y salud.

3 *Las competencias tributarias estatales*

A. *El régimen constitucional de los “tributos propios”*

El artículo 164,4 asigna competencia exclusiva a los Estados en materia de:

La organización, recaudación, control y administración de los recursos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales.

Esta competencia “exclusiva”, sin embargo, conforme a la Constitución, es una competencia vacía de contenido ya que la propia Constitución no prevé “recursos tributarios propios” algunos de los Estados. Esos recursos dependen totalmente de la ley nacional que asigne a los Estados impuestos, tasas y contribuciones especiales “para promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales” (art. 167,5). En consecuencia, no sólo la materia tributaria como competencia exclusiva es una competencia vacía en la Constitución, sino que su ejercicio depende íntegramente de la ley nacional.

Por tanto, y salvo por lo que se refiere a la materia de los timbres fiscales, los Estados no tienen otras competencias tributarias que las que le puedan serles asignadas expresamente por ley *nacional*. Por ello, el artículo 167,5 de la Constitución le atribuye a los Estados, como ingresos, los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se le asignen por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales; pudiendo la ley nacional, además asignar a los Estados participación en los tributos nacionales (art. 164,3 y 167,6).

B. *El ramo del papel sellado, timbres y estampillas fiscales*

Ahora bien, la única competencia en relación con los tributos que se asigna directamente a los Estados, en forma exclusiva, es la creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas (art. 164,7). En tal sentido se declaran como ingresos estatales el producto de lo recaudado por venta de especies fiscales (art. 167,3). Debe destacarse que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la sentencia interpretativa N° 1563 de 13 de diciembre de 2000, había señalado que:

Entre las formas de pago de los tributos se encuentran las especies fiscales, entre los cuales se cuentan los ramos de papel sellado y estampillas (artículo 39 del Decreto N° 363 con Rango y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley de Timbre Fiscal, de fecha 22 de octubre de 1999) por lo que este rubro podría ser explotado, pero sólo para pechar servicios metropolitanos, y no otros distintos. Las especies fiscales como instrumentos de pago, pueden ser creadas por cualquier municipalidad, y por el Distrito Metropolitano, pero estas especies sólo pueden ser usadas para cancelar los impuestos, tasas o contribuciones que el Distrito Metropolitano o el Municipio puedan probar al no colidir con otros impuestos nacionales o estatales¹⁰⁵¹.

La Sala Constitucional, sin embargo, con posterioridad ha interpretado las normas constitucionales pertinentes sobre el alcance de la competencia estatal en

1051 Véase sentencia N° 1563, de 13-12-00, pp. 55 de 61 y 56 de 61 (original).

materia de timbres fiscales, particularmente en sentencia N° 978 de 30 de abril de 2003, en la cual al considerar la denuncia de colisión que existía entre tres instrumentos legales de los tres niveles territoriales: en el nivel nacional, el Decreto con Fuerza de Ley de Timbre Fiscal, publicado en *Gaceta Oficial* N° 5.146, del 22 de diciembre de 1999; en el nivel estatal, la Ley de Timbre Fiscal del Estado Miranda, publicada en *Gaceta Oficial del Estado Miranda*, N° Extraordinario, del 26 de octubre de 2000, y en el nivel municipal-metropolitano, la Ordenanza de Timbre Fiscal del Distrito Metropolitano de Caracas, publicada en *Gaceta Oficial*, N° 5.493, Extraordinario, del 19 de octubre de 2000; estableció los siguientes criterios, partiendo del análisis de los artículos 164,7 y 167,3 de la Constitución:

Al respecto, reitera la Sala que la primera de las normas citadas (artículo 164, numeral 7), organiza al Poder Estatal y le atribuye de manera directa y exclusiva a los Estados de la Federación la competencia (potestad de dictar normas) para crear, organizar, recaudar, controlar y administrar los ramos de papel sellado, timbres y estampillas, ya que tal competencia no fue igualmente atribuida de forma expresa por la Norma Fundamental a la República en ninguno de los numerales de su artículo 156, como sí lo hacía el numeral 8 del artículo 136 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, que consagró como una de las competencias tributarias originarias del Poder Nacional la organización, recaudación y control de los tributos de timbre fiscal, la cual llegó a ser parcialmente delegada o transferida a los Estados, vía artículo 32 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, publicada en *Gaceta Oficial* n° 4.153, Extraordinario, del 28 de diciembre de 1989.

La segunda de las disposiciones citadas (artículo 167, numeral 3), establece reglas para la acción de los Estados respecto de sus ingresos, al contemplar como fuente de recursos para los Estados el producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales, lo cual quiere decir, en interpretación de esta Sala, que los recursos provenientes del cobro o recaudación por concepto de cumplimiento de las obligaciones tributarias de timbre fiscal establecidas en la ley, derivado de la asunción por parte de los Estados de los ramos de estampillas (timbre móvil) y de papel sellado (timbre fijo), como instrumentos de cancelación o de recaudación de ciertas y determinadas obligaciones tributarias, también son fuente de ingresos para los Estados que asuman la competencia tributaria que les asigna el artículo 164, numeral 7, de la vigente Constitución, y habría que dilucidar si tales ingresos provendrían, indistintamente, de la imposición de tasas por el disfrute de servicios públicos prestados por la respectiva entidad, o en virtud de la creación de tasas o impuestos por la obtención o aprovechamiento de licencias, autorizaciones o servicios públicos brindados por el Poder Nacional, o por el establecimiento de impuestos que graven manifestaciones de riqueza no sometidas a reserva legal nacional.

En complemento de las normas constitucionales antes mencionadas, y a fin de evitar vacíos o contradicciones en el proceso de asunción por parte de los Estados de la competencia prevista en el artículo 164, numeral 7, de la Constitución, la también citada disposición transitoria decimotercera establece que hasta tanto los Estados asuman por ley estatal las competencias referidas en el numeral 7 del artículo 164 de esta Constitución, se mantendrá el régimen vigente, con lo cual se despeja toda duda en cuanto a la transferencia que el constituyente de 1999 quiso realizar en materia de descentralización fiscal a favor de los Estados, en sintonía con lo dispuesto en el artículo 158 de la Carta Magna, y se deja a la sola actividad de los órganos legislativos de los Estados de la Federación la regulación del complejo proceso de asunción por el Poder Estatal de una competencia tributaria que en la Constitución de 1961 se establecía como directa y exclusiva del Poder Nacional, el cual la ha ejercido con motivo de múltiples servicios y

actividades prestadas de manera específica a través de sus órganos y entes centrales, y con base en el vigente Decreto con Fuerza de Ley de Timbre Fiscal, que contendría el régimen que, mientras opera la transferencia indicada, mantendrá su vigencia, siendo dicha disposición transitoria del constituyente de 1999, la que precisamente impide que pueda ser declarada la inconstitucionalidad sobrevinida de la mencionada ley nacional¹⁰⁵².

Con base en las disposiciones constitucionales analizadas, la Sala Constitucional consideró que había una “inequívoca intención del constituyente de 1999” de atribuir de manera originaria a los Estados de la Federación, así como al Distrito Metropolitano de Caracas, tanto el poder de crear como el poder de recaudar tributos en materia de timbre fiscal a fin de dotar a dichas entidades político-territoriales de mayores recursos para el financiamiento de sus actividades y para la optimización de los servicios públicos cuya prestación les ha sido encomendada por la propia Constitución o las leyes, e manera que:

Por voluntad del artículo 164, numeral 7, de la Constitución, que habla de creación y no sólo de recaudación, el establecimiento por parte del órgano legislativo estatal (o por el Cabildo Metropolitano de Caracas) de tributos por concepto de timbre fiscal, no se encuentra limitado a la exacción de tasas por la prestación de servicios públicos que de manera exclusiva y excluyente sean brindados por los órganos o entes que lo integran administrativamente, ya que los entes político-territoriales que detentan el Poder Estatal serían los únicos competentes para crear, a través de sus leyes estatales, tributos en materia de timbre fiscal, que en el caso de Venezuela ha comprendido la creación de una multiplicidad de hechos imponible, a saber, la expedición u otorgamiento de certificaciones, licencias, autorizaciones, concesiones, registros o la realización de ciertos actos como la emisión de pagarés bancarios o letras de cambio, los cuales han dado lugar al establecimiento por el órgano legislativo nacional no sólo de tasas a ser canceladas a través de estampillas o papel sellado, sino también de impuestos no asociados con ninguna actividad en particular, que deben ser cancelados en efectivo ante los órganos competentes.

Admitir, por el contrario, que los Estados sólo pueden crear tributos en materia de timbre fiscal mediante la fijación de tasas por el aprovechamiento de los servicios y bienes que le son propios, de acuerdo con lo previsto en el artículo 167, numerales 2 y 3, de la vigente Constitución, implicaría aceptar que existe una antinomia intraconstitucional entre dichas disposiciones y la norma atributiva de competencias, contenida en el artículo 164, numeral 7, de la Constitución, por lo que, fundada en un manifiesto desconocimiento de las modalidades tributarias contenidas en la legislación nacional de timbre fiscal cuya última reforma data de 1999, dicha interpretación terminaría por afirmar que en realidad la Norma Fundamental no presenta avance alguno en materia de descentralización fiscal, y que el artículo 164, numeral 7, constitucional sólo puede entenderse dentro de los “límites” que le fijarían las normas contenidas en los artículos 167, numerales 2 y 3, que poco progreso implican en relación con el ordenamiento jurídico preconstitucional.

Además, supondría reducir la exacción del tributo denominado timbre fiscal a la modalidad de tasas, cuando lo cierto es que de acuerdo con el vigente régimen nacional en la materia, la obligación tributaria por concepto de timbre fiscal se causa no sólo por la prestación de un servicio público determinado, especializado y exclusivo por parte de

1052 Caso: *Impugnación de las disposiciones contenidas los artículos 28 de la Ley de Timbre Fiscal, 19 de la Ordenanza de Timbre Fiscal del Distrito Metropolitano de Caracas, y 30 de la Ley de Timbre Fiscal del Estado Miranda*. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas. 2003, (En prensa).

la Administración competente para recaudar los recursos, como es la expedición de licencias, autorizaciones o certificaciones, sino también, tal y como lo ha reconocido la doctrina nacional (Cfr. Juan Cristóbal Carmona Borjas, "Principales aspectos a ser tomados en consideración al momento de la asunción e instrumentación por parte de los Estados de la competencia a ellos reconocida en materia de Timbre Fiscal", en *Revista de Derecho Tributario* n° 89, Caracas, 2000, pp. 158 y ss.), con mayor énfasis luego de la transferencia ocurrida en el ramo de papel sellado de la República a los Estados por causa del artículo 11, numeral 1, de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, por el disfrute o aprovechamiento de servicios prestados por órganos o entes integrantes de otro ente político-territorial distinto al que tiene el poder de recaudar el tributo, o a propósito de una actuación que es considerada por la autoridad con poder de crear el tributo como una manifestación de riqueza del contribuyente susceptible de ser gravada mediante un impuesto, que como se sabe, no está vinculado a la prestación de servicio alguno. Tal es el caso del impuesto actualmente establecido en el artículo 28 del Decreto con Fuerza de Ley de Timbre Fiscal¹⁰⁵³.

Sin embargo, al constatar que la mayoría de los hechos impositivos contenidos en el Decreto-Ley nacional y que dan lugar al surgimiento de la obligación tributaria, se verifican con motivo del otorgamiento o de la prestación de diversos documentos y servicios prestados exclusivamente por órganos o entes del Poder Nacional (Administración Central y órganos desconcentrados con forma de Servicios Autónomos), como certificación de calidad de productos, establecimiento de industrias o comercios, experimentación e investigación de sustancias peligrosas para la salud, porte de armas, expendio de bebidas alcohólicas, actividades de pesca, caza y explotación forestal, registros de propiedad o de fondos de comercio, actividades de exportación e importación, actividades asociadas al transporte aéreo, marítimo y terrestre, explotación de recursos naturales, autorizaciones para conducir, etc), a fin de que, en algunos casos, los recursos obtenidos mediante las tasas o el dinero en efectivo exigido por tales actividades, puedan invertirse en el financiamiento de los órganos administrativos encargados de realizarlas; la Sala Constitucional consideró:

Que si bien es innegable la atribución a los Estados por el Texto Constitucional del poder para recaudar ingresos por concepto de timbre fiscal, así como del poder para establecer los elementos objetivos, subjetivos, generales y abstractos que dan lugar a la obligación tributaria en dicho ramo, lo cierto es que según la actual distribución constitucional de competencias en cuanto a la regulación, control y administración de los múltiples servicios y actividades que constituyen el hecho imponible en varios supuestos de la actual normativa nacional de timbre fiscal, resulta inconveniente desde un punto de vista del funcionamiento de los órganos de la Administración Pública Nacional y del eficiente ejercicio de su poder de policía, que sean los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas los que establezcan, sin ninguna coordinación con la legislación nacional, obligaciones tributarias de timbre fiscal por actuaciones o servicios prestados por entes u órganos que pertenecen al Poder Nacional¹⁰⁵⁴.

1053 *Idem*. Los criterios expuestos en la sentencia N° 978 de 30-04-2003 fueron ratificados en la sentencia de la misma Sala N° 1664 de 17 de junio de 2003 (Caso: *Colisión entre los artículos 29 de la Ley de Timbre Fiscal y 44 de la Ley de Timbre Fiscal del Estado Vargas*). Véase en la misma *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003 (En prensa).

1054 *Idem*.

Con fundamento en lo anterior, la Sala Constitucional en la mencionada sentencia N° 978 de 30 de abril de 2003 estimó que mientras se dictase el régimen jurídico nacional a que se refiere el artículo 164, numeral 4, de la Constitución, que incluye tanto a la Ley de Hacienda Pública Estatal como a la Ley Coordinación Tributaria, debía ofrecer las siguientes respuestas a las preguntas que a continuación se formulan:

1. *¿Cuándo pueden los Estados ejercer conjuntamente su poder de crear tributos y su poder de recaudar tributos en materia de timbre fiscal, con base en el artículo 164, numeral 7, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sin estar obligados por el artículo 164, numeral 4, a esperar que sea dictado el marco legal federal que permita el ejercicio coordinado por parte de los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas de dicha competencia tributaria?...*

1. En cuanto a la primera pregunta, debe reafirmarse que los Estados pueden crear en sus Leyes de Timbre Fiscal, con fundamento en los artículos 164, numerales 3, 7, 8, 9 y 10, y 167, numerales 2 y 3, todas aquellas obligaciones tributarias bajo la modalidad de tasas por el uso de sus bienes y el disfrute de los servicios prestados por los órganos o entes que los integran, sin necesidad de que sea dictado el marco legal tributario nacional previsto en el numeral 4 del artículo 164 *eiusdem*. Igualmente, pueden los Estados regular mediante las leyes dictadas por sus Consejos Legislativos, los elementos del impuesto que por concepto de timbre fiscal se exige en materia de pagarés bancarios, letras de cambio libradas por bancos y otras instituciones financieras y órdenes de pago emitidas a favor de contratistas, regulado a nivel nacional en el artículo 28 del Decreto con Fuerza de Ley de Timbre Fiscal, en ambos casos, el poder tributario estatal está limitado por los principios de legalidad tributaria, capacidad contributiva, igualdad de los contribuyentes, proporcionalidad del tributo, generalidad de los tributos y no confiscatoriedad.

De lo anterior se colige, que el Decreto con Fuerza de Ley de Timbre Fiscal perderá progresivamente su vigencia en aquellas materias en las que los Estados y el Distrito Metropolitano creen mediante sus respectivas normas de timbre fiscal, aplicable dentro de sus límites territoriales, tasas por concepto de servicios públicos que eran competencia del Poder Nacional, pero que en la actualidad, por mandato constitucional, le han sido -o le sean en el futuro por ley especial- transferidos a los mencionados entes político-territoriales, asimismo perderá su vigencia dicho régimen nacional en materia de impuesto por timbre fiscal sobre letras de cambio libradas por bancos u otras instituciones financieras, sobre pagarés bancarios y órdenes de pago a contratistas, en la medida que dicha competencia sea asumida por los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas mediante sus leyes de timbre fiscal. En este último supuesto, lo recaudado con motivo de dicho impuesto, corresponderá al Estado en el que se encuentre el domicilio fiscal del librado o prestatario. Así se establece...

2. *¿Cuándo pueden los Estados ejercer sólo su poder de recaudar tributos en materia de timbre fiscal, con fundamento en el artículo 164, numeral 7, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las normas sustantivas establecidas por el Poder Nacional en el Decreto con Fuerza de Ley del Timbre Fiscal, hasta tanto sea dictada la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal?.*

2. En cuanto a la segunda interrogante, se debe advertir preliminarmente, que la solución definitiva a los problemas derivados del actual reparto constitucional de competencias tributarias al Poder Estatal corresponde a la Asamblea Nacional, ya que ello es materia que debe ser regulada por la ley "que desarrolle la hacienda pública estatal estableciendo, con apego a los principios y normas de esta Constitución, los tributos que la compongan, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulen", prevista en la disposición transitoria cuarta, número 6, de la Carta Magna, la cual forma

parte de un complejo sistema de distribución y armonización de competencias de los niveles de gobierno que componen al Estado venezolano, previsto en los artículos 156, numeral 13, 164, numeral 4, 167, numeral 5 y 180, y disposición transitoria cuarta, número 6, del Texto Fundamental.

No obstante, vista la grave situación que para los contribuyentes y las entidades político-territoriales puede presentarse con la progresiva asunción por parte de los Estados y del Distrito Metropolitano de Caracas, de conformidad con la disposición transitoria decimotercera de la Constitución, de la competencia establecida en el artículo 164, numeral 7, *eiusdem*, tal y como se evidencia en el caso de autos, sin que pueda atenderse a lo establecido en el numeral 4 de dicho artículo por la inexistencia de una Ley de Coordinación Tributaria y de la Ley de Hacienda Pública Estatal, y a fin de armonizar provisionalmente las competencias tributarias existentes entre la República y los Estados que respete los principios contenidos en los artículos 2, 19, 317 y 318 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Sala Constitucional, como garante de la correcta aplicación del Texto Constitucional y de los derechos fundamentales de los contribuyentes, establece las siguientes reglas, las cuales serán estrictamente observadas hasta tanto sean promulgadas las leyes tributarias antes referidas:

a) Cuando el timbre fiscal sea exigido por servicios prestados o documentos expedidos u otorgados por entes u órganos de la República, los elementos de la respectiva obligación tributaria serán los fijados por la Ley Nacional de Timbre Fiscal, hasta tanto la actividad reguladora y administrativa de la materia a que está vinculado el servicio o la expedición del documento no sea transferida por el Poder Nacional a los Estados, vía artículo 157 constitucional, o por algún otro mecanismo compatible con la Carta Fundamental; pero los recursos que se obtengan por la venta de especies fiscales (estampillas o papel sellado) para el cumplimiento de dicha obligación, corresponderá al Estado en cuya jurisdicción tenga competencia la oficina de la Administración Pública Nacional encargada de prestar el servicio o expedir el documento. Cuando la oficina de la Administración Pública Nacional encargada de prestar el servicio o expedir el documento tenga competencia en más de un Estado, corresponderá a aquél en donde se encuentre ubicada la mencionada oficina.

Lo anterior tiene su justificación, en el deber que tiene esta Sala Constitucional de respetar y garantizar los mecanismos de control adoptados por el Poder Nacional a través de la imposición de tributos de timbre fiscal con evidente finalidad extrafiscal, para ejercer su actividad de policía mediante el incentivo o desestímulo de determinadas actividades realizadas por los particulares, en aquellas materias que son en la actualidad de su estricta regulación y administración, según lo establecido en la Constitución y la ley, no siendo posible la transferencia del poder de crear tributos de timbre fiscal en tales materias, a pesar de la letra del artículo 164, numeral 7, hasta tanto el legislador nacional cumpla con lo establecido en la norma orgánica contenida en el artículo 164, numeral 4, del Texto Constitucional, o hasta tanto transfiera a través del mecanismo contemplado en el artículo 157 *eiusdem*, las competencias de regulación, administración y control (policía) en las materias que hoy son competencia exclusiva del Poder Nacional.

b) Para que tenga lugar la recaudación por los Estados (o por el Distrito Metropolitano de Caracas) de los ingresos por obligaciones tributarias previstas en el régimen nacional de timbre fiscal, conforme a lo previsto en los artículos 164, numeral 7, y 167, numeral 3, de la vigente Constitución, es necesario que dichas entidades político-territoriales cumplan con lo dispuesto en la disposición transitoria decimotercera de la Constitución, y que en la ley estatal u ordenanza respectiva acuerden la creación y puesta en circulación por sus órganos competentes de los instrumentos (estampillas, papel sellado y fórmulas adicionales en caso de escasez), cuyo uso sirva a los contribuyentes de prueba del pago del timbre fiscal exigido.

c) En el caso del Distrito Metropolitano de Caracas y del Estado Miranda, que en la actualidad representan el único caso de coextensión sobre un mismo territorio de las mismas competencias en materia tributaria, en virtud de lo establecido en el artículo 24, numeral 1, de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, los recursos derivados de la exacción de impuestos o tasas creados en el ramo de timbre fiscal por la ley nacional o por la ley estatal, serán recaudados por el Distrito Metropolitano de Caracas cuando el domicilio fiscal del librado o prestatario de la letra de cambio o pagaré bancario, o cuando la oficina nacional o estatal prestadora del servicio u otorgante del documento se encuentren en jurisdicción de los Municipios Chacao, Baruta, El Hatillo y Sucre, debiendo el cincuenta por ciento (50%) del producto de lo recaudado ingresar al tesoro del Distrito Metropolitano de Caracas y el restante cincuenta por ciento (50%) ser transferido al tesoro del Estado Miranda, en un plazo razonable establecido por la ley de dicha entidad, o dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de vencimiento del plazo previsto en la Ordenanza de Timbre para el pago del tributo¹⁰⁵⁵.

C. *La centralización tributaria y la dependencia financiera de los Estados*

Entre las materias altamente centralizadas durante los últimos 100 años ha estado la materia tributaria, la cual fue progresivamente asumida por el Poder Nacional y asignada en gran parte, en forma marginal y deformada en los últimos años, al nivel municipal.

Como lo ha señalado la Sala Constitucional en sentencia N° 978 de 30 de abril de 2003, sin la llamada descentralización fiscal, “la descentralización política y administrativa del Poder no sería más que una simple aspiración de las regiones, como fue durante buena parte de la vigencia de la derogada Constitución de 1961”¹⁰⁵⁶. Por ello, una pieza esencial en la organización territorial del Poder Público y del Estado, tenía que ser la racional y eficiente distribución del poder tributario, de manera que se ubicasen en la República los tributos realmente nacionales (Impuesto sobre la Renta, IVA, impuestos a los hidrocarburos y a la minería), y se distribuyeran territorialmente otros tributos, por ejemplo, los específicos al consumo y sobretasas a los tributos nacionales, en los Estados; perfeccionando la asignación de tributos a los Municipios. En esta materia, sin embargo, con la Constitución de 1999 nada se avanzó constitucionalmente y, al contrario, se produjo mayor centralización tributaria en el ámbito nacional, al punto de definirse a favor del Poder Nacional una competencia residual en esta materia (art. 156,12).

En efecto, en cuanto a la materia tributaria el artículo 164,4 de la Constitución asigna competencia exclusiva a los Estados en materia de “La organización, recaudación, control y administración de los recursos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales”.

Esta competencia “exclusiva”, sin embargo, conforme a la Constitución, es una competencia vacía de contenido ya que la propia Constitución no prevé “recursos tributarios propios” algunos de los Estados. Esos recursos dependen totalmente de

1055 *Idem*.

1056 Caso: *Impugnación de las disposiciones contenidas los artículos 28 de la Ley de Timbre Fiscal, 19 de la Ordenanza de Timbre Fiscal del Distrito Metropolitano de Caracas, y 30 de la Ley de Timbre Fiscal del Estado Miranda*. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, (En prensa).

la ley nacional que asigne a los Estados impuestos, tasas y contribuciones especiales “para promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales” (art. 167,5).

En consecuencia, no sólo la materia tributaria como competencia exclusiva es una competencia vacía en la Constitución, sino que su ejercicio depende íntegramente de la ley nacional.

En todo caso, la única competencia en relación con los tributos que se asigna directamente a los Estados, en forma exclusiva, es la creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas (art. 164,7). Como se ha dicho, en tal sentido se declaran como ingresos estatales el producto de lo recaudado por venta de especies fiscales (art. 167,3), cuya ejecución se ha definido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en la sentencia N° 978 de 30 de abril de 2003, antes comentada en la cual se modifica el criterio que sostuvo en la sentencia N° 1563 de 13 de diciembre de 2000¹⁰⁵⁷, en el sentido de que se trataba de una simple forma de recaudación de impuestos, que podía ser creada por todos los entes públicos territoriales para la cancelación de impuestos, tasas y contribuciones de la entidad respectiva.

De resto, los Estados no tienen otras competencias tributarias distintas a las que le puedan ser asignadas expresamente por ley *nacional*. Así el artículo 167,5 de la Constitución le atribuye a los Estados, como ingresos, los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se le asignen por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales; pudiendo la ley nacional, además asignar a los Estados participación en los tributos nacionales (art. 164,3 y 167,6). En caso de leyes nacionales que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los Estados, las mismas pueden compensar dichas asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos de los Estados, a fin de preservar la equidad interterritorial (art. 167,5).

Los Estados, sin embargo, conforme al artículo 183 de la Constitución en ningún caso pueden crear impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional; gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio ni gravar bienes del consumo producidos fuera de su territorio en forma diferente a los producidos en él. Los Estados, además, sólo podrían gravar la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley nacional.

Pero además de estas competencias tributarias sólo existentes cuando lo establezca la ley nacional, la Constitución asigna al Poder Nacional competencia expresa para intervenir en el ejercicio de las competencias tributarias de Estados y Municipios, al disponer en el artículo 156,13 como competencia del Poder Nacional, el dictar “la legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

1057 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 184 y ss.

Sin embargo, en todos estos casos de leyes nacionales que se refieren a los Estados, la Asamblea Nacional está obligada a consultarlos a través de los Consejos Legislativos Estadales, antes de la sanción de las mismas (art. 206).

4. *Las competencias tributarias municipales*

A. *La autonomía tributaria municipal*

La autonomía municipal garantizada en la Constitución, aún cuando sometida a las limitaciones que el propio texto constitucional y las leyes puedan establecer (art. 168), implica como lo ha destacado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, que “los Municipios se encuentran facultados para dictar, en relación con los ingresos que la Constitución les asigna, la normativa que regule lo concerniente a la creación, modificación y supresión de sus tributos, la definición del hecho imponible, la determinación de la materia o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, término y oportunidad en que éste se cause y se haga exigible, las obligaciones de los contribuyentes, los procedimientos constitutivos, los recursos administrativos de impugnación y las sanciones correspondientes”¹⁰⁵⁸. Por su parte, la Sala Política Administrativa, en sentencia N° 2153 de 10 de octubre de 2001, precisó que sobre la base de la autonomía tributaria de los Municipios, como derecho originario reconocido con

El ente local está facultado para establecer, a través de sus ordenanzas, tributos y prohibiciones de naturaleza fiscal respecto de personas y bienes que se hayan en su jurisdicción, estima la Sala que así también puede el ente municipal regular todo el procedimiento de gestión de los tributos, es decir, establecer el procedimiento administrativo tributario, desde su nacimiento hasta su liquidación. Luego, serán las leyes locales las que determinen el procedimiento aplicable, no así el Código Orgánico Tributario; con especial referencia al procedimiento constitutivo de los actos administrativos de determinación de las obligaciones tributarias en el ámbito municipal, siendo entonces su aplicación de carácter supletorio, según lo dispuesto 1° del referido Código¹⁰⁵⁹.

La autonomía tributaria municipal¹⁰⁶⁰, por supuesto, tiene los límites establecidos en la Constitución y particularmente, la derivada del hecho de que los Municipios no pueden crear impuestos sobre las materias rentísticas del la competencia nacional (art. 183,1). Así lo ha precisado la Sala Constitucional al interpretar “que de acuerdo con la Constitución vigente, los Municipios pueden organizar sus rentas pero con las restricciones enumeradas en el artículo 183, el cual prohíbe a los Estados y Municipios, crear impuestos sobre materias rentísticas reservadas al Poder Nacional. Asimismo aunque existe la posibilidad de extensión por vía legal de la

1058 Sentencia N° 406 de 08-03-2002 (Caso: *Constructora Pedeca C.A. vs. Alcaldía del Municipio Caroni del Estado Bolívar*) en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, (En prensa).

1059 (Caso: *Telecomunicaciones Movilnet vs. Alcaldía del Municipio Carini, Estado Bolívar*) en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001 (En prensa).

1060 Véase José Gregorio Silva, “Nuevo tratamiento constitucional de los Tributos Municipales”, en *Libro Homenaje a Enrique Tejera Paris, Temas sobre la Constitución de 1999*, Centro de Investigaciones Jurídicas (CEIN), Caracas, 2001, pp. 193 a 240.

potestad tributaria municipal, esta vía también encuentra límites como es la no invasión de la potestad tributaria de otros niveles del Poder Público particularmente el nacional¹⁰⁶¹.

B. *Los tributos municipales*

De acuerdo con el artículo 171 de la Constitución, los Municipios tienen los siguientes ingresos tributarios:

1. Los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución (art. 179,2).
2. Los impuestos sobre inmuebles urbanos;
3. Los impuestos sobre vehículos,
4. Los impuestos sobre espectáculos públicos,
5. Los impuestos sobre juegos y apuestas lícitas;
6. Los impuestos sobre propaganda y publicidad comercial (art. 179,2).
7. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales (art. 179,2) el cual debe ser creado y organizado por el Poder Nacional, correspondiendo la recaudación y control a los Municipios (art. 156,14).
8. El impuesto sobre transacciones inmobiliarias, el cual también debe ser creado y organizado por el Poder Nacional, correspondiendo la recaudación y control a los Municipios (art. 156,14).
9. La contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística (art. 179,2).
10. La participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos (art. 179,3).

Además, los Municipios tienen los ingresos que procedan de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes (art. 179,1)¹⁰⁶², las tasas por el uso de sus bienes o servicios las tasas administrativas por licencias o autorizaciones (art. 179,2) y el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.

Por otra parte, el artículo 180 de la Constitución dispuso que:

La potestad tributaria que corresponde a los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades.

1061 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp.382 y ss.

1062 La Sala Constitucional del Tribunal Supremo, sin embargo, ha considerado que los Municipios no pueden establecer cobros por estacionamiento en las vías públicas municipales (parquímetros) porque ello supuestamente "no se encuentra previsto en la Carta Magna como un ingreso de los entes locales". Véase sentencia N° 195 de 04-04-2000 (Caso: *Ljubica Josic y otros vs. Cámara Municipal del Municipio Mariño, Estado Nueva Esparta*) en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 374.

Las inmunidades frente a la potestad impositiva de los Municipios, a favor de los demás entes políticos territoriales, (sic) se extiende sólo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratistas de la Administración Nacional o de los Estados.

Con esta norma se persiguió, por una parte, deslindar de la materia tributaria las potestades reguladoras del Poder Nacional, en el sentido de que las actividades correspondientes a materias que puedan ser objeto de regulación por el Poder Nacional conforme al artículo 156 de la Constitución, no por ello quedan exentas de tributación municipal; y por la otra que la inmunidad tributaria de la República y de los Estados respecto de la tributación municipal, se extiende a las personas jurídicas estatales creadas por la República o por los Estados, pero no respecto de las empresas concesionarias ni a otros contratistas de las administraciones nacional o estatal.

Por otra parte, los Municipios están sometidos a las mismas limitaciones tributarias que los Estados previstas en el artículo 183 de la Constitución; y la competencia tributaria municipal, en todo caso, puede ser limitada por el Poder Nacional, en la legislación que la Asamblea Nacional dicte para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias; definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales; así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial (art. 156,13).

C. *El impuesto a las actividades lucrativas*

El tributo más importante atribuido a los Municipios, sin duda, es el denominado impuesto de patente de industria y comercio, es decir, el impuesto sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución (art. 179,2).

Este impuesto, conforme a la jurisprudencia pacífica de la antigua Corte Suprema de Justicia:

Grava la actividad lucrativa propiamente dicha, que realiza el contribuyente durante el período impositivo en jurisdicción del municipio de que se trate y se dimensiona económicamente sobre el resultado o producto bruto de la actividad comercial o industrial generada en o desde la localidad municipal en cuestión. (...) el Constituyente reconoce el poder del municipio para establecer impuestos y no simples tasas sobre detalles de comercio, que no es otro que el comentado Impuesto sobre Patente de Industria y Comercio, razón por la cual este Alto Tribunal ha señalado que la intención que Preside la norma del artículo 34 de la Constitución de la República, no es otra cosa que la de prevenir erróneas interpretaciones de la ley que tiendan a reducir el ámbito de aplicación de la Patente de industria y comercio. (...)

La anterior disquisición es el producto de una evolución de la doctrina de esta Corte que ha tenido por objeto establecer un deslinde entre las atribuciones constitucionales del poder tributario del municipio y el poder tributario de la República y de las Entidades Federales en materias concurrentes y exclusivas.

A estos fines la Corte observa que el denominado Impuesto Sobre Patente de Industria y Comercio participa de los siguientes caracteres que contribuyen a precisar su naturaleza en el sistema fiscal venezolano: (i) Es un impuesto que tiene por hecho imponible, la realización de la actividad comercio industrial (ii) de tipo indirecto, (iii) real, (iv) territorial y (v) periódico.

En efecto, se trata de un impuesto en el que el hecho imponible es la actividad comercial o industrial que en forma indirecta manifiesta la capacidad contributiva que se destina a gravar, siempre que tal actividad sea realizada dentro de la jurisdicción del municipio acreedor de dicho tributo. El eventual lucro obtenido de la actividad comercio industrial, constituye la materia imponible del Impuesto Sobre Patente de Industria y Comercio, por lo que ni la renta ni el capital pueden constituir materia gravable de los tributos municipales, por estar atribuidos en forma expresa al dominio tributario del poder nacional conforme al artículo 136 ordinal 8 del texto fundamental con las excepciones expresas de los tributos a los impuestos urbanos y las patentes de vehículos, formas impositivas que gravan en forma específica manifestaciones del capital por disponerlo así el artículo 31 ordinal 3º *ejusdem*. (...)

En atención al carácter estrictamente territorial del Impuesto sobre Patente de Industria y Comercio, la exigencia del establecimiento permanente en la jurisdicción del municipio exactor, como vínculo objetivo entre la actividad del contribuyente y el de que se trate, viene a prevenir conflictos de doble o múltiple imposición entre municipios y asegura que la capacidad contributiva objeto de imposición sea una sola sin riesgos de indebida duplicación o, peor, preserva multiplicación, prohibida por el mandato constitucional contenido en el artículo 223 del texto fundamental. (...)

Finalmente, es forzoso señalar que, el diseño del hecho imponible del Impuesto Sobre Patente de Industria y Comercio se encuentra limitado por la prohibición de usurpar materias tributarias que el constituyente haya reservado en forma exclusiva a la República o a las entidades federales, así como cualquiera de las prohibiciones contenidas en el artículo 18 de la Constitución de la República por remisión del artículo 34 *ejusdem*, que tienen por objeto evitar la acción hostil de un municipio respecto de otro en la gestión tributaria sobre el comercio intermunicipal, así como la libre circulación de bienes y servicios evitando privilegios fiscales individuales que impidan que el sistema fiscal represente un sistema unitario sobre la economía...¹⁰⁶³

El fundamento de este impuesto es la propia existencia de la actividad industrial, comercial, de servicios, o de índole similar, con independencia del tipo de actividad desplegada, como sería por ejemplo, al cobro de los peajes por el uso de carreteras, tal y como lo argumentó la Sala Constitucional:

En este contexto, quiere enfatizar la Sala que el referido impuesto municipal no es causado por el pago que hagan los contribuyentes de los peajes correspondientes, lo cual es un ingreso de carácter estatal tal y como lo disponen los numerales 9 y 10 del artículo 164 de la Constitución, sino que por el contrario tiene como finalidad pechar los ingresos que devengue la accionante en la administración de sus peajes, montos estos que tienen distinta naturaleza¹⁰⁶⁴.

Tratándose, por tanto, de un impuesto a la actividad lucrativa de las personas jurídicas domiciliadas en los territorios de los Municipios, cuando por ejemplo, un Municipio establece un impuesto a la venta de cigarrillos, no puede decirse que está

1063 Sentencia de la Sala Política Administrativa N°1502 de 11-11-1999 (Caso: Radio Industrial 1160 C.A.), citada en la sentencia de la Sala Constitucional N° 790 de 11-04-2000 (Caso: Cigarrera Bigott Sucesores C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Valencia del Estado Carabobo), en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 380 y ss.

1064 Sentencia de la Sala Constitucional N° 406 de 08-03-2002, en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002 (En prensa).

gravando una materia de la competencia rentística nacional, como lo ha argumentado la misma Sala Constitucional:

Al respecto, se observa que mientras el objeto de los impuestos establecidos en la Ley de Impuestos sobre Cigarrillos es una clase o categoría de bienes, específicamente determinada; por su parte, el objeto de los presupuestos de patentes sobre la industria y comercio es toda actividad industrial, comercial o de índole similar ejercida con fines lucrativos.

Es pues por tal razón, que cuanto la Administración Pública Municipal pechó la actividad de la recurrente como de "venta de cigarrillos", efectivamente distinguió por una parte, el hecho imposible o hecho generador de impuesto, que no es más de una actividad lucrativa de una industria y, por la otra, la base imponible que es el cálculo de los ingresos brutos o en el monto de las ventas o de las operaciones efectuadas o en el capital para medir la actividad lucrativa y aplicarle el impuesto correspondiente y *así se declara*¹⁰⁶⁵.

D. *El impuesto sobre las apuestas lícitas*

La Constitución de 1999, en cuanto al impuesto sobre apuestas lícitas, cambió el régimen que se establecía en la Constitución de 1961 en el sentido de que en aquella la competencia en relación con esos impuestos formaba parte del poder tributario derivado de los Municipios, en cambio, ahora es parte del poder tributario originario de los mismos. En palabras de la Sala Constitucional "a partir de la vigencia de la Constitución de 1999, el impuesto sobre juegos y apuestas lícitas ya no forma parte del poder tributario derivado de los municipios, sino del poder tributario originario de tales entes menores, pero sujeto a las limitaciones establecidas en el ordenamiento jurídico venezolano"¹⁰⁶⁶.

Sin embargo, corresponde al Poder Nacional a través de la Asamblea Nacional, por mandato constitucional -tanto en la Constitución de 1961, como en la Constitución vigente-, la competencia para legislar en materia de loterías, hipódromos y apuestas en general (art. 156,32). Se trata, por tanto, de una reserva legal nacional, por lo que no podrían otros entes político-territoriales dictar normas sobre esa materia. En torno a esto, la Sala Constitucional dijo lo siguiente:

No obstante lo anterior, esta Sala observa que la Constitución de 1999, mediante la norma contenida en el artículo 179, numeral 2, antes transcrito califica como ingreso de los Municipios a lo percibido por concepto de impuesto sobre juegos y apuestas lícitas, que se encontraba regulado legalmente en el dispositivo establecido en el artículo 113 ordinal 1° de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, razón por la cual, a partir de la vigencia de la Constitución de 1999, el impuesto sobre juegos y apuestas lícitas ya no forma parte del poder tributario derivado de los municipios, sino del poder tributario originario de tales entes menores, pero sujeto a las limitaciones establecidas en el ordenamiento jurídico venezolano.

1065 Sentencia de la Sala Constitucional N° 790 de 11-04-2000 (Caso: *Cigarrera Bigott Sucesores C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Valencia del Estado Carabobo*), en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 380 y ss.

1066 Véase sentencia N° 1153 de 10-10-2000 (Caso: *Fiscalía General de la República vs. Concejo Municipal del Municipio Cajigal, Estado Sucre*, en *Revista de Derecho Público*, No 83, (julio-septiembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 226 y ss.

En tal sentido, los Municipios deberán sujetarse a las limitaciones implícitas y explícitas consagradas en la Constitución y en las leyes, debiendo mantenerse como límite máximo para la fijación del gravamen sobre juegos y apuestas lícitas que se pacten en la jurisdicción de un Municipio, el cinco por ciento (5%) sobre el monto de lo apostado cuando se trate de juegos establecidos nacionalmente por algún Instituto Oficial, así como las limitaciones en cuanto a la legislación sobre creación y funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general, potestad que se encuentra conferida, como se dijo anteriormente, al poder legislativo nacional.

Con base en lo anterior, esta Sala observa que de conformidad con lo establecido en el artículo 156, numeral 13 de la Constitución de 1999, hasta tanto no sea dictada por el Poder Nacional “la legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias; *para definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales*; así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial,” continuará en vigencia la limitación referida anteriormente contenida en el artículo 113 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por no contradecir las normas dispuestas en el Texto Constitucional de 1999.

En virtud de lo expuesto, y tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de la entonces Corte en Pleno (Caso: *Fiscal General de la República vs. Ordenanza sobre Apuestas Lícitas del Municipio Zamora del Estado Miranda*, de fecha 24 de noviembre de 1998), según la cual, en relación con la norma antes señalada:

...se deduce claramente que el Congreso ha legislado sobre la materia de juegos y apuestas lícitas cuando éstas se pacten en los municipios, otorgándole a estos entes locales parte de esa competencia genérica. Siendo ésta una norma que está vigente ya que la misma no ha sido sustituida por ninguna otra, las Ordenanzas municipales que se dicten en ejecución de dicha disposición deben tenerse como válidas y conformes con la Ley y la Constitución. Ahora bien, habría que determinar cuál es el alcance de esta competencia que la Ley le da a los municipios en esta materia.

Al respecto, se excluyen de forma expresa una facultad de regulación de la actividad. Así, en el aparte único del artículo 113, se establece que el Municipio no podrá dictar normas sobre la creación y funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general. La facultad de estos entes locales se reduce, por tanto, a establecer gravámenes sobre los juegos y apuestas lícitas que se pacten en su jurisdicción. Dicha facultad, en todo caso, tiene una limitación en cuanto a la alícuota que se debe cobrar cuando se trate de juegos y apuestas que se originen en sistemas de juegos establecidos nacionalmente por algún Instituto Oficial, en cuyo caso, el impuesto no excederá del cinco por ciento (5%) del monto de lo apostado. Se convierte así el Municipio en un agente recaudador del impuesto, por sí o por intermedio de los selladores de formularios de juego o expendedores de boletos o billetes; y, para el cumplimiento de esa función (recaudadora) la Ley deja a las Cámaras Municipales -a través de Ordenanzas- la posibilidad de dictar las normas a tal efecto...

En suma, los Concejos Municipales pueden:

- 1.- Establecer gravámenes sobre todos los juegos y apuestas que se pacten en su jurisdicción, los cuales no podrán exceder del cinco por ciento (5%) cuando los mismos se originen en sistemas de juegos establecidos por algún Instituto Oficial.
- 2.- Dictar las Ordenanzas para regular la actividad del Municipio como agente recaudador -por sí o por intermedio de los selladores de formularios de juegos o expendedores de boletos o billetes- del impuesto generado por los juegos que se pacten en su jurisdicción que se originen en sistemas de juegos establecidos por algún Instituto Oficial.

Las anteriores consideraciones establecidas por esta Corte sobre la competencia de los Municipios en materia de regulación de apuestas en general, constituye una matización del criterio sentado por este Alto Tribunal en anteriores oportunidades (entre otras, sentencias del 1º de abril de 1998, Expedientes 905 y 906), en el sentido de que si bien la regla es la existencia de una reserva legal nacional en esta materia, sin embargo, los entes municipales tienen atribuida por Ley ciertas competencias, como fuera declarado precedentemente.

Con base a lo anterior, se evidencia que los Municipios gozan de una potestad tributaria que se encuentra limitada y que debe ejercerse de acuerdo a lo previsto en la propia Constitución y las leyes.

En el caso concreto de los juegos y apuestas lícitas, la competencia de los Municipios se limita a establecer el gravamen sobre las apuestas que se pacten dentro de su jurisdicción y a dictar una ordenanza para regular lo concerniente a la recaudación de tal tributo y al monto del gravamen, de conformidad con lo previsto en la norma contenida en el artículo 113 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

No obstante lo anterior, esta Sala observa que, si bien el Concejo Municipal puede establecer los gravámenes señalados en el artículo 113, ordinal 1º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el Municipio Cajigal del Estado Sucre mediante la Ordenanza impugnada, dictó otras normas en las que establece lo siguiente: 1.- El concepto de rifa y de juego de azar. (Parágrafo Primero y Tercero del artículo 1). 2.- Los sujetos pasivos del impuesto. (artículo 2). 3.- Los requisitos para solicitar y obtener un permiso emanado de la Dirección de Hacienda Municipal, para poder ejercer cualquier actividad lucrativa relacionada con apuestas lícitas. (artículo 3). 4.- La forma en que debe llevarse a cabo el sorteo. (artículo 4). 5.- Deberes formales que deben cumplir los sujetos pasivos. (artículos 5 y 6). 6.- Sanciones aplicables a aquellas personas que infrinjan las disposiciones de la Ordenanza (multas, clausura del establecimiento y anulación total del permiso). (artículo 11). y 7.- Disposiciones aplicables a los recursos administrativos. (artículo 12).

Del análisis de la norma anteriormente referida, se evidencia que el órgano legislativo municipal dictó una ordenanza que regula aspectos referentes a la creación y regulación de rifas y juegos de azar, así como deberes formales, sanciones y el supuesto régimen de recursos para garantizar el derecho de defensa de los administrados, normativa esta a través de la cual el Concejo Municipal del Municipio Cajigal del Estado Sucre invadió el ámbito de competencias del Poder Legislativo Nacional, en contravención con lo dispuesto en el artículo 156 numeral 32 de la Constitución de 1999, incurriendo así en una evidente usurpación de funciones, vicio que implica la nulidad absoluta del referido cuerpo normativo.

Así las cosas, observa esta Sala que la usurpación de funciones constituye un vicio grave que -en este caso- afecta la totalidad de la ordenanza impugnada, por cuanto -como fue constatado- la misma regula la creación de juegos y apuestas en general, materia esta reservada al Poder Nacional.

Por lo anterior, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en virtud de sus amplios poderes jurisdiccionales para el control de la constitucionalidad de las actuaciones de los Poderes Públicos, y como máximo protector de la Constitución, considera que es su deber declarar la inconstitucionalidad del texto íntegro de la citada ordenanza y en consecuencia, anularla en su totalidad. Así se decide¹⁰⁶⁷.

1067 Véase sentencia N° 1153 de 10-10-2000 (Caso: *Fiscal General de la República vs. Concejo Municipal del Municipio Cajigal, Estado Sucre*), en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 226 y ss.

E. *El régimen tributario del Distrito Metropolitano de Caracas*

Como se ha señalado, el Distrito Metropolitano no es parte de la división político territorial de la República que, como lo indica el artículo 16 de la Constitución, “se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales”. En realidad, es una unidad político administrativa de la ciudad de Caracas, de carácter municipal (gobierno municipal a dos niveles), que se extiende a dos entidades políticas de la República: el Distrito Capital y el Estado Miranda.

Como lo ha precisado la Sala Constitucional en su sentencia N° 1563 de 13 de diciembre de 2000, antes citada:

...el Distrito Metropolitano de Caracas, es uno de los Distritos Metropolitanos que forman parte del Poder Municipal, y así se declara.

Como toda entidad municipal, él es diferente y separado de las entidades federales Estadales, sin que conforme una unidad político territorial superpuesta a ellos, y así se declara.

Consecuencia de lo anterior, es que la Hacienda Pública de los Distritos Metropolitanos, al ser distinta de la Estadal, por ser una variante del fisco municipal, se forma con los ingresos establecidos en el artículo 179 de la vigente Constitución en las áreas que le asigne la ley al Distrito Metropolitano, y con lo establecido en otras leyes.

Así, el Distrito Metropolitano tendrá los siguientes ingresos:

- A) Los procedentes de su patrimonio propio, provenientes de los bienes que la ley otorga al Distrito Metropolitano. Esto no incluye los ejidos que no le hayan sido transferidos legalmente, los cuales siguen siendo propiedad de los Municipios a los cuales pertenecen.
- B) Las tasas sobre el uso de sus bienes y servicios que preste como Distrito Metropolitano, al igual que las correspondientes a licencias y autorizaciones que como tal otorgue.
- C) Los impuestos que la ley que crea o regule al Distrito Metropolitano le permita, o los que el Cabildo Metropolitano ordene. Sin embargo, por razones básicas de hermenéutica, tales impuestos no pueden ser establecidos, sino sobre la materia competencia del Distrito Metropolitano y nunca sobre las materias exclusivas de los Municipios o de los Estados, o de la República. Estas últimas materias se determinan por exclusión de las que se atribuyen al Distrito Metropolitano.
- D) Las derivadas del situado Constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.
- E) Los productos de las multas y sanciones en el ámbito de las competencias atribuidas
- F) Las demás que determine la ley” (pág. 36 de 61)¹⁰⁶⁸.

En consecuencia, el régimen hacendístico del Distrito Metropolitano no puede ser otro que el que corresponde a los Municipios, debiendo conciliarse en los dos niveles de gobierno municipal.

1068 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 184 y ss.

Ahora bien, en cuanto al régimen tributario del Distrito Metropolitano debe señalarse que los Municipios que integran el Distrito Metropolitano, por supuesto, tienen las competencias tributarias indicadas en el ordinal 2º del artículo 179 de la Constitución; y la Constitución nada estableció sobre su eventual distribución entre los dos niveles de gobierno municipal en el Distrito Metropolitano.

La Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas¹⁰⁶⁹, por ello, no podía asignar al nivel metropolitano alguna de las competencias tributarias de los Municipios que integran al Área Metropolitana de Caracas. En consecuencia, conforme al artículo 20, ordinal 3º de la Ley Especial, el Distrito Metropolitano, tratándose de una entidad municipal, sólo puede tener como ingresos tributarios los derivados de las competencias nacionales que le puedan ser transferidas conforme al artículo 157 de la Constitución; o los que puedan ser creados por ley nacional conforme al artículo 179, ordinal 3º y el artículo 156, ordinal 14 de la Constitución.

Sin embargo, en esta materia, la Sala Constitucional ha señalado lo siguiente, sobre uno de los tributos municipales establecido en el ordinal 2º del artículo 179 de la Constitución:

Tratándose de Distritos Metropolitanos y siendo uno de los significados de la voz metrópolis, el de ciudad, lo que entiende esta Sala por lo urbano (de la ciudad), en contraposición a lo rural, entre los ingresos de un Distrito Metropolitano no se cuentan los impuestos territoriales rurales o sobre predios rurales, pero sí las contribuciones generadas de la plusvalía de las propiedades, producto de cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes generales de ordenación urbanística que sean competencia del Distrito Metropolitano (pág. 36 de 61).

Esta apreciación, en nuestro criterio, es totalmente infundada, pues en definitiva, la planificación “macro” de la ordenación urbanística de Caracas (planes de ordenamiento urbanístico) no puede cambiar usos en concreto a las propiedades urbanas ni puede intensificar específicamente su aprovechamiento. En el sistema de planes, esto ocurre con los planes de desarrollo urbano local o en los de zonificación que deben dictar los Municipios (la parte “micro” de la planificación urbana). En consecuencia, las contribuciones por plusvalía son de carácter municipal y no de nivel metropolitano.

Ahora bien, el artículo 24 de la Ley Especial establece que el Distrito Metropolitano de Caracas puede crear, recaudar e invertir ingresos de naturaleza tributaria conforme a la Ley y, en particular:

1. Los tributos que tienen asignados los Estados en la Constitución de la República, así como los que les sean asignados de acuerdo con la ley prevista en el numeral 5 del artículo 167 de la Constitución de la República.
2. Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que determine la Ley.

El ordinal 1º de este artículo, sin duda, sólo podría aplicarse al ámbito territorial del Distrito Capital, por lo que sería inconstitucional pretender aplicarlo a los Municipios del Estado Miranda, pues el Distrito Metropolitano, conforme a la

Constitución, y como lo ha reiterado la Sala Constitucional en la sentencia N° 1563 de 13 de diciembre de 2000 antes citada, no puede ser equiparado a un Estado de la República ni es parte de la división político territorial de la misma conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución.

Atribuir al Distrito Metropolitano la posibilidad de crear, recaudar o invertir los ingresos tributarios que corresponden a los Estados conforme al artículo 167 de la Constitución, en nuestro criterio constituye una violación de la competencia tributaria del Estado Miranda, pues esta sería la entidad política encargada de crear, recaudar e invertir esos tributos en todo su territorio, comprendiendo los territorios de los Municipios Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo del Estado Miranda. En consecuencia, el artículo 24 ordinal 1° de la Ley Especial consideramos que viola el artículo 167 de la Constitución, la autonomía del Estado Miranda garantizada en el artículo 159 del texto fundamental y el principio de que la creación del Distrito Metropolitano debe respetar la integridad territorial del Estado Miranda previsto en la Disposición Transitoria Primera constitucional.

Por supuesto, una Ley Orgánica podría asignar tal competencia al Distrito Capital (arts. 156, ordinal 10 y 203 de la Constitución), para el establecimiento de los tributos que corresponden a los Estados *sólo en el territorio del Distrito Capital*, y asignar el ejercicio de tal competencia a las autoridades del Distrito Metropolitano. Pero ello debería ser objeto de una ley orgánica, y la Ley Especial no lo es, a pesar de que la Sala Constitucional le haya asignado tal carácter por lo que no podría interpretarse que la competencia asignada en el ordinal 1° del artículo 24 de la misma, sólo se refiere al territorio del Distrito Capital que corresponde al actual Municipio Libertador.

En todo caso, sobre esta norma del artículo 24 de la Ley Especial, la Sala Constitucional ha sentado el siguiente criterio:

En materia impositiva, el artículo 24 de la Ley sobre Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, otorgó al Distrito, y por lo tanto, a un órgano legislativo, el poder crear sus ingresos de naturaleza tributaria, y en ese sentido el numeral 1, permite crear los tributos que tienen asignados los Estados en la Constitución de la República, así como los que sean asignados de acuerdo a lo previsto en el numeral 5 del artículo 167 de la Constitución.

El artículo 167 constitucional determina los ingresos de los Estados, y en materia tributaria contempla:

2. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones, y las que les sean atribuidas.

Entiende la Sala, que al igual que los Estados, el Distrito Metropolitano podrá crear, mediante el Cabildo, las tasas por el uso de sus bienes y servicios, así como las multas y sanciones.

El numeral 3 del artículo 167 aludido, señala a los Estados el producto de los recaudado por concepto de venta de especies fiscales.

Entre las formas de pago de los tributos se encuentran las especies fiscales, entre los cuales se cuentan los ramos de papel sellado y estampillas (artículo 39 del Decreto N° 363 con Rango y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley de Timbre Fiscal, de fecha 22 de octubre de 1999) por lo que este rubro podría ser explotado, pero sólo para pechar servicios metropolitanos y no otros distintos. Las especies fiscales como instrumentos de pago, pueden ser creadas por cualquier municipalidad, y por el Distrito Metropolitano,

pero estas especies sólo pueden ser usadas para cancelar los impuestos, tasas o contribuciones que el Distrito Metropolitano o el Municipio pueda (sic) probar al no colidir con otros impuestos nacionales o estatales. Sin embargo, la acumulación de cargas tributarias no puede asfixiar las actividades económicas de los contribuyentes y crear una situación confiscatoria como resultado de un conjunto de tributos. De allí que es imperativo que el Poder Legislativo Nacional dicte la legislación para garantizar la coordinación y organización de las distintas potestades tributarias; para definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente, para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial (numeral 13 del artículo 156 Constitucional).

El numeral 5 del artículo 167, previene que los tributos especiales que les asignen a los Estados (impuestos, tasas y contribuciones) por ley nacional, podrán ser creados por el Distrito Metropolitano, conforme al numeral 1 del artículo 24 de la Ley sobre Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, con el fin de promover el desarrollo de la Hacienda Pública Distrital.

Pero esos tributos no pueden ser idénticos a los que los constituyentes (sic)^(*) del Estado paguen a éste, producto de la Ley nacional que los crea, de allí que para dirimir tal situación se hace necesario que la Asamblea Nacional armonice estas facultades tributarias mediante la legislación que previene el numeral 13 del artículo 156 de la vigente Constitución” (págs. 55 de 61 y 56 de 61).

Las anteriores consideraciones estimamos que son totalmente ambiguas, porque en definitiva, la Sala Constitucional admitió que los Distritos Metropolitano pueden tener los ingresos indicados en los numerales 2 (tasas) y 3 (venta de especies fiscales) del artículo 167 de la Constitución correspondientes a los Estados, no porque se considere al Distrito Metropolitano como un Estado, que no lo es, sino porque ello deriva del ordenamiento jurídico general. Al razonar en esta forma, la Sala Constitucional no fue coherente con su propia sentencia N° 1563: si en diversos párrafos de la misma afirmó que el Distrito Metropolitano es parte del Poder Municipal y no puede equipararse a un Estado, debió ser precisa en señalar que el ordinal 1° del artículo 24 es inconstitucional al pretender aplicar a los Distritos Metropolitanos una norma que sólo se puede aplicar a los Estados, independientemente de que el Distrito Metropolitano pueda tener ingresos “similares” a los indicados en el artículo.

En todo caso, la misma Sala Constitucional ha insistido sobre el tema, partiendo de lo establecido en la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas, en la siguiente forma:

Finalmente, el artículo 24, numeral 1, de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas dictada por la Asamblea Nacional Constituyente, establece que serán parte de los ingresos del Distrito Metropolitano aquellos que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela atribuye a los Estados de la Federación, con lo cual el constituyente de 1999 crea una verdadera situación especial en nuestro ordenamiento jurídico, ya que a través de una norma emanada del órgano depositario del poder constituyente, atribuye a un ente integrante del Poder Municipal, los ingresos que el Texto Constitucional confiere al Poder Estatal, integrado por los entes político-territoriales que se encuentran entre la República y los Municipios, con lo cual se esta-

(*) Debería decir “contribuyentes”.

blece una identidad de atribuciones en materia de recursos para el financiamiento de las actividades y los servicios prestados a los particulares entre el gobierno metropolitano y los gobiernos de las entidades estatales. Precisamente por ello, todo lo antes indicado relacionado con la competencia tributaria de los Estados en materia de timbre fiscal, para la recaudación de los tributos en dicho ramo a través de especies fiscales como las estampillas y el papel sellado, así como el proceso de transferencia y asunción de la misma mediante las disposiciones previstas en la Constitución de 1999, operaría del mismo modo respecto del Distrito Metropolitano de Caracas¹⁰⁷⁰.

5. *Las relaciones tributarias interterritoriales*

A. *El principio de la inmunidad tributaria*

En el proceso de discusión del proyecto de Constitución, propusimos la incorporación, en general, de una norma destinada a regular la inmunidad tributaria entre los niveles territoriales del Estado¹⁰⁷¹. En definitiva, sin embargo, sólo se reguló el tema respecto de los impuestos municipales, así:

Artículo 180: La potestad tributaria que corresponde a los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades.

Las inmunidades frente a la potestad impositiva de los Municipios, a favor de los demás entes políticos territoriales, se extiende sólo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratistas de la Administración Nacional o de los Estados.

Conforme a esta norma, las personas jurídicas estatales creadas por la República, por ejemplo, no están sujetas a impuestos municipales, aclarándose, sin embargo, que los concesionarios o contratistas de la Administración Nacional, no pueden gozar de la inmunidad tributaria de la que goza la República respecto de dichos impuestos municipales. Con esta norma, sin duda, se buscó sujetar a impuestos municipales, a las empresas creadas en virtud de las asociaciones estratégicas que permite el artículo 5 de la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos de 1975, y que se desarrollaron como consecuencia de la denominada apertura petrolera¹⁰⁷².

1070 Caso: *Impugnación de las disposiciones contenidas los artículos 28 de la Ley de Timbre Fiscal, 19 de la Ordenanza de Timbre Fiscal del Distrito Metropolitano de Caracas, y 30 de la Ley de Timbre Fiscal del Estado Miranda*. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, (En prensa).

1071 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 73 y ss.

1072 Véase sobre esto Allan R. Brewer-Carías, "El régimen nacional de los hidrocarburos aplicable al proceso de la apertura petrolera: en el marco de la reserva al Estado de la Industria Petrolera" (El régimen de no-sujeción a impuestos municipales), en *I Jornadas de Derecho de Oriente, La Apertura Petrolera*, FUNEDA, Caracas, 1997, pp. 147 a 172.

B. *La potestad de la República para limitar y regular los tributos estatales y municipales*

En el artículo 156, ordinal 13 de la Constitución, como se señaló, se atribuye al Poder Nacional la potestad de dictar la legislación que garantice la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias (nacional, estatal y municipal), para definir principios, parámetros y limitaciones, específicamente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

En esta forma, se establece en la nueva Constitución, una nueva forma de limitación mediante ley nacional, de la autonomía de los Estados y Municipios.

C. *Las prohibiciones tributarias a los Estados y Municipios*

El texto del artículo 18 de la Constitución de 1961 fue básicamente recogido, a propuesta nuestra¹⁰⁷³, en el artículo 183 de la Constitución que prohíbe a los Estados y los Municipios:

1. Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional.
2. Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio.
3. Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.

Sin embargo, en cuanto a los gravámenes relativos a la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal, la nueva Constitución eliminó la prohibición constitucional impuesta a los Estados y Municipios, y se estableció que sólo pueden ser gravados en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley.

VI. EL RÉGIMEN DE LOS BIENES PÚBLICOS

Por último, en materia económica, la nueva Constitución trae un conjunto de disposiciones constitucionales, muchas novedosas, sobre el régimen de los bienes del Estado¹⁰⁷⁴, que deben destacarse.

Í. *Las declaratorias de bienes como del dominio público*

En la nueva Constitución se declaran como bienes del dominio público y que, por tanto, en los términos del Código Civil (art. 543) son inalienables e imprescriptibles.

1073 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo II, *op. cit.*, p. 282 y Tomo III, *op. cit.*, p. 81.

1074 Véase en general, Armando Rodríguez García, "Comentarios sobre el régimen de los bienes públicos en la Constitución de 1999", en *Revista de Derecho Público*, N° 84 (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 63-68.

A. *El subsuelo y sus riquezas*

Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, conforme al artículo 12 de la Constitución, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles¹⁰⁷⁵.

B. *Las costas marítimas*

La misma norma del artículo 12 de la Constitución dispone que las costas marinas son bienes del dominio público; entendiéndose por tales costas, la parte de la ribera del mar que baña el mar, es decir, la playa o zona que está entre la alta y la baja marea, como lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte Suprema¹⁰⁷⁶. En 2001", a los efectos de desarrollar esta norma constitucional, se dictó el Decreto N° 1.468 con Fuerza de Ley de Zonas Costeras¹⁰⁷⁷

C. *Las aguas*

El artículo 304 de la Constitución dispone que todas las aguas son bienes del dominio público de la Nación, insustituibles para la vida y el desarrollo. Corresponde a la ley establecer las disposiciones necesarias a fin de garantizar su protección, aprovechamiento y recuperación, respetando las fases del ciclo hidrológico y los criterios de ordenación del territorio.

Se incorporó a la Constitución, en esta forma, el principio que se había definido y propuesto en los estudios de la Comisión Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, y en el proyecto de Ley de Agua elaborado en los años sesenta y setenta, sobre la declaratoria de las aguas como del dominio público¹⁰⁷⁸.

1075 En esta forma se le da rango constitucional a lo ya previsto en la Ley de Minas (art. 2) (*Gaceta Oficial* N° 5382 de 28-09-99) y en la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (art. 1°) (*Gaceta Oficial* N° 36.793 de 23-9-99). Véase nuestra propuesta sobre esto en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo II, *op. cit.*, pp. 35 y 39. Véase en general sobre el tema Isabel Boscán de Ruesta, "La propiedad de los yacimientos de los hidrocarburos. Evolución histórica", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 3061-3105.

1076 Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Política Administrativa de 13-08-64 en *Gaceta Forense* N° 45, 1964, p. 235 a 237; y en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II, Caracas, 1976, pp. 523 a 528

1077 G.O. N° 37.349 del 19 de diciembre de 2001. Véase sobre esta Ley y las inconstitucionalidades que la afectaban antes de su "reimpresión" en la *Gaceta Oficial*, en Allan R. Brewer-Carías, "El nuevo régimen de las zonas costeras. Inconstitucionalidades, dominio público, limitaciones a la propiedad privada e insuficiencias normativas" en *Ley Habilitante del 13-11-2000 y sus Decretos Leyes*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Eventos N° 17, Caracas, 2002, pp. 245-294.

1078 Véase Allan R. Brewer-Carías, "La declaratoria de todas las aguas como del dominio público en el derecho venezolano", en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, N° 3-4, XXIII, Montevideo, 1975, pp. 157 a 167. Además, véase Allan R. Brewer-Carías *Derecho y Administración de las Aguas y otros Recursos Naturales Renovables*, Caracas, 1976, pp. 79 a 91.

2. *El régimen de las tierras baldías*

De acuerdo con el Código Civil, las tierras baldías son los bienes inmuebles que no tienen dueño (art. 542). Se consideran del dominio privado de la República si están ubicadas en las Dependencias Federales; y de los Estados, las ubicadas en sus respectivos territorios. La nueva Constitución atribuye, por ello, a los Estados, la "administración" de las tierras baldías de su jurisdicción" (art. 164, ord. 5), cambiando el régimen de la Constitución de 1961 que reservaba dicha administración de baldíos al Poder Nacional (art. 136, ord. 10). Sin embargo, la Disposición Transitoria Décimoprimer estableció que hasta tanto se dicte la legislación nacional sobre el régimen de las tierras baldías, la administración de las mismas continuará siendo ejercida por el Poder Nacional, con lo cual la reforma quedó pospuesta.

En todo caso, en la Constitución se conservó la norma del artículo 136, ord. 10 de la Constitución de 1961, conforme al cual las tierras baldías existentes en las Dependencias Federales y en las islas fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no implique, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra (art. 13).

Se resolvió, sin embargo, el escollo que derivaba de la Constitución de 1961 que al hacer referencia a los baldíos de las islas no excluía a las del Estado Nueva Esparta¹⁰⁷⁹. En la nueva redacción, para la restricción de enajenabilidad mencionada, sólo se mencionan las tierras baldías existentes en las islas que constituyen las Dependencias Federales.

3. *El régimen de los ejidos*

En la Constitución de 1999 se repitió el dispositivo del artículo 32 de la Constitución de 1961, en el sentido de que:

Artículo 181: Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse previo cumplimiento de las formalidades previstas en las ordenanzas municipales y en los supuestos que las mismas señalen, conforme a esta Constitución y la legislación que se dicte para desarrollar sus principios.

A esta norma, sin embargo, se agregó una disposición novedosa que en forma similar a la definición de las tierras baldías en relación con los Estados, considera que los terrenos situados dentro del área de las poblaciones de los Municipios, carentes de dueño, se consideran terrenos ejidos, sin menoscabo de legítimos derechos de terceros, válidamente constituidos. Igualmente, el artículo 181 de la Constitución constituye en ejidos, las tierras baldías ubicadas en el área urbana, quedando sólo exceptuadas las tierras correspondientes a las comunidades y pueblos indígenas. Además, se establece que la ley debe determinar la conversión en ejidos de otras tierras públicas.

1079 Véase en Allan R. Brewer-Carías, "Estudio sobre la inalienabilidad e imprescriptibilidad en el régimen jurídico de las tierras baldías" en *Anuario de Derecho Ambiental 1977*, Consultoría Jurídica MARNR, Caracas, 1978, pp. 72 a 112.

DÉCIMA PRIMERA PARTE

LA CONSTITUCIÓN GARANTIZADORA DE LA CONSTITUCIÓN: LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

I. SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL

El artículo 7 de la Constitución de 1999 declara expresamente que su texto es “la norma suprema y el fundamento de todo el ordenamiento jurídico; respecto de lo cual la “Exposición de Motivos” de la Constitución, publicada el 24-03-00¹⁰⁸⁰ (en lo adelante la “Exposición”) señaló que, en esa forma, se consagran:

Los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, según los cuales ella es la norma de mayor jerarquía y alcanza su vigencia a través de esa fuerza normativa o su capacidad de operar en la vida histórica de forma determinante o reguladora. Dichos principios constituyen el fundamento de todos los sistemas constitucionales del mundo y representan la piedra angular de la democracia, de la protección de los derechos fundamentales y de la justicia constitucional.

Precisamente para garantizar esa supremacía y lograr que la Constitución tenga plena efectividad, en el texto mismo de la Constitución se regula todo un sistema de justicia constitucional¹⁰⁸¹, mediante la asignación a todos los jueces de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a lo previsto en la Constitución y en la ley, de la obligación “de asegurar la integridad de la Constitución” (art. 334)¹⁰⁸².

En consecuencia, la justicia constitucional, como competencia judicial para velar por la integridad y supremacía de la Constitución, en Venezuela se ejerce por *todos los jueces* y no sólo por el Tribunal Supremo de Justicia ni sólo por su Sala Constitucional, en cualquier causa o proceso que conozcan y, además, en particular,

1080 G.O. N° 5453 Extraordinario de 24-03-2000.

1081 Véase Alejandra León Parada y Guido Garbati Garbati, “Jurisdicción y Supremacía Constitucional”, en *Nuevos estudios de derecho procesal. Libro Homenaje a José Andrés Fuenmayor*, Vol. I, Tribunal Supremo de Justicia, Colección Libros Homenaje, N° 8, Caracas, 2002, pp. 745 a 784.

1082 Véase nuestra propuesta en relación con este artículo en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo II, (9 Septiembre-17 Octubre 1999), Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 24 y 34.

cuando conozcan de acciones de amparo o de las acciones contencioso administrativas al tener la potestad para anular actos administrativos por contrariedad a la Constitución (como forma de contrariedad al derecho) (art. 259)¹⁰⁸³.

En cuanto al Tribunal Supremo de Justicia, en materia de justicia constitucional, todas sus Salas tienen expresamente como competencia garantizar “la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales”, correspondiéndoles a todas ser “el máximo y último intérprete de la Constitución” y velar “por su uniforme interpretación y aplicación” (art. 335). No es cierto, por tanto, como se ha afirmado, que la Sala Constitucional sea “el máximo y último intérprete de la Constitución”¹⁰⁸⁴, o como lo ha señalado la propia Sala Constitucional de tener “el monopolio interpretativo último de la Constitución”¹⁰⁸⁵. Esta es una apreciación completamente errada, que no deriva del texto de la Constitución, de cuyo artículo 335, al contrario, se deriva que *todas las Salas* ejercen la justicia constitucional conforme a sus respectivas competencias y son el máximo y último intérprete de la Constitución. También lo es la Sala Constitucional, mediante la cual el Tribunal Supremo de Justicia, concentra la Jurisdicción Constitucional (arts. 266, ord. 1º y 336).

En todo caso, sobre el carácter de todas las Salas como Tribunal Supremo, la propia Sala Constitucional se pronunció en sentencia N° 158 de 28-03-00 (Caso: *Microcomputers Store S.A.*) al declarar que el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, está conforme con la nueva Constitución, al prohibir la admisión de recurso alguno contra las decisiones dictadas por el Tribunal Supremo de Justicia en Pleno o por alguna de sus Salas, señalando que esta norma, lejos de ser inconstitucional,

Más bien garantiza su aplicación, ya que tal como quedó expuesto, el Tribunal Supremo de Justicia se encuentra conformado por las Salas que lo integran, las cuales conservan el mismo grado jerárquico y todas representan en el ámbito de sus competencias al Tribunal Supremo de Justicia como máximo representante del Poder Judicial¹⁰⁸⁶.

Posteriormente, sin embargo, la Sala Constitucional al afirmar su competencia para conocer del recurso extraordinario de revisión de constitucionalidad contra las sentencias de las otras Salas del Tribunal Supremo, señaló que el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Corte, para considerarlo compatible con la Constitución, sólo se refería “a los recursos preexistentes y supervivientes a la Constitución de 1999, distintos al recurso extraordinario de revisión constitucional de sentencias de las demás Salas del Máximo Tribunal”¹⁰⁸⁷.

1083 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Contencioso-Administrativa*, Tomo VII, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1997, pp. 26 y ss.

1084 Véase en José Vicente Haro G., “La justicia constitucional en Venezuela y la Constitución de 1999” en *Revista de Derecho Constitucional*, Editorial Sherwood, N° 1, Caracas, sep-dic. 1999, pp. 137 y 146.

1085 Véase sentencia N° 1374 de 09-11-2000, en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 267.

1086 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 109.

1087 Véase sentencia de la Sala Constitucional N° 33 de 25-01-2001 (Caso: *Revisión de la sentencia dictada por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 10 de mayo de 2001, interpuesta por Baker Hugher SRL*), en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, p. 405 (En prensa).

De todo lo anterior resulta, en todo caso, que la expresión “justicia constitucional” es un concepto material que equivale a *control judicial de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales*, el cual ha sido ejercido en nuestro país, siempre, por todos los tribunales pertenecientes a todas las Jurisdicciones, es decir, por todos los órganos que ejercen el Poder Judicial.

En cambio, la expresión “*Jurisdicción Constitucional*” es una noción orgánica, que tiende a identificar a un órgano específico del Poder Judicial que tiene, en forma exclusiva, la potestad de anular *ciertos actos estatales* por razones de inconstitucionalidad, en particular, las leyes y demás actos con rango de ley o de ejecución directa e inmediata de la Constitución. En los países europeos, dicha Jurisdicción Constitucional corresponde a los Tribunales o Cortes Constitucionales (muchas, incluso, ubicadas fuera del Poder Judicial), al igual que en algunos países latinoamericanos. En cambio, en Venezuela, siempre ha correspondido al Supremo Tribunal de Justicia¹⁰⁸⁸, ahora a través de su Sala Constitucional.

La noción de justicia constitucional, por tanto, es distinta a la de Jurisdicción Constitucional. En consecuencia, es errada la apreciación que ha hecho la Sala Constitucional en su sentencia N° 129 de 17-03-2000, cuando señaló que:

La Sala Constitucional tiene atribuida competencia *para ejercer la jurisdicción constitucional, es decir, la potestad de juzgar y de hacer ejecutar lo juzgado en materia constitucional*¹⁰⁸⁹.

No es posible, en efecto, identificar la Jurisdicción Constitucional con “la potestad de juzgar en materia constitucional” que equivaldría a justicia constitucional.

La garantía de la supremacía y efectividad de la Constitución y ser su máximo y último interprete, se insiste, corresponde a todas las Salas del Tribunal Supremo, por igual, por lo que tampoco es correcto señalar como lo hizo la citada sentencia de 17-03-2000, ni siquiera que “en particular” dicha función corresponde a la Sala Constitucional. Esa “particularidad” no deriva de norma alguna de la Constitución. Lo único “particular” que resulta de las competencias judiciales en materia de justicia constitucional, es el monopolio atribuido a la Sala Constitucional para anular ciertos y determinados actos estatales: las leyes y demás actos de rango legal o de ejecución directa e inmediata de la Constitución. Por tanto, ni siquiera la Sala Constitucional tiene el monopolio para ejercer el control concentrado de la constitucionalidad de los actos estatales.

De lo anterior deriva, en definitiva, que no es correcto deducir de la Constitución que la Sala Constitucional tenga la potestad de “juzgar y de hacer ejecutar lo juzgado en materia constitucional” y considerar que eso sea equivalente a la “Jurisdicción Constitucional”, pues ello significaría equiparar la justicia constitucional con la Jurisdicción Constitucional.

blico, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, p. 405 (En prensa).

1088 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional*, Tomo VI, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996; Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge, 1989.

1089 Expediente 00-0005 (Caso: *Vicente Bautista García Fermín*).

En todo caso, los principios sobre el sistema de justicia constitucional se recogen en un Capítulo I (*De la garantía de esta Constitución*) del Título VIII (*De la protección de esta Constitución*) de la Constitución de 1999, respecto del cual la “Exposición de Motivos” de la misma, lo justifica haciendo referencia a que supuestamente con ello se habría seguido,

una tendencia presente en España, Francia, Italia, Portugal, Rumania y en algunos países latinoamericanos.

Esta apreciación, por supuesto, por su formulación generalizante, es totalmente incorrecta, primero, porque ni en la Constitución de España, ni en la de Francia, ni en la de Rumania existe un Título destinado a regular las “garantías constitucionales”; el cual si existe en la de Italia y Portugal; pero en ninguno de dichos países, salvo en algunos aspectos en Portugal, existe un sistema mixto o integral de justicia constitucional, por lo que mal podía seguirse en Venezuela la “tendencia” de todos esos países; y segundo, porque si se siguió alguna “tendencia”, fue la latinoamericana que, tiende cada vez más, a la regulación de un sistema mixto de justicia constitucional.

Nosotros fuimos quienes propusimos la inclusión de un Título especial para regular la *garantía de la Constitución* en una de las primeras reuniones de la Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente (las celebradas en la sede de la Academia Nacional de la Historia),¹⁰⁹⁰ y si tuvimos en mente algunos textos constitucionales que regularan el tema de la *Garantía de la Constitución* en un Título aparte, fueron los de las Constituciones de Perú, (Título V, arts. 200 y sigts.), Guatemala (Título VI, arts. 263 y sigts) y Honduras (Título IV, arts. 182 y sigts.)¹⁰⁹¹.

En todo caso, y aparte de la ligereza en que incurrió la “Exposición de Motivos” en la “explicación” de las supuestas fuentes de inspiración para incluir un nuevo Capítulo de la Constitución destinado a la garantía de la Constitución; en cuanto al sentido general de la regulación que contiene del sistema venezolano de justicia constitucional, puede decirse que la “Exposición” lo explica en términos adecuados.

En efecto, comienza afirmando que son “los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución” (que encuentran consagración, expresa en el artículo 7), sobre los cuales “descansa la justicia constitucional”, reconociéndose correctamente que:

la justicia constitucional en Venezuela la ejercen todos los tribunales de la República, no sólo mediante el control difuso de la constitucionalidad, sino además, por otros medios, acciones o recursos previstos en la Constitución y en las leyes, como la acción de amparo constitucional, destinada a ofrecer una tutela judicial reforzada de los derechos humanos reconocidos y garantizados expresa o implícitamente en la Constitución.

1090 Por tanto, no fue en las reuniones de la Comisión Constitucional celebradas en la Sede del CIED donde se acordó incluir en la nueva Constitución un Título dedicado a la garantía de la Constitución, como lo sugiere José Vicente Haro, “La justicia constitucional...” *loc. cit.*, p. 154.

1091 Véase la coincidencia en la referencia a estos países de América Latina, en José Vicente Haro, “La justicia constitucional...”, *loc. cit.*, p. 173.

Por supuesto, la referencia a la acción de amparo es sólo ejemplificativa, pues hay otros medios, acciones o recursos previstos en la Constitución a través de los cuales se materializa la justicia constitucional, como la acción popular de inconstitucionalidad, las acciones contencioso administrativas de nulidad de los actos administrativos, y la desaplicación de normas constitucionales en casos concretos judiciales. Por ello, más adelante, la "Exposición" indica que:

De esta forma, se esboza el sistema venezolano de justicia constitucional, reafirmando-se la coexistencia de los métodos de control concentrado, difuso y extraordinario de la constitucionalidad, los cuales se ejercen a través de la acción popular de inconstitucionalidad, la aplicación preferente de la Constitución respecto a leyes o normas inconstitucionales en un caso concreto, y la acción del amparo.

En este sentido, debe destacarse el voto salvado del Magistrado Héctor Peña Torrelles a la sentencia N° 7 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 01-02-2000 (Caso: *José A. Mejía y otros*) en el cual precisó los principios del sistema de justicia constitucional en la nueva Constitución, así:

Es bien sabido que la idea de la justicia constitucional en los Estados de Derecho surge de la necesidad de dar protección a la Constitución frente a las arbitrariedades del Poder Público, que atenten contra la preservación del orden jurídico y el respeto a los derechos fundamentales del individuo. Las formas de protección de la Constitución acogidas por los distintos ordenamientos se dividen en un control concreto o difuso y un control abstracto o concentrado.

En el primero de los casos, se permite a los distintos jueces ejercer una porción de esta justicia constitucional en los casos particulares que les corresponde decidir, y el segundo de los supuestos se deja en un órgano especializado, que sería el jerarca de la jurisdicción constitucional, como contralor de la constitucionalidad de los actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de Ley. A partir de allí se ejerce la supremacía constitucional, que en unos casos se atribuye a una Corte o Tribunal autónomo y en otros sistemas -como el caso de Venezuela- se inserta en el máximo organismo jurisdiccional del país, no ya desde su resolución caso por caso, sino como órgano rector del resto del sistema de justicia. En Venezuela, tanto el ordenamiento jurídico basado en la Constitución de 1961, como en la Constitución recientemente aprobada por voluntad popular, se han consagrado las dos formas de control constitucional, lo cual constituye una tendencia de avanzada en la doctrina comparada. La nueva Constitución ha asumido este sistema mixto de control constitucional pero ha dado un paso más al crear la Sala Constitucional, atribuyéndole la tarea de ser el máximo intérprete de las normas y principios constitucionales y darle carácter vinculante a sus interpretaciones. La importancia de la justicia constitucional en la nueva Constitución se revela de forma expresa en su ubicación en el Texto Fundamental; en efecto, el Constituyente de 1999, ha establecido de forma intencional las competencias de esta Sala en el título de VIII denominado "De La Protección de la Constitución", en el cual se refleja la alta responsabilidad que le ha sido conferida, dadas las competencias atribuidas en los artículos 335 y 336 de la misma.

De lo anterior resulta claramente, por tanto, que no es lo mismo "justicia constitucional" que "Jurisdicción Constitucional". La primera corresponde a todos los Tribunales mediante diversos medios judiciales; la segunda está atribuida a un solo órgano judicial que ejerce el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos con rango legal o dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y que es la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Pero no por ello, como se ha dicho, la Sala tiene el monopolio del control concentrado de la constitucionalidad de todos los actos estatales; lo que tiene es el monopolio de dicho control *sólo respecto de determinados actos estatales* (los de rango y fuerza de ley y los dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución). Ello es lo que, además, caracteriza la “Jurisdicción Constitucional” en el derecho comparado: la atribución exclusiva a un órgano judicial del poder anulatorio de determinados, y sólo de determinados, actos estatales¹⁰⁹².

Por ello puede decirse, en general, que el control concentrado de la constitucionalidad de los actos estatales conforme a la Constitución, se ejerce por dos Jurisdicciones distintas: la Jurisdicción Constitucional y la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En relación con la Jurisdicción Constitucional, como bien lo dice la “Exposición”,

el control concentrado de la constitucionalidad de las *leyes* y de los demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público *dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución...* corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo.

Y como lo refuerza luego la misma “Exposición”:

la exclusividad de la Sala Constitucional en el ejercicio de la jurisdicción constitucional, implica que sólo a dicho órgano le corresponde ejercer el control concentrado de la constitucionalidad *de las leyes y demás actos de los órganos del Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución...*

En consecuencia, los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa tienen competencia, conforme al artículo 259 de la Constitución, para controlar la constitucionalidad de los actos administrativos, tanto normativos (Reglamentos) como no normativos, que son siempre actos de rango sublegal.

De ello resulta, por tanto, que los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y, ahora también, de la Jurisdicción Electoral, ejercen la justicia constitucional mediante el control concentrado de la constitucionalidad, al conocer de los recursos contencioso administrativos de anulación contra actos administrativos por razones de inconstitucionalidad.

En esos casos, los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ejercen el control concentrado de la constitucionalidad de los actos administrativos, que *no* son actos dictados “en ejecución directa e inmediata de la Constitución”, cuyo control de constitucionalidad es el que corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo.

Ahora bien, a continuación estudiaremos el sistema de justicia constitucional conforme a la Constitución de 1999¹⁰⁹³, para lo cual analizaremos los dos clásicos

1092 Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Comparative Law*, op. cit. p. 190; y Allan R. Brewer-Carías, *El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes (Estudio de Derecho Comparado)*, Caracas, 1994, p. 19.

1093 Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *El Sistema de Justicia Constitucional en la Constitución de 1999: Comentarios sobre su desarrollo jurisprudencial y su explicación a veces errada, en la Exposición de Motivos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas,

métodos de justicia constitucional que muestra el derecho comparado y que conforman el sistema venezolano, y por la otra, los instrumentos de la justicia constitucional en Venezuela.

II. LOS MÉTODOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

1. *El carácter mixto o integral del sistema*

La Constitución establece en forma expresa en sus artículos 266, 334 y 336 la competencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para declarar la nulidad por inconstitucionalidad, de las leyes y demás actos de los cuerpos deliberantes de carácter nacional, estatal o municipal dictados en ejecución directa de la Constitución, así como de los actos con rango legal dictados por el Ejecutivo Nacional.

Es decir, la Constitución prevé un control judicial concentrado de la constitucionalidad de todos los actos estatales, con exclusión de los actos judiciales y de los actos administrativos respecto de los cuales prevé medios específicos de control de legalidad y constitucionalidad (recurso de casación, apelaciones y jurisdicción contencioso-administrativa). De acuerdo a la Constitución, por tanto, existe un control concentrado de la constitucionalidad reservado en el nivel nacional, a los actos estatales de rango legal o de ejecución directa de la Constitución (leyes, actos parlamentarios sin forma de ley y actos de gobierno); en el nivel estatal, a las leyes emanadas de las Asambleas Legislativas y demás actos de ejecución directa de la Constitución; y en el nivel municipal, a las Ordenanzas Municipales, consideradas invariablemente como leyes locales, y demás actos de ejecución directa de la Constitución. Este control de la constitucionalidad de los actos estatales permite a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declarar su nulidad cuando sean violatorios o colidan con la Constitución. Se trata, por tanto, como hemos dicho, de un control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, y otros actos estatales

2000; Allan R. Brewer-Carías, "La Justicia Constitucional en la Nueva Constitución" en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 1, Septiembre-Diciembre 1999, Editorial Sherwood, Caracas, 1999, pp. 35-44; Allan R. Brewer-Carías, "La justicia constitucional en la Constitución de 1999", en *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., Editorial Porrúa, México 2001, pp. 931-961. Publicado también en *Reflexiones sobre el Constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 255-285; Jesús M. Casal H., *Constitución y justicia constitucional: los fundamentos de la justicia constitucional en la nueva Carta Magna*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2000; Héctor Fix Zamudio, "La justicia constitucional y la judicialización de la política", en *Constitución y Constitucionalismo Hoy*. Editorial Ex Libris, Caracas, 2000, pp. 557-592; Jesús M. Casal H., "Hacia el fortalecimiento y racionalización de la justicia constitucional", en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 2 (enero-junio), Editorial Sherwood, Caracas, 2000, pp. 215-242; Antonio Canova González, "La futura justicia constitucional en Venezuela", en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 2 (enero-junio), Editorial Sherwood, Caracas, 2000, pp. 93-181; María A. Bonnemaïson, "El control constitucional de los Poderes Públicos", en *Bases y principios del sistema constitucional venezolano* (Ponencias del VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional realizado en San Cristóbal del 21 al 23 de Noviembre de 2001), Volumen II, pp. 233-260; Carla Crazut Jimenez, "Progreso de la protección constitucional en Venezuela", en *Libro Homenaje a Enrique Tejera Paris, Temas sobre la Constitución de 1999*, Centro de Investigaciones Jurídicas (CEIN), Caracas, 2001, pp. 273 a 289.

de rango legal o de ejecución directa e inmediata de la Constitución atribuido a la Sala Constitucional.

Pero además, tanto el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, el artículo 19 del Código Orgánico Procesal Civil, como la propia Constitución (art. 334) permiten a todos los tribunales de la República, cuando decidan un caso concreto, el declarar la inaplicabilidad de las leyes y demás actos estatales normativos cuando estimen que son inconstitucionales, dándole por tanto preferencia a las normas constitucionales. Se trata, sin duda, de la base legal del método difuso de control de la constitucionalidad.

Por tanto, el sistema venezolano de control de la constitucionalidad de las leyes y otros actos estatales, puede decirse que es uno de los más amplios conocidos en el mundo actual si se lo compara con los que muestra el derecho comparado, pues mezcla el llamado control difuso de la constitucionalidad de las leyes con el control concentrado de la constitucionalidad de las mismas¹⁰⁹⁴.

En efecto, 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 que, 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 constitucionalidad se centraliza en un solo órgano judicial, quien tiene el monopolio de la declaratoria de la nulidad de las leyes inconstitucionales¹⁰⁹⁵. Confrontados estos dos métodos con los sistemas que muestra el derecho comparado, se ha identificado como arquetipo del denominado método difuso de control de la constitucionalidad de las leyes, al sistema norteamericano, y, en cambio, como arquetipo del denominado método concentrado de control particularmente el desarrollado en Europa durante las últimas décadas, al sistema austriaco¹⁰⁹⁶.

El método de control difuso, que permite a todos los tribunales conocer de la inconstitucionalidad de las leyes, y decidir su inaplicabilidad al caso concreto, en el ámbito de América Latina y siguiendo el arquetipo norteamericano, existe, por ejemplo, en Brasil, Guatemala, Uruguay, México, Argentina, Colombia, Honduras y Venezuela¹⁰⁹⁷. Sin embargo, en, cada caso, con modalidades específicas que hacen diferir los sistemas de un país a otro. Por ejemplo, en Argentina, donde el control difuso se ha mantenido muy apegado al sistema americano, a pesar de que todos los tribunales tienen la facultad de desaplicar una ley al caso concreto, siempre es posible llevar el conocimiento del asunto a la Corte Suprema de Justicia, en

1094 De acuerdo a la terminología acuñada por Piero Calamandrei, *La illegittimità Costituzionale delle Leggi*, Padova, 1950, p. 5; y difundida por Mario Cappelletti, *Judicial Review in the contemporary World, Indianapolis, 1971*. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Judicial review in comparative law*, Cambridge University Press, 1989. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, *El sistema mixto o integral de control de constitucionalidad en Colombia y Venezuela*, Bogotá, 1995.

1095 Véase Mauro Cappelletti, "El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad de las Leyes en el Derecho Comparado", en *Revista de la Facultad de Derecho*, México, N° 65, Tomo XVI, 1966, pp. 28 a 33.

1096 *Idem*, p. 29.

1097 *Cfr.* Héctor Fix Zamudio, "Protection procesal de los Derechos Humanos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N° 13-14, México, enero-agosto 1972, p. 78.

última instancia, mediante el ejercicio del recurso extraordinario de inconstitucionalidad¹⁰⁹⁸. En cambio, en sistemas como el de Venezuela y Colombia, el control difuso de la constitucionalidad no es el único existente, sino que se combina con el control concentrado que ejerce la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia o la Corte Constitucional, respectivamente.

Sin embargo, en todos los casos de control difuso de la constitucionalidad de las leyes, mediante el cual el juez declara inaplicable una ley al caso concreto, su decisión tiene carácter incidental y efectos *inter partes*, considerándose a la ley como si nunca hubiera existido o producido efectos en el caso concreto.

Por otra parte, el método de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes implica siempre la atribución a un solo órgano jurisdiccional, el Tribunal Supremo o una Sala Constitucional del mismo o una Corte Constitucional, del monopolio de la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de las leyes. A diferencia del arquetipo austriaco o modelo europeo, en América Latina se pueden distinguir diversas modalidades de este control concentrado. Por ejemplo, en El Salvador y Panamá¹⁰⁹⁹ se prevé el recurso de inconstitucionalidad como acción popular que se ejerce por ante la respectiva Corte Suprema de Justicia, y que corresponde a cualquier ciudadano sin una legitimación (interesado) específica. Por otra parte, 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 imposición se requiere de una legitimación específica¹¹⁰⁰, y cuya decisión tiene efectos *erga omnes y pro futuro*. Asimismo se destacan los sistemas de Chile y Ecuador donde se puede distinguir un sistema concentrado paralelo de control de la constitucionalidad, atribuido a la Corte Suprema de Justicia por vía incidental, y al Tribunal Constitucional o de Garantías Constitucionales, por vía directa.

Ahora bien, en Venezuela, al igual que en Colombia, 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 esos dos métodos o sistemas, sino que, realmente, está conformado por la mezcla de ambos¹¹⁰¹, configurándose entonces como un sistema mixto o integral y de una amplitud no comparable con otros sistemas de los fundamentales que muestra el derecho comparado: excepción hecha del sistema de Portugal.

1098 Véase, 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.

1099 Cfr. Héctor Fix Zamudio, "Protección Procesal..." *loc. cit.*, p. 89.

1100 Véase *Idem*, pp. 89 y 90.

1101 Sobre el tema véanse nuestros trabajos: Allan R. Brewer-Carías, *El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, Caracas, 1977; "Algunas consideraciones sobre el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales en el Derecho venezolano", *Revista de Administración Pública*, N° 76, Madrid, 1975, pp. 419 a 446, y "La Justicia Constitucional en Venezuela", documento presentado al Simposio Internacional sobre Modernas Tendencias de Derecho Constitucional (España y América Latina). Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Nov. 1986, 102 páginas. Véase además, M. Gaona Cruz, "El control judicial ante el Derecho Comparado" en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración* (El Derecho Público en Colombia y Venezuela), Vol. VII, 1986, Caracas, 1986.

Este sistema mixto de control de la constitucionalidad tiene su fundamento en el principio básico del constitucionalismo del carácter de norma suprema que tiene la Constitución, la cual no sólo regula orgánicamente el funcionamiento de los órganos estatales sino que establece los derechos fundamentales de los ciudadanos. Este principio de la supremacía constitucional y de la Constitución como norma suprema de derecho positivo directamente aplicable a los individuos que se establece en el artículo 7 de la Constitución de 1999, tiene sus raíces en la primera Constitución de Venezuela de 1811, la cual puede considerarse no sólo la primera en la historia constitucional de América Latina, sino la cuarta de las Constituciones escritas en la historia constitucional del mundo moderno¹¹⁰². Este principio de la supremacía constitucional es el que ha conducido, inevitablemente, al desarrollo del sistema mixto de justicia constitucional en Venezuela establecido hace más de un Siglo¹¹⁰³. Tal como lo explicó la antigua Corte Suprema de Justicia en la decisión del 15 de marzo de 1962 cuando decidió la acción popular intentada contra la Ley aprobatoria del Tratado de Extradición suscrito con los Estados Unidos de América, al sostener que la existencia del control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos del Poder Público por parte del más Alto Tribunal de la República, es indispensable en todo régimen que pretenda subsistir como Estado de Derecho:

Porque lo inconstitucional es siempre antijurídico y contrario al principio que ordena al Poder Público, en todas sus ramas, sujetarse a las normas constitucionales y legales que definen sus atribuciones. Lo inconstitucional es un atropello al derecho de los ciudadanos y al orden jurídico en general, que tiene su garantía suprema en la Ley Fundamental del Estado. En los países libremente regidos, toda actividad individual o gubernativa ha de mantenerse necesariamente circunscrita a los límites que le señala la Carta Fundamental, cuyas prescripciones como -expresión solemne de la voluntad popular en la esfera del Derecho Público, son normas de ineludible observancia para gobernantes y gobernados desde el más humilde de los ciudadanos hasta los más altos Poderes del Estado. De los principios consignados en la Constitución, de las normas por ella trazadas, así en su parte dogmática como en su parte orgánica, debe ser simple desarrollo las leyes y disposiciones que con posterioridad a la misma se dicten; y tan inconstitucionales, y por consiguiente, abusivos serían éstas si de tal misión excedieran, como inconstitucionales y también abusivos lo sería cualquiera otros actos de los Poderes Públicos que abiertamente contravienen lo estatuido en la Ley Fundamental¹¹⁰⁴.

Entonces, como consecuencia de este principio de la supremacía constitucional, el sistema venezolano de justicia constitucional se ha venido desarrollando como un sistema mixto de control judicial de la constitucionalidad, a la vez difuso y concentrado.

Por una parte, como dijimos, el Código de Procedimiento Civil autoriza expresamente a todos los jueces a aplicar preferentemente la Constitución en los casos

1102 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, pp. 181-205.

1103 Véanse los comentarios en relación con sistema mixto de justicia constitucional en Venezuela como consecuencia del principio de supremacía constitucional en R. Feo, *Estudios sobre el Código de Procedimiento Civil Venezolano*, Caracas, 1904, Tomo I, pp. 26-35; R. Marcano Rodríguez, *Apuntaciones Analíticas sobre las materias fundamentales y generales del Código de Procedimiento Civil Venezolano*, Caracas, Tomo I, pp. 36-38; A. Borjas, *Comentarios al Código de Procedimiento Civil*, Caracas, Tomo I, pp. 33-35.

1104 Véase la sentencia de la CSJ-CP, de 15-3-62 en *G.O.* N° 760, Extra de 22-3-62, pp. 3-7.

concretos que decidan, cuando la ley vigente, cuya aplicación se les pida, colidiere con alguna disposición constitucional¹¹⁰⁵. Esta norma recogida por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en el Código de Procedimiento Civil de 1897¹¹⁰⁶, consagra claramente el denominado control difuso de la constitucionalidad de las leyes, que permite a cualquier juez, desaplicar una ley que estime inconstitucional aplicando preferentemente la Constitución, en un proceso cuyo conocimiento le corresponda¹¹⁰⁷.

Pero además, como se dijo, la Constitución siguiendo una tradición que se remonta a la Constitución de 1858, atribuye expresamente al Tribunal Supremo de Justicia competencia para declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales, de las leyes estatales y de las ordenanzas municipales, y de los de rango legal o de ejecución directa e inmediata de la Constitución, como los actos de gobierno, que colidan con la Constitución, consagrándose un control concentrado reservado a la Sala Constitucional y que tiene por objeto no ya desaplicar 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 popular.

En torno al carácter mixto del sistema venezolano, la antigua Corte Suprema de Justicia insistió sobre el ámbito del control de la constitucionalidad de las leyes, 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 infima que fuere su categoría. Basta que el funcionaria 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 no obstante haberse legislado regularmente en el aspecto formalista, el contenido intrínseca de la norma adolezca de vicios sustanciales¹¹⁰⁸.

En consecuencia, el sistema venezolano de justicia constitucional es un sistema mixto, en el cual el control difuso de la constitucionalidad está atribuido a todos los tribunales de la República, y el sistema concentrado, con relación a las leyes y demás actos de rango legal o de ejecución directa e inmediata de la Constitución, está atribuido a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Por ello, consi-

1105 Artículo 20, *Código de Procedimiento Civil* de 1986.

1106 Artículo 10 de los Códigos de Procedimiento Civil de 1897 y 1904; y artículo 7 del Código de 1916. El único cambio en la redacción de la norma se introdujo en 1986, cuando se substituyó la palabra "Tribunales" por "jueces".

1107 Cfr. José Guillermo Andueza, *La Jurisdicción Constitucional en el Derecho Venezolano*, Caracas, 1955, pp. 37 y 38. Cfr. Sentencia CFC-SF de 18-5-45, 1946, pp. 2265 y ss.

1108 Véase sentencia CF de 19-6-53, en *G.F.*, N° 1, 1953, pp. 77 y 78.

deramos conveniente hacer una apreciación general respecto de los principios general que rigen para ambos métodos de control¹¹⁰⁹.

2. Principios del método difuso de justicia constitucional

El método de control difuso de la constitucionalidad de las leyes, como se ha dicho, confiere a cualquier juez de cualquier nivel en la jerarquía judicial, el poder necesario para actuar como juez constitucional. En consecuencia, conforme al artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, todos los jueces al aplicar la ley en un caso concreto sometido a su consideración, están autorizados para juzgar la constitucionalidad de dicha ley y, en consecuencia, decidir su inaplicabilidad a dicho caso concreto cuando la consideren inconstitucional, dando aplicación preferente a la Constitución¹¹¹⁰.

A. La lógica del método como consecuencia del principio de la supremacía constitucional

Desde el punto de vista lógico y racional, este poder general de todo juez de actuar como juez constitucional, deriva del hecho de que si la Constitución se considera como la Ley Suprema del país, en todo caso de conflicto entre una ley y la Constitución, ésta es la que debe prevalecer, considerándose por lo demás, como un deber de todo juez, el decidir cuál es la ley aplicable en un caso concreto. Como lo señaló el juez William Paterson en una de las más viejas decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América¹¹¹¹ sobre la materia, en el caso *Vanhorne's Lessee v. Dorrance* (1795) hace casi doscientos años:

si un acto legislativo se opone a un principio constitucional el primero debe dejarse de lado y rechazarse por repugnante. Sostengo que es una posición clara y sonora que, en tales casos, es un deber de todo tribunal el adherirse a la Constitución y declarar tal acto nulo y sin valor¹¹¹²

-
- 1109 Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional*, Tomo VI, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., pp. 86 y ss.
- 1110 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge, 1989, pp. 127 y ss. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Prólogo" al libro de Humberto Briceño León, *La acción de Inconstitucionalidad en Venezuela*, Caracas, 1989; José V. Haro, "El sentido y alcance del control difuso de la constitucionalidad: ¿control abstracto o control concreto?", en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo I, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 1003-1014.
- 1111 Véase Antonio Canova González, "Rasgos generales de los modelos de justicia constitucional en derecho comparado: Estados Unidos de América", en *Temas de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*, Volumen I. Editorial Torino, Caracas, 2002, pp. 373-411; Antonio Canova González, "Rasgos generales de los modelos de justicia constitucional en Derecho Comparado: (2) Kelsen", en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 6, enero-diciembre-2002, Editorial Sherwood, Caracas, 2003, pp. 65 a 88; Antonio Canova González, "Rasgos generales de los modelos de justicia constitucional en Derecho Comparado: (3) Europa Actual", en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 7, enero-junio 2003, Editorial Sherwood, Caracas, 2003, pp. 75 a 114.
- 1112 *Vanhorne's Lessee v. Dorrance*, 2 Dallas 304 (1795). Véase el texto S.I. Kutler (ed.), *The Supreme Court and the Constitution. Reading in American Constitutional History*, N.Y. 1984, p. 8.

O como fue definitivamente establecido por el Juez Marshall en el conocido caso: *Marbury v. Madison* (1803) decidido por la misma Corte Suprema:

Aquellos que aplican las normas a casos particulares, deben necesariamente exponer e interpretar aquella regla... de manera que si una Ley se encuentra en oposición a la Constitución... la Corte debe determinar cual de las reglas en conflicto debe regir en el caso: Esta es la real esencia del deber judicial. Si en consecuencia, los tribunales deben ver la Constitución, y la Constitución es superior a cualquier acto ordinario de la Legislatura, es la Constitución, y no tal acto ordinario, la que debe regir el caso al cual ambas se aplican¹¹¹³.

En consecuencia, la supremacía constitucional y el poder de todo juez de controlar la constitucionalidad de las leyes, son conceptos que están esencialmente unidos en el constitucionalismo moderno. Por ello debe recordarse que con relación a las Constituciones y a las Leyes de los Estados Miembros de la Federación Americana, se estableció expresamente en la Constitución de 1787 la muy conocida "Cláusula de Supremacía" contenida en el artículo VI, Sección 2, el cual dispone:

Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los Tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema Ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario, que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado.

Esta "Cláusula de Supremacía" se recogió en el artículo 227 de la Constitución venezolana de 1811, que estableció en una forma más amplia lo siguiente:

La presente Constitución, las leyes que en consecuencia se expidan para ejecutarla y todos los Tratados que se concluyan bajo la autoridad del Gobierno de la Unión serán la Ley suprema del Estado en toda la extensión de la Confederación, y las autoridades y habitantes de las Provincias estarán obligados a obedecerlas y observarlas religiosamente sin excusa ni pretexto alguno; pero las leyes que se expidieren contra el tenor de ello *no tendrán ningún valor*, sino cuando hubieren llenado las' condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción.

En todo caso, fue precisamente la "Cláusula de Supremacía" de la Constitución Americana, limitada en su formulación respecto a. las Constituciones y Leyes de los Estados Miembros de la Federación, la que en el caso *Marbury v. Madison* (1803) fue extendida a las leyes federales, a través de una interpretación y aplicación lógica y racional del principio de la supremacía de la Constitución, el cual, como se ha visto, en otros países encontró expresión formal en el derecho constitucional positivo. Se destaca, por ejemplo, el contenido del artículo 215 de la Constitución de Colombia, incorporado en las Enmiendas de 1910, el cual establece

En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales¹¹¹⁴.

1113 *Marbury* 1. Cranch 137 (1803). Véase el texto en S.I. Kutler (ed.), *op. cit.*, p. 29.

1114 Véase J. Ortega Torres (ed.), *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, 1985, p. 130. El origen de esta norma está en el Acto Legislativo N° 3, art. 40, 1910.

En otros países, el principio está en la legislación positiva como era el caso de Venezuela, donde antes que el texto del artículo 334 de la Constitución, estaba el texto del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil que fue incorporado al Código desde 1897 (art. 10)

B. *La compatibilidad del método con todos los sistemas jurídicos*

En consecuencia, el sistema difuso de control judicial de la constitucionalidad de las leyes puede decirse que no es un sistema peculiar a los sistemas jurídicos anglosajones o del *common law*, y que pudiera ser incompatible con los sistemas jurídicos de tradición civil o de derecho romano. Al contrario, el sistema de control difuso ha existido desde el Siglo pasado en casi todos los países de América Latina, todos pertenecientes a la familia de tradición del derecho romano. Es el caso de México, Argentina y Brasil que siguieron el modelo norteamericano y el de Colombia y Venezuela donde existe un sistema mixto de control de la constitucionalidad.

El método también ha existido en Europa, en países con una tradición de derecho civil, como Suiza y Grecia. En Suiza, el sistema difuso fue establecido por primera vez en la Constitución de 1874, aún cuando en forma limitada, lo que se confirma en el sentido de que si bien el sistema suizo actualmente permite que los tribunales decidan sobre asuntos constitucionales, ello es sólo en cuanto a la inaplicabilidad de actos legislativos de los Cantones, pero no de las leyes federales¹¹¹⁵. En Grecia donde se ha adoptado, también, un sistema mixto de control de constitucionalidad, la Constitución de 1975 atribuye a todos los tribunales competencia para desaplicar una disposición cuyo contenido consideren contrario a la Constitución¹¹¹⁶. Así, el artículo 95 de dicha Constitución establece:

Los Tribunales están obligados a no aplicar leyes cuyo contenido sea contrario a la Constitución.

En consecuencia, el método difuso de control judicial de constitucionalidad existe y ha funcionado en sistemas jurídicos tanto con tradición de *common law* como de derecho romano. Por ello, no estamos de acuerdo con Cappelletti y Adams, cuando señalan que existe una incompatibilidad fundamental entre el método difuso de control judicial de la constitucionalidad y los sistemas jurídicos basados en la tradición del derecho romano¹¹¹⁷ ni con lo que el mismo Mauro Cappelletti ha señalado en otra parte, al referirse a la experiencia de Italia y Alemania Federal antes de la creación de sus respectivas Corte y Tribunal Constitucionales, y

1115 Véase en H. Fix Zamudio, *Los Tribunales Constitucionales y los derechos humanos*, México, 1980, p. 17, 84; A. Jiménez Blanco, "El Tribunal Federal Suizo", *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, Cortes Generales, 6, Madrid, 1981, p. 477.

1116 Art. 93. Véase H. Fix Zamudio, *op. cit.*, p. 162; L. Favoreu, *Le control e jurisdictionnel des lois et sa légitimité, Developpements recents en Europe Occidentale*. Association Internationale des Sciences Juridiques, Colloque d'Uppsala, 1984, (mineo), p. 14. Publicado también en L. Favoreu y J.A. Jolowicz (ed.), *Le controle juridictionnel des lois. Légitimité, effectivité et développements recents*, París, 1986, p. 17-68.

1117 M. Cappelletti and J.C. Adams, "Judicial Review of legislation: European Antecedents and adaptations", *Harvard Law Review*, 79 (6), 1966, p. 1215.

señalar que esos países “revelaron completamente, la desadaptación del método descentralizado (difuso) de control judicial para los países con sistemas jurídicos de derecho civil”¹¹¹⁸

En nuestro criterio, los argumentos en favor del método concentrado de control judicial que se han adoptado en Europa Continental, no pueden resolverse con base en su supuesta adaptabilidad o no con un sistema jurídico particular, sino en realidad, con el sistema constitucional. Si en este se consagra y garantiza la supremacía constitucional, la consecuencia lógica y necesaria es la atribución dada a todos los jueces del poder decidir cuál norma debe ser aplicada cuando existe una contradicción entre una ley particular y la Constitución, estando entonces obligados a dar prioridad a la Constitución, como un verdadero deber, independientemente del sistema jurídico de tradición de *common law* o de derecho romano que exista en el país.

Por supuesto, otra cuestión es la relativa a los efectos prácticos que puede tener la adopción del método difuso de control de la constitucionalidad. Así, en ausencia de método alguno de control de la constitucionalidad, en Europa, antes de los años veinte y con el marco tradicional del principio de la separación de poderes basado en los principios de soberanía del Legislador, de la supremacía de la Ley y de la desconfianza en los tribunales como órganos de control de la acción legislativa, las críticas al método difuso de control de la constitucionalidad formuladas en Europa, son tan antiguas como la existencia del mismo “modelo europeo” de control. Por ejemplo, Hans Kelsen, el creador del modelo austriaco hizo referencia a los problemas que originaba el método difuso de control para justificar “la centralización del poder para examinar la regularidad de las normas generales”, subrayando “la ausencia de unidad en las soluciones” y “la incertidumbre legal” que resultaba cuando “un tribunal se abstenía de aplicar una ley considerada irregular, en tanto que otro Tribunal hacía lo contrario”¹¹¹⁹. En sentido similar, Mauro Cappelletti y John Clarke Adams insisten en que el método difuso de control constitucional “puede llevar a una grave incertidumbre y confusión, cuando un tribunal decide aplicar una ley y otro la considera inconstitucional”¹¹²⁰.

Pero en realidad, estos problemas existen tanto en los sistemas del *common law* como de derecho romano que han adoptado el método difuso, no pudiendo considerarse como esencialmente peculiares a los países con tradición de derecho romano que lo hayan adoptado. Sin embargo, lo contrario pretenden demostrarlo Cappelletti y Adams basando su argumento en los efectos correctivos respecto de esos problemas que tiene la doctrina del *stare decisis*, que es peculiar a los sistemas del *common law* y extraña a los sistemas de tradición de derecho romano. Su argumento, básicamente, es el siguiente:

1118 M. Cappelletti and J.C. Adams, *Judicial Review in the Contemporary World*, Indiannapolis, 1971, p. 59. En sentido similar M. Fromont considera que es “difícil admitir el método difuso de control de constitucionalidad en países con tradición de derecho romano. Véase “Preface” en J.C. Beguin, *Le Contrôle de la Constitutionnalité des lois en République Fédérale d'Allemagne*, París, 1982, p. V.

1119 Véase H. Kelsen, “La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle)” *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'etranger*, 1928, p. 218.

1120 *Loc. cit.*, p. 1215.

Conforme a la doctrina angloamericana de *stare decisis*, la decisión del más alto Tribunal en cualquier jurisdicción es obligatoria para todos los tribunales inferiores de la misma jurisdicción, por lo que tan pronto el Tribunal Supremo ha declarado una ley inconstitucional, ningún otro tribunal puede aplicarla. La Corte no necesita que se le confiera un especial poder para declarar una ley inválida, ni debe decidir otros aspectos más allá de la aplicabilidad de la ley cuestionada al caso concreto; el principio *stare decisis* hace el resto, al requerir de los otros tribunales el seguir el precedente en todos los casos sucesivos. Por lo que aun cuando la ley inconstitucional continúe en la *Gaceta Oficial*, es una “ley muerta”.

Por ello, concluyen estos autores su argumento señalando:

...*stare decisis*, sin embargo, no es normalmente un principio de los sistemas jurídicos de derecho romano, donde los tribunales generalmente no están obligados por las decisiones de los más altos tribunales¹¹²¹.

El argumento ha sido luego desarrollado por el mismo Cappelletti, al señalar:

por cuanto en principio de *stare decisis* es extraño a los jueces en los sistemas jurídicos de derecho civil, un método de control de la constitucionalidad que permita a cada juez decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, puede conducir a que una ley pueda ser inaplicada por algunos jueces, por inconstitucional y ser considerada aplicable, por otros jueces en sus decisiones. Aún más, el mismo órgano judicial, que puede algún día haber desaplicado una ley, puede luego, al día siguiente, considerarla aplicable, cambiando su criterio acerca de la legitimidad constitucional de la Ley. Además, entre diferentes tipos o grados de tribunales podrían surgir diferencias, por ejemplo, entre un tribunal de la jurisdicción ordinaria y tribunales de la jurisdicción administrativa, o entre jueces jóvenes y más radicales de los tribunales inferiores y jueces mayores de conciencia tradicional de los tribunales superiores... El resultado extremadamente peligroso de ello, puede ser un grave conflicto entre órganos judiciales y una grave incertidumbre respecto de la Ley aplicable¹¹²².

Sin embargo, insistimos en que esos problemas derivados del principio de la supremacía constitucional existen tanto en países con tradición de sistemas de *common law* como de derecho romano, y si bien es cierto que la doctrina *stare decisis* es una corrección a los problemas anotados, dicha corrección no es absoluta, pues no todos los casos en los cuales los tribunales inferiores decidan cuestiones de constitucionalidad, por ejemplo, en los Estados Unidos, llegan a la Corte Suprema, la cual decide discrecionalmente los casos que conoce¹¹²³. Por otra parte, la doctrina obligatoria impuesta por el Tribunal Supremo o un Tribunal Constitucional no es extraña a los países de tradición derecho civil, como ocurre en Venezuela con las interpretaciones vinculantes y obligatorias que puede adoptar la Sala Constitucional (art. 335).

Por otra parte, y aún cuando la doctrina *stare decisis*, tal como es conocida en los países del *common law*, sea de excepcional aplicación en países con sistemas jurídicos de la tradición del derecho romano, aquellos en los cuales se ha adoptado un método difuso de control de constitucionalidad han adoptado, paralelamente, sus

1121 *Idem.*, p. 1215.

1122 M. Cappelletti, *op. cit.*, p. 58.

1123 28 U.S. Code, Secc. 1254, 1255, 1256, 1257. Véase también Rule N° 17 of the Supreme Court.

propios correctivos a los problemas planteados, con efectos similares. Por ejemplo, en el sistema de amparo mexicano, la Constitución establece el principio de que la Ley de Amparo debe regular los casos en los cuales la "jurisprudencia", es decir, los precedentes judiciales de las Cortes Federales, debe ser obligatoria¹¹²⁴. Por ello, la Ley de Amparo establece los casos en los cuales las decisiones de la Corte Suprema e, incluso, de las Cortes de Circuito, deben considerarse como precedentes obligatorios, lo que sucede sólo cuando se hayan dictado cinco decisiones consecutivas, que no sean interrumpidas por alguna decisión incompatible, con el mismo efecto.

Los efectos de esta "jurisprudencia", incluso parcialmente, han sido considerados como equivalentes a los que resultan del principio *stare decisis*. Incluso, en el sistema de amparo mexicano, el llamado "amparo contra leyes" ha sido desarrollado también como una acción extraordinaria de inconstitucionalidad de leyes auto-aplicativas, que afecten directamente derechos de un individuo, y que pueden ser impugnadas ante las Cortes Federales, permitiéndoles juzgar la inconstitucionalidad de la ley sin relación alguna con un proceso concreto¹¹²⁵.

En sentido similar, en Argentina y Brasil, países que también siguen de cerca el modelo norteamericano en el sentido del poder otorgado a todos los tribunales de decidir no aplicar las leyes basados en consideraciones constitucionales, se ha establecido la institución procesal denominada "recurso extraordinario de inconstitucionalidad" que puede formularse ante la Corte Suprema contra decisiones judiciales adoptadas en última instancia en las cuales se considera una Ley federal como inconstitucional e inaplicable al caso concreto¹¹²⁶. En estos casos, la decisión adoptada por la Corte Suprema tiene efectos *in caso et inter partes* pero siendo dictada por el Tribunal Supremo, tiene de hecho efectos obligatorios respecto de los tribunales inferiores¹¹²⁷. En igual sentido, otros países con tradición de derecho romano que han adoptado el método difuso de control de constitucionalidad, han establecido mecanismos judiciales especiales para superar los problemas que se puedan derivar de decisiones contradictorias en materia constitucional de tribunales diferentes. Es el caso de Grecia, donde la Constitución de 1975, estableció una Corte Suprema Especial con poderes para decidir sobre materias de inconstitucionalidad de las leyes, cuando se adopten decisiones contradictorias, en la materia, por el Consejo de Estado, la Corte de Casación o la Corte de Cuentas. En esos casos, las decisiones de la Corte Suprema Especial tienen efectos absolutos y generales en lo que concierne al control de la constitucionalidad de las leyes¹¹²⁸.

1124 Art. 107, Sección XIII, párrafo 1 de la Constitución (Enmienda de 1950-1951).

1125 R.D. Baker, *Judicial Review in Mexico. A Study of the Amparo Suit*, Austin, 1971, pp. 164, 250-251, 256, 259.

1126 H. Fix Zamudio, *Veinticinco años de evolución de la Justicia Constitucional 1940-1965*, México, 1968, uu. 26, 36; J. Carpizo y H. Fix Zamudio, "La necesidad y la legitimidad de la revisión judicial en América Latina. Desarrollo reciente", *Boletín Mexicano de Derecho, Comparado*, 52, 1985, p. 33; también publicado en L. Favoreu y J.A. Jolowicz (ed.), *Le contrôle juridictionnel des lois. Légitimité, effectivité et développements récents*, París, 1986, pp. 119-151.

1127 Véase J.R. Vanossi and P.E. Ubertone, *Instituciones de defensa de la Constitución en la Argentina*, UNAM. Congreso Internacional sobre la Constitución y su Defensa, México, 1982 (mineo), p. 32.

1128 Véase E. Spiliotopoulos, "Judicial Review of Legislative Acts in Greece", *Temple Law Quarterly*, 56, (2), Philadelphia, 1983, pp. 496-500.

Finalmente, en los otros países con tradición de derecho romano donde se ha adoptado el método difuso de control de la constitucionalidad, debe tenerse en cuenta, particularmente en materia de casación, el valor de las decisiones de la Sala de Casación de la Corte Suprema para los Tribunales de instancia. En Venezuela, el Código de Procedimiento Civil establece que “los jueces de instancia procurarán acoger la doctrina de casación establecida en los casos análogos, para defender la integridad de la legislación y la uniformidad de la jurisprudencia” (art. 321). Por tanto, si en su sentencia, la Sala de Casación ha hecho uso del poder de control difuso de la constitucionalidad, esa doctrina en principio debe ser seguida por los jueces de instancia. Pero en los casos en que los asuntos no lleguen a la Sala de Casación, los sistemas de tradición de derecho romano con método difuso de control de constitucionalidad, han establecido correctivos a los problemas originados por la incertidumbre y conflictividad de decisiones judiciales, mediante el establecimiento de un sistema mixto de control de constitucionalidad, que combina el método difuso con el método concentrado. En América Latina es el caso de Guatemala,¹¹²⁹ Colombia y Venezuela. En particular, en estos dos últimos países, paralelamente el método difuso de control de constitucionalidad expresamente previsto en el derecho positivo, como se ha dicho, también existe el método concentrado de control de constitucionalidad, que autoriza a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo para anular formalmente las leyes inconstitucionales, con efectos *erga omnes*, cuando es requerida mediante el ejercicio de una *actio popularis* que puede ser interpuesta por cualquier habitante del país. En consecuencia, en estos países, paralelamente al poder atribuido a cualquier tribunal para considerar en un caso concreto una ley como inconstitucional y desaplicarla, la Corte o Tribunal Supremo o un Tribunal Constitucional Justicia tiene el poder de anular con efectos generales las leyes impugnadas por inconstitucionales¹¹³⁰. Un Venezuela, además, a partir de la Constitución de 1999, otros correctivos que se han establecido consistentes, en primer lugar, en la previsión del recurso extraordinario de revisión ante la Sala Constitucional interpuesto contra las sentencias dictadas en juicios de amparo o en las cuales el juez haya aplicado el método difuso de control de constitucionalidad (art. 333,10); y en segundo lugar, regulándose la interpretación vinculante que pueda establecer la Sala Constitucional sobre el contenido y alcance de las normas constitucionales (art. 335).

En igual sentido, otros países europeos con tradición de derecho romano que han adoptado el método difuso de control de la constitucionalidad, también han adoptado paralelamente un método concentrado de control, asignando a la Corte Suprema del país el poder de anular leyes inconstitucionales. Es el caso de Suiza, donde a pesar de que no exista control judicial de constitucionalidad en relación con las leyes federales, la Corte Federal tiene poder para declarar la inconstitucionalidad de leyes cantonales, con efectos *erga omnes*, cuando se requiera su decisión a través del denominado “recurso de derecho público” en casos de violación de derechos fundamentales¹¹³¹.

1129 J.H. García Laguardia. *La Defensa de la Constitución*, México, 1933, p. 52.

1130 A.R. Brewer-Carías, *El Control de la Constitucionalidad de los actos estatales*, Caracas, 1977; L.C. Sachica, *El Control de la Constitucionalidad y sus mecanismos*, Bogotá, 1908.

1131 E. Zellweger. “El Tribunal Federal Suizo en calidad de Tribunal Constitucional”, *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Vol. VII (1), 1966, p. 119; H. Fix Zamudio, *Los Tribunales Constitucionales... cit.*, p. 84.

En consecuencia en el mismo sentido en que se ha desarrollado la doctrina *stare decisis* en los países con sistemas jurídicos del *common law*, para resolver los problemas de incertidumbre y posible conflictividad entre las decisiones judiciales adoptadas por los diferentes tribunales en materia de inconstitucionalidad de las leyes que un método difuso puede originar, también los países con sistemas jurídicos de tradición de derecho romano que han adoptado el mismo método, también han desarrollado diversos mecanismos legales particulares para prevenir los efectos negativos originados por los mencionados problemas, sea otorgando carácter obligatorio a los precedentes, o sea asignando los poderes necesarios a una Corte Suprema para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, con carácter general y efectos obligatorios.

Los eventuales problemas originados por la aplicación del método difuso de control de constitucionalidad de las leyes, en consecuencia, son comunes a los países que lo han adoptado, sea que pertenezcan a sistemas Jurídicos con tradición de derecho romano o de *common law*, por lo que la adopción del método difuso no puede conducir, en sí mismo, a considerar el método difuso como incompatible con los sistemas jurídicos de derecho romano, por el solo hecho que no exista en ellos la regla del *stare decisis*.

En nuestro criterio, el único aspecto de compatibilidad que en este respecto es absoluto, es que cuando existe el principio de la supremacía de la Constitución, la consecuencia lógica del mismo es el poder de todos los jueces que tienen a su cargo la aplicación de la ley, de decidir sobre la inaplicabilidad de la legislación cuando ésta contradice la Constitución, dando preferencia a la Constitución en sí misma. Este fue el sistema original de control de la constitucionalidad, después del triunfo de la Constitución sobre el Legislador.

Sin embargo, en los países europeos con tradición de sistema jurídico de derecho romano, la tradicional desconfianza con relación al poder judicial fue sido la abrió el camino al establecimiento de un sistema concentrado de control de la constitucionalidad que, en cierto sentido provocó el "redescubrimiento" de la supremacía constitucional a través de otros medios judiciales. Pero esto no puede conducir a que se considere el método difuso de control de la constitucionalidad de la legislación como incompatible con los sistemas jurídicos de derecho romano.

C. La racionalidad del método difuso

Como hemos señalado, la esencia del método difuso de control de constitucionalidad radica en la noción de supremacía constitucional, en el sentido de que si la Constitución es la Ley Suprema de un país y que, como tal, prevalece sobre las otras leyes, ningún otro acto del Estado que sea contrario a la Constitución puede ser una Ley efectiva, y al contrario debe ser considerado como nulo. En palabras del Juez Marshall, si la Constitución es "la ley fundamental y suprema de una nación... un acto del legislador que repugne a la Constitución es nulo"¹¹³². En este sentido, la efectiva garantía de la supremacía de la Constitución es que tales actos que colidan con la Constitución son, en efecto, nulos, y como tales, tienen que ser

1132. *Marbury v. Madison* 3 US (1 Cranch) 137. (1803). Véase el texto en S.I. Kutler (ed) *op. cit.*, p. 29.

considerados por los Tribunales, los cuales son, precisamente, los órganos estatales llamados a aplicar las leyes.

a. *La nulidad de los actos estatales inconstitucionales*

En consecuencia, el primer aspecto que muestra la racionalidad del método difuso de control de constitucionalidad, es el principio de la nulidad de los actos estatales y, particularmente, de las leyes que colidan con la Constitución. Por ejemplo, cuando la Constitución expresamente declara que las leyes (como actos dictados en ejercicio del Poder Público) que violen o menoscaben los derechos garantizados en la Constitución son nulos (art. 25).

Ahora bien, la nulidad de un acto estatal significa en principio, que si tal acto pretende existir jurídicamente, objetivamente en realidad no existe, porque es irregular, en el sentido de que no se corresponde con las condiciones establecidas para su emisión por una norma de rango superior. Esto fue lo que Hans Kelsen denominó la “garantía objetiva de la Constitución”¹¹³³, lo que significa que un acto estatal nulo no puede producir efectos, y no necesita de otro acto estatal alguno que así lo declare. Si ello fuera necesario, entonces, la garantía no sería la nulidad del acto, sino su anulabilidad.

En consecuencia, en estricta lógica, la supremacía de la Constitución significaría que todo acto estatal que viole la Constitución es nulo, y por tanto teóricamente, cualquier autoridad pública e incluso, los particulares, estarían autorizados para examinar su irregularidad, declarar su inexistencia y considerar el acto inválido como no obligatorio. Por supuesto, esto podría conducir a la anarquía jurídica, por lo cual normalmente el derecho positivo establece límites respecto de este poder de examinar la regularidad de los actos estatales, y lo reserva a los órganos judiciales. En consecuencia, cuando un acto estatal viola la Constitución y es nulo, esta nulidad sólo puede ser examinada por los jueces y sólo los jueces tienen el poder para considerar y declarar el acto nulo¹¹³⁴. Sólo excepcionalmente las mismas Constitu-

1133 H. Kelsen, *loc. cit.*, p. 214.

1134 La Sala Constitucional del Tribunal Supremo, por ello, anuló una decisión de un órgano administrativo que pretendió ejercer el control difuso de la constitucionalidad de una Ley. En sentencia N° 332 de 13-3-2001 (Caso: *Hernique Capriles vs. Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganiques*) la Sala señaló: “Visto el contenido de la norma constitucional transcrita, considera esta Sala evidente que la Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganiques, incurrió en una flagrante violación de lo dispuesto en la misma, al ejercer un control difuso de la constitucionalidad de la norma contenida en el artículo 25 de la Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganiques, al desaplicarla y no dar estricto cumplimiento a los requisitos previstos en la misma para el otorgamiento de las Licencias cuestionadas por estimarla contraria a lo dispuesto en el artículo 71 constitucional; atribución que conforme a lo dispuesto en el transcrito artículo 334, es exclusiva de los jueces o juezas de la República, quienes la ejercen con ocasión de un caso concreto sometido a su conocimiento, al verificar la incompatibilidad entre el texto fundamental y otra ley o norma jurídica cuya aplicación se les solicita.

“En efecto, son los jueces y juezas de la República quienes al constatar la existencia de una colisión entre una norma de menor rango a la Constitución, y ésta, aplicarán la última preferentemente, al caso concreto de que se trate, quedando a cargo de esta Sala, la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley o la norma, con efectos *erga omnes*, por ser ésta una atribución exclusiva y excluyente de la misma, conforme lo dispone el mismo artículo

ciones establecen lógica consecuencia de la garantía objetiva: por ejemplo, cuando la Constitución declara que los actos dictados en usurpación de autoridad son nulos (art. 138), como sería un acto que derogue la propia Constitución por acto de fuerza, en cuyo caso todo ciudadano investido o no de autoridad debe colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia (art. 333).

Pero sin embargo, a pesar de los límites impuestos por el derecho positivo respecto del poder de examinar la nulidad de los actos estatales, esto no significa que la garantía de la Constitución cese de ser la nulidad de los actos estatales y quede convertida en anulabilidad. Al contrario, la nulidad del acto inconstitucional persiste, pero con la limitación derivada de la reserva legal atribuida a los jueces para declarar, con exclusividad, su nulidad.

Así, hasta que no sea judicialmente declarado inconstitucional, el acto irregular debe ser considerado como siendo efectivo y obligatorio por cualquier autoridad pública y particularmente, por las autoridades administrativas y los particulares; pero una vez que el juez declara su inconstitucionalidad con relación a un caso concreto, entonces el acto deviene nulo y sin valor, con relación a dicho proceso.

En conclusión, en el método difuso de control de la constitucionalidad, el deber de todos los jueces es el de examinar la constitucionalidad de las leyes, y declarar, cuando ello sea necesario, que una ley particular no debe ser aplicada a un proceso específico que el juez esté conociendo, en razón de que es inconstitucional, y por tanto, debe considerarse nula y sin valor.

b. *El poder de todos los jueces*

Lo anterior nos conduce al segundo aspecto de la racionalidad del método difuso de control de la constitucionalidad, el cual es, que el poder para declarar la inconstitucionalidad de la legislación es atribuida a todos los jueces de un país determinado.

En efecto, si la Constitución es la Ley suprema del país, y el principio de la supremacía es aceptado, entonces la Constitución se debe aplicar con preferencia sobre cualquier otra ley que sea inconsistente con la misma, sea que ello esté expresamente establecido en el texto expreso de la Constitución (como ahora ocurre con el artículo 334), o sea una consecuencia implícita de su supremacía. Consecuentemente, las leyes que violen la Constitución o que en cualquier forma colidan con sus normas, principios y valores, son, como hemos dicho, nulas y sin valor, y no pueden ser aplicadas por los tribunales, los cuales tienen que aplicar preferentemente la Constitución.

lo 334 del Texto Fundamental, el cual le inviste la condición de órgano que ostenta el monopolio del "control concentrado de la Constitución".

"Así pues, establece esta Sala que la violación del artículo 334 aludido no versa sobre la inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles, sino sobre el ejercicio por parte de la Comisión de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles de una atribución que no le correspondía, ni le corresponde, por prescripción expresa del citado artículo 334", en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 376-377 (En prensa).

Todos los tribunales deben en consecuencia decidir los casos concretos que están considerando, como lo decía el Juez Marshall en el famoso caso *Marbury vs. Madison* (1803), “conforme a la Constitución desaplicando la ley inconstitucional” siendo esto “la verdadera esencia del deber judicial”¹¹³⁵. En consecuencia, en el método difuso de control de la constitucionalidad, este rol corresponde a todos los jueces y no sólo a una Corte o Tribunal en particular, y no debe ser sólo visto como un poder atribuido a los tribunales, sino como un deber de los mismos¹¹³⁶, para decidir conforme a las reglas constitucionales, desaplicando las leyes contrarias a sus normas.

c. *El carácter incidental del método difuso*

Este deber de todos los tribunales de dar preferencia a la Constitución y, en consecuencia, desaplicar las leyes que consideren inconstitucionales y por tanto nulas y sin valor, nos lleva al tercer aspecto de la racionalidad del método difuso de control de la constitucionalidad de las leyes, el cual es, que este deber judicial sólo puede ser cumplido *incidenter tantum*, es decir y en un proceso concreto del cual el juez esté conociendo, y donde la inconstitucionalidad de la ley o norma no es ni el objeto de dicho proceso ni el asunto principal del mismo. Como lo dice el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil: los jueces deben aplicar la Constitución con preferencia cuando la ley vigente cuya aplicación se pida y que regula el caso concreto, colidiere con alguna disposición constitucional.

En consecuencia, en este caso, siempre debe iniciarse un proceso ante un tribunal en cualquier materia, por lo que el método difuso de control de la constitucionalidad siempre es un sistema incidental de control, en el sentido de que la cuestión de inconstitucionalidad de una ley y su inaplicabilidad, se plantea en un caso o proceso concreto, cualquiera sea su naturaleza, en el cual la aplicación o no de una norma concreta es considerada por el juez como relevante para la decisión del caso. En consecuencia, en el método difuso de control de constitucionalidad, el *tema decidendum, es decir*, objeto principal del proceso y de la decisión judicial no es la consideración abstracta de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley o su aplicabilidad o inaplicabilidad, sino más bien, la decisión de un caso concreto por ejemplo, de carácter civil, penal, administrativo, mercantil o laboral, etc. La cuestión de constitucionalidad, en consecuencia, sólo es un aspecto incidental del proceso que sólo debe ser considerada por el juez para resolver la aplicabilidad o no de una ley en la decisión del caso concreto, cuando surgen cuestiones relativas a su inconstitucionalidad.

d. *La iniciativa del poder de los jueces*

Ahora bien, si se trata de un deber de los jueces el aplicar la Constitución en un caso concreto y desaplicar, para su decisión, la ley que consideren inconstitucional,

1135 *Marbury v. Madison* 5 US (1 Cranch), 137. (1803).

1136 Confróntese B.O. Nwabueze, *Judicial control of legislative action and its legitimacy. Recent development*. African regional report. International Association of Legal Sciences. Uppsala Colloquium 1984 (mineo), pp. 2-3. También publicado en L. Favoreu y J.A. Jolowicz (ed.). *Le controle juridictionnel des lois. Légitimité, effectivité et développements récents*, París, 1986, p. 193-222.

el cuarto aspecto de la racionalidad del método difuso consiste en permitir a los jueces el considerar *de oficio* las cuestiones de constitucionalidad, a pesar de que ninguna de las partes en el proceso la haya planteado. De hecho, esta es la consecuencia directa de la garantía de la Constitución cuando se establece como “garantía objetiva”, lo que implica la nulidad de las leyes contrarias a la Constitución, y lo que además produce como consecuencia, la reserva dada o los jueces para considerar la nulidad y la inaplicabilidad de una norma en un caso concreto.

Dentro de este marco, estimamos que la inconstitucionalidad de la ley en relación con los procesos particulares, no debe quedar a la sola instancia de las partes en el proceso, por lo que aún cuando las partes no planteen ante el Juez la cuestión de inconstitucionalidad, éste tiene el deber de considerarla, y decidir, de oficio, sobre la inconstitucionalidad de la ley. Debe advertirse, sin embargo, que aún cuando este aspecto de la racionalidad del método difuso de control de la constitucionalidad es seguido en muchos países como Venezuela¹¹³⁷ (art. 334) y Grecia¹¹³⁸, debemos admitir que, en general, las normas procesales de la mayoría de los países prohíben a los tribunales considerar de oficio, al decidir un caso concreto, cualquier cuestión, incluso las cuestiones de inconstitucionalidad¹¹³⁹.

En todo caso, el signo común de este aspecto de la racionalidad del método difuso es que la cuestión de inconstitucionalidad sólo puede ser incidental en un proceso particular el cual, por supuesto, proceso que en todo caso debe ser iniciado a instancia de parte.

e. *El efecto inter partes de la decisión judicial*

El quinto aspecto de la racionalidad del método difuso de control de constitucionalidad se refiere a los efectos de la decisión que adopten los tribunales en relación con la constitucionalidad o aplicabilidad de la ley en un caso concreto; y este aspecto de los efectos de la decisión judicial busca determinar, primero, a quién afecta la decisión, y segundo, cuándo esta comienza a surtir efectos.

En relación con el primer interrogante, la racionalidad del método difuso es que la decisión adoptada por el Juez sólo tiene efectos en relación con las partes en el proceso concreto en la cual aquella se adopta. En otras palabras, en el método difuso de control de constitucionalidad, la decisión adoptada sobre la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de la ley en un caso, sólo tiene efectos *in casu et inter partes*, es decir, en relación con un caso concreto y exclusivamente, en relación con las partes que han participado en el proceso, por lo que no puede ser aplicada a

1137 Así lo sostuvimos desde hace décadas. Véase Allan R. Brewer-Carías, “La Justicia Constitucional en Venezuela” en *Modernas Tendencias del derecho constitucional en España y América Latina, Revista de la Universidad Externado de Colombia*, Noviembre 1986, Bogotá 1986, p. 538; *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge 1989, p. 133.

1138 E. Spiliotopoulos, “Judicial review of legislative acts in Greece”, *loc. cit.*, p. 479.

1139 Por ejemplo B.O. Nwabueze ha dicho que “El hecho de que este deber sólo puede ser ejercido a instancia de parte agraviada por una violación de la Constitución, refuerza la legitimidad de la función. Esto significa que aún en presencia de una violación flagrante de la Constitución por el Legislador, la Corte no puede intervenir, por su propia iniciativa. Debe esperar a que alguien la inste”, *loc. cit.*, p. 3. Véase la discusión de J.R. Vanossi y E. Ubertone, *op. cit.*, p. 24, en G. Bidart Campos, *El Derecho Constitucional del Poder*, Tomo II, Cap. XXI; y en J.R. Vanossi, *Teoría Constitucional*, Tomo II, Buenos Aires, 1976, pp. 318 y 319.

otros particulares. Esta es la consecuencia directa del antes mencionado aspecto relativo al carácter incidental del método difuso de control de constitucionalidad.

En efecto, si la decisión judicial sobre la constitucionalidad y aplicabilidad de una ley sólo puede ser adoptada en un proceso particular desarrollado entre partes concretas, la lógica del sistema consiste en que la decisión sólo se puede aplicar a este proceso en particular y a las partes del mismo y, en consecuencia, no puede ni beneficiar ni perjudicar a ningún otro individuo ni a otros procesos.

En consecuencia, si una ley es considerada inconstitucional en una decisión judicial, esto no significa que dicha ley ha sido invalidada y que no es efectiva y aplicable en otros casos. Sólo significa que en cuanto concierne a ese proceso particular, y a las partes que en él intervinieron en el cual el Juez decidió la inaplicabilidad de la Ley, es que ésta debe considerarse inconstitucional, nula y sin valor, sin que ello tenga ningún efecto con relación a otros procesos, otros jueces y otros particulares.

A los efectos de poder uniformizar los criterios jurisprudenciales en muchos sistemas se han establecido correcciones a estos efectos *inter partes*, a través de la doctrina *stare decisis* o mediante regulaciones de derecho positivo cuando las decisiones se adoptan por la el Tribunal Supremo, al regularse por ejemplo el recurso extraordinario de revisión de las sentencias que resuelvan las cuestiones incidentales de constitucionalidad, como sucede en Argentina y Venezuela (art. 336,10).

Debe señalarse, sin embargo, que en los casos de control difuso de la constitucionalidad de las leyes, cuando se ejerce por el órgano de la Jurisdicción constitucional al conocer de acciones de amparo intentadas en defensa de intereses colectivo o difusos, los efectos de la decisión tienen entonces carácter *erga omnes*. Así lo ha resuelto la Sala Constitucional en Venezuela, en sentencia N° 85 de 24 de enero de 2002, (Caso: *Asociación Civil Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal (ASODEVIPRILARA) vs. Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras y otros*), al expresar:

Una ley puede dictarse durante la existencia de una situación socioeconómica determinada y su normativa funciona plenamente durante la vigencia de esa situación que la tuvo en cuenta el legislador y que es acorde con la Constitución, pero puede ocurrir que la situación socioeconómica cese y la ley quede en desuso aunque vigente, o que ella cambie transitoriamente y la ley, mientras dure esa nueva situación, resulta contraria a la Constitución que proscribe tal situación. En casos como estos la desaplicación por control difuso constitucional aplicable a las situaciones sobrevenidas, podría suspender durante un tiempo la aplicación de la ley a las situaciones determinadas que la hiciera inconstitucional.

Ello puede ocurrir con las leyes que se dictan durante puntuales situaciones económicas, y que buscan dentro de ellas desarrollar o profundizar instituciones, pero las razones que le dieron nacimiento pueden variar y las instituciones creadas convertirse en un peso para la marcha del país, o para la sociedad, o para el Estado, o para el régimen democrático.

En estos casos, la aplicación de la ley resulta contraria al bien público, a pesar que ella no colide directamente con ninguna norma constitucional, y que su perjuicio es sólo transitorio, mientras dure la nueva situación, distinta a la tenida en cuenta por el legislador cuando la dictó.

A juicio de esta Sala, cuando ello ocurre y la incompatibilidad existente crea litigios, el control difuso que se ejerce en el caso concreto, si es que la norma o la ley se han convertido en inconstitucionales para la época del proceso, puede originar una desaplicación de la ley o la norma por inconstitucional, hasta que cese la eventualidad que dejó a la ley sin efecto, o los hizo perniciosos.

Este tipo de declaración sólo puede ser producto del control difuso de la Constitución (y no del concentrado), que cuando se ejerce con motivo de acciones por derechos o intereses difusos o colectivos, cuyas pretensiones por su naturaleza atañen a toda la sociedad o a sectores de ella, la inaplicabilidad de la vigencia de la norma, a una determinada y concreta situación, puede condicionarse al regreso de la situación original que ella regulaba cuando se promulgó, siendo tal dispositivo jurídicamente posible.

Los Tribunales Constitucionales, al contrario de otros tribunales que no ejercen la jurisdicción en materia Constitucional, no se rigen en sus fallos estrictamente por las normas del Código de Procedimiento Civil, ya que el deber de mantener la supremacía constitucional impide formalismos en el fallo que le limiten tal deber; y por ello, la sentencia con aplicación condicional es posible en materia de control constitucional, al menos de aquel que declara inaplicables normas de leyes que son incompatibles con la Constitución. Cuando la colisión o incompatibilidad es sobrevenida, al chocar las normas con principios o valores constitucionales que impiden la aplicación de los supuestos de hecho de la norma a las situaciones nuevas o sobrevenidas con relación a cuando se dictaron, pero que pueden modificarse regresando a lo que existía para el momento en que se dictó la ley, se puede declarar la inconstitucionalidad de la ley, dejando de aplicarla mientras la situación nueva se mantenga.

El quid de este tipo de fallo, es quién constata que se cumplió la condición y cómo se efectúa tal constatación, y lo lógico es que sea el tribunal de la causa quien lo haga, de oficio o a instancia de parte. En este último caso mediante una articulación probatoria se podría demostrar que finalizó la situación por la que devino la inconstitucionalidad de la Ley, y que se restableció la existente para la oportunidad en que se dictó la ley, por lo que la desaplicación a los casos concretos y determinados que la originaron, cesa.

Como resultado de todo control difuso, la ley sobre la que se ejerce el control no ha sido anulada por inconstitucional, y sólo deja de aplicarse en el caso concreto, que en materia de acciones por derechos e intereses difusos o colectivos, que es la que conduce a la doctrina planteada, tienen un rango de desaplicación de mayor amplitud, producto de lo "universal" de la pretensión y de la naturaleza *erga omnes* de los fallos que en ellos se dictan; y por ello la desaplicación de la ley al caso, no resulta tan puntual como cuando en un juicio concreto se declara inaplicable una ley por inconstitucional, o se declara inconstitucional a una norma ligada a la situación litigiosa¹¹⁴⁰.

f. *Los efectos declarativos de las decisiones judiciales*

Ahora bien, los efectos *inter partes* de la decisión judicial adoptada conforme al método de control difuso de constitucionalidad, están directamente relacionados con otras cuestiones concernientes también a los efectos de la decisión, pero en el tiempo, es decir, respecto de cuándo comienza a ser efectiva la declaración de inconstitucionalidad y, por supuesto, también con relación a la nulidad como garantía de la Constitución.

1140 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002 (En prensa).

En efecto, hemos señalado que el principal aspecto de la racionalidad del método difuso de control de constitucionalidad es el de la supremacía de la Constitución sobre todos los demás actos estatales, lo que lleva a considerar que las leyes contrarias a la Constitución son nulas y sin valor, siendo ésta la garantía más importante de la Constitución. En consecuencia, cuando un juez decide sobre la constitucionalidad de una *ley*, y la declara inconstitucional e inaplicable a un caso concreto, es porque la considera nula y sin valor, tal cual como si nunca hubiera existido. Por ello, la decisión tiene efectos declarativos: declara que una ley es inconstitucional y consecuentemente que ha sido inconstitucional desde que se dictó. Así, la ley cuya inaplicabilidad se decida por ser contraria a la Constitución, debe ser considerada por el juez como si nunca hubiera tenido validez y como si siempre hubiese sido nula y sin valor. Por ello es que se dice que la decisión del juez, en virtud de ser de carácter declarativo, tiene efectos *ex tunc*, *pro pretaerito* o de carácter retroactivo, en el sentido de que dichos efectos se retrotraen al momento en que la norma considerada inconstitucional fue dictada, evitando que la ley pueda tener efectos, por supuesto, solamente en lo que concierne al caso concreto decidido por el juez y con relación a las partes que intervinieron en el proceso. El acto legislativo declarado inconstitucional por un juez conforme al método difuso de control de constitucionalidad, por tanto, es considerado, como nulo y sin valor *ab initio*, por lo que no es anulado por el juez sino que éste sólo declara su inconstitucionalidad (y nulidad) preexistente.

D. *Panorama general del sistema*

En conclusión, podemos señalar en el campo de los principios, que la racionalidad del método difuso de control de constitucionalidad que establece expresamente tanto el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, el 19 artículo del Código Orgánico Procesal Civil y el artículo 334 de la Constitución funciona de la siguiente manera:

La Constitución tiene un carácter supremo sobre todo el orden jurídico, por lo que los actos contrarios a la Constitución no pueden tener efectos y son considerados nulos y sin valor.

Todos los jueces tienen el poder y el deber de aplicar la Constitución, y en consecuencia, de dar preferencia a la Constitución sobre las leyes que la violen, y a declararlas inconstitucionales e inaplicables en la decisión de los casos concretos de los cuales conocen.

El poder-deber de los jueces de considerar una ley inconstitucional aplicando preferentemente la Constitución, sólo puede ser ejercido en un proceso particular, iniciado a instancia de parte, donde la cuestión constitucional sólo es una cuestión incidental, y cuando su consideración es necesaria para resolver el caso.

La decisión judicial relativa a la inconstitucionalidad e inaplicabilidad en un proceso concreto puede ser adoptada de oficio por el Juez, pues es su deber el aplicar y respetar la supremacía de la Constitución.

La decisión adoptada por los jueces sobre inconstitucionalidad e inaplicabilidad de la Ley sólo tiene efectos *inter partes* en relación con el caso concreto en el cual se adopta; y tiene efectos declarativos en el sentido que declara *ab initio* la nulidad de la Ley. Por ello, al declarar una ley inconstitucional e inaplicable, de hecho la decisión tiene efectos *ex tunc* y *pro pretaerito* en el sentido que ellos son

retroactivos al momento en que se promulgó la Ley, la cual es considerada como no habiendo producido efecto alguno en relación con caso concreto y a las partes que en él intervinieron.

Por supuesto, esta lógica del método difuso de control de constitucionalidad no siempre es absoluta, y cada sistema legal ha desarrollado correctivos con relación a la posible desviación que cada uno de los aspectos de la racionalidad del sistema produce, con relación a la nulidad o anulabilidad del acto inconstitucional al poder atribuido a todos los jueces o a un número limitado de tribunales para revisar la constitucionalidad; al carácter incidental del sistema; a la iniciativa de los jueces o a la necesidad de instancia de parte para plantear la cuestión constitucional; a los efectos *inter partes o erga omnes* de la decisión y a su carácter declarativo o constitutivo.

3. Principios del método concentrado de justicia constitucional

El método concentrado de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes¹¹⁴¹, contrariamente al sistema difuso, se caracteriza por el hecho de que el ordenamiento constitucional confiere a un solo órgano estatal el poder de actuar como juez constitucional con poderes de anulación, es decir, que este sistema existe cuando un solo órgano estatal tiene la facultad de decidir jurisdiccionalmente la nulidad por inconstitucionalidad de los actos legislativos y otros actos del Estado de rango y valor similar a las leyes.

El órgano estatal dotado del privilegio de ser único juez de la constitucionalidad de las leyes, aun cuando sea generalmente similar al “modelo europeo” de Tribunales constitucionales especiales¹¹⁴², no implica necesariamente la existencia de un Tribunal Constitucional especial, concebido constitucionalmente fuera del Poder Judicial. El sistema sólo implica la atribución, a un órgano particular del Estado que ejerce una actividad jurisdiccional, del poder y del deber de actuar como juez constitucional con poderes anulatorios. Esta es la esencia propia del sistema concentrado con relación al sistema difuso, sea que el órgano dotado del poder para actuar como juez constitucional sea el Tribunal más alto del Poder Judicial o una Sala especializada del mismo o un Tribunal especializado en materia constitucional; y en este último caso, sea que se trate de un órgano constitucional especial creado fuera de la organización judicial o dentro de la misma, aun cuando este último aspecto no resulte esencial para establecer la distinción.

A. La supremacía de la Constitución y el carácter expreso del método concentrado

Desde un punto de vista lógico y racional, puede afirmarse que el poder conferido a un órgano estatal que ejerce una actividad jurisdiccional para que actúe como

1141 Véase Allan R. Brewer-Carías, *El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes (Estudio de Derecho Comparado)*, Caracas, 1994.

1142 M. Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, Indianápolis, 1971, pp. 46, 50, 63; José F. Palomino Manchego, “Los orígenes de los Tribunales constitucionales en América Latina”, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo I, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 1015-1026.

juez constitucional, es una consecuencia del principio de la supremacía de la Constitución. En estos sistemas de justicia constitucional concentrada, siendo la Constitución la Ley suprema de país, es evidente que en caso de conflicto entre un acto estatal y la Constitución, ésta última debe prevalecer. Sin embargo, la Constitución no siempre confiere poderes a todos los tribunales para que actúen como jueces constitucionales. En muchos casos, reserva este poder a la Corte Suprema de Justicia o a un Tribunal Constitucional especial, sobre todo en lo que respecta a algunos actos del Estado los cuales solamente pueden ser anulados por dichos órganos cuando contradicen la Constitución.

De manera general puede señalarse que la lógica del método reside en el principio de la supremacía de la Constitución y del deber de los tribunales de decidir la ley aplicable a cada caso en particular¹¹⁴³; ello sin embargo, con una limitación precisa: el poder de decidir la inconstitucionalidad de los actos legislativos y otros actos del Estado del mismo rango se reserva al Tribunal o Corte Suprema de Justicia o a una Corte, un Consejo o un Tribunal Constitucional. En consecuencia, en el método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes, cuando se establece como método exclusivo, todos los demás tribunales continúan teniendo plenos poderes para decidir sobre la constitucionalidad de las normas aplicables en cada caso concreto, salvo las de las leyes o actos dictados en ejecución inmediata de la Constitución¹¹⁴⁴.

En todo caso, un método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes, el cual se basa en el principio de la supremacía de la Constitución, a diferencia del método difuso, no puede, por lo tanto, desarrollarse como consecuencia de la labor pretoriana de los jueces en sus decisiones judiciales, como sucedió en el caso del sistema difuso de control de la constitucionalidad, por ejemplo, en los Estados Unidos y en Argentina. Al contrario, debe ser expresamente establecido en la Constitución. Por tanto, las funciones de justicia constitucional con poderes anulatorios relativas a ciertos actos del Estado, reservadas a un Tribunal o Corte Suprema o a un Tribunal Constitucional especial, requieren texto expreso.

Por consiguiente, dadas las limitaciones que ello implica tanto al deber como al poder de todos los jueces de determinar, en cada caso, la ley aplicable, sólo se puede implantar un sistema concentrado de control jurisdiccional de la constitucionalidad en la medida en que está previsto *expresses verbis* por normas constitucionales. En esta forma, la Constitución, como ley suprema de un país, es el único texto que puede limitar los poderes y deberes generales de los tribunales para decidir la ley aplicable en cada caso; es la única habilitada para atribuir dichos poderes y deberes en la referente a ciertos actos del Estado, a ciertos órganos constitucionales, sea la Corte Suprema o una Corte, un Consejo o un Tribunal Constitucional.

1143 Cf. W.K. Geck, "Judicial Review of Statutes: A Comparative Survey of Present Institutions and Practices", *Cornell Law Quarterly*, 51, 1966, p. 278.

1144 Cf. García Pelayo. "El status, del Tribunal Constitucional". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1. Madrid, 1981, p. 19; E. García de Enterría, *La Constitución como no a y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981, p. 65. En particular en los sistemas concentrados de control de la constitucionalidad, los tribunales dotados de funciones de justicia administrativa siempre tienen el poder para actuar como juez constitucional de los actos administrativos. Ver C. Frank, *Les fonctions-juridictionnelles du Conseil d'Etat dans l'ordre constitutionnel*, Paris, 1974.

Por lo tanto, el método concentrado de control jurisdiccional de la constitucionalidad solamente puede ser un sistema de control establecido y regido expresamente por la Constitución. Los órganos del Estado a los cuales la Constitución reserva el poder de actuar como jueces constitucionales con poderes anulatorios respecto de algunos actos del Estado tienen el carácter de jueces constitucionales, es decir, de órganos del Estado creados y regidos expresamente por la Constitución, trátese de un Tribunal o Corte Suprema de Justicia existente o de una Corte, un Consejo o un Tribunal Constitucional especialmente creado para tal fin. En Venezuela, ese órgano es la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, al cual la Constitución le otorga en exclusiva la potestad de anular las leyes y demás actos estatales que tengan rango legal o que sean dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución (art. 334), pero sin dejar de atribuir a los jueces en general el método difuso de control de constitucionalidad de las leyes en los casos concretos que decidan (art. 334)

B. *La compatibilidad del método concentrado con todos los sistemas jurídicos*

El método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes también puede decirse que es compatible con todos los sistemas jurídicos, es decir, no es propio de los sistemas de derecho civil ni tampoco incompatible con la tradición del *common law*. En realidad, se trata de un sistema que debe establecerse en una Constitución escrita, y poco importa que el sistema jurídico del país sea de derecho civil o de *common law*, aun cuando es más frecuente en países de derecho civil, lo que no ha impedido que se ha desarrollado en muchos países surgidos del proceso de descolonización inglesa con Constituciones escritas.

El sistema concentrado de control de la constitucionalidad en todo caso, no puede reducirse a los sistemas constitucionales en los cuales existe una Corte, un Consejo o un Tribunal Constitucional. Por esta razón consideramos que es erróneo, para estudiar el sistema, el enfoque que consiste en identificar el sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes con el "modelo europeo" de Cortes, Consejos o Tribunales constitucionales especiales.

De hecho, aun cuando el método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes se conozca también como el sistema "austriaco"¹¹⁴⁵ o "modelo europeo"¹¹⁴⁶ debido a la existencia de una Corte, un Consejo o un Tribunal Constitucional especial, encargado por la Constitución de actuar como juez constitucional fuera del Poder Judicial, debe recalcar el hecho de que la característica fundamental del sistema no es la existencia de una Corte, un Consejo o un Tribunal Constitucional especial, sino más bien, la atribución exclusiva a un solo órgano constitucional del Estado del poder de actuar como juez constitucional con poderes

1145 M. Cappelletti, *op. cit.*, p. 50; J. Carpizo et H. Fix Zamudio, "La necesidad y la legitimidad de la revisión judicial en América Latina. Desarrollo reciente", *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, 52, 1985, p. 36.

1146 L. Favoreu, "Actualité et légitimité du contrôle juridictionnel des lois en Europe occidentale", *Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger*, 1985 (5), París, p. 1149. Publicado también en L. Favoreu y J.A. Jolowcz (ed.), *Le contrôle juridictionnel des lois. Légitimité, effectivité et développements récents*. París, 1986, pp. 17-68.

anulatorios en lo que respecta algunos actos del Estado, trátese del Tribunal Supremo o de la Corte Suprema de Justicia existente en el país o de una Sala Constitucional de los mismos o de una Corte, un Consejo o un Tribunal Constitucional especialmente creado.

La adopción del método es una elección constitucional, una decisión tomada en función de las circunstancias concretas de cada país, pero no necesariamente implica la creación de Tribunales Constitucionales especiales con el fin de garantizar la justicia constitucional, ni la organización de tales Tribunales fuera del Poder Judicial. En Venezuela el método ha existido desde 1858 atribuido siempre a la Corte Suprema, y a partir de 2000 a una Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (arts. 334 y 336).

En Europa, por ejemplo, la multiplicación de los Tribunales Constitucionales encargados de ejercer el sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes, debe considerarse como una consecuencia práctica de una tradición constitucional particular, vinculada al principio de la supremacía de la ley, a la separación de poderes y a la desconfianza hacia los jueces en lo que respecta al control de los actos estatales y particularmente de los administrativos¹¹⁴⁷. Sin embargo, esto no puede llevar a considerar que el "modelo" del sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes esté limitado a la creación de órganos constitucionales fuera del Poder Judicial, para que actúen como jueces constitucionales. Antes del "descubrimiento" europeo de la justicia constitucional a través de la creación de Cortes o Tribunales constitucionales especiales después de la Primera Guerra Mundial, otros países con tradición de derecho civil habían implantado, a partir de mediados del siglo XIX, sistemas concentrados de control de la constitucionalidad, atribuyendo a sus Cortes Supremas una jurisdicción exclusiva y original, con el fin de anular leyes y otros actos del Estado con efectos, similares, cuando éstos contradicen la Constitución. Este es el caso de los sistemas constitucionales latinoamericanos, incluso si, con alguna frecuencia, han combinado el sistema concentrado con el sistema difuso de control de la constitucionalidad, como ha sucedido en Venezuela.

De lo anterior se desprenden tres conclusiones con respecto al método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes.

En primer lugar, el método concentrado de control de la constitucionalidad sólo puede existir cuando está establecido *expresses verbis* en la Constitución; por lo tanto, no puede surgir de la sola interpretación del principio de la supremacía de la Constitución. En segundo lugar, el método, concentrado de control de la constitucionalidad, al atribuir a un solo órgano constitucional las funciones de justicia constitucional con poderes anulatorios, no es incompatible con algún sistema jurídico, perteneciente al *common law* o al derecho civil, aun cuando se haya desarrollado ampliamente en los países de derecho civil. En tercer lugar, el método concentrado de control de la constitucionalidad no necesariamente supone atribuir funciones de justicia constitucional con poderes anulatorios a una Corte, un Consejo o un Tribunal Constitucional especial creado separadamente de la organización judicial, sino

1147 Cf., M. Cappelletti, *op. cit.*, p. 54; M. Cappelletti y J.C. Adams, "Judicial Review of Legislation: European Antecedents and Adaptation", *Harvard Law Review*, Vol. 79 (6), 1966, p. 1211.

que también puede existir cuando las funciones de justicia constitucional con poderes anulatorios se atribuyen al Tribunal o Corte Suprema de Justicia existente en el país, incluso si, en numerosos países, en este último caso, el sistema tiende a combinarse con algunos aspectos del sistema difuso de control de la constitucionalidad.

C. *La racionalidad del método*

Como se ha señalado anteriormente, la esencia del método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes, por supuesto, también es la noción de supremacía de la Constitución. En efecto, si la Constitución es la ley suprema de un país y, por lo tanto, prevalece ante todas las demás leyes, entonces un acto del Estado que contradiga la Constitución no puede constituir una norma efectiva; al contrario, debe considerarse nulo. Ahora bien, el principal elemento que aclara la diferencia entre los dos grandes sistemas de control de la constitucionalidad (difuso y concentrado) no es una posible concepción distinta de la Constitución y de su supremacía, sino más bien el tipo de garantía adoptada en el sistema constitucional para preservar dicha supremacía. Como lo indicó Hans Kelsen en 1928, estas “garantías objetivas” son la nulidad o la anulabilidad del acto inconstitucional.

Por nulidad se entiende, como lo explicó Kelsen, que el acto inconstitucional del Estado no puede considerarse objetivamente como un acto jurídico; en consecuencia, no se requiere, en principio, de ningún otro acto jurídico para quitarle al primero su calidad usurpada de acto jurídico. En este caso, teóricamente cualquier órgano o autoridad pública o cualquier individuo tendría el derecho de examinar la regularidad de los actos considerados nulos, con el fin de decidir su irregularidad y juzgarlos no conformes y no obligatorios. En cambio, si otro acto jurídico fuera necesario para establecer la nulidad del acto inconstitucional, la garantía constitucional no sería la nulidad sino la anulabilidad¹¹⁴⁸.

Ahora bien, en principio, la nulidad de los actos inconstitucionales del Estado es la garantía de la Constitución que conduce al sistema difuso de control de la constitucionalidad, aun cuando la ley positiva restrinja el poder que podría tener cualquier persona para juzgar como nulos los actos inconstitucionales¹¹⁴⁹ y atribuya este poder de manera exclusiva a los tribunales, como se puede observar en forma generalizada, dada la necesidad de confiabilidad y seguridad jurídicas.

Por otra parte, la otra garantía de la Constitución, a saber la anulabilidad de los actos inconstitucionales del Estado, es precisamente la que conduce, en principio, al sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes.

a. *La anulabilidad de algunos actos inconstitucionales del Estado*

En efecto, el primer aspecto que muestra la racionalidad del sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes es el principio de anulabilidad de algunos actos del Estado, en particular de las leyes y otros actos dictados en ejecución directa de la Constitución, cuando la contradicen.

1148 H. Kelsen, “La garantie juridictionnelle de la Constitution. La Justice constitutionnelle” *Revue du Droit Public et de la Science politique en France et à l'étranger*, 1928, Paris, p. 124.

1149 *Idem.*, p. 215.

Contrariamente a la nulidad de los actos del Estado, la anulabilidad de dichos actos cuando se considera como una garantía objetiva de la Constitución, significa que el acto del Estado, aun irregular o inconstitucional, una vez producido por una institución pública, debe considerarse como un acto del Estado, y como tal, válido y efectivo hasta que el órgano que lo produjo lo derogue o revoque o hasta que se decida su anulación por otro órgano del Estado con los poderes constitucionales correspondientes. Este es precisamente el caso de los sistemas concentrados de control de la constitucionalidad, en los cuales la Constitución confiere el poder para anular algunos actos del Estado cuando se juzgan inconstitucionales, a un solo órgano constitucional, sea éste el Tribunal o Corte Suprema existente o un órgano creado especial y separadamente del Poder Judicial, con funciones jurisdiccionales que le permiten actuar como juez constitucional con poderes anulatorios.

En todo caso, debe señalarse que en los sistemas concentrados de control de la constitucionalidad, la anulabilidad de los actos del Estado no constituye la única garantía de la Constitución puesto que siempre va acompañada de la nulidad con relación a todos los actos del Estado distintos de aquellos que sólo pueden ser anulados por el Tribunal Constitucional o por la Corte Suprema. En efecto, como se ha señalado, en lo que respecta a los actos del Estado de rango inferior en la jerarquía de las normas, por ejemplo, los actos administrativos normativos, todos los jueces, en un sistema concentrado de control de la constitucionalidad, tienen normalmente el poder de considerarlos nulos cuando son inconstitucionales, con relación al juicio particular en el cual fueron cuestionados. En estos casos, la garantía de la Constitución es la nulidad del acto inconstitucional del Estado, aun cuando solamente los tribunales estén habilitados para examinarlo.

En consecuencia, la particularidad del sistema concentrado de control de la constitucionalidad reside en el hecho de que la ley positiva establece un límite adicional a los efectos de la inconstitucionalidad de los actos, a saber, que respecto de algunos de éstos, el poder para declarar su nulidad por inconstitucionalidad, y por tanto, para considerarlos sin efectos, ha sido reservado exclusivamente a un solo órgano constitucional: el Tribunal o Corte Suprema existente o una Corte, un Consejo o un Tribunal Constitucional especial. En estos casos, y con relación a tales actos, tratándose normalmente de actos legislativos y otros actos del Estado de rango o efectos similares en el sentido que sean de ejecución directa de la Constitución, la garantía de la Constitución ha sido reducida a la anulabilidad del acto del Estado considerado inconstitucional.

En conclusión, en los sistemas constitucionales que poseen un sistema concentrado de control de la constitucionalidad, el deber de todos los jueces y todos los tribunales consiste en examinar la constitucionalidad de los actos del Estado. Sin embargo, cuando el acto cuestionado es una ley u otro acto de ejecución directa de la Constitución, los tribunales ordinarios no pueden juzgar su inconstitucionalidad, puesto que dicho poder, está reservado a un Tribunal Constitucional especial o al Tribunal o Corte Suprema de un país determinado, el cual puede anular el acto. En este caso, la garantía de la Constitución es la anulabilidad y entonces el acto queda anulado con efectos generales, puesto que es considerado o declarado nulo, no solamente respecto de un caso particular, sino en general, con efectos *erga omnes*.

Salvo esta excepción jurisdiccional particular, la cual es propia del método concentrado de control de la constitucionalidad, todos los demás tribunales o jueces pueden, en un juicio concreto, decidir la inaplicabilidad de los actos normativos del

Estado no contemplados por esta excepción, considerándolos nulos cuando los juzguen viciados de inconstitucionalidad. En estos casos, la garantía de la Constitución es, sin lugar a dudas, la nulidad.

b. *El poder de un órgano constitucional para anular algunos actos inconstitucionales del Estado*

El segundo aspecto de la racionalidad del método concentrado de control de la constitucionalidad es que el poder para declarar la nulidad de las leyes está conferido a un órgano constitucional con funciones jurisdiccionales, sea el Tribunal o Corte Suprema existente en un país determinado, sea una Sala Constitucional de los mismos, sea una Corte, un Consejo o un Tribunal Constitucional especialmente creado. Por consiguiente, el método concentrado posee una particularidad doble: en primer lugar, el poder para anular ciertos actos inconstitucionales están conferido a un solo órgano constitucional con funciones jurisdiccionales, y en segundo lugar, de acuerdo con la excepción mencionada, el poder de dichos órganos constitucionales para juzgar la inconstitucionalidad y declarar la nulidad de ciertos actos del Estado no concierne a todos los actos del Estado, sino a un número limitado de ellos, normalmente las leyes y otros actos de la Asamblea o Congreso o del Gobierno, de rango legal o dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y únicamente sometidos a sus regulaciones.

Se ha señalado anteriormente que el método concentrado de control de la constitucionalidad no implica necesariamente el otorgamiento del poder para anular leyes a una Corte, un Consejo a un Tribunal Constitucional especialmente creado, tal como sucede en Europa, sino que dicho poder puede ser conferido al Tribunal o Corte Suprema existente en el país, como es el caso en América Latina mucho antes de que Europa continental implantase el modelo de los Tribunales constitucionales en 1920.

En efecto, desde mediados del siglo pasado, muchos países latinoamericanos habían adoptado un sistema concentrado de control de la constitucionalidad confiando a la Corte Suprema del país el poder para decidir la nulidad de las leyes. Debe señalarse los casos de Colombia y Venezuela que poseen un verdadero sistema concentrado de control de la constitucionalidad desde 1850, en los cuales la Corte o Tribunal Supremo ha tenido el monopolio de la anulación de las leyes. En Colombia, en 1991, este poder ha sido transferido a una Corte Constitucional y en Venezuela, en 1999, ha sido atribuido a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo.

Debe señalarse que, por lo general, los sistemas de control de la constitucionalidad que se han desarrollado en América Latina durante los últimos 150 años se han ido orientando progresivamente hacia sistemas mixtos de control de la constitucionalidad, en los cuales coexisten el método difuso y el método concentrado. Este es el caso de Venezuela, Colombia, México, Honduras y Guatemala. No obstante, algunos sistemas de América Latina han permanecido exclusivamente concentrados, como por ejemplo el de Uruguay y Paraguay donde la Corte Suprema de Justicia tiene una jurisdicción exclusiva y original para declarar la inconstitucionalidad de las leyes¹¹⁵⁰.

1150 H. Gros Espiell, *La Constitución y su defensa*, Uruguay, UN-, Congreso Internacional sobre la Constitución su defensa, México, 1982, (mimeo), p. 7; J.P. Gatto de Souza, "El control constitucional de los actos del Poder público", *Memoria de la Reunión de Presi-*

Debe destacarse, sin embargo, que la modalidad del método concentrado de control de la constitucionalidad basado en la creación de un órgano constitucional especial, una Corte, un Consejo o un Tribunal para actuar como juez constitucional dotado del poder original y exclusivo para anular las leyes y otros actos de rango y efectos similares, ha marcado, por su carácter novedoso, la evolución de la justicia constitucional en las últimas décadas, desde la creación de las primeras Cortes Constitucionales en Austria y Checoslovaquia en 1920. El sistema fue adoptado más tarde en Alemania y en Italia después de la Segunda Guerra Mundial, y más recientemente en España y en Portugal. También había sido adoptado antes de 1990, en algunos países ex socialistas (Yugoslavia, Checoslovaquia y Polonia) y desarrollado con posterioridad a 1989 en casi todos; y es el que se desarrolló bajo una forma particular en Francia. Bajo la influencia del modelo europeo pero con características propias de los sistemas latinoamericanos, el sistema también se implantó en Guatemala en la década de los sesenta y en Chile hacia principios de los años 70, con la creación de un Tribunal Constitucional, y luego apareció en Ecuador y Perú donde fueron creados Tribunales de Garantías constitucionales. En Perú, en 1994 se cambió su denominación por Tribunal Constitucional. En 1991, la nueva Constitución colombiana, como se dijo, creó una Corte Constitucional; y en 1994 la reforma constitucional en Bolivia creó un Tribunal Constitucional. En Costa Rica, Honduras y Venezuela, por ejemplo, funcionan Salas Constitucionales de los Tribunales o Cortes Supremas.

En todo caso, puede considerarse que la introducción de un sistema de justicia constitucional en Europa fue el resultado de la influencia de la teoría pura del derecho de Hans Kelsen, quien diseñó la norma constitucional como fuente de validez para todas las normas del ordenamiento jurídico con un corolario fundamental: la necesidad de un órgano del Estado encargado de garantizar la Constitución, es decir, de resolver los conflictos entre las normas reglamentarias y aquellas de jerarquía superior en las que se basan las primeras (las legales), y entre todas ellas, y en última instancia, con la Constitución¹¹⁵¹. Este órgano era un Tribunal Constitucional al cual debían recurrir todos los tribunales cuando debían aplicar una ley cuya constitucionalidad fuera dudosa. En tal sistema, por lo tanto, los tribunales ordinarios no tenían el poder para abstenerse de aplicar leyes inconstitucionales. Pero dentro de su concepción teórica original, este sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes no había sido concebido por Kelsen como el ejercicio de una función jurisdiccional, sino más bien como un "sistema de legislación negativa"¹¹⁵². En este caso, se consideraba que la Corte Constitucional no decidía específicamente la constitucionalidad de las leyes; tal función estaba reservada al tribunal *a quo* que hubiera planteado la cuestión de la constitucionalidad por ante la Corte Constitucional. Normalmente, la competencia de esta última estaba limitada a la cuestión puramente abstracta de la compatibilidad lógica que debía existir entre la ley y la Constitución. Desde este punto de vista puramente teórico, puesto que no había ninguna aplicación concreta de la ley en un caso específico, se consideraba que no

dentés de Cortes Supremas de Justicia de Iberoamérica, el Caribe, España y Portugal, Caracas, 1983, p. 661; L.M. Angaña, "Ponencia" (Paraguay), en *idem.*, p. 55.

1151 H. Kelsen, *loc. cit.*, pp. 201, 223.

1152 H. Kelsen, *loc. cit.*, pp. 224, 226: Ver los comentarios de E. García de Enterría, *op. cit.*, pp. 57, 132.

se trataba del ejercicio de una actividad jurisdiccional que implicara una decisión concreta. Esto llevó a Kelsen a sostener que, cuando el Tribunal Constitucional declaraba la inconstitucionalidad de una ley, la decisión, por tener efectos *erga omnes*, era una “acción legislativa” y que la decisión del Tribunal Constitucional tenía “fuerza de ley”. Es también la razón por la cual la ley debía ser considerada válida hasta la adopción de la decisión de anularla, por la cual los jueces estaban obligados a aplicarla¹¹⁵³.

Tal concepción fue desarrollada por Kelsen para responder a las objeciones eventuales que podían formularse al control jurisdiccional de la acción legislativa, dado el concepto de supremacía del Parlamento hondamente arraigado en el derecho constitucional europeo. En esta forma, prohibiendo a los jueces ordinarios abstenerse de aplicar las leyes, y confiando a una Corte Constitucional el poder para declarar la inconstitucionalidad de una ley con efectos *erga omnes*, el Poder Judicial quedaba subordinado a las leyes sancionadas por el Parlamento, y al mismo tiempo, se mantenía la supremacía de la Constitución con respecto al Parlamento. La Corte Constitucional, así, más que una competidora del Parlamento, se concebía como su complemento natural. Sus funciones se limitaban a juzgar la validez de una ley empleando la pura lógica racional, sin tener que decidir conflictos en casos específicos, y a actuar como un “legislador negativo”, aun cuando no espontáneamente, sino a instancia de las partes interesadas. Según Kelsen, el Poder Legislativo se dividía así en dos partes: la primera, ejercida por el Parlamento con la iniciativa política, como “legislador positivo”; y la segunda, ejercida por el Tribunal Constitucional, como “legislador negativo”, con el poder para anular las leyes que violasen la Constitución¹¹⁵⁴.

De acuerdo con esta concepción, por supuesto, era necesaria que la Corte Constitucional fuere un órgano separado de los poderes tradicionales del Estado y no formara parte de las autoridades judiciales¹¹⁵⁵.

Hoy día, si bien se ha aceptado el carácter jurisdiccional (no legislativo) de la actividad de estas Cortes Constitucionales especiales rechazando su llamado carácter de “legislador negativo”¹¹⁵⁶, la idea de conferir funciones jurisdiccionales a un órgano constitucional especialmente creado (Corte, Consejo o Tribunal Constitucional) generalmente ubicado fuera de la organización judicial, prevaleció en Europa continental y abrió camino al “modelo europeo” de control de la constitucionalidad. Este, en cierta manera, se desarrolló como consecuencia de un compromiso entre la necesidad de un sistema de justicia constitucional derivado de la noción de supremacía constitucional y la concepción tradicional europea de la separación de los poderes, la cual niega el poder a los jueces para juzgar la invalidez de las leyes inconstitucionales¹¹⁵⁷.

En todo caso, es evidentemente erróneo identificar el sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes con el “modelo europeo”, ya que un

1153 H. Kelsen, *loc. cit.*, pp. 224, 225.

1154 Ver los comentarios relativos al pensamiento de Kelsen en E. García de Enterría, *op. cit.*, pp. 57, 58, 59, 131, 132, 133.

1155 H. Kelsen, *loc. cit.*, p. 223.

1156 M. Cappelletti y J. C. Adams, *loc. cit.*, pp. 1218, 1219.

1157 M. Cappelletti, *op. cit.*, p. 67.

sistema en el cual la jurisdicción exclusiva y original para anular las leyes y otros actos del Estado se confieren al Tribunal o Corte Suprema de Justicia existente en un país dado y ubicado en la cúspide de la organización judicial, también debe ser considerado como un sistema concentrado de control de la constitucionalidad. Por esta razón, el segundo aspecto de la racionalidad del sistema concentrado de control de la constitucionalidad, es el otorgamiento a un órgano constitucional particular, sea el Tribunal o Corte Suprema o una Corte, un Consejo o un Tribunal Constitucional especialmente creado, del papel de juez constitucional con el fin de anular leyes con efectos *erga omnes*.

c. *El carácter incidental y principal del método*

Contrariamente al método difuso de control de la constitucionalidad, el cual siempre tiene un carácter incidental, el método concentrado puede tener un carácter principal o un carácter incidental, en la medida en que las cuestiones constitucionales relativas a las leyes lleguen a la Corte suprema o a la Corte Constitucional en virtud de una acción directa intentada ante la misma o cuando un tribunal inferior donde a instancia de parte o *ex officio* se planteó la cuestión constitucional, recurre a la Corte.

En consecuencia, el tercer aspecto de la racionalidad del método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes, en el cual el poder para anularlas se confiere al Tribunal o Corte Suprema o a una Corte especial, es que la cuestión constitucional puede alcanzar la Corte de manera directa o principal mediante una acción contra la ley, o de manera incidental cuando la cuestión constitucional se plantea en un tribunal inferior con motivo de un juicio particular y concreto. En este caso, el juez debe remitir su decisión al Tribunal o la Corte Suprema o a la Corte Constitucional, para luego poder adoptar la resolución final del caso de acuerdo con la decisión tomada por la Corte. En ambos casos, el control de la constitucionalidad de las leyes es de tipo concentrado, porque un solo órgano está autorizado para juzgar la constitucionalidad de la ley.

Sin embargo, este carácter esencial del control concentrado no siempre implica que la cuestión constitucional deba plantearse sólo de una manera principal o incidental. Podría ser cualquiera de las dos y también ambas paralelamente, según las normas de la ley positiva. En esta forma, en nuestra opinión, no existe en el derecho comparado ningún motivo para identificar el sistema concentrado de control de la constitucionalidad con el carácter principal o abstracto del método de revisión de la cuestión constitucional. Si bien ello era cierto en el sistema original austriaco implantado en 1920, ya no lo es en el derecho constitucional contemporáneo¹¹⁵⁸ en el cual el sistema concentrado de control de la constitucionalidad puede derivar de ambos métodos: principal e incidental.

En el sistema principal, la cuestión constitucional relativa a una ley es “la cuestión principal” y única del juicio iniciado mediante acción directa que puede ser interpuesta por ante la Corte Suprema o la Corte Constitucional, tanto por los ciudadanos mediante un *actio popularis*, o regida por reglas de legitimación particulares, por funcionarios o autoridades públicas específicas. Es el método que siempre ha existido en Venezuela mediante acción popular.

1158 Cf. M. Capelletti, *op. cit.*, pp. 69, 72.

En el método incidental, la cuestión constitucional puede ser planteada por una parte ante un tribunal ordinario como una cuestión incidental en un juicio o *ex officio* por el tribunal. Este tribunal es, entonces, el único que puede remitir la cuestión constitucional ante la Corte Suprema o la Corte Constitucional, en cuyo caso se debe suspender la decisión del caso concreto hasta que la cuestión constitucional haya sido resuelta por la Corte Suprema o la Corte Constitucional. Este método no se ha aplicado en Venezuela, salvo en la previsión por unos años una figura similar en el Código de Procedimiento Civil de 1897.

d. *El poder de iniciativa del control de la constitucionalidad*

Como viene de señalarse, la cuestión de la constitucionalidad referente a la validez de una ley normalmente se plantea ante el Tribunal o Corte Suprema o la Corte Constitucional mediante una acción o por remisión de un tribunal inferior. En ambos casos, el juez constitucional debe decidir en derecho, sin considerar los hechos.

En ambos casos, como se señaló, la cuestión constitucional debe formularse ante el Tribunal o Corte Suprema o la Corte Constitucional, por lo que ésta no tiene iniciativa propia para actuar como juez constitucional¹¹⁵⁹. En esta forma, el principio *neuro iudex sine actore* se aplica, pero una vez que la cuestión constitucional ha llegado a la Corte como consecuencia de una acción o de su remisión por parte de un tribunal inferior, el principio *in iudex iudicet ultra petitem partis* ya no es operante. Esto significa que el Tribunal o Corte Suprema o la Corte Constitucional, como juez constitucional, una vez requerida por una parte o por un medio incidental, tiene poderes *ex officio* para considerar cuestiones de constitucionalidad distintas a las que han sido planteadas.

Por otra parte, si bien es cierto que el Tribunal o Corte Suprema o la Corte Constitucional no tienen iniciativa propia para iniciar el procedimiento de control concentrado relativo a las leyes, debe recordarse que en el método, incidental de control concentrado de la constitucionalidad, los tribunales inferiores que deben remitir la cuestión constitucional, pueden tener la iniciativa de plantearla por ante el Tribunal o Corte Suprema o a la Corte Constitucional. Es decir, los tribunales ordinarios, cuando plantean cuestiones constitucionales mediante el método incidental, no siempre están vinculados a lo que las partes o el Fiscal invoquen, por lo que cuando consideran el caso particular, pueden plantear la cuestión constitucional *ex officio* y transmitirla al Tribunal o Corte Suprema o a la Corte Constitucional para que ésta decida.

Esta es una consecuencia del principio de supremacía de la Constitución y del deber de los jueces de aplicar la ley. Por tanto, aun cuando en el sistema concentrado de control de la constitucionalidad, la Constitución prohíba a los tribunales ordinarios actuar como jueces constitucionales en cuanto a las leyes, esto no quiere decir que en caso de que éstos consideren inconstitucional una ley aplicable a la

1159 De manera excepcional, el Tribunal Constitucional Federal de la Antigua Federación de Yugoslavia poseía poderes *ex officio* para iniciar un procedimiento de control de la constitucionalidad de las leyes. Ver artículo 4 de la Ley de la Corte Constitucional de Yugoslavia, 31-12-1963, en B.T. Blazojevic (ed.), *Constitutional Judicature*, Beograd, 1965, p. 16.

decisión de un caso concreto, no tengan el poder para plantear la cuestión constitucional y no puedan transmitirla al juez constitucional. Lo contrario significaría la ruptura con el principio de la supremacía de la Constitución y con el papel de los jueces en la aplicación de la ley.

e. *Los efectos erga omnes de las decisiones de la Corte*

El quinto aspecto de la racionalidad del sistema concentrado de control de la constitucionalidad se refiere a los efectos de las decisiones dictadas por el Tribunal o Corte Suprema o por la Corte Constitucional relativas a la inconstitucionalidad de la ley, sea que la cuestión constitucional haya sido planteada mediante una acción o de manera incidental, por remisión de un tribunal inferior. Este aspecto de los efectos de la decisión judicial también busca determinar, primero, a quién afecta la decisión, y segundo, cuándo comienzan los efectos de la decisión.

En lo que la primera cuestión se refiere, la racionalidad del sistema concentrado de control de la constitucionalidad implica que la decisión dictada por el Tribunal o Corte Suprema o por la Corte Constitucional, actuando como juez constitucional, tiene efectos generales *erga omnes*. Esto sucede cuando el control de la constitucionalidad se ejerce mediante una acción directa interpuesta por ante la Corte Constitucional o el Tribunal o Corte Suprema. En estos casos, la relación procesal puede decirse que no se establece entre un demandante y un demandado, sino más bien, fundamentalmente, entre un recurrente y una ley cuya constitucionalidad está cuestionada. En este caso, el objeto de la decisión acerca de la constitucionalidad de la ley es su anulación, y los efectos de la decisión son necesariamente *erga omnes*. Nunca podrían ser *inter partes*, particularmente debido a la ausencia de "partes" propiamente dichas en el procedimiento.

Por otra parte, en el sistema concentrado de control de la constitucionalidad iniciado por el método incidental, cuando se plantea una cuestión constitucional referente a una ley planteada en un procedimiento concreto y el tribunal inferior la remite al Tribunal o Corte Suprema o a la Corte Constitucional para que sea objeto de una decisión, dicha decisión también debe adoptarse sobre la base de los aspectos de derecho y no con respecto a los hechos, por lo que en principio, también tiene efectos *erga omnes*, es decir, no limitados al juicio concreto en el que se planteó la cuestión constitucional ni a las partes del mismo.

En efecto, en ambos casos del sistema concentrado o de control de la constitucionalidad, a través del método principal o del incidental, el Tribunal o Corte Suprema o la Corte Constitucional respectiva, debe decidir de manera abstracta la cuestión de la constitucionalidad de la ley, sin ninguna referencia a los hechos ni al juicio concreto en el que se planteó la cuestión constitucional. Por consiguiente, en el sistema concentrado, el juez constitucional no decide una cuestión constitucional con miras a resolver un caso concreto entre partes; el juez constitucional, como se señaló, no toma decisiones con respecto a un caso concreto sino únicamente con respecto a una cuestión de constitucionalidad de una ley. La lógica del sistema consiste pues, en que la decisión debe aplicarse en general a todos y a cualquier órgano del Estado por sus efectos *erga omnes*.

En consecuencia, cuando una ley sea considerada inconstitucional por la Corte Constitucional o por el Tribunal o Corte Suprema actuado como juez constitucional

con poderes anulatorios, ello significa que dicha ley queda anulada y no pueda ejecutarse ni aplicarse a la resolución del caso concreto, pero tampoco a ninguna otra cosa.

f. *Los efectos constitutivos de la decisión de la Corte*

Estos efectos *erga omnes* de la decisión jurisdiccional en el sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes están estrechamente vinculados tanto a la cuestión de los efectos temporales de la decisión, en particular la determinación de cuándo la decisión es efectiva, como al aspecto ya mencionado de la anulabilidad de algunos actos del Estado como garantía de la Constitución.

En efecto, tal como se ha señalado anteriormente, el primer y más importante aspecto de la racionalidad del sistema concentrado de control de la constitucionalidad es que la supremacía de la Constitución con respecto a todos los demás actos del Estado, lo que lleva a considerar que una ley contraria a la Constitución debe ser nula. También se señaló que, aun cuando la garantía de la Constitución en los sistemas de control de la constitucionalidad sea, en principio, la nulidad de los actos inconstitucionales del Estado, la Constitución ha restringido su propia garantía en lo que respecta a algunos actos del Estado como las leyes, reservando el examen y la declaración de la nulidad de las leyes a un solo órgano constitucional: el Tribunal o Corte Suprema o una Corte un Consejo o un Tribunal Constitucional especialmente creado, al cual se ha conferido el poder exclusivo de declarar la nulidad de dichos actos.

En consecuencia, cuando un juez constitucional decide la anulación por inconstitucionalidad de una ley, la decisión jurisdiccional tiene efectos prospectivos *ex nunc o pro futuro*, es decir, que no se remontan al momento de la promulgación de la ley considerada inconstitucional. Por lo tanto, los efectos producidos hasta el momento de la anulación de la ley se consideran válidos. En consecuencia, la ley declarada inconstitucional por un juez constitucional en el sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes, debe considerarse como un acto válido que ha producido efectos completos hasta su anulación por la Corte.

Este aspecto de la lógica del sistema concentrado de control de la constitucionalidad, sin embargo, está matizado por el mismo sistema constitucional, cuando éste establece una distinción entre los vicios de inconstitucionalidad que pueden afectar las leyes con nulidad absoluta o nulidad relativa. En el caso de los vicios constitucionales que pueden acarrear la nulidad absoluta de una ley, la anulación de la ley decidida por un juez constitucional produce evidentemente efectos *ex tunc*, puesto que una ley considerada nula de manera absoluta no puede producir ningún efecto. En consecuencia, en estos casos, la anulación de la ley tiene efectos *pro praeterito* o efectos retroactivos, ya que es considerada nula *ab initio*. En cambio, si el vicio constitucional de la ley que llevó a su anulación por el juez constitucional no es tan grave como para producir su nulidad absoluta, sino una nulidad relativa, entonces los efectos de la anulación de la ley son únicamente *ex nunc, pro futuro*. En todo caso y en definitiva, es el juez constitucional el que determinará los efectos de su decisión en el tiempo.

D. *Panorama general del método*

En conclusión, se puede afirmar que en principio, la racionalidad del método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes funciona de la manera siguiente:

La Constitución ejerce su supremacía sobre el ordenamiento jurídico en su conjunto; por consiguiente, los actos que la contradicen no pueden tener ningún efecto y se consideran nulos.

En principio, por lo que respecta a los actos del Estado subordinados a la ley, todos los tribunales tienen el poder y el deber de aplicar la Constitución y las leyes. Por lo tanto, deben dar la preferencia a la Constitución y a las leyes con relación a los actos del Estado que las violan, y declararlos inconstitucionales e inaplicables al juicio concreto desarrollado por ante los tribunales. Sin embargo, por lo que se refiere a algunos actos del Estado, como las leyes y otros actos inmediatamente subordinados a la Constitución, esta última reserva expresamente el poder examinar y declarar la inconstitucionalidad de tales actos, así como el poder anularlos, a un solo órgano constitucional, sea el Tribunal o Corte Suprema de un país determinado, o una Corte, un Consejo o un Tribunal Constitucional especialmente creado, integrado o no al Poder Judicial.

Este poder del juez constitucional para declarar la inconstitucionalidad de algunos actos del Estado sólo puede ejercerse si es solicitado mediante una acción directa interpuesta ante él contra la ley inconstitucional para que la examine de manera abstracta, o cuando un tribunal remite al juez constitucional una cuestión constitucional planteada en un juicio concreto. En este último caso, el carácter incidental de la cuestión acarrea efectos suspensivos, es decir, que el caso concreto sólo podrá ser resuelto después que el juez constitucional adopte su decisión con respecto a la constitucionalidad de la ley; decisión que debe adoptarse de manera abstracta y sin referencia a los hechos del juicio concreto.

Por lo tanto, la decisión de la Corte Constitucional puede adoptarse mediante un método principal o incidental con respecto a la constitucionalidad de la ley, sin que el juez constitucional pueda plantear la cuestión *motu proprio* o *ex officio*. Sin embargo, cuando se somete la cuestión constitucional ante el juez constitucional, éste tiene el poder *ex officio* para considerar otras cuestiones constitucionales. En el caso del método incidental, el tribunal inferior que planteó la cuestión tiene el poder *ex officio* de formularla ya que no está limitado a la iniciativa de las partes.

La decisión adoptada por el juez constitucional en cuanto a la inconstitucionalidad de una ley tiene efectos *erga omnes* para con todos los órganos del Estado y todos los individuos. También tiene efectos constitutivos en la medida en que pronuncia la nulidad de la ley, por lo que la decisión, en principio, tiene efectos *ex nunc* y *pro futuro* en el sentido en que no son retroactivos. En este caso, el acto anulado debe ser considerado como habiendo producido efectos válidos hasta el momento de su anulación, a menos que la nulidad que lo afecta sea absoluta.

Por supuesto, en el sistema concentrado de control de la constitucionalidad esta lógica no siempre es absoluta, y cada sistema jurídico ha diseñado correctivos para las eventuales desviaciones de cada uno de los aspectos de la racionalidad del sistema, con relación a la anulabilidad o nulidad del acto inconstitucional, a la iniciativa de la Corte, a los efectos *inter partes* o *erga omnes* de la decisión y a su carácter declarativo o constitutivo.

III. LOS INSTRUMENTOS DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Ahora bien, tal como resulta de lo antes expuesto, el sistema de justicia constitucional en Venezuela permite el ejercicio del control de la constitucionalidad de los actos estatales mediante los dos clásicos métodos de control de la constitucionalidad: el control difuso de la constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos, y el control de la constitucionalidad con poderes anulatorios, respecto de ciertos actos estatales, el cual corresponde a la Jurisdicción Constitucional. En esta forma, en la Constitución de 1999 se recogen todos los principios del sistema mixto o integral del sistema de justicia constitucional, propio de la tradición venezolana¹¹⁶⁰.

Pero además, el control de la constitucionalidad se ejerce mediante el control por contrariedad al derecho respecto de los reglamentos y demás actos administrativos por motivos de inconstitucionalidad a través de las acciones contencioso administrativas de anulación, y mediante el ejercicio de las acciones de amparo para la protección de los derechos constitucionales.

A continuación analizaremos los diversos instrumentos de la justicia constitucional, con excepción del amparo que ya ha sido analizado en la *Octava Parte* El recurso extraordinario de revisión de las sentencia de amparo, sin embargo, se analiza en esta *Parte*, ya que corresponde a la Jurisdicción Constitucional.

1. *El control difuso de la constitucionalidad de las leyes*

Como se ha dicho, una de las formas específicas para el ejercicio de la justicia constitucional, es la posibilidad que tiene todo juez de la República de ser juez de la constitucionalidad de las leyes. Se trata del método denominado de control difuso de la constitucionalidad de leyes que existe en Venezuela desde el siglo XIX¹¹⁶¹, regulado en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, que establece que:

Artículo 20: Cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los jueces aplicarán ésta con preferencia.

1160 Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela*, Bogotá 1995; Allan R. Brewer-Carías, "La justicia constitucional en la nueva Constitución" en *Revista de Derecho Constitucional* N° 1, Caracas, Sep.-Dic. 1999, pp. 35 a 44; Allan R. Brewer-Carías, "Instrumentos de justicia constitucional en Venezuela (acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, protección constitucional frente a particulares)", en Juan Vega Gómez y Edgar Corzo Sosa (Coordinadores) *Instrumentos de tutela y justicia constitucional Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, N° 99, México 2002, pp. 75-99; Allan R. Brewer-Carías, "La legitimación activa ante la Justicia Constitucional en Venezuela" en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Ponencias venezolanas para el XVI Congreso Internacional de Derecho Comparado, (Brisbane-Australia)*, N° 139, Año LXIV, enero-junio 2002, Caracas, 2002, pp. 229-276.

1161 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Comparative Law*, op. cit., pp. 127 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional*, Tomo VI, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., Caracas, 1996, pp. 86 y ss.

El principio del control difuso, más recientemente, se recogió en el artículo 19 del Código Orgánico Procesal Penal, con este texto:

Artículo 19: Control de la Constitucionalidad. Corresponde a los jueces velar por la inculmidad de la Constitución de la República. Cuando la ley cuya aplicación se pida colidiere con ella, los tribunales deberán atenerse a la norma constitucional.

A los efectos de consolidar constitucionalmente el método de control difuso de la constitucionalidad de las leyes, como ha ocurrido por ejemplo, en otros países como Colombia, desde 1910 (art. 4); Guatemala, en 1965 (art. 204); Bolivia, en 1994 (art. 228); Honduras, en 1982 (art. 315) y Perú, en 1993 (art. 138); propusimos incorporar a la Constitución una disposición similar¹¹⁶², que terminó siendo ubicada, también a propuesta nuestra¹¹⁶³, en el artículo 334, con el siguiente texto:

En caso de incompatibilidad entre esa Constitución y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente.

En esta forma, el método de control difuso de la constitucionalidad adquirió en nuestro país rango constitucional, el cual, incluso, puede ser ejercido *de oficio* por los tribunales¹¹⁶⁴, incluyendo, por supuesto, las diversas Salas del Supremo Tribunal. Como lo ha señalado la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo en sentencia N° 1213 de 30 de mayo de 2000 (Caso: *Carlos P. García P. vs. Ministerio de Justicia. Cuerpo Técnico de Policía Judicial*:

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, concretamente, el artículo 334 establece como obligación para todos los Jueces de la República la de asegurar la integridad de la Constitución, en el ámbito de sus competencias y conforme a lo previsto en su texto y en las leyes, para que de este modo, la justicia constitucional sea ejercida por todos los Tribunales, consagrándose el control difuso de la constitucionalidad. De este modo, se establece para todos los Jueces, de cualquier nivel, el poder deber para controlar la constitucionalidad de los actos normativos del poder Público y ofrecer a todas las personas la tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, al no aplicar a los casos concretos que deban decidir, las normas que estimen inconstitucionales. Por tanto, si bien en nuestro país se puede afirmar que existe una "jurisdicción constitucional", concentrada en la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, no es menos cierto que por mandato expreso de la propia Constitución de 1999, se encuentra previsto el control difuso de la misma como obligación para todos los Jueces de la República¹¹⁶⁵.

1162 Véase nuestras propuestas respecto del artículo 7 en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo II, *op. cit.*, pp. 24 y 34; *Cfr.* la apreciación de José Vicente Haro, "La justicia constitucional...", *loc. cit.*, p. 159-160.

1163 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III, (18 Octubre-30 Noviembre 1999), Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 94 a 105.

1164 Esta ha sido una de las características del sistema venezolano. Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional*, Tomo VI, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, *op. cit.*, p. 101.

1165 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 446.

Pero la Sala Constitucional, sin embargo, puede decirse que ha pretendido limitar el ámbito del poder de los jueces de desaplicar normas que estimen inconstitucionales, al cercenarles la potestad que necesariamente deben tener para interpretar las normas constitucionales en relación con las leyes que deben aplicar en los casos concretos que decidan. Así, en la sentencia N° 833 de 15 de mayo de 2001 (Caso: *Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao vs. Corte Primera de lo Contencioso Administrativo*), la Sala, interpretó el artículo 334 de la Constitución, y estableció “con carácter vinculante... en qué consiste el control difuso, y en qué consiste el control concentrado de la Constitución”, señalando:

Consecuencia de dicha norma es que corresponde a todos los jueces (incluso los de la jurisdicción alternativa) asegurar la integridad de la Constitución, lo cual adelantan mediante el llamado control difuso.

Dicho control se ejerce cuando en una causa de cualquier clase que está conociendo el juez, éste reconoce que una norma jurídica de cualquier categoría (legal, sub-legal), que es incompatible con la Constitución. Caso en que el juez del proceso, actuando a instancia de parte o de oficio, la desaplica (la suspende) para el caso concreto que está conociendo, dejando sin efecto la norma en dicha causa (y sólo en relación a ella), haciendo prevalecer la norma constitucional que la contraría.

Por lo tanto, el juez que ejerce el control difuso, no anula la norma inconstitucional, haciendo una declaratoria de carácter general o particular en ese sentido, sino que se limita a desaplicarla en el caso concreto en el que consideró que los artículos de la ley invocada, o hasta la propia ley, coliden con la Constitución...

Conforme al artículo 334 aludido, el control difuso sólo lo efectúa el juez sobre normas (lo que a juicio de esta Sala incluye las contractuales) y no sobre actos de los órganos que ejercen el poder público, así ellos se dicten en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

No debe confundirse el control difuso, destinado a desaplicar normas jurídicas, con el poder que tiene cualquier juez como garante de la integridad de la Constitución, de anular los actos procesales que atenten contra ella o sus principios, ya que en estos casos, el juzgador cumple con la obligación de aplicar la ley, cuya base es la Constitución.

Distinta es la situación del juez que desaplica una norma porque ella colide con la Constitución, caso en que la confrontación entre ambos dispositivos (el constitucional y el legal) debe ser clara y precisa.

Esto último, conlleva a la pregunta ¿si en ejercicio del control difuso un juez puede interpretar los principios constitucionales, y en base a ellos, suspender la aplicación de una norma?

Fuera de la Sala Constitucional, debido a las facultades que le otorga el artículo 335 de la Constitución vigente, con su carácter de máximo y última intérprete de la Constitución y unificador de su interpretación y aplicación, no pueden los jueces desaplicar o inaplicar normas, fundándose en principios constitucionales o interpretaciones motu proprio que de ellas hagan, ya que el artículo 334 comentado no expresa que según los principios constitucionales, se adelante tal control difuso. Esta es función de los jueces que ejercen el control concentrado, con una modalidad para el derecho venezolano, cual es que sólo la interpretación constitucional que jurisdiccionalmente haga esta Sala, es vinculante para cualquier juez, así esté autorizado para realizar control concentrado.

Ahora bien, el juez al aplicar el derecho adjetivo, debe hacerlo ceñido a la Constitución, adaptándose en sus actuaciones a lo constitucional, y por ello sin que se trate de un control difuso, sino de aplicación de la ley, puede anular los actos procesales que

contraríen a la Constitución, y sus principios. Este actuar amoldado a la Constitución es parte de su obligación de asegurar la integridad constitucional y, dentro de la misma, el juez debe rechazar en su actividad todo lo que choque con la Constitución.

Conforme a lo expuesto, la defensa y protección de los derechos fundamentales corresponde a todos los jueces, los que los ejercen desde diversas perspectivas: mediante el control difuso y, otros, mediante el control concentrado; pero todo este control corresponde exclusivamente a actos netamente jurisdiccionales, sin que otros órganos del Poder Público, ni siquiera en la materia llamada cuasi-jurisdiccional, puedan llevarlo a cabo. El artículo 334 constitucional es determinante al respecto...

Siendo la Constitución la cúspide del ordenamiento jurídico, tanto en lo formal como en lo material, no puede prescindirse de ella en la aplicación e interpretación de todo el ordenamiento, por lo que todos los jueces, y no sólo los de la jurisdicción constitucional, están en el deber de mantener su integridad, y de allí, surge el control difuso, así como las extensiones señaladas del control concentrado.

2. *El control concentrado de la constitucionalidad de ciertos actos estatales y la Jurisdicción Constitucional*

Otra forma de ejercicio de la justicia constitucional es mediante el control de la constitucionalidad, a través de la potestad judicial anulatoria de las leyes, de los actos estatales con rango de ley o dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, así como la potestad de resolver las colisiones de leyes y las controversias constitucionales entre órganos del Poder Público, y revisar las sentencias dictadas en juicios de amparo o con motivo del ejercicio del control difuso de la constitucionalidad. En estos supuestos, sin embargo, a diferencia de los anteriores, la Constitución atribuye tales potestades solo y exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que se configura como la Jurisdicción Constitucional.

Como lo expuso la Sala Constitucional en la sentencia N° 1 de 2 de enero de 2000 (Caso: *Emery Mata Millán*):

La jurisdicción constitucional comprende, entre otros asuntos, no sólo declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el poder público, dictados en ejecución directa o inmediata de la Constitución o que tengan rango legal (artículo 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), sino también la revisión de las sentencias de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de las leyes o normas jurídicas dictadas por los Tribunales de la República, en los términos establecidos por la ley orgánica respectiva (numeral 10 del artículo 336 de la Constitución)¹¹⁶⁶.

En todo caso, en la interpretación vinculante que estableció la Sala Constitucional sobre el artículo 334 de la Constitución, sobre la jurisdicción constitucional y el control concentrado de la constitucionalidad, en la sentencia N° 833 de 25 de mayo de 2001 (Caso: *Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao vs. Corte Primera de lo Contencioso Administrativo*), expuso lo siguiente:

1166 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 226.

La declaratoria general de inconstitucionalidad de una o un conjunto de normas jurídicas (leyes), corresponde con exclusividad a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, quien, ante la colisión, declara, con carácter erga omnes, la nulidad de la ley o de la norma inconstitucional. Dicha declaratoria es diferente a la desaplicación de la norma, tratándose de una decisión de nulidad que surte efectos generales (no para un proceso determinado) y contra todo el mundo. Mientras que los Tribunales de la República, incluyendo las Salas del Tribunal Supremo de Justicia diferentes a la Constitucional, pueden ejercer sólo el control difuso. Las Salas Constitucional y Político Administrativa pueden ejercer el control difuso en una causa concreta que ante ella se ventile, y el control concentrado mediante el juicio de nulidad por inconstitucionalidad, cuyo conocimiento a ellas corresponde. La máxima jurisdicción constitucional se refiere al control concentrado, el cual es un control por vía de acción, que lo ejerce la Sala Constitucional, conforme al artículo 336 constitucional y, en ciertos casos, la Sala Político Administrativa...

A diferencia de otros países (donde existen tribunales constitucionales) en Venezuela, -siendo parte del Poder Judicial- se encuentra la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a la cual corresponde la jurisdicción constitucional, pero tal jurisdicción no tiene una cobertura total en el control concentrado.

El artículo 334 de la Constitución, crea la jurisdicción constitucional, la cual corresponde a la Sala Constitucional.

La jurisdicción constitucional tiene encomendado el control concentrado de la Constitución. Ese control concentrado, que corresponde con exclusividad a la Sala Constitucional conforme al artículo 334 antes citado, otorga competencia a esta Sala para declarar la nulidad de:

- 1) Leyes;
- 2) Actos de los órganos que ejercen el Poder Público, dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución;
- 3) Actos de los órganos que ejercen el Poder Público que tengan rango de ley.

El artículo 336 *eiusdem*, aclara la enumeración del artículo 334 en su tercer párrafo, y considera leyes:

- 1) Las nacionales emanadas de la Asamblea Nacional (numeral 1);
- 2) Actos con rango de ley, emanados de la Asamblea Nacional (numeral 2);
- 3) Constituciones Estadales (numeral 2);
- 4) Leyes Estadales (numeral 2);
- 5) Ordenanzas Municipales (numeral 2);
- 6) Actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo Nacional (numeral 3).

De este último tipo de actos, los decretos leyes dictados por el Ejecutivo (artículo 336, numeral 10), producto de leyes habilitantes, son actos con rango de ley, y como leyes son de igual naturaleza que la normativa dictada por la Sala Plena de este Tribunal Supremo de Justicia en el ejercicio del artículo 267 constitucional.

Como expresa Pablo Pérez Tremps en su obra Tribunal Constitucional y Poder Judicial, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 116, "determinar qué violación es mediata y cuál inmediata no es tarea sencilla, ya que hay manifestaciones jurídicas inmediatamente subordinadas a la Constitución distinta de las leyes, por contener la Carta Fundamental normas materiales dirigidos a todos los poderes públicos y no solo normas para la creación de normas. La constitucionalidad no está en la actualidad referida sólo a las leyes, sino a todas las actuaciones de los Poderes Públicos" y, en consecuencia, a los actos de los jueces y tribunales, como apunta Pérez Tremps (*Ob. cit.* pág. 118). Da-

da esa amplitud, todos los conflictos derivados de la aplicación de la norma constitucional no pueden ser atribuidos al conocimiento de la jurisdicción constitucional *stricto sensu* (Tribunales Constitucionales, en Venezuela, Sala Constitucional), y por ello, al existir categorías jurídicas, que a veces rompen la relación de subordinación inmediata entre Constitución, leyes, reglamentos, actos en ejecución inmediata o mediata del Texto Fundamental, tienen a su vez que existir categorías en la jurisdicción, respecto al control concentrado de la Carta Fundamental¹¹⁶⁷.

Como también lo ha resumido la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 194 de 15 de febrero de 2001, respecto a lo que constituye la Jurisdicción Constitucional atribuida a la misma:

Dentro de las competencias atribuidas por el Texto Fundamental a la Sala Constitucional, enmarcadas dentro del ejercicio de la Jurisdicción Constitucional, se encuentran las enumeradas en su artículo 336, relativas al control *a posteriori* de la constitucionalidad de las leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional, leyes estatales, ordenanzas, actos de rango de ley dictados por el Ejecutivo Nacional, los dictados por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público, los decretos que declaren estados de excepción y sentencias definitivamente firme dictadas por cualquier órgano jurisdiccional que colidan con algún precepto constitucional o doctrina sentada por la Sala Constitucional o que hayan ejercido el control difuso de la constitucionalidad de determinados actos.

Pero el constituyente no se limitó a un control *a posteriori* de la constitucionalidad de los actos antes mencionados, sino que consagró un sistema amplio de protección de los derechos constitucionales, a la par de las más modernas tendencias de la Jurisdicción Constitucional a nivel mundial, dentro de los cuales se encuentra el control de omisiones legislativas, la posibilidad de resolver colisiones de leyes con preceptos constitucionales y de resolver conflictos de autoridades.

Adicionalmente, la Sala Constitucional tiene dentro de sus competencias el control preventivo de la constitucionalidad de los tratados internacionales, la cual es ejercida a instancia del Presidente de la República o de la Asamblea Nacional; las de control preventivo de la constitucionalidad de los proyectos de leyes nacionales, también a instancia del Presidente de la República; y el control preventivo en cuanto al pronunciamiento de la constitucionalidad del carácter orgánico de las leyes calificadas como tales por la Asamblea Nacional¹¹⁶⁸.

Los aspectos más resaltantes sobre Jurisdicción Constitucional en la Constitución, serán analizados detalladamente más adelante en esta *Parte*.

3. *El juez contencioso administrativo como juez constitucional*

El ejercicio de la justicia constitucional también corresponde conforme a la Constitución de 1999, en particular, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al ejercer su competencia de anulación de los actos administrativos, incluidos los reglamentos, contrarios a derecho, es decir, contrarios sea a la Constitución, a las

1167 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 370 (En prensa).

1168 Véase sentencia N° 194 de la Sala Constitucional de 15-02-2001, caso: *Gobernación del Estado Trujillo vs. Comisión Legislativa del Estado Yaracuy*.

leyes o a las demás fuentes del derecho administrativo¹¹⁶⁹. Es decir, todos los jueces contencioso administrativos, conforme al artículo 259 de la Constitución, tienen potestad para declarar la nulidad de los actos administrativos, no sólo por ilegalidad sino por inconstitucionalidad, ejerciendo la justicia constitucional.

Así lo resolvió expresamente la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo en sentencia N° 152 de 17 de febrero de 2000 (Caso: *Aerolínea Internacional S.A.*) al precisar su criterio interpretativo en ejercicio de la competencia atribuida por el Constituyente a todas las Salas del Tribunal Supremo de Justicia en el artículo 335 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, señalando que:

En este sentido, la Sala Político Administrativa analiza sus competencias en el texto de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, concretamente, la establecida en los ordinales 4° y 5° del artículo 266, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 259 que consagra expresamente la jurisdicción contencioso-administrativa:

Conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente, le corresponde a esta Sala Político Administrativa, entre otras, el ejercicio de las siguientes competencias:

1. Garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, así como velar por su uniforme interpretación y aplicación conforme lo establece el artículo 335 de la Constitución.
2. Declarar la nulidad total o parcial, cuando sea procedente de los Reglamentos y demás actos administrativos, *por razones de inconstitucionalidad* e ilegalidad, conforme al ordinal 5° del artículo 266 de la Constitución y 259 *ejusdem...*"

De lo anterior resulta que así como debe diferenciarse la "Jurisdicción Constitucional" que se atribuye a la Sala Constitucional, de la función de justicia constitucional que corresponde a todos los jueces; también, debe establecerse claramente la diferenciación entre la Jurisdicción Constitucional y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹¹⁷⁰.

La diferencia entre ambas jurisdicciones, está en la competencia *por el objeto*, que se atribuye a los Tribunales que las componen: la Jurisdicción Constitucional que corresponde al Tribunal Supremo de Justicia en *Sala Constitucional*, tiene por objeto conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad *contra las leyes y demás actos de rango legal o ejecución directa e inmediata de la Constitución*; en cambio, la Jurisdicción Contencioso Administrativa que corresponde al mismo Tribunal Supremo, pero en *Sala Político Administrativa* y en *Sala Electoral* y a los *demás tribunales* que señala la Ley, tiene por objeto, entre otros, conocer de las *acciones de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad contra los actos administrativos* y, por tanto, de rango *sub legal*.

Esto implica que ambas Jurisdicciones se diferencian por el objeto de las acciones y no por el motivo de las mismas: la Jurisdicción Constitucional conoce de la nulidad de las leyes y demás actos de rango legal o de ejecución directa e inmediata de la Constitución; en cambio, la Jurisdicción Contencioso Administrativa,

1169 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Contencioso-Administrativa*, Tomo VII, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., pp. 26 y ss.

1170 Así lo propusimos expresamente ante la Asamblea Nacional Constituyente. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo II, op. cit., pp. 245 y ss.

conoce de la nulidad de los actos administrativos, sea cual fuere el motivo de impugnación.

Así lo había expuesto el Magistrado Héctor Peña Torrelles en su Voto Salvado a la sentencia N° 2 de 20-01-2000 (Caso: *Domingo G. Ramírez*), al señalar que:

...de forma indubitable, el criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende al rango de las actuaciones *objeto de control*, esto es, que dichas actuaciones tienen una relación directa con la Constitución, por ser en unos casos actos dictados en ejecución directa e inmediata de la misma, y, en otros, omisiones de obligaciones indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución. Así las cosas, la normativa constitucional aludida imposibilita una eventual interpretación que tienda a identificar las competencias de la Sala Constitucional con los vicios de inconstitucionalidad que se imputen a otros actos o con las actuaciones de determinados funcionarios u órganos del Poder Público.

Posteriormente, con ese mismo texto se resolvió en la sentencia de la Sala Constitucional N° 6 de 27 de enero de 2000¹¹⁷¹; criterio que se ratificó expresamente por la misma la Sala, en sentencia N° 194 de 04 de abril de 2000¹¹⁷², al decidir un recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad ejercido conjuntamente con una pretensión de amparo constitucional contra un dispositivo del Reglamento de Personal y Régimen Disciplinario del Personal del Instituto Autónomo Policía Municipal del Municipio Chacao y contra los actos administrativos dictados en ejecución del Reglamento impugnado, señalando lo siguiente:

La Constitución vigente distingue claramente la jurisdicción constitucional de la contencioso-administrativa, delimitando el alcance de ambas competencias *en atención al objeto de impugnación*, es decir, *al rango de los actos objeto de control y no a los motivos por los cuales se impugnan*.

En efecto, de conformidad con el último aparte del artículo 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela:

Corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público *dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tenga rango de Ley*.

Asimismo, en el artículo 336 *eiusdem* se establece de forma particularizada las competencias de esta Sala. Igualmente, en el artículo 214 *eiusdem* se le otorga la competencia para realizar el control previo de la constitucionalidad de las leyes antes de su promulgación. Y por último, la determinación de la constitucionalidad del carácter orgánico otorgado por la Asamblea Nacional a las leyes así calificadas, de forma previa a su promulgación (artículo 203 *eiusdem*). En tal sentido, esta Sala Constitucional ha señalado que:

el criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende *al rango de las actuaciones objeto de control*, esto es, que dichas actuaciones tienen una relación directa con la Constitución que es el cuerpo normativo de más alta jerarquía dentro del ordenamiento jurídico en un Estado de Derecho contemporáneo. Así las cosas, *la normativa constitucional aludida imposi-*

1171 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 213.

1172 Con Ponencia del Magistrado Héctor Peña Torrelles.

bilita una eventual interpretación que tienda a identificar las competencias de la Sala Constitucional con los vicios de inconstitucionalidad que se imputen a otros actos o con las actuaciones de determinados funcionarios u órganos del Poder Público, (Sentencia de fecha 27 de enero de 2000, caso: Milagros Gómez y otros).

De esta forma, la Sala Constitucional, en el ejercicio de la jurisdicción constitucional, conoce de los recursos de nulidad interpuestos contra los actos realizados en ejecución directa de la Constitución o que tengan forma de ley. De allí que, en el caso de autos, al tratarse el reglamento impugnado de un acto de rango sublegal, esta Sala Constitucional carece de competencia para controlar su conformidad a Derecho, ya que tal competencia corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa. Así se decide.

En consecuencia, conforme a la Constitución, corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativo, conocer de las acciones de nulidad contra los actos administrativos, así las mismas se fundamenten en motivos de inconstitucionalidad que son motivos de contrariedad al derecho. Por ello, conforme al artículo 266, ordinal 5 de la Constitución, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo tiene competencia:

Para declarar la nulidad total o parcial de los reglamentos y demás actos administrativos generales o individuales del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente;

Ello significa que por su objeto, la Sala Político-Administrativa y la Sala Electoral, según su competencia, tienen atribución exclusiva, como juez constitucional, para declarar la nulidad de los reglamentos por razones de inconstitucionalidad, así como de todos los demás actos administrativos por los mismos motivos, y nada autoriza del texto de la Constitución que pudiera conducir a concentrar en la Sala Constitucional el ejercicio de dicha potestad anulatoria de actos administrativos por motivos de inconstitucionalidad; pues la Jurisdicción Constitucional que corresponde a la Sala Constitucional sólo se determina por el objeto de control (leyes, actos estatales de rango legal y actos estatales de ejecución directa de la Constitución) y no por los motivos de control.

Debe señalarse, además, que teniendo competencia los tribunales contencioso administrativos para declarar la nulidad de los actos administrativos incluso por razones de inconstitucionalidad, siempre hemos considerado como inconstitucional la norma del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que le quitaba competencia a los Tribunales contencioso administrativos, asignándole tal competencia exclusivamente a la antigua Sala Político Administrativa de la Corte Suprema, órgano en el cual debían declinar la competencia¹¹⁷³. Esta irregular situación ha sido corregida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en la sentencia N° 194 de 4 abril de 2000, al resolver inaplicar dicho artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema, por inconstitucional, conforme a los siguientes razonamientos:

De manera que la nueva Constitución atribuye a la Sala Político Administrativa el conocimiento de las acciones de nulidad de reglamentos, con independencia de que los

1173. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Nuevas tendencias del Contencioso Administrativo*, op. cit. pp. 47 y *La justicia contencioso-administrativa*, Tomo VII, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., pp. 28 y ss.

vicios lo sean por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad. Sin embargo, la Constitución de 1999, en concordancia con las competencias acordadas a la Sala Política Administrativa por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, limita esta competencia para controlar la actividad reglamentaria del *Poder Ejecutivo Nacional*, y nada dice sobre la actividad de este tipo emanada de las entidades estatales o municipales, supuesto sobre el cual versa el caso de autos.

Ahora bien, observa esta Sala que el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece:

Artículo 181. Mientras se dicta la Ley que organice la jurisdicción contencioso-administrativo, los Tribunales Superiores que tengan atribuida competencia en lo Civil, conocerán, en primera instancia en sus respectivas circunscripciones, de las acciones o recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares, emanados de autoridades estatales o municipales de su jurisdicción, si son impugnados por razones de ilegalidad.

Cuando la acción o el recurso se funde en razones de inconstitucionalidad, el Tribunal declinará su competencia en la Corte Suprema de Justicia.

En la tramitación de dichos juicios los Tribunales Superiores aplicarán en sus casos, las normas establecidas en las Secciones Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo II, Título V, de esta Ley.

Contra las decisiones dictadas con arreglo a este artículo, podrá interponerse apelación dentro del término de cinco días, para ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo a que se refiere el artículo 184 de esta Ley" (Destacado de la Sala).

De acuerdo con la norma antes transcrita, los tribunales superiores con competencia en materia contencioso administrativo son los competentes para conocer de los actos generales o particulares de rango sublegal emanados de las autoridades estatales y municipales; sin embargo, limitan tal conocimiento a violaciones de Ley, y las violaciones constitucionales corresponderían a la Sala Política Administrativa de este Alto Tribunal.

Con anterioridad, la jurisprudencia de la Sala Política Administrativa, como cúspide de la jurisdicción contencioso-administrativa, al interpretar esta norma en relación con el artículo 206 de la Constitución de 1961 (que hoy corresponde al 259 de la Constitución de 1999), había considerado lo siguiente:

(...) por el hecho de que por mandato constitucional los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos por contrariedad al Derecho, lo que supone no sólo el control de la ley sino, evidentemente, el de la Constitución, la disposición contenida en el último párrafo del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia -donde se establece que cuando en los recursos de anulación que corresponda conocer originalmente a los tribunales superiores y a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo se alegaren razones de inconstitucionalidad la competencia será de la Corte Suprema de Justicia- debe ser interpretada de la forma más restrictiva posible, es decir, que sólo y exclusivamente cuando el fundamento del recurso de anulación sean violaciones directas y exclusivas de la Constitución se debe remitir el expediente a la Sala (...) (Sentencia de la Sala Política Administrativa del 22 de mayo de 1996, caso: *Reyes José Hernández*).

Sobre la base del anterior precedente, debe esta Sala interpretar el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a la luz de la Constitución, a los fines de fijar su alcance, partiendo del hecho que la nueva Constitución delimitó claramente -como fuera señalado- la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa atendiendo al rango de los actos administrativos y no al motivo de la impugnación.

En efecto, el artículo 259 de la Constitución otorga competencia a todos los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho. Dentro de dichos órganos corresponde -según surge de la norma transcrita precedentemente- a los Juzgados Superiores con competencia en lo contencioso administrativo, el conocimiento de los actos emanados de las autoridades municipales y estatales, salvo que la acción o recurso se funden en razones de inconstitucionalidad, caso en que el Tribunal declinará la competencia en el Tribunal Supremo de Justicia.

Ahora bien, considera esta Sala constitucional que el primer aparte del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al impedir a los Juzgados Superiores con competencia en lo contencioso-administrativo el conocer de la nulidad de los actos administrativos (generales o particulares), cuando se aleguen vicios de inconstitucionalidad, contradice lo dispuesto en el artículo 259 de la Constitución, por cuanto éste otorga facultades a los Tribunales en lo contencioso-administrativo para anular los actos administrativos generales o individuales por contrariedad a derecho, que comprende -sin lugar a dudas- tanto la inconstitucionalidad como la ilegalidad.

Por otro lado, la norma a que se contrae dicho aparte del citado artículo 181 se aparta de la verdadera intención del legislador al regular temporalmente la jurisdicción contencioso-administrativa que era, por una parte, desconcentrar las competencias que tenía la Sala Político Administrativa, como el único tribunal contencioso administrativo, y por la otra parte, acercar más la justicia al ciudadano, sobre todo cuando existen controversias entre éstos y los entes estatales y municipales.

De manera que, por tales circunstancias y en especial a que por mandato constitucional los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular actos administrativos por contrariedad al derecho, esta Sala Constitucional estima que la disposición contenida en el primer aparte del referido artículo 181 es a todas luces contraria a la Constitución, motivo por el cual en uso de la potestad prevista en el artículo 334 de la Constitución, *inaplica a los fines de determinar la competencia en el caso de autos*, el primer aparte del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia por ser inconstitucional, al enfrentar de manera incontestable la disposición establecida en el segundo aparte del artículo 259 de la Constitución, en cuanto sustrae a los tribunales contencioso administrativos distintos a la Sala Político-Administrativa de este Tribunal Supremo, la competencia que le fue otorgada por la propia Constitución para conocer de la nulidad de los actos administrativos (generales o particulares) contrarios a Derecho.

En todo caso, los anteriores criterios han sido ratificados en la interpretación vinculante que la Sala Constitucional ha hecho del artículo 334 de la Constitución, en la sentencia N° 833 de 25 de mayo de 2001 (Caso: *Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao vs. Corte Primera de lo Contencioso Administrativo*), en la cual expuso:

Planteado así la interpretación de los artículos 334, 335 y 336 de la Constitución, ¿en materia de control concentrado de la Constitución tiene alguna competencia la Sala Político Administrativa?

Con base en que el artículo 335 constitucional otorga al Tribunal Supremo de Justicia la garantía, supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, se ha argüido que las Salas del Tribunal Supremo de Justicia ejercen tal garantía, pero de la letra del artículo y de lo que, en teoría, corresponde a la jurisdicción constitucional, lo que se evidencia es que es a la Sala Constitucional a quien se refiere el artículo 335 y no a las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia, ya que dicha norma establece que

el Tribunal Supremo de Justicia es el máximo y último intérprete de la Constitución, y a continuación establece: "Las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido y alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República".

Por lo tanto, el artículo 335 no está otorgando a ninguna Sala distinta a la Constitucional, ningún tipo de control concentrado, sino sólo el control difuso, ya que si no ¿cómo entender que siendo el Tribunal Supremo el máximo y último intérprete de la Constitución, sea la Sala Constitucional la que establece interpretaciones vinculantes para las otras Salas?

Sin embargo, el artículo 266 de la Constitución, en su numeral 5, atribuye a la Sala Política Administrativa de este Tribunal Supremo: "Declarar la nulidad total o parcial de los reglamentos y demás actos administrativos generales o individuales del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente".

Se da así, al reglamento, naturaleza de acto administrativo y, como tal, se le coloca en el mismo plano de las resoluciones ministeriales, que son los demás actos a que se refiere el artículo transcrito; a pesar que el numeral 5 del artículo 266 citado, no se refiere a la nulidad por inconstitucional. La Sala Política Administrativa ha venido sosteniendo que -fundada además en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia-, es competente para conocer de tales nulidades, compartiendo con la Sala Constitucional el control concentrado. ¿Realmente es así?

A juicio de esta Sala, y aunque el numeral 5 de la mencionada norma constitucional no lo establezca expresamente, al Reglamento -como acto administrativo- le dio, el constituyente, una connotación distinta a los "actos con rango de ley" que dicta el Ejecutivo Nacional que, en consecuencia, son otros, como los decretos leyes que, previa autorización por una ley habilitante, puede dictar el Ejecutivo (artículo 236, numeral 8 de la Constitución), por lo que la jurisdicción constitucional para el control concentrado está compartida en Venezuela entre la Sala Constitucional y la Sala Política Administrativa; pues, esta última también conoce de la inconstitucionalidad de los actos de los órganos estatales en ejercicio del poder público que no respondan a la aplicación directa e inmediata de la Constitución. Sin embargo, la estructura constitucional conduce a que la jurisdicción constitucional, ejercida por la Sala Política Administrativa, esté supeditada en cuanto a las interpretaciones constitucionales, a las emitidas -con efecto vinculante- por la Sala Constitucional.

El control concentrado de la Sala Constitucional, no consiste en el conocimiento de la constitucionalidad de toda norma pública (normas generales) y de todos los actos del poder público, ya que la Sala Política Administrativa ejerce un control mediato de la inconstitucionalidad, motivo por el cual el artículo 336 de la vigente Constitución, se refiere con respecto a la competencia de la Sala Constitucional, a actos de los órganos estatales en ejecución directa e inmediata de la Constitución¹¹⁷⁴.

IV. LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL: LA SALA CONSTITUCIONAL

Ahora bien, de acuerdo con los artículos 266,1, 334 y 336 de la Constitución corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo el ejercicio de la Jurisdicción Constitucional con competencia en diversas materias¹¹⁷⁵.

1174 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 370 (En prensa).

1175 Véase en general, Román J. Duque Corredor, "La Sala constitucional contemplada en la Constitución de 1999", en *Estudios de Derecho Público: Libro Homenaje a Humberto J*

1. *La Jurisdicción Constitucional y el monopolio de la potestad anulatoria por inconstitucionalidad de las leyes y demás actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución*

A. *La Jurisdicción Constitucional caracterizada por su objeto*

En *primer lugar*, como se ha visto, a Constitución de 1999 precisó el régimen del control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos de ejecución inmediata y directa de la Constitución, configurándose claramente al Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, como Jurisdicción Constitucional, a los efectos de la anulación de las mismas.

Por ello, el mismo artículo 334 de la Constitución dispone:

Corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley.

Precisamente, conforme a esta norma, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, como Jurisdicción Constitucional, requerida mediante *acción popular*, como ha sido la tradición venezolana¹¹⁷⁶ tiene las siguientes atribuciones de control concentrado de la constitucionalidad de determinados actos estatales, con poderes anulatorios, previstas en el artículo 336:

1. Declarar la nulidad total o parcial de las *leyes nacionales* y demás actos con *rango de ley* de la Asamblea Nacional que colidan con esta Constitución.
2. Declarar la nulidad total o parcial de las *Constituciones* y *leyes estatales*, de las *ordenanzas municipales* y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios dictados en *ejecución directa e inmediata* de la Constitución y que colidan con ésta.
3. Declarar la nulidad total o parcial de los *actos con rango de ley* dictados por el Ejecutivo Nacional que colidan con esta Constitución.
4. Declarar la nulidad total o parcial de los *actos en ejecución directa e inmediata* de la Constitución, dictados por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público.

De esta enumeración, por supuesto, resulta que sólo los actos subconstitucionales pueden ser objeto de control de la constitucionalidad por la Sala Constitucional, quedando excluidas las normas de la propia Constitución de dicho control¹¹⁷⁷. Los actos de reforma constitucional, sin embargo, si vulneran las cláusulas

La Roche Rincón, Volumen I. Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001, pp. 289-301; Rafael Badell Madrid, "Competencias de la Sala Constitucional", en *Nuevos estudios de derecho procesal, Libro Homenaje a José Andrés Fuenmayor*, Vol. I, Tribunal Supremo de Justicia, Colección Libros Homenaje, N° 8, Caracas, 2002 pp. 61 a 119.

1176 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional*, Tomo VI, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., p. 137 y ss.

1177 Véase sentencia N° 1140 de 05-10-2000 de la Sala Constitucional en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 101.

las pétreas de la Constitución o si no se adaptan a las previsiones formales establecidas en los artículos del Texto, en nuestro criterio, podrían ser objeto de control, pues en definitiva, como producto del poder constituyente instituido, serían actos de ejecución directa e inmediata de la Constitución.

Ahora bien, con los artículos 334 y 336 de la Constitución, insistimos, quedó definitivamente establecida la diferencia entre la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Jurisdicción Constitucional, por el objeto del control y no por los motivos de control¹¹⁷⁸, por lo que sólo compete a la Jurisdicción Constitucional, conocer de la anulación, por inconstitucionalidad por supuesto, de las leyes y demás actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución (como los actos de gobierno o los *interna corporis* de la Asamblea) o que tengan rango de Ley (Decretos-Leyes); correspondiendo, en cambio, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocer de la nulidad de los actos administrativos, incluidos los reglamentos, por motivos de inconstitucionalidad y de ilegalidad (contrariedad del derecho).

En este sentido, una de las novedades de la Constitución de 1999 fue la creación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (art. 262), a la cual se le ha atribuido la Jurisdicción Constitucional (art. 266, ord. 1º) consistente en la potestad anulatoria de las leyes y demás actos de igual rango y jerarquía o de ejecución directa e inmediata de la Constitución, y el ejercicio de otras competencias en materia de justicia constitucional enumeradas en el artículo 336. De lo anterior resulta, por tanto, que el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales de rango y valor de ley o dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, se atribuye exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, constituido como Jurisdicción Constitucional.

Ahora bien, en relación con el objeto de control por la Jurisdicción Constitucional, deben hacerse las siguientes precisiones conforme a la doctrina de la Sala Constitucional:

En primer lugar, en cuanto a las leyes, la Sala Constitucional ratificando decisiones de la antigua Corte Suprema de Justicia, ha ratificado el criterio de que sólo las leyes vigentes pueden ser impugnadas ante ella, señalando:

Por tanto, considera necesario esta Sala precisar si es posible ejercer el control constitucional sobre una ley derogada, o contra una ley que si bien se encontraba vigente al momento de la interposición del recurso en sede jurisdiccional, durante la tramitación del mismo haya sido derogada; supuesto éste que –precisamente– constituye el caso de autos.

En tal sentido, en sentencia dictada por esta Sala Constitucional en fecha 8 de junio de 2000 (Caso: *Enrique Agüero Gorrín y Otros*) se señaló que:

(...) en sentencia dictada en fecha 20 de enero de 1996 la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa sostuvo el mismo criterio, al precisar que entre las circunstancias determinantes de la relación procesal en el recurso de inconstitucionalidad, “tiene especial relieve la existencia misma del acto impugnado por inconstitucionalidad, cuya validez o nulidad viene a constituirse precisamente, en la materia u objeto del proceso, por lo que al solicitarse la nulidad de un acto que ya ha cesado en su vigencia, el recurso, carece de objeto.

1178 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La justicia contencioso-administrativo*, Tomo VII, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., pp. 26 a 33.

Por otra parte, mediante sentencia de 6 de diciembre de 1973, con motivo de la impugnación de un Acuerdo del Concejo Municipal del Distrito Federal, derogado posteriormente por una Ordenanza, la Corte Suprema de Justicia ratificó el criterio señalado en los siguientes términos:

Ahora bien, por efecto de la promulgación de la citada Ordenanza, el recurso interpuesto en este procedimiento carece, para el momento, de toda finalidad y objeto, en virtud de que el Acuerdo impugnado de nulidad fue derogado y sustituido por la Ordenanza en vigor. En este mismo orden de razones, cualquier vicio o defecto que pudiera haber padecido el mencionado Acuerdo, habría quedado remediado por el nuevo estatuto, sancionado y promulgado conforme a la ley y el cual vendría a ser el instrumento cuestionable, si se objetara nuevamente la personalidad jurídica de la "Fundación Caracas". En consecuencia, el presente recurso de nulidad carece de objeto, y por tal motivo, resulta inútil la decisión que se pronuncie sobre sus planteamientos.

Como se puede apreciar, este ha sido el criterio asumido por la entonces Corte Suprema de Justicia en Sala Plena respecto de las leyes derogadas en cuanto a su impugnabilidad por la vía del recurso de inconstitucionalidad, aplicado también a las leyes de carácter temporal.

Así, en sentencia de fecha 25 de noviembre de 1995 en Sala Plena, razonó la Corte de la siguiente manera:

(...), que no tiene materia sobre la cual decidir en el presente caso por cuanto ambos Decretos (241 y 285) han dejado de surtir sus efectos; el primero por haber sido revocado por el Congreso de la República en ejercicio de sus facultades de control y, el seguido el propio Presidente de la República al considerar cesadas las causas que motivaron la suspensión de las garantías constitucionales.

En tal virtud, y siguiendo jurisprudencia reiterada de esta Corte, en el sentido de que no es posible conocer acciones de nulidad contra actos que no se encuentren vigentes, por no haber nada que anular, se declara la terminación de este juicio".

Así las cosas, considera esta Sala Constitucional, que las leyes de la naturaleza como la impugnada pierde su vigencia al cumplir la finalidad para la cual fueron promulgadas, por lo que agotada como ha sido, la misma no puede ser objeto de un juicio de constitucionalidad respecto a la Constitución vigente para emitir pronunciamiento acerca de los presuntos vicios denunciados. Razón por la que esta Sala Constitucional considera que no habiendo actualmente acto susceptible de ser anulado declara que es inadmisibles sobrevenidamente la acción de nulidad interpuesta contra los puntos 1 y 3 del artículo Único de la Ley que Autoriza al Presidente para dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera, de 1998 y en consecuencia se da por terminado este juicio.

El criterio expuesto anteriormente, tiene su fundamento en que las leyes derogadas por la entrada en vigencia de un nuevo texto legal, pierden su eficacia en el ordenamiento jurídico, por lo que, de ninguna manera, las mismas pueden contradecir preceptos constitucionales; por tanto siendo ello así, concluye esta Sala, que las leyes derogadas, deben ser excluidas de la posibilidad de ejercer sobre ellas el control de constitucionalidad, por cuanto las mismas han dejado de ser leyes vigentes, en razón de lo cual debe declararse la inadmisibilidad sobrevenida, del recurso de nulidad que por razones de inconstitucionalidad interpuso la actora contra las disposiciones previstas en los artículos 7, 15, literales *d, e, f, o* y 65 de la –hoy– derogada Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, publicada en la Gaceta Oficial N° 34.068 de fecha 7 de octubre de 1988. Así se decide¹¹⁷⁹.

1179 Véase *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 293 y ss.

Sin embargo, es evidente que una ley derogada puede haber producido efectos jurídicos que subsistan a su derogatoria, y que harían procedente su impugnación¹¹⁸⁰. Ello lo ha reconocido la Sala Constitucional en una decisión posterior de 8 de abril de 2003, en la cual señaló:

Al respecto, la Sala observa que aun cuando se trata de una Ley con carácter anual, que podría considerarse derogada con la entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto que se dicte para regir el período fiscal del año siguiente (2003), no puede estimarse -como se ha decidido en otros casos- que "...deben ser excluidas de la posibilidad de ejercer contra ellas la acción de inconstitucionalidad, por cuanto las mismas no son leyes vigentes de acuerdo con lo establecido en el artículo 1º del Código Civil antes citado" (v. sentencia del 30 de octubre de 2001, recaída en el acción de nulidad por inconstitucionalidad contra la Ley de Reforma Parcial de la Ley que Crea el Instituto de Beneficencia Pública y Bienestar Social del Estado Táchira); toda vez que las disposiciones aquí impugnadas producen efectos jurídicos -aun cuando esté vigente una nueva ley de presupuesto- en la esfera subjetiva de personas (como es el caso del Gobernador, autoridad indicada como responsable de la ejecución de los pagos a que se contraen las partidas creadas en dichas disposiciones, por lo que no se ha eliminado en el recurrente, la necesidad de que se declare -de ser procedente- el cese de los efectos perjudiciales que la ley cuyas disposiciones estima viciadas de inconstitucionalidad, le están causando¹¹⁸¹.

En segundo lugar, la Sala Constitucional ha declarado su competencia para pronunciarse sobre la invalidez sobrevenida de leyes pre-constitucionales, que han quedado derogadas tácitamente por la Constitución, con efectos *pro futuro* y *erga omnes*. Ante una norma de la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que atribuía a la Sala Político-Administrativa el conocimiento del recurso de interpretación de las leyes (arts. 42,24 y 43), la Sala en sentencia N° 2588 de 11 de diciembre de 2001 (Caso: *Interpretación de artículos del Código Orgánico Procesal Penal*), señaló que:

La duda que tal colisión suscita, es la de determinar si la norma contenida en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se estima simplemente derogada en virtud del principio *lex posterior derogat priori*, lo que haría innecesaria su nulidad a través de un acto judicial concreto dictado por esta Sala Constitucional, bastando al respecto la sola aplicación del precepto constitucional en vez del legal; o, por el contrario, la misma ha devenido inválida conforme al principio de que la ley superior deroga la inferior, lo que sí exigiría la emisión de una sentencia excluyente.

Aun cuando los efectos de ambas figuras convergen en la decadencia de la eficacia del precepto de que se trate, la cuestión reviste interés desde que la mera derogación y consiguiente aplicación preferente del precepto constitucional en asuntos menos obvios que el que ocupa a la Sala, podría lesionar la garantía de certeza en cuanto a cuáles normas que integran el ordenamiento jurídico se encuentran derogadas en virtud de la

1180 Véase en general, Véase Carlos Pérez Fernández, "Las normas derogadas como objeto de control en la jurisdicción constitucional", en *Temas de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*, Volumen II. Editorial Torino, Caracas, 2002, pp. 503-560.

1181 Caso: *Impugnación Ley de Presupuesto del Estado Amazonas*, (Exp. 02-0151). Véase *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003 (En prensa).

Cláusula Derogatoria Única de la Constitución, pues, si bien cabría esperar una razonable evaluación de la colisión por parte del universo de los tribunales, siempre habrá margen para el tratamiento dispar de casos semejantes. En cambio, anteponer al efecto derogatorio una definitiva declaración de invalidez sobrevenida con efectos pro futuro y *erga omnes*, redundante en la claridad del panorama jurídico en el que se desenvuelven tanto operadores judiciales como particulares.

A esta conclusión llegó la Sala en la primera sentencia en que le correspondió enfrentar esta cuestión. Se trata del fallo N° 1225/2000, Caso: *Ascánder Contreras Uzcátegui*. Allí, y luego de comentar las soluciones dadas por algunos órganos con funciones similares a las de esta Sala Constitucional (e incluso con un catálogo menor de competencias que este Juzgador), tales como el Tribunal Constitucional Federal alemán (Bundesverfassungsgericht), el Tribunal Constitucional italiano y el Tribunal Constitucional español, la Sala estableció que, como una consecuencia natural del principio de seguridad jurídica, así como del de protección constitucional, el que le correspondiese a esta instancia judicial declarar la invalidez sobrevenida -y la consecuente derogación- con efectos *erga omnes* y pro futuro de una norma de rango legal vía la Disposición Derogatoria Única constitucional, en virtud del monopolio que en materia de protección constitucional le asigna la Carta Magna. Suscribe así esta Sala la tesis de que, tratándose de una norma posterior o anterior a la Constitución, el juicio de correspondencia entre una u otra con respecto a la misma, implica un análisis del contenido de la norma, por lo que su constitucionalidad o no devendría en causa de la derogación, y no ésta de aquella¹¹⁸².

En tercer lugar, la Sala Constitucional mediante sentencia N° 928 de 15 de mayo de 2002, había rectificado un absurdo criterio que había sentado precedentemente (sentencias N° 2353 de 23 de noviembre de 2001¹¹⁸³, N° 245 de 2002 y N° 254 de 2002) y que en definitiva le quitaba a algunas ordenanzas municipales el carácter de leyes locales que tienen (distinguiendo ordenanzas dictadas en ejecución directa de la Constitución y otras que supuestamente no lo serían), por lo que le había atribuido a la Sala Político Administrativa competencia para conocer de su impugnación, como si se tratase de actos administrativos¹¹⁸⁴; rectificación que había efectuado mediante sentencia del 7 de junio 2002 (Caso: *Iván Darío Badell- Recurso de Nulidad contra la Ordenanza sobre Terrenos y Ejidos de Propiedad Municipal del Municipio Acarigua, Distrito Páez del Estado Portuguesa*), y que ratificó mediante sentencia N° 1535 de 2003 (Caso: *Impugnación de la Ordenanza sobre Juegos y Apuestas Lícitas del Concejo Municipal del Municipio Junín del Estado Táchira*), en la cual la Sala, en efecto, al interpretar el artículo 336,2 constitucional señaló:

Dicho numeral trae una puntuación gramatical que se presta a diversas interpretaciones, ya que después de sentar como principio la declaración de la nulidad de las Constituciones y leyes estatales, separa con una coma ambos ordenamientos, de las ordenanzas

1182 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 420 y ss. (En prensa).

1183 Caso: *Impugnación de la Ordenanza de Impuestos sobre Juegos y Apuestas del Municipio Iribarren del Estado Lara*, en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 375 y ss. (En prensa). En esa sentencia, entre otras apreciaciones sin sentido, la Sala llegó incluso a la absurda conclusión de que las leyes estatales no tenían rango legal, sino que se trataba de simples "actos generales de los Estados", *Idem*. p. 379.

1184 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002 (En prensa).

municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados (consejos legislativos) y Municipios (concejos municipales) con los que los equipara, y agrega que el control concentrado (nulidad total o parcial) se decretará sobre ellos si son dictados en ejecución directa de la Constitución y que colidan con ella.

Las ordenanzas municipales se dictan, por ejemplo, en ejecución directa de la Constitución, en todo lo que se refiere al artículo 178 constitucional, así como lo atinente a los ingresos municipales (artículo 179 *eiusdem*) y a las potestades tributarias del Municipio.

Siendo el ejercicio de la jurisdicción para el control concentrado (nulidad por inconstitucionalidad), de la competencia de un juez específico para ello, es necesario que la ley disponga cuál es él, tal como lo hace la Constitución vigente con la Sala Constitucional, y ante el silencio de la ley con relación a los otros actos y ordenanzas atacables por nulidad, no pueden quedar tales actos y ordenanzas sin control concentrado...

El ejercicio de la facultad legislativa que corresponde a los municipios, está limitada por la legislación determinada y su ejercicio puede considerarse derivado de la ejecución de competencias que les son atribuidas directamente por la Constitución. Por otra parte, entre las atribuciones de la Sala Constitucional indicadas en el artículo 336 de la Constitución, en el numeral 2, se establecen tres clases de normas susceptibles de control constitucional concentrado, las estatales, las municipales y cualquier otro acto en ejecución directa de la Constitución, sin que se efectúe ninguna distinción que pueda llevar a concluir que existan normas municipales que no sean controlables constitucionalmente, aunque violen las disposiciones constitucionales existentes, porque ellas no se consideren de ejecución directa de la Constitución.

En virtud de lo expuesto y en aras de una mayor seguridad jurídica la Sala cambia de criterio, para considerar que el control constitucional de todas las ordenanzas municipales, mientras no se dicte la ley que expresamente establezca otra competencia y procedimiento, será de la competencia de la Sala Constitucional¹¹⁸⁵.

En cuarto lugar, en cuanto a los actos parlamentarios sin forma de ley, la Sala Constitucional ha ratificado el criterio de que se trata de actos dictados por la Asamblea Nacional en ejecución directa de la Constitución, siendo exclusivamente impugnables ante la misma¹¹⁸⁶.

Por último, en quinto lugar, en cuanto a la categoría de actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, los mismos se refieren a la categoría de actos estatales que están regulados en la Constitución y sólo en ella, no siendo posible que se dicte alguna ley que regule su ejercicio. Por ello, por ser actos que sólo están sujetos a la Constitución, sólo están sometidos a ella, y sólo pueden estar sujetos al control de constitucionalidad por la Sala Constitucional. Ahora bien, en sentencia N° 2748 de 20 de diciembre de 2001 (Caso: *Fiscal General de la República (Javier Elechiguerra) vs. Consejo Nacional Electoral*), la Sala Constitucional,

1185 Véase *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003 (En prensa). Véase en general, sobre las Ordenanzas como leyes locales, Véase Rafael Pérez Octavio, "El rango de las Ordenanzas Municipales a la luz de la reciente jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo de Justicia", *Revista de Derecho Constitucional*, N° 6, enero-diciembre-2002, Editorial Sherwood, Caracas, 2003, pp. 153 a 164; Mariela Nani Torres y Rafael Ortiz-Ortiz, "Naturaleza y régimen de competencia constitucional en la impugnación de las ordenanzas municipales", *Temas de derecho administrativo, Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*, Vol. II, Tribunal Supremo de Justicia, Colección Libros Homenaje, N° 7, Caracas, 2002, pp. 141 a 225.

1186 Véase la Sentencia N° 357 de 11-05-2000, en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 447.

lamentablemente, en lugar de precisar dicho concepto conforme a la teoría de la formación del derecho por grados (pirámide de Kelsen) que es uno de los principios fundamentales de nuestro constitucionalismo formal, lo distorsionó, al sentar el siguiente criterio:

El artículo 334 citado atribuye a esta Sala el monopolio jurisdiccional para declarar la nulidad por inconstitucionalidad de las leyes y “demás” actos dictados en ejercicio del Poder Público por los poderes constituidos “en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley”. El artículo 336 *eiusdem*, en su numeral 4, atribuye a esta Sala, la competencia para declarar la nulidad por inconstitucionalidad de los actos dictados en ejercicio del Poder Público y en ejecución inmediata y directa de la Constitución, por cualquier órgano estatal distinto al Poder Ejecutivo Nacional; en su numeral 3, le atribuye competencia para declarar la nulidad por inconstitucionalidad de los actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo Nacional (con excepción de los reglamentos cuya nulidad le compete a la Sala Político Administrativa conforme al numeral 5 del artículo 266 *eiusdem*); y en su numeral 2, atribuye a esta Sala la competencia para declarar la nulidad por inconstitucionalidad de los actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución por los cuerpos deliberantes de los estados y municipios, tales como constituciones y leyes estatales y ordenanzas municipales pero sin excluir otros actos de igual rango, es decir que tal como dijo esta Sala en su sentencia de 27 de enero de 2000 (Caso: *Milagros Gómez y otros*) “el criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende al rango de las actuaciones objeto de control” y exige que dichas actuaciones sean dictadas en ejecución directa de normas constitucionales, lo que, en criterio de esta Sala significa que la competencia para ejecutar dichos actos esté de tal manera, clara e indubitable, atribuida por la Constitución al órgano ejecutante que no requiera de una ley habilitante que regule su ejercicio y que, la misma Constitución no lo reserve (su ejercicio) a la creación de una ley por el Poder Legislativo.

Si bien esta Sala afirmó, en su sentencia de 20 de enero de 2000 (Caso: *Emery Mata*), que “es principio aceptado en la doctrina constitucional, que los preceptos orgánicos son de inmediata aplicación por todos los poderes públicos, y, en particular, por los órganos a los que la disposición constitucional se refiere. Existan o no las normas que desarrollen la regulación constitucional, ésta es plenamente eficaz por sí misma y, por lo tanto, establecen pautas para el funcionamiento del órgano al que se refiera la norma constitucional”, no es menos cierto que la Constitución contiene normas que establecen principios, valores y lineamientos que si bien son plenamente eficaces no contienen prescripciones para una determinada y específica conducta en una situación concreta sino que enuncian o definen valores y principios que deben estar presentes en todo acto que dimane del Estado y de la Nación y, así también, contiene otras que atribuyen a los ciudadanos derechos, organizan el Estado, crean sus órganos y les atribuyen competencias específicas, reservando, en ocasiones, el ejercicio de algunas de ellas a las determinaciones que establezca la ley respectiva y, es en este último caso, cuando la misma Constitución reserva a la ley la determinación del modo de ejercicio del derecho y sus limitaciones o restricciones o la forma de ejercicio de una función pública, que no existe, ejecución inmediata y directa de la Constitución. Pero cuando el derecho o la función se encuentran consagrados de tal manera que nada obsta a su ejercicio, que no requiere ser desarrollado ni sustancial ni formalmente y, además, la misma norma fundamental no reserva la forma y limitaciones de su ejercicio a la ley, entonces, entiende esta Sala, que se trata de una norma directa e inmediatamente aplicable y, por lo tanto, directa e inmediatamente ejecutable.

Puede afirmarse, que la calificación de acto dictado en ejecución directa de la Constitución, esta referida a la forma de cómo un determinado acto jurídico se articula con las

normas constitucionales, es decir si su ejecución obedece en primer término a una disposición legal que regula su práctica o si deriva directamente de una norma constitucional que no requiere de ley alguna que regule el ejercicio del derecho o de la atribución que fundamenta el acto. Es un hecho bastante generalizado que los derechos fundamentales y la normativa que se refiere a la creación de órganos de los poderes públicos y su habilitación, en la mayoría de las constituciones vigentes en distintos países, son considerados de aplicación inmediata y directa¹¹⁸⁷.

En realidad, en esta sentencia la Sala confundió dos principios constitucionales: una cosa es el principio de la aplicación directa e inmediata de las normas constitucionales que en materia de derechos fundamentales o de competencia de los órganos del Poder Público no requieren (pero no excluyen) la existencia previa de leyes para ser aplicadas (este es el criterio desarrollado en la sentencia); y otra cosa es el rango que tiene los diversos actos del Poder Público en ordenamiento jurídico en relación con la Constitución, en el sentido de que algunos son dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución (rango legal) no siendo posible su regulación por ley y otros lo son en ejecución directa e inmediata de la legislación e indirecta y mediata de la Constitución (rango sublegal).

En efecto, se insiste en la sentencia citada, la Sala Constitucional confundió la noción de actos estatales de ejecución directa e inmediata de la Constitución, con las normas constitucionales de aplicación directa e inmediata: los primeros, los actos de “ejecución directa e inmediata de la Constitución” no sólo no requieren de ley alguna que los regule, sino que constitucionalmente no podría dictarse ley alguna que se interponga entre la norma constitucional y el acto estatal. Por ello es que se dice que son actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, es decir, de rango legal conforme a la teoría de la formación escalonada del orden jurídico, que están sometidos al control de constitucionalidad por parte de la Sala Constitucional (Jurisdicción constitucional), ya que no son actos en cuya emisión el órgano respectivo pueda estar condicionado por la ley alguna. Otra cosa son las normas constitucionales de “aplicación directa e inmediata” de la Constitución, que no requieren de ley alguna para su aplicación, pero que no excluyen su necesaria sanción. Los actos que se dicten para ejecutar estas normas son actos administrativos que por ser de rango sublegal están sometidos no sólo a la Constitución sino a la ley, y por eso es que su control corresponde a la Jurisdicción contencioso-administrativa a la Jurisdicción contencioso electoral, en su caso.

Ahora bien, con las precisiones anteriores, y como la casi totalidad de las Jurisdicciones Constitucionales que muestra el derecho comparado, la competencia que corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, como Jurisdicción Constitucional, se caracteriza única y exclusivamente por *el objeto* de control: sólo se refiere a los actos estatales dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución (donde se incluyen las leyes) y a ningún otro; por lo que *no es* una Jurisdicción que se pueda caracterizar por el *motivo* de control (inconstitucionalidad)¹¹⁸⁸.

1187 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 389-390 (En prensa).

1188 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Comparative Law*, *op. cit.* pp. 190.

Esto lo ha establecido claramente la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia N° 6 de 27 de enero de 2000 (Caso: *Milagros Gómez y otros*) al señalar lo siguiente:

De lo anterior emerge, de forma indubitable, que el criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende *al rango de las actuaciones objeto de control*, esto es, que dichas actuaciones tienen una relación directa con la Constitución, por ser en unos casos actos dictados en ejecución directa e inmediata de la misma, y, en otros, omisiones de obligaciones indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución. Así las cosas, *la normativa constitucional aludida imposibilita una eventual interpretación que tienda a identificar las competencias de la Sala Constitucional con los vicios de inconstitucionalidad que se imputen a otros actos o con las actuaciones de determinados funcionarios u órganos del Poder Público*¹¹⁸⁹.

En sentido coincidente se ha pronunciado la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo en sentencia N° 713 de 30 de marzo de 2000, así:

En este sentido, la Sala observa que, conforme al nuevo ordenamiento constitucional, el control concentrado de constitucionalidad *de algunos actos*, como los normativos, dictados por los cuerpos deliberantes a todos los niveles político territoriales, los dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y, los que tengan rango de ley, se llevan ante la Sala Constitucional como órgano especializado que ejerce la jurisdicción constitucional. Este control concentrado de la constitucionalidad lo llevaba la Corte en Pleno -bajo la vigencia de la Constitución de 1961- respecto a *ciertos actos*, como eran los contemplados en los ordinales 3°, 4° y 6 del artículo 215 de la Constitución de 1961¹¹⁹⁰.

En todo caso, de lo anterior resulta que lo que se atribuye a la Sala Constitucional no es el control concentrado de la constitucionalidad de la totalidad *de los actos estatales* sino sólo el control concentrado de la constitucionalidad respecto a *determinados y específicos actos estatales*: los dictados por los órganos que ejercen el Poder Público denominados leyes o de rango legal o en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

Al crearse en el texto constitucional la Sala Constitucional como órgano especializado del Tribunal Supremo para ejercer la “Jurisdicción Constitucional”, ello se pensó así, deliberadamente, siguiendo la evolución del sistema venezolano. Por ello, no es cierto, como lo indica la “Exposición” que en la Asamblea Nacional Constituyente se hubieran presentado “algunas propuestas con el objeto de crear una Corte o Tribunal Federal Constitucional, en lugar de una Sala Constitucional en el Tribunal Supremo de Justicia”¹¹⁹¹. Ninguna propuesta en tal sentido se consideró en la Comisión Constitucional, donde se elaboró el articulado del Capítulo, ni en las plenarios de

1189 Véase *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 159.

1190 Véase *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 160.

1191 Como lo indica José Vicente Haro, “La justicia constitucional...” *loc. cit.*, p. 136. Véase las apreciaciones contrarias de Jesús María Casal, *Constitución y Justicia Constitucional*, *op. cit.*, p. 107.

la Asamblea Nacional Constituyente y, por nuestra parte, estamos convencidos de la inconveniencia e inoportunidad de tal propuesta en nuestro país, por los conflictos innecesarios que podría originar¹¹⁹². Si las atribuciones asignadas a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en pocos meses han originado los conflictos que se comentan en estas páginas, por el control que sobre ella ha ejercido el poder político; la creación de una Corte Constitucional, incluso separada del Poder Judicial, controlada por el poder político, hubiese sido catastrófica desde el punto de vista del Estado de Derecho; y si a la Sala Constitucional se le pueden atribuir “el carácter y las competencias que tiene en derecho comparado cualquier Corte o Tribunal Constitucional” como lo dice la “Exposición”, entonces era y es totalmente innecesario crear un Tribunal Constitucional aparte y paralelo al Tribunal Supremo, que pudiera tender a erigirse en el único intérprete de la Constitución, por encima del mismo Tribunal Supremo de Justicia, como en cierta forma lo ha pretendido la propia Sala Constitucional.

B. *La Jurisdicción Constitucional y la garantía de la Constitución*

Precisamente por ello es que, deliberadamente, en la Constitución se indica que el Tribunal Supremo de Justicia (no la Sala Constitucional) es el que:

Garantizará la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales: será el máximo y último intérprete de la Constitución y velará por su uniforme interpretación y aplicación (art. 335, primer aparte).

Adicionalmente, dicha norma constitucional establece que el valor de las interpretaciones constitucionales que, en particular, establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales, “son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República”. Se le da, así, a las interpretaciones constitucionales establecidas por la Sala, valor de precedente, de obligatoria aplicación por los demás tribunales y, además, por las otras Salas del Tribunal Supremo. Sin embargo, ello no excluye la competencia de las otras Salas para tomar decisiones en materia constitucional e interpretar la Constitución, al aplicarla en los casos concretos que conozcan. Como hemos señalado, todas las Salas son, en sí mismas, el Tribunal Supremo.

La sentencia citada de la Sala Constitucional del 20-01-2000 (Caso *Emery Mata Millan*), sin embargo, a pesar de que reconoce la competencia de todos los Tribunales, incluyendo las otras Salas, para asegurar la integridad de la Constitución, indica que “ello no les permite conocer mediante la acción de amparo las infracciones que se les denuncian”, lo cual es simplemente incomprensible.

En todo caso, se insiste, la cualidad y potestad de garantizar la supremacía constitucional y ser último y máximo intérprete de la Constitución corresponde a todas las Salas del Tribunal Supremo, cada cual conforme a su competencia, y nada autoriza derivar de un texto tan preciso como el del artículo 335 (primer aparte), como lo hace la “Exposición de Motivos”, que esas “cualidad y potestades” las posee:

1192 Véase nuestra posición en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo II, *op. cit.*, p. 249.

Únicamente en Sala Constitucional dado que ésta ejerce con exclusividad el control concentrado de la constitucionalidad.

Esta afirmación de la “Exposición” es falsa porque no es cierto, como se ha dicho anteriormente, que la Sala Constitucional ejerza “con exclusividad el control concentrado de la constitucionalidad” ya que los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de la Jurisdicción Electoral también ejercen el control concentrado de la constitucionalidad. Lo que es exclusivo de la Sala Constitucional es el ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad *sobre ciertos actos estatales*: las leyes y demás actos de rango legal y los dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, correspondiendo a la Sala Político Administrativa, a la Sala Electoral y a los demás Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Electoral ejercer el control concentrado de la constitucionalidad respecto de los actos administrativos.

C. *La exclusión del objeto de control de la Sala Constitucional de las sentencias de las otras Salas del Tribunal Supremo (salvo mediante el recurso extraordinario de revisión)*

Por otra parte, debe destacarse también el ilegítimo principio formulado en la “Exposición”, de que las Salas del Tribunal Supremo no serían “Tribunal Supremo” y sus sentencias podrían ser revisadas por la Sala Constitucional.

En efecto, de acuerdo con el artículo 262 de la Constitución, el Tribunal Supremo funciona en Sala Plena y en las Salas Constitucional, Político-Administrativa, Electoral, de Casación Civil, de Casación Penal y de Casación Social. Todas las Salas, por tanto, constituyen el Tribunal Supremo de Justicia, cada cual con su específica integración y competencia, y no hay Sala alguna que esté por encima de otra, o que se desligue del Tribunal Supremo. Cuando una Sala decide, decide el Tribunal Supremo de Justicia como máximo Tribunal de la República, por lo que dichas sentencias no pueden ser revisadas por ninguna otra instancia judicial superior que no existe¹¹⁹³.

Consideramos que sería totalmente contrario a la Constitución, por tanto, la “sugerencia” u “orientación” que pretende formular la “Exposición” en el sentido de que:

La ley deberá consagrar un mecanismo de carácter extraordinario mediante el cual la Sala Constitucional pueda revisar los actos o sentencias de las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia que contraríen la Constitución o las interpretaciones que sobre sus normas o principios haya previamente fijado la Sala Constitucional...¹¹⁹⁴

1193 Véase los comentarios de Jesús María Casal, *Constitución y Justicia Constitucional*, op. cit., p. 110.

1194 La Sala Constitucional, sin embargo, le ha dado pleno valor a dicha sugerencia de la Exposición de Motivos, desarrollando con base en la misma, su potestad para revisar de manera extraordinaria sentencias incluso dictadas por las otras Salas. Véase las sentencias de 09-03-2000 (Caso: *José Alberto Zamora Quevedo*), de 07-06-2000 (Caso: *Mercantil Internacional, C.A.*), y N° 93 de 06-02-2001 (Caso: *Olimpia Tours and Travel vs. Corporación de Turismo de Venezuela*), en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 408 (En prensa).

La misma “Exposición” más adelante, en sentido similar errado, señala que:

En todo caso, la ley orgánica respectiva garantizará que ningún órgano del Poder Público quede fuera del control constitucional, estableciendo entre otros aspectos, la competencia de la Sala Constitucional para controlar la constitucionalidad de las actuaciones de las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia, mediante el mecanismo extraordinario que considere más adecuado.

Ante esta extraña e inaceptable “sugerencia”, debe señalarse lo siguiente:

En *primer lugar*, de acuerdo con el texto constitucional, en ningún caso podría admitirse que el Tribunal Supremo de Justicia es sólo “Supremo” en una Sala y no lo es en las otras. Ello no es lo que regula la Constitución que considera como parte del Tribunal Supremo de Justicia, igualmente “Supremas”, a todas sus Salas las cuales al sentenciar, sentencian como “Tribunal Supremo de Justicia” en los casos que nococen conforme a sus respectivas competencias.

En *segundo lugar*, no es posible constitucionalmente hablando, que se someta a “control concentrado de constitucionalidad” ante la Sala Constitucional algún acto o sentencia de las otras Salas del Tribunal Supremo, las cuales, como toda sentencia, son esencialmente de rango sublegal, es decir, no son actos estatales dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución. Por ello no podría establecerse un recurso u otro “mecanismo de carácter extraordinario” para ser ejercido contra las sentencias de las Salas del Tribunal Supremo (¿incluyendo la Sala Plena?), por ante la Sala Constitucional. Ello convertiría a la Sala Constitucional en la única realmente “suprema”, sustituyendo al Tribunal Supremo de Justicia en tal supremacía.

Si una Sala del Tribunal Supremo no acata una interpretación constitucional vinculante establecida por la Sala Constitucional, ello lo que podría originar sería una controversia constitucional, que tendría que ser resuelta por la propia Sala Constitucional, conforme a lo establecido en el ordinal 9 del artículo 336, pero sin que ésta pueda convertirse en órgano revisor de las sentencias de las otras Salas. Además, para que pueda darse la controversia es necesario que la interpretación vinculante establecida por la Sala Constitucional, lo sea realmente, indicando con precisión, en la sentencia respectiva, cómo debe interpretarse la norma constitucional, decisión que, además, debe publicarse en *Gaceta Oficial*.

En todo caso, debe señalarse que si bien es cierto, como lo explica la “Exposición” que “todo acto del Poder Público, sin excepción, debe estar sometido al control constitucional”, por lógica, ello excluye a las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia. No tiene lógica alguna que con este aserto se pretenda establecer un control de la constitucionalidad de las sentencias de las Salas del Tribunal Supremo a ser ejercido por la Sala Constitucional, y se excluya de dicho control a las sentencias de la propia Sala Constitucional. El absurdo de esta situación pone en evidencia la ilegitimidad del planteamiento.

La Sala Constitucional, sin embargo, en sentencia N° 520 de 7 de junio de 2000 y N° 1115 de 4 de octubre de 2000 (Caso: *Judith Andrade vs. Tribunal Supremo de Justicia*) ya había anunciado que las sentencias de las demás Salas del Tribunal Supremo podrían ser revisadas por la Sala Constitucional, al señalar:

En este orden de ideas, y en atención al principio de supremacía constitucional, del cual deriva el indiscutible carácter normativo de todos sus preceptos, así como de la potestad de tutela constitucional que de manera novedosa le asigna la Constitución, esta Sala deja a salvo la posibilidad normativa de revisar los actos o sentencias de las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia que contraríen la Constitución o las interpretaciones que sobre sus normas o principios haya fijado previamente, según lo dispuesto en los artículos 334 y 335 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y así lo ha venido expresando esta Sala Constitucional en muchas de sus decisiones, como en la sentencia N° 520 de 07 de junio de 2000, donde se lee lo siguiente:

En consecuencia, por constituir la facultad de revisión de los actos o sentencias dictadas por los tribunales de la República y de las otras Salas de este Tribunal Supremo, en especial en materia de amparo, una disposición constitucional vinculante para el funcionamiento de esta Sala, no obstante que no se ha promulgado la ley orgánica correspondiente, puede este órgano jurisdiccional, en resguardo del orden público constitucional, ejercer esa facultad en interés de la aplicación y correcta interpretación de los valores constitucionales, lo que a su vez es exigido por el ordinal 10 del artículo 336 de la vigente Constitución.¹¹⁹⁵

Posteriormente, en sentencia N° 33 de 25 de enero de 2001 (Caso: Revisión de la sentencia dictada por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 10 de mayo de 2001, interpuesta por Baker Hugher S.R.L.), la Sala Constitucional, al analizar el artículo 336 de la Constitución como un sistema de salvaguarda de la Constitución, señaló:

1.- Desde esta perspectiva, tiene firme asidero la posibilidad de que este Máximo Intérprete revise decisiones, autos o sentencias de las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia que contraríen la Constitución o las interpretaciones que sobre sus normas o principios haya fijado la Sala. Ello es así, en primer lugar, desde que dichos operadores judiciales están también, a tenor de lo que expresa el primer párrafo del artículo 334 de la Constitución “...en la obligación de asegurar la integridad de esta Constitución”. De igual modo, están obligadas las demás Salas, conforme al primer párrafo del artículo 335 constitucional, a garantizar “...la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales”, y serán, en sus respectivas jurisdicciones y según sus competencias, los máximos y últimos intérpretes de esta Constitución. Asimismo, en sus respectivas jurisdicciones y según sus competencias, velarán por su uniforme interpretación y aplicación. Ello significa que las demás Salas están siempre vinculadas directamente a los principios y normas de su competencia, por lo que su tarea interpretativa la cumplen conforme a la potestad que les confiere la Constitución; del mismo modo, a esta Sala Constitucional corresponde la jurisdicción constitucional y la protección de la Constitución, como lo disponen los artículos 266.1, 334.1, 335 y 336.1 *eiusdem*.

Dicha potestad de revisión se deduce positivamente del artículo 335 *eiusdem*, cuando afirma que las “interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido y alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás Tribunales de la República”. Tal vinculación no podría ser meramente ética, como lo era la Ley para el Monarca en un estado de la evolución política del Estado Moderno, quien estaba supuesto a cumplirla en tanto código valorativo de conducta, pero no existía poder alguno, más que su propia conciencia, para hacer que la cumpliera.

1195 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 257.

No estamos frente a una situación siquiera parecida a la que fue objeto de la reseña anterior. Nuestra Constitución, por el contrario, al vincular a las demás Salas de este Tribunal Supremo a la doctrina de la Sala Constitucional (artículo 334, primer párrafo y artículo 335, segundo párrafo), según el principio de supremacía de la Constitución, y al dar potestad a esta Sala Constitucional para tutelar la Carta Magna como cúspide de la Jurisdicción Constitucional, en ejercicio del Poder de Garantía Constitucional, deviene, pues, autorizada para revisar tanto las decisiones que dicten las demás Salas en contravención de la Norma Fundamental, como en oposición a las interpretaciones que de la Constitución asiente la Sala Constitucional¹¹⁹⁶.

En la misma sentencia, la Sala Constitucional sobre el alcance de la revisión extraordinaria de sentencias de las demás Salas del Tribunal Supremo, lo siguiente:

1.- La potestad de revisión abarca, pues, tanto las decisiones que se denuncien violatorias de la doctrina de la Sala Constitucional, como las decisiones que infrinjan principios o reglas de rango constitucional, siempre que hubieren sido dictadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución. Ello en razón de que sería un contrasentido que la Sala Constitucional (órgano en ejercicio del Poder de Garantía Constitucional), pueda vincular con sus decisiones a las demás Salas (cúspides en sus respectivas jurisdicciones: penal, civil, político-administrativa, social, electoral, plena), pero que éstas no estuvieran vinculadas a la Constitución más que formalmente, y sus posibles decisiones inconstitucionales, no estén sujetas a ningún examen. No es lógico que la fuente del ordenamiento político-jurídico de nuestro país no pudiera, según esta tesis, contrastarse con las decisiones de las demás Salas, pero, que sí cupiera el contraste de estas decisiones con la doctrina de la Sala Constitucional, que es realización de esa Norma Fundamental.

Tal conclusión resulta, por decir lo menos, constitucional. Tanto como pretender que sólo tienen opción de solicitar la revisión de tales sentencias, aquellos ciudadanos cuyos casos hayan felizmente coincidido con una sentencia previa de esta Sala Constitucional donde se haya vertido algún criterio vinculante para las demás Salas. Si la Sala Constitucional nada ha dicho al respecto, ¿el ciudadano debe soportar la violación a sus derechos o garantías constitucionales por esa sola razón?. Por otra parte, cabría formular otra pregunta: ¿cuánto tiempo debe pasar antes que la Sala logre desarrollar una doctrina densa, amplia y diversa sobre aspectos fundamentales, que haga posible cumplir esta garantía de revisión?. Esta Sala considera que tal postura sería incorrecta, en razón de que los ciudadanos no pueden quedar en la incertidumbre, sujetos a que tal doctrina se desarrolle¹¹⁹⁷.

D. *La acción popular*

Ahora bien, en relación con el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales de rango legal o dictados en ejecución directa de la Constitución, que ejerce la Sala Constitucional como Jurisdicción Constitucional, lo más importante a destacar comparativamente del sistema venezolano, es que la

1196 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 403-404 (En prensa).

1197 *Idem*, pp. 404 y 405. La admisibilidad del recurso de revisión contra las sentencias de las otras Salas se ha reiterado en sentencia N° 93 de 06-02-2001 (Caso: *Olimpia Tours and Travel vs Corporación de Turismo de Venezuela*), en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 406 y ss.

legitimación activa para intentar las acciones corresponde a cualquier persona, configurándose la acción, como una *actio popularis*.

En tal sentido, el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ha establecido en la siguiente forma la legitimación activa para ejercer la acción de inconstitucionalidad:

Artículo 112. Toda persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses por Ley, reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales emanado de alguno de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales o municipales o del Poder Ejecutivo Nacional, puede demandar la nulidad del mismo, ante la Corte, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, salvo lo previsto en las Disposiciones Transitorias de esta Ley.

Conforme a esta norma, por tanto, todo habitante del país con plena capacidad jurídica puede intentar el recurso de inconstitucionalidad. La Ley Orgánica acoge, por tanto, la doctrina de la acción popular en cuanto a que legitima para intentar el recurso no sólo a los ciudadanos sino a “toda persona natural o jurídica plenamente capaz”¹¹⁹⁸.

Sin embargo, en cuanto a la popularidad de la acción, la Ley Orgánica establece una restricción: se necesitaría además, que el acto impugnado, en alguna forma afecte los “derechos o intereses” del recurrente¹¹⁹⁹. Esta precisión del artículo 112 de la Ley Orgánica podría considerarse que, en cierta forma, restringiría la popularidad de la acción a sus límites razonables: exige la lesión de los derechos o intereses del recurrente, pero puede, por supuesto tratarse de un simple interés, aun cuando específico. Por ejemplo, si se tratase de una ley de un Estado, al menos se requeriría ser residente de dicho Estado o tener bienes o intereses en el mismo, de manera que la ley impugnada pueda lesionar los intereses del recurrente, y éste pueda tener un simple interés en la constitucionalidad de la ley. Si por ejemplo, se trata de la impugnación de una Ordenanza Municipal se exigiría, al menos, que el recurrente fuera residente del Municipio respectivo o, por ejemplo, tuviera bienes en él, de manera que sus derechos o su simple interés pudieran ser lesionados.

Si se tratase de una ley nacional en cambio, en principio, cualquier habitante del país, con capacidad jurídica plena, podría impugnar la ley pues su interés simple en la constitucionalidad estaría lesionado por la ley inconstitucional. Sin embargo, aún en estos casos, algunas limitaciones a la legitimación activa podrían surgir: si se tratase, por ejemplo, de la impugnación de una ley que estableciera una discriminación respecto a las mujeres, violatoria de la Constitución por discriminatoria, la acción, en principio, no podría ser intentada sino por una mujer¹²⁰⁰. La Ley Orgánica, sin quitarle la popularidad de la acción, puede considerarse que la restringe al

1198 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional*, Tomo VI, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., pp. 144 y ss.

1199 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *Las garantías constitucionales de los derechos del hombre*, Caracas, 1976, p. 53.

1200 Véase en contrario la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena de anulación del art. 970 del Código de Comercio, en *Jurisprudencia de Ramírez y Garay*, 1er semestre, 1964, p. 599, cit., por Humberto J. La Roche, *El control jurisdiccional de la constitucionalidad en Venezuela y Estados Unidos*, Maracaibo 1972, p. 100.

grado de que exista una lesión potencial al interés del recurrente, por su residencia, por su condición o por la situación de sus bienes.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, con motivo de la impugnación por vía de acción popular del Código Orgánico Tributario, ha apreciado la legitimación del accionante en su condición de contribuyente así:

Tal como se alega en la demanda, la accionante –persona jurídica constituida– aparece con el interés legítimo que exige el artículo 112 de la Ley de la Corte para demandar la nulidad de disposiciones del Código Orgánico Tributario que es un acto legislativo de efectos generales, por cuanto es contribuyente de impuesto sobre la renta que solicitó reintegro, y por eso le conciernen las normas del Código Orgánico Tributario, en especial las que son objeto de la nulidad demandada en este caso¹²⁰¹.

En todo caso, las dudas acerca de la extensión de la restricción a la popularidad de la acción¹²⁰² fueron dilucidadas por la antigua Corte Suprema de Justicia, la cual había considerado que la exigencia del artículo 112 de la Ley Orgánica en el sentido que la ley impugnada afecte los derechos e intereses del accionante, no significa que la acción popular se hubiera eliminado, ni que se hubiese establecido una especial exigencia de legitimación activa para solicitar de la Corte Suprema el ejercicio del control de la constitucionalidad. El objetivo de la acción popular, dijo la Corte, es la “defensa objetiva de la majestad de la Constitución y de su supremacía”, y si es cierto que la Ley Orgánica de la Corte Suprema requiere que el accionante sea afectado “en sus derechos e intereses”, esta expresión debe interpretarse en forma “rigurosamente restrictiva”¹²⁰³. Con base en ello, la antigua Corte Suprema de Justicia, llegó a la conclusión de que:

cuando una persona ejerce el recurso de inconstitucionalidad en los términos del artículo 112 de su ley, *debe presumirse*, al menos relativamente, que el acto recurrido en alguna forma afecta los derechos o intereses del recurrente en su condición de ciudadano venezolano, salvo que del contexto del recurso aparezca manifiestamente lo contrario, o que el mismo fuere declarado inadmisibile conforme al artículo 115 de la ley de la Corte¹²⁰⁴.

Más recientemente, la Sala Constitucional en sentencia N° 1077 de 22 de agosto de 2001, ha puntualizado sobre la legitimación activa en la acción popular, lo siguiente:

-
- 1201 Véase la sentencia de 15-10-85 en *Revista de Derecho Público*, N° 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, p. 110.
- 1202 Véase L.H. Fariás Mata, “¿Eliminada la Acción Popular del Derecho Positivo Venezolano?”, en *Revista de Derecho Público*, N° 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 5-18.
- 1203 Sentencia de la Corte en Pleno de 30-06-82, en *Revista de Derecho Público*, N° 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, p. 138.
- 1204 *Idem*. De acuerdo a este criterio, por tanto, como lo ha dicho la Corte Suprema en Sala Plena, la acción popular en definitiva “puede ser ejercida por cualquier ciudadano plenamente capaz”. Sentencia de 19-11-85, en *Revista de Derecho Público*, N° 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, p. 131.

Por otra parte, existe en nuestro ordenamiento la acción popular de inconstitucionalidad, donde cualquier persona capaz procesalmente tiene interés procesal y jurídico para proponerla, sin necesidad de un hecho histórico concreto que lesione la esfera jurídica privada del accionante. Es el actor un tutor de la constitucionalidad y esa tutela le da el interés para actuar, haya sufrido o no un daño proveniente de la inconstitucionalidad de una ley. Este tipo de acciones populares es excepcional¹²⁰⁵.

En todo caso, igual legitimación activa se plantea respecto al coadyuvante en el recurso: intentada una acción popular, cualquier persona que pueda ser lesionada en sus derechos e intereses puede coadyuvar en la impugnación o en la defensa del acto recurrido, siempre que reúna las mismas condiciones del recurrente. Tal como lo precisa la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

Artículo 137 Sólo podrán hacerse parte en los procedimientos a que se refieren las secciones Segunda y Tercera de este Capítulo, las personas que reúnan las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente.

E. *La suspensión cautelar de los efectos de las leyes*

Había sido tradicional en la jurisprudencia de la antigua Corte Suprema de justicia, la negativa de la Corte a acordar la suspensión de efectos de los actos normativos impugnados ante la Jurisdicción Constitucional, particularmente en virtud de la presunción de validez de los actos legales que producen todos sus efectos desde el momento de su publicación en la *Gaceta Oficial*. La Sala Constitucional, sin embargo, ha admitido excepciones al principio “únicamente como medida excepcional cuando sea muy difícil reparar por sentencia definitiva los daños que resulten de la aplicación del contenido normativo del referido texto legal”, a cuyo efecto ha argumentado que,

Sobre tal excepción, esta Sala ha dicho en sentencia de fecha 25 de abril de 2000 (caso: *Gertrud Frias Penso y Nelson Adonis León*), que:

(...) no debe olvidarse que la inaplicación de un instrumento normativo como medida cautelar colide con la presunción de validez de los actos legales y su obligatoriedad desde su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República, de los Estados o Municipios, de modo que si no se maneja con equilibrio aquella inaplicación el principio de autoridad quedaría quebrantado, de allí que, para que pueda ser acordada, tiene que existir una verdadera y real justificación. *Esta puede venir dada no sólo por los perjuicios materiales irreparables que puedan originarse de actos administrativos ejecutados con fundamento en el instrumento normativo conocido, sino por la jerarquía y la entidad de los derechos en juego. De tal forma, que si con la aplicación del instrumento normativo se afectan derechos consustanciales y fundamentales de la persona humana, que ontológicamente forman parte de la misma definición de los seres humanos, considerados como integrantes de una sociedad, como serían: el derecho a la libertad, al libre tránsito y a ser juzgados por sus jueces naturales, la inaplicación del artículo 82 del Código de Policía del Estado Yaracuy está justificada, en resguardo de la seguridad e interés del colectivo del Estado Yaracuy que desde el punto de vista estatal constituyen un interés público, atemperándose en-*

tonces el principio de la obligatoriedad de los actos normativos una vez publicados en la *Gaceta Oficial* así como el principio de autoridad (Resaltado de la Sala).

De manera, que de lo anteriormente expuesto se evidencia que la inaplicación de una norma se encuentra justificada cuando un interés de orden jurídico lo justifique en base al imperio del derecho y la justicia, es decir, cuando esté en entredicho la protección de derechos constitucionales que por definición son inmanentes a la esencia humana y que sólo a través de su protección es que resulta posible la convivencia en sociedad¹²⁰⁶.

A los efectos de la suspensión de efectos de normas legales, la Sala Constitucional, en su sentencia N° 1946 de 16 de julio de 2003 Caso: *Impugnación del artículo 211 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*) ha establecido que deben tomarse en cuenta los siguientes elementos: "(i) el carácter excepcional de la inaplicación de una norma, (ii) la verosimilitud del derecho que se dice vulnerado o amenazado, (iii) la condición de irreparable o de difícil reparación por la definitiva de la situación jurídica o derecho que se alega como propio, (iv) la posibilidad efectiva de que se produzcan nuevos daños a la parte actora u otras personas por la aplicación de la norma cuya nulidad se pretende, y (v) la necesidad de evitar perjuicios en la satisfacción de intereses comunes a todos los integrantes de la sociedad". Ello lo hizo después de exponer lo siguientes:

1.- Respecto de la medida cautelar innominada de suspensión de efectos, formulada por los apoderados judiciales de las sociedades recurrentes, es menester insistir en el criterio de la Sala, expuesto en sus decisiones números 1.181/2001, del 29.06, y 593/2003, del 25.03, en cuanto al deber del Juez constitucional de examinar y ponderar en cada caso, junto a la presunción de buen derecho, del peligro en la demora para la ejecución del fallo y del peligro de los daños que puede producir la norma o acto impugnado a la parte actora y a otras personas, los intereses colectivos que pueden resultar afectados por la suspensión temporal de la norma o acto cuya nulidad es demandada, pues tal evaluación previa al acordar o negar una petición cautelar innominada, es determinante no sólo para asegurar la idoneidad y proporcionalidad de la protección decretada, sino también para no causar perjuicios al interés colectivo o al eficiente desempeño de órganos o entes administrativos encargados de prestar servicios públicos, al procurar brindar tutela cautelar al solicitante, ya que con tal proceder no sólo se cumple con dos de los fines propios del Derecho, como son garantizar la paz social y preservar la seguridad en las relaciones jurídicas (*cf.* Ángel La Torre, *Introducción al Derecho*, Barcelona, Ariel, 3ª edición, 1987, pp. 34 y ss), sino también se evita obstaculizar la actuación de órganos del Estado indispensables para el ejercicio de la democracia o para la prestación de servicios públicos esenciales.

En efecto, la doctrina de la Sala en materia de solicitud de medida cautelar innominada acumulada al recurso de nulidad por inconstitucionalidad (*cf.* fallo n° 1.181/2001, del 29.06, caso: *Ronald Blanco La Cruz*) ha sido conteste en afirmar que la medida de inaplicación requerida supone una interrupción temporal de la eficacia del contenido normativo de la disposición impugnada, y que, como tal, constituye una importante excepción legal al principio general, según el cual, con base en la presunta validez intrín-

1206 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 421-422 (En prensa). Este criterio ha sido ratificado en sentencia N° 653 de la Sala Constitucional de 04-04-2003 (Caso: *Impugnación de las Leyes de Reforma Parcial de las Leyes que establecen el Impuesto al Débito Bancario y el Impuesto al Valor Agregado*). Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96 Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, (En prensa).

seca a todo acto legal, éste tiene fuerza obligatoria y produce todos sus efectos desde el momento mismo de su publicación en la Gaceta Oficial, aplicándose únicamente como medida excepcional cuando sea muy difícil reparar por sentencia definitiva los daños que resulten de la aplicación del contenido normativo del texto legal impugnado, por lo cual no debe olvidarse que la inaplicación de un instrumento normativo como medida cautelar colide con la presunción de validez de los actos legales y su obligatoriedad desde su publicación en la Gaceta Oficial de la República, de los Estados o Municipios, circunstancia que pone de manifiesto el hecho de que un manejo sin equilibrio de aquella inaplicación causaría un quebrantamiento del principio de autoridad, por tanto, para que pueda ser acordada, tiene que existir una verdadera y real justificación.

Adicionalmente, ha sido reiterada la jurisprudencia de la Sala en cuanto a que los extremos requeridos por el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil son necesariamente concurrentes junto al especial extremo consagrado en el Parágrafo Primero del artículo 588 eiusdem, es decir, que debe existir fundado temor de que se causen lesiones graves o de difícil reparación cuyo origen ha de ser la aplicación de la norma impugnada, de manera tal que faltando la prueba de cualquier de estos elementos, el Juez constitucional no podría bajo ningún aspecto decretar la medida preventiva, pues estando vinculada la controversia planteada en sede constitucional con materias de Derecho Público, donde puedan estar en juego intereses generales, el Juez debe además realizar una ponderación de los intereses en conflicto para que una medida particular no constituya una lesión de intereses generales en un caso concreto¹²⁰⁷.

2. *El incidente de constitucionalidad y los poderes de control de oficio de la constitucionalidad*

Como se ha analizado anteriormente, además del control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, el sistema venezolano admite el control difuso de la constitucionalidad el cual puede ser ejercido por cualquier juez, incluso por la propia Sala Constitucional, incluso de oficio. Sin embargo, con base en ello, la Sala Constitucional ha desarrollado otro mecanismo de control concentrado de la constitucionalidad, al declarar la nulidad con efectos generales de disposiciones legales por vía de lo que ha llamado incidente de constitucionalidad.

En primer lugar, mediante sentencia N° 1225 de 19 de octubre de 2000, la Sala Constitucional trató el tema referente a la derogación tácita de leyes preconstitucionales por la entrada en vigencia de la Constitución, respecto de lo cual señaló que era una:

Una consecuencia natural del principio de seguridad jurídica, así como del de protección constitucional, el que le corresponda a esta instancia judicial declarar la derogatoria con efectos erga omnes y pro futuro de una norma de rango legal vía la cláusula derogatoria única constitucional, en virtud del monopolio que en materia de protección constitucional le asigna la Constitución. Suscribe así esta Sala la tesis de que, tratándose de una norma posterior o anterior a la Constitución, el juicio de correspondencia entre una u otra con respecto a la Carta Magna, implica un análisis respecto al contenido de la norma, por lo que su constitucionalidad o no devendría en causa de la derogación, y no ésta de aquélla.

1207 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003 (En prensa).

Tal ejercicio podrá desplegarlo la Sala aun de oficio en los casos que le toque resolver, o a través de un recurso directo de inconstitucionalidad, como considera que es el presente...

Sin embargo, y a pesar de las críticas que se han realizado en otras latitudes respecto a la competencia de los tribunales de instancia de desaplicar normas de rango legal que se estiman derogadas en virtud de una inconstitucionalidad sobrevenida, en nuestro ordenamiento jurídico es en la propia Constitución que se encuentra establecida esta potestad, visto que "En caso de incompatibilidad entre (la) Constitución y una ley u otra norma jurídica, aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente" (segundo párrafo del artículo 334 constitucional). Por lo tanto, en nuestro sistema, frente a una evidente inconstitucionalidad, ya sea de una norma surgida bajo la Constitución vigente, ya sea que le precediera en el tiempo, pueden los jueces desaplicarla respecto al caso concreto, sin tener que emitir pronunciamiento alguno sobre su derogación, pero sí sobre su incongruencia material con alguna norma constitucional. He allí la diferencia que surge entre la mera desaplicación de normas legales que tocaría realizar a los tribunales de instancia (así como a las demás Salas de este Tribunal), y la declaración de invalidez sobrevenida erga omnes y pro futuro que le compete efectuar a esta Sala.

En atención a la incidencia en el ordenamiento jurídico de tal cuestión, el Tribunal o Sala desaplicante deberán remitir a esta Sala Constitucional copia de la decisión, a la cual anexarán copia de los autos, con el fin de someterlo a la revisión correspondiente, todo en obsequio de la seguridad jurídica y de la coherencia que debe caracterizar al ordenamiento jurídico en su conjunto¹²⁰⁸.

En segundo lugar, mediante sentencia N° 2588 de 11 de diciembre de 2001, la Sala Constitucional fue más precisa en cuanto al diseño del incidente de control de la constitucionalidad, estableciendo el siguiente criterio:

2.- Una vez ratificada la potestad de la Sala para evaluar la constitucionalidad de leyes anteriores a la Constitución de 1999 (como es el caso del artículo 42.24 en concordancia con el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), resta aclarar que, no obstante que tal análisis no es el objeto de la presente decisión, el mismo es un incidente que, en cuanto tal, es prejudicial a la decisión que conlleve a determinar cual de entre las Salas que forman este Alto Tribunal es la competente para tramitar la presente solicitud.

Por lo tanto, ante la necesidad de resolver tal cuestión, la Sala declara su facultad, en virtud de ser el juez de la ley y titular del control concentrado de la constitución, de tramitar en cualquiera de los procedimientos a que den lugar las acciones ventilables ante ella, o de las cuales conozca, el denominado incidente de constitucionalidad, el cual existe cuando la cuestión planteada (no necesariamente alegada) sobre la constitucionalidad de una norma legal es prejudicial respecto de la resolución de un proceso constitucional o de una causa que curse ante la Sala.

Incidentes de este tipo se han solucionado de tres modos: bien a través de un juicio de constitucionalidad sin un pronunciamiento expreso de nulidad de la ley inconstitucionalidad; ya sea por el ejercicio de un control autónomo de constitucionalidad a través de un proceso separado del que dio origen al incidente, y, finalmente, merced a un control incidental de constitucionalidad que se realiza a través de un procedimiento de constitucionalidad pero dentro del proceso que ha dado lugar al incidente.

1208 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 259-260.

Dicha técnica fue consagrada por primera vez en el artículo 140 de la Constitución austríaca de 1920. Actualmente, la consagran la Constitución del mencionado Estado (artículos 139.1 y 140); la Ley del Tribunal Constitucional Federal alemán (artículos 67 y 95) -recurso indirecto o encubierto-; la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español (artículos 55.2 y 67) -cuestión previa de carácter constitucional o incidente de constitucionalidad- y lo ha desarrollado jurisprudencialmente la Corte Constitucional italiana a partir del auto N° 22, del 9 de abril de 1960 -Corte *giudice a quo* o *autorimessione*.

La razón que apuntala esta facultad, señaladamente cuando la misma deriva en la declaratoria pro futuro y con efectos *erga omnes* de la norma inconstitucional -y no en la mera desapplicación del precepto para el caso concreto-, se afina en la coherencia que existe entre una declaración de este tipo con la función de los tribunales constitucionales, en tanto ejecutores del denominado control concentrado de la constitucionalidad.

Los términos en que se expresó la Corte Constitucional italiana a la hora de asumir esta competencia son suficientemente reveladores de la razón apuntada. Según dicho tribunal:

...no puede considerarse que la misma Corte -que es el único órgano competente para decidir las cuestiones de constitucionalidad de las leyes- venga obligada a aplicar leyes inconstitucionales y tampoco que, en la hipótesis de inconstitucionalidad de las leyes que regulan la materia, pueda y deba inaplicarlas, sin poner en marcha el mecanismo (de alcance general y necesario en el vigente ordenamiento) destinado a conducir, con las debidas garantías de contradictorio, a la eliminación con efectos *erga omnes*, de las leyes inconstitucionales". Citado a su vez por: Luis J. Mieres Mieres, *El incidente de constitucionalidad en los procesos constitucionales*, págs. 56 y 57).

Siendo que a los tribunales constitucionales les corresponde, como una de sus competencias esenciales, declarar la nulidad de leyes colidentes con la Constitución, luce entonces congruente con dicho cometido que, ante la presencia de normas inconstitucionales que resulten prejudiciales al asunto que en definitiva vaya a decidirse (como es el presente caso), esta Sala resulte competente para declarar la nulidad de dicha norma por colidir con la Constitución, esto es, la invalide, no sólo a sus propios efectos, sino también para el resto de los tribunales, órganos del Estado y particulares.

De este modo se mantiene la unidad del ordenamiento constitucional y se evita la contradicción que resulta de la coexistencia de una norma inconstitucional (declarada así para un caso concreto), pero vigente para el resto de los operadores judiciales a falta de una natural declaratoria de nulidad. Así se establece.

3.- En cuanto al procedimiento aplicable, y especialmente respecto a la audiencia de los defensores de la ley y de los interesados, esta Sala reconoce la necesidad de que dicha audiencia se efectúe en los más de los casos, para lo cual deberá notificarse al órgano legislativo respectivo y a los demás del procedimiento en que se suscite la incidencia.

Ello viene apoyado por el respecto al derecho a la defensa y por la práctica unánime de los tribunales constitucionales anteriormente mencionados.

Sin embargo, en virtud de la homogeneidad con que la jurisprudencia de este Tribunal ha venido decidiendo el tema -como más adelante se pondrá de relieve-; en vista, además, de que la decisión conllevará una mera definición de la Sala que le compete decidir el fondo de la solicitud, sin que por ello resulte afectado algún derecho sustancial del solicitante, muy al contrario, a través del mismo se garantiza su derecho a la tutela judicial efectiva, específicamente la faz que guarda relación con el derecho al juez natural, es por lo que la Sala prescindirá en este caso de dicho trámite. Así se establece¹²⁰⁹.

1209 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, p. 397 (En prensa). Igualmente, la sentencia de la Sala Constitucional N° 806 de 24-04-2002 (Caso: *Sindicato Profesional de Trabajadores al Servicio de la Industria C e-*

Por último, en tercer lugar, la Sala Constitucional en sentencia N° 331 de 13 de marzo de 2001 (Caso: *Henrique Capriles R. vs. Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles*), ha resuelto afirmar sus poderes de control de la constitucionalidad de oficio, dado su carácter de orden público constitucional, cuando con fundamento en los artículos 334 y 335 de la Constitución, conozca de algún asunto, para lo cual ha dicho:

Así pues, las referidas potestades de la Sala y la interpretación concatenada y armoniosa de los citados dispositivos constitucionales, la comprensión de los principios enunciados en el texto de la Exposición de Motivos de la Carta Fundamental, y la doctrina sentada por la jurisprudencia de esta Sala, que procura salvaguardar la vigencia de los postulados constitucionales, sirven de fundamento para declarar, como garante de la supremacía de la Constitución y en ejercicio de las facultades que la misma posee, de oficio, la ilegitimidad de alguna actuación, cuando habiendo sido sometido un caso a su análisis, observe que la misma ha transgredido el orden público constitucional, y en tal virtud proceda de manera inmediata y efectiva, a restaurar a través de la forma que considere idónea, la subversión advertida. En definitiva, considera la Sala que el control constitucional constituye materia de orden público constitucional, y siendo la Sala el garante de la supremacía de la Constitución, al constatar su violación, puede actuar de oficio, como en efecto lo hace en esta oportunidad¹²¹⁰.

Incluso, el incidente de control de la constitucionalidad de oficio, lo puede ejercer la Sala mediante la institución del avocamiento, que ha creado al negarle el monopolio que tenía en esa materia la Sala Político Administrativa. En efecto, mediante sentencia N° 456 de 15 de marzo de 2002 (Caso: *Arelys J. Rodríguez vs. Registrador Subalterno de Registro Público, Municipio Pedro Zaraza, Estado Carabobo*) la Sala se declaró competente para conocer de solicitudes de avocamiento en jurisdicción constitucional (respecto de juicios de amparo)¹²¹¹; considerando en otra sentencia N° 806 de 24 de abril de 2002 (Caso: *Sindicato Profesional de Trabajadores al Servicio de la Industria Cementera*) como nula la norma de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (art. 43) que consagraba la figura del avocamiento como competencia exclusiva de la Sala Político Administrativa, en virtud de que “es incompatible con el principio de distribución de competencias por la materia a nivel del máximo tribunal de la República, sin que la propia Constitución lo autorice ni establezca una excepción al mismo en tal sentido”; señalando:

Esta Sala Constitucional, no obstante la claridad y laconismo con que fue redactado el precepto, objeta el monopolio que se desprende de la lectura conjunta de ambos artículos, en lo que respecta a que el trámite de las solicitudes de avocamiento sea una facultad exclusiva y excluyente de Sala Político Administrativa.

mentera) en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002 (En prensa). En sentencia de la Sala Constitucional N° 899 de 31-5-2002, la Sala se arrogó incluso la competencia para de oficio dejar sin efecto dediciones judiciales que considere quebranten preceptos constitucionales. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 393-394 (En prensa).

1210 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, p. 391 (En prensa).

1211 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002 (En prensa).

Es decir, y sobre ello ahondará seguidamente, esta Sala es del parecer que tal potestad es inconsistente desde el punto de vista constitucional, y que la misma corresponde, en un sentido contrario a como lo trata dicho dispositivo, a todas las Salas del Tribunal Supremo de Justicia, según que el juicio curse en un tribunal de instancia de inferior jerarquía a la Sala que en definitiva decida examinar la petición (aquí el vocablo *inferior* se entiende en sentido amplio, ya que algunas de estas Salas no son propiamente *alzada* de dichos tribunales; tal sucede con las de casación)...

Llegado este punto, siendo, pues, que la facultad de avocamiento conferida a la Sala Político Administrativa por el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no está prevista en la Constitución, ni se deduce de ella, ni la justifica su texto, y que, por el contrario, conspira contra el principio de competencia que informa la labor que desempeñan las Salas del máximo tribunal de la República (art. 232), esta Sala concluye en que dicho precepto resulta inconstitucional...

Tales declaraciones no son, propiamente, precedentes de la posición que mantiene esta Sala Constitucional respecto al tema, toda vez que en ellas se sostuvo, al mismo tiempo, que dicha facultad excepcional, no obstante las referidas limitaciones, resultaba de la *exclusiva* potestad de dicha Sala Político Administrativa (*Vid.* sobre el punto de la exclusividad: *ob. cit.* pp. 40 y 41). Criterio de exclusividad que ha sido expresamente abandonado por esta Sala desde su sentencia n° 456 del 15-03-02, caso: *Mariela Ramírez de Cabeza*. Lo que sí comparte es lo relativo a que la Sala Político Administrativa no estaba constitucionalmente facultada para examinar solicitudes de avocamiento ni adentrarse a su conocimiento cuando de conflictos ajenos a su competencia natural se tratara.

Pero, para prestar un mejor servicio a la justicia, esta Sala Constitucional dará, en atención a sus propias competencias, un giro en este camino, pues declarará que tal competencia (con los límites impuestos por la práctica judicial comentada) debe extenderse a las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia¹²¹².

3. *El control previo de la constitucionalidad de actos estatales*

En el sistema de justicia constitucional tradicional en Venezuela, el único supuesto que pudiera considerarse como un mecanismo de control previo de la constitucionalidad de los actos estatales con rango de ley o dictados en ejecución directa o inmediata de la Constitución, era cuando la Corte Suprema de Justicia conocía de la inconstitucionalidad de una ley sancionada y aún no promulgada, con motivo del veto presidencial a la misma.

Ahora, la Constitución de 1999 ha introducido la figura del control preventivo de la constitucionalidad en forma expresa respecto de los tratados internacionales y respecto de las leyes orgánicas, y ha desligado el control de la constitucionalidad por iniciativa del Presidente de la República, desvinculado con motivo del veto presidencial a las leyes.

A. *Tratados Internacionales*

En *primer lugar*, está el control previo de la constitucionalidad, que estaba previsto en el artículo 336, ordinal 5° de la Constitución publicada el 30-12-99 en

1212 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002 (En prensa).

relación con los *tratados internacionales*, al atribuir a la Sala Constitucional competencia para:

5. Verificar, a solicitud del Presidente o Presidenta de la República o de la Asamblea Nacional, la conformidad *de la Constitución con los* tratados internacionales suscritos por la República antes de su ratificación.

En la “versión” de la Constitución corregida, que apareció publicada en la *Gaceta Oficial* N° 5453 Extraordinaria de 24-03-00, este ordinal fue cambiado, al establecer como competencia de la Sala Constitucional:

5. Verificar, a solicitud del Presidente o Presidenta de la República o de la Asamblea Nacional, la conformidad *con la Constitución de* los tratados internacionales suscritos por la República antes de su ratificación.

Aparte de la modificación que resalta, que si bien es correcta está muy lejos de ser sólo de forma, lo importante es destacar que con esta norma se incorporó al sistema de justicia constitucional en Venezuela una figura que tuvo su origen en los sistemas constitucionales europeos, como el francés y el español, y que existe en Colombia¹²¹³, el cual permite el control previo de la constitucionalidad de un tratado internacional suscrito por la República y evitar, en esos casos, la impugnación posterior de la ley aprobatoria del tratado ante el Tribunal Supremo.

Sobre este control preventivo, la “Exposición” señala lo siguiente:

En materia de control preventivo, se atribuye a la Sala Constitucional la potestad de verificar la constitucionalidad de los tratados internacionales suscritos por la República antes de su ratificación.

En derecho comparado, una de las principales funciones de la justicia constitucional es el control de la constitucionalidad de los acuerdos y tratados internacionales, a través de un control preventivo que se ejerce antes de su ratificación y entrada en vigencia. Particularmente en las constituciones europeas, así como en varias constituciones de países de América Latina, se prevé este mecanismo con el objeto de que las relaciones entre el derecho internacional público o el derecho comunitario, por una parte, y el derecho interno de cada Estado, por la otra, se presenten con la mayor armonía y uniformidad posible.

Se consideró necesario el control preventivo de la constitucionalidad de los tratados internacionales dados que luego del proceso de conclusión de un tratado internacional, es decir, de su ratificación y entrada en vigencia por las vías previstas en el derecho constitucional y en el derecho internacional público, la eventual y posterior declaración de inconstitucionalidad del mismo o de alguna de sus disposiciones por parte de la Sala Constitucional no podría, en principio, ser opuesta como una justificación para incumplir dicho tratado sin que se comprometiera la responsabilidad internacional de la República.

En todo caso, el objetivo de ese mecanismo de control preventivo, no sólo es que se verifique la constitucionalidad de un acuerdo o tratado internacional sin que se comprometa la responsabilidad internacional de la República, sino además que, en el caso de que alguna de sus disposiciones resulte inconstitucional, se ratifique con la debida reserva, siempre que se desee su ratificación, o si el mismo no admite reservas, se evalúe

1213 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional*, Tomo VI, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., pp. 590.

la necesidad y conveniencia de ratificarlo luego de una enmienda o reforma de la Constitución en los aspectos que sean necesarios, para lograr así la mayor armonía posible en las relaciones entre el derecho internacional o comunitario y el derecho interno venezolano.

La potestad de activar el control preventivo de los tratados internacionales corresponderá al Presidente de la República o a la Asamblea Nacional, siendo facultativo su ejercicio. Se descartó así la posibilidad de un control preventivo con carácter obligatorio, dado que podría traducirse en un obstáculo para la fluidez y la buena marcha de las relaciones internacionales de la República.

Ahora bien, en relación con la norma constitucional que regula este control preventivo de constitucionalidad, debe destacarse lo siguiente:

En *primer lugar*, la solicitud de control por parte del Tribunal Supremo, en estos casos de control preventivo, corresponde al Presidente de la República o a la Asamblea Nacional. No puede interpretarse que la norma atribuya la iniciativa solo al Presidente *de la* Asamblea Nacional. Este no tiene la iniciativa, sino que la decisión es de la Asamblea. Lo contrario sería un sin sentido.

Esto implica, en todo caso, que no puede ejercerse una acción popular para que el Tribunal Supremo realice esta verificación constitucional.

En *segundo lugar*, lo que el Tribunal Supremo en Sala Constitucional debe verificar es “la conformidad con la Constitución de los tratados internacionales suscritos por la República antes de su ratificación”. Puede tratarse de cualquier tratado internacional, sea que para su validez requiera o no de ley aprobatoria; incluso, aún cuando no requiera ley aprobatoria, la Asamblea Nacional podría solicitar este control de constitucionalidad.

En *tercer lugar*, se destaca que la solicitud de control debe formularse antes de la ratificación del Tratado. Por tanto, después de su suscripción por el Ejecutivo Nacional, antes de su ratificación, puede formularse la solicitud de control.

Por último, debe señalarse que de acuerdo con la norma, esta solicitud de control tiene por objeto verificar la conformidad del Tratado Constitucional con la Constitución, y no “la conformidad de la Constitución con los tratados internacionales” como decía el Texto Constitucional aprobado en el referéndum del 15-12-00 y publicado el 30 de diciembre de 1999, lo que no tenía sentido, pues los tratados no tienen jerarquía superior a la Constitución. El control es al revés, como fue “corregido” en la nueva versión de la Constitución: la Sala debe verificar la conformidad del tratado internacional con la Constitución; y si el tratado no resulta conforme con la Constitución, entonces no puede ser ratificado. De ello puede resultar, en todo caso, una iniciativa de reforma constitucional para entonces adaptar la Constitución al Tratado. Esto, por lo demás, fue lo que ocurrió en Europa, por ejemplo, en Francia y en España, luego de suscribirse el Tratado de Maastrich de 1992 de la Unión Europea, que fue sometido a control constitucional ante el Consejo Constitucional Francés y el Tribunal Constitucional Español, los cuales lo consideraron contrario a las respectivas Constituciones, habiéndose entonces producido, en ambos países, la reforma de sus Constituciones, para adaptarlas al Tratado de la Unión Europea y así poder ratificarlo¹²¹⁴.

1214 Véase en general Allan R. Brewer-Carías, *Implicaciones constitucionales de los procesos de integración regional*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1998, pp. 75 y ss.

Es evidente, en todo caso, que si la Sala Constitucional considera en su decisión que el Tratado Internacional es conforme con la Constitución, entonces no podría posteriormente ejercerse contra la ley aprobatoria del Tratado una acción de inconstitucionalidad.

Un mecanismo de control de constitucionalidad de este tipo, en todo caso, es muy importante en procesos de integración económica regional, pues en la práctica llevaría a la ratificación de los Tratados respectivos sólo después de la verificación de su constitucionalidad por el Tribunal Supremo y evitar, así, la impugnación posterior de la ley aprobatoria de los Tratados, como ha ocurrido en Venezuela en los casos de los Tratados relativos al Acuerdo de Integración de la ahora Comunidad Andina¹²¹⁵.

B. *Leyes orgánicas*

El *segundo* mecanismo de control preventivo de constitucionalidad, es el previsto en el artículo 203 de la Constitución conforme al cual, la Sala Constitucional debe pronunciarse, antes de su promulgación, sobre la constitucionalidad del carácter orgánico de las *leyes orgánicas* que así hayan sido calificadas por la Asamblea Nacional.

El artículo 203 de la Constitución, en efecto, como se ha explicado en la *Quinta Parte*, define las leyes orgánicas en cuatro sentidos:

En *primer lugar*, las que así denomina la Constitución, y esto ocurre en los siguientes casos: Ley Orgánica de Fronteras (art. 15), Ley Orgánica de División Territorial (art. 16), Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional (art. 41), Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (art. 86), Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (art. 128), Ley Orgánica que establece los límites a los emolumentos de los funcionarios públicos (art. 147), Ley Orgánica de Régimen Municipal (art. 169), Ley Orgánica que regule los Distritos Metropolitanos (arts. 171, 172), Ley Orgánica que regule la inelegibilidad de funcionarios (art. 189), Ley Orgánica de reserva al Estado de actividades, industria o servicios (art. 302), Ley Orgánica del Consejo de Defensa de la Nación (art. 323), Ley Orgánica que regule el recurso de revisión de las sentencias de amparo y de control difuso de la constitucionalidad (art. 336), Ley Orgánica de los Estados de Excepción (art. 338 y Disposición Transitoria Tercera, 2), Ley Orgánica sobre refugiados y asilados (Disposición Transitoria Cuarta, 2), Ley Orgánica sobre Defensa Pública (Disposición Transitoria Cuarta, 5), Ley Orgánica de Educación (Disposición Transitoria Sexta), Ley Orgánica de Pueblos Indígenas (Disposición Transitoria Séptima), Ley Orgánica del Trabajo (Disposición Transitoria Cuarta, 3), y Ley Orgánica Procesal del Trabajo (Disposición Transitoria Cuarta, 4) y Código Orgánico Tributario (Disposición Transitoria Quinta).

En *segundo lugar*, las que se dicten para organizar los poderes públicos como son: Ley Orgánica de la Administración Pública -Poder Ejecutivo-, (art. 236, ord.

1215 Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 10-07-90 y los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "El control de la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de Tratados internacionales y la cuestión constitucional de la integración latinoamericana", *Revista de Derecho Público*, N° 44, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, pp. 225 a 229.

20); Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (art. 247), Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (art. 262); Ley Orgánica del Poder Electoral (art. 292 y Disposición Transitoria Octava); Ley Orgánica del Poder Ciudadano, comprendidas la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República – Ministerio Público-, y Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (Disposición Transitoria Novena); Ley Orgánica de Régimen Municipal –Poder Municipal- (art. 169 y Disposición Transitoria Primera) y Ley Orgánica que regule los Consejos Legislativos Estadales (art. 162).

En *tercer lugar*, aquellas destinadas a “desarrollar los derechos constitucionales”, lo que abre un inmenso campo para tal categoría, ya que ello implica que todas las leyes que se dicten para desarrollar el contenido de los artículos 19 a 129 deben ser leyes orgánicas.

En *cuarto lugar*, “las que sirvan de marco normativo a otras leyes”. Tal es el caso, por ejemplo, del Código Orgánico Tributario que debe servir de marco a las leyes tributarias específicas o de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario que debe servir de marco normativo a las leyes anuales o plurianuales de presupuesto, o la Ley Orgánica de Crédito Público la cual debe servir de marco normativo a las leyes específicas de operaciones de crédito público.

Ahora bien, dispone la misma norma que las leyes orgánicas que la Asamblea Nacional haya calificadas como tales leyes orgánicas, y respecto de las cuales, por tanto, debe admitir el proyecto por el voto de las 2/3 partes de los integrantes presentes antes de iniciarse su discusión, deben ser remitidas, automáticamente, antes de su promulgación, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico. La Sala Constitucional debe decidir la cuestión en el término de diez (10) días contados a partir de la fecha de recibo de la comunicación; y si la Sala declara que la ley no es orgánica, entonces esta perderá ese carácter.

C. *Leyes sancionadas antes de su promulgación*

El *tercero* de los mecanismos de control preventivo de la constitucionalidad es el previsto en el artículo 214 de la Constitución, en los casos de solicitud del Presidente de la República, en el lapso que tiene para promulgar las leyes. Conforme a esa norma, la Sala Constitucional debe pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una ley o de algunos de sus artículos, a solicitud del Presidente de la República, antes de la promulgación de la ley.

Se regula, así, un control de constitucionalidad de leyes sancionadas y no promulgadas, que se ha desvinculado del llamado “veto presidencial” a las leyes, que siempre implica su devolución a la Asamblea Nacional. Sobre este nuevo tipo de control constitucional, la “Exposición” indica lo siguiente:

Otra competencia de la Sala Constitucional en materia de control será la de verificar la constitucionalidad de las leyes antes de su promulgación, conforme al procedimiento establecido en el Título V Capítulo I Sección Cuarta de la Constitución, para el caso del reparo presidencial fundamentado en razones de inconstitucionalidad. En esta materia, la Asamblea Nacional Constituyente consideró inconveniente extender la legitimación para activar el mecanismo de control preventivo a otras personas con determinado

interés u órganos del Poder Público distintos al Presidente de la República. Al respecto, se tuvo en cuenta que con posterioridad a la promulgación de una ley, todas las personas tienen a su alcance la acción popular clásica del sistema de justicia constitucional venezolano y, además, la Sala Constitucional tiene el poder cautelar propio de toda Corte o Tribunal Constitucional en derecho comparado, en virtud del cual puede dictar cualquier medida que fuera necesaria para proteger los derechos humanos y garantizar la integridad de la Constitución.

Debe señalarse, en todo caso, que en nuestro país se ha regulado tradicionalmente el veto presidencial a las leyes, ahora regulado en el artículo 214 de la Constitución, de manera que una vez que una Ley se ha sancionado, el Presidente de la Asamblea Nacional debe remitirla al Presidente de la República para su promulgación. El Presidente, dentro del lapso de diez (10) días que tiene para la promulgación puede, con acuerdo del Consejo de Ministros, solicitar a la Asamblea Nacional, mediante exposición razonada, que modifique alguna de las disposiciones de la ley o levante la sanción a toda ley o parte de ella. En esos casos, la Asamblea debe decidir acerca de los aspectos planteados por el Presidente por mayoría absoluta de los diputados presentes y le remitirá la ley para su promulgación. En este caso, el Presidente debe proceder a promulgar la ley dentro de los cinco (5) días siguientes a su recibo, sin poder formular nuevas observaciones.

En la Constitución de 1961, sin embargo, se disponía que cuando el veto presidencial se hubiese fundado en la inconstitucionalidad de la ley, entonces, dentro del término que tenía para promulgar la ley luego de su devolución al Congreso, podía acudir a la Corte Suprema de Justicia, solicitando su decisión acerca de la inconstitucionalidad. Este sistema de control preventivo estaba ligado al veto presidencial y debía pasar primero por la devolución de la ley al Congreso, con base en argumentos de inconstitucionalidad (art. 173).

En la Constitución de 1999, sin embargo, este sistema se cambió radicalmente, y el artículo 214 si bien regula el veto presidencial, luego, en párrafo aparte, establece lo siguiente:

Quando el Presidente o Presidenta de la República considere que la ley o alguno de sus artículos es inconstitucional solicitarán el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma. El Tribunal Supremo de Justicia decidirá en el término de quince días contados desde el recibo de la comunicación del Presidente o Presidenta de la República. Si el Tribunal negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere en el lapso anterior, el Presidente o Presidenta de la República promulgará la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento de dicho lapso.

Conforme a esta norma, la posibilidad de que el Presidente de la República someta al pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia la inconstitucionalidad de una ley sancionada que se le haya enviado para su promulgación, no está ligada al veto presidencial ante la Asamblea, sino que en el lapso de diez (10) días que tiene para su promulgación, puede dirigirse directamente al Tribunal Supremo, sin devolverla a la Asamblea Nacional.

Debe indicarse, además, que en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente no se consideró, en forma alguna, la cuestión de que la iniciativa para controlar la constitucionalidad de las leyes sancionadas, aún no promulgadas, pu-

diera extenderse expresamente a “otras personas con determinado interés u órganos del Poder Público distintos al Presidente de la República”. No es correcta, por tanto la apreciación de la “Exposición de Motivos” cuando indica que la “Asamblea Nacional Constituyente consideró inconveniente” realizar tal extensión pues simplemente ello nunca fue planteado ni discutido¹²¹⁶.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo, por otra parte, ha sido enfática en considerar que la revisión de la constitucionalidad de los proyectos de leyes a solicitud del Presidente de la República, sólo puede referirse a las leyes nacionales y no a las leyes estatales, no pudiendo las Constituciones de los Estados atribuir una competencia a la Sala Constitucional para efectuar esa revisión de constitucionalidad en relación con las leyes estatales¹²¹⁷.

4. *La revisión obligatoria de la constitucionalidad de los Decretos de Estado de Emergencia*

De acuerdo con el artículo 339 de la Constitución, el Decreto que declare el Estado de Excepción debe, en todo caso, ser presentado por el Presidente de la República a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, para que se pronuncie sobre su inconstitucionalidad. Por ello, el artículo 336 le atribuye a la Sala, competencia expresa para:

6. Revisar, en todo caso, *aun de oficio*, la constitucionalidad de los decretos que declaren estados de excepción dictados por el Presidente o Presidenta de la República.

Sobre este supuesto de control de constitucionalidad, la “Exposición” indica que:

En lo que se refiere a la protección de los derechos humanos, la Sala Constitucional tendrá importantes funciones. En primer lugar, con el objeto de reforzar la protección de los derechos humanos reconocidos y garantizados expresa o implícitamente en la Constitución, se acoge un mecanismo consagrado en alguna Constitución de América Latina, en virtud del cual la Sala Constitucional debe, en todos los casos y aun de oficio, controlar la constitucionalidad de los decretos que declaren estado de excepción. Esta será la única competencia que podrá ejercer de oficio la Sala Constitucional y ello por tratarse de la protección de los derechos humanos, razón por la cual se ha previsto expresamente en texto constitucional.

En efecto, esta atribución de control de constitucionalidad obligatorio, también es una novedad introducida por la Constitución de 1999, conforme al antecedente

1216 No se entiende, por tanto, la argumentación que hace José Vicente Haro en este tema. Está bien que él considere inconveniente tal extensión, pero ello no autoriza a que pueda deducirse que “la Asamblea Nacional Constituyente” haya debatido este asunto y lo haya considerado “inconveniente” lo cual, insistimos, ni siquiera fue planteado. Véase José Vicente Haro, “La justicia constitucional...” *loc. cit.*, pp. 181 a 183.

1217 Véase sentencia N° 194 de 15-2-2001 (Caso: *Control preventivo de constitucionalidad sobre el Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Especial de Conservación, Administración y Aprovechamiento de la Vialidad del Estado Trujillo*) en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 416 y ss. (En prensa).

de Colombia (art. 241, ord. 7); con el agregado, en nuestro país, de la posibilidad de ejercicio de esta atribución por la Sala, de oficio. Se trata, en efecto, del único supuesto constitucional en el cual la Sala puede actuar de oficio.

En ejercicio de este control, la Sala Constitucional puede pronunciarse no sólo sobre la constitucionalidad de los decretos que declaren el estado de excepción, sino sobre la constitucionalidad del contenido del decreto conforme a lo dispuesto en los artículos 337 y siguientes de la Constitución. En particular, la Sala debe verificar, al decretarse el estado de excepción y restringirse alguna garantía constitucional, si el decreto contiene, por ejemplo, efectivamente, la necesaria *regulación* “del ejercicio del derecho cuya garantía se restringe” (art. 339).

5. *El recurso de interpretación constitucional*

Entre las competencias de la Sala Constitucional como Jurisdicción Constitucional, debe mencionarse la atribución que tiene para conocer de recursos abstractos de interpretación de la Constitución, que la propia Sala ha creado mediante la interpretación que le ha dado al artículo 335 de la Constitución, que atribuye al Tribunal Supremo el carácter de ser “máximo y último intérprete de la Constitución”.

En efecto, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, el artículo 42, ordinal 24 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia atribuía competencia a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema para interpretar los “textos legales, en los casos previstos en la Ley”. En esa misma tradición, la Constitución de 1999 estableció como competencia del Tribunal Supremo de Justicia, el “conocer de los recursos de interpretación sobre el contenido y alcance de los textos legales”, pero “en los términos contemplados en la ley” (artículo 266, ordinal 6º), atribución que debe ser ejercida “por las diversas Salas conforme a lo previsto en esta Constitución y en la ley” (único aparte, artículo 266 C). Por tanto, mientras se dicte una nueva ley que regule las funciones del máximo tribunal, la Sala Político Administrativa es la que debe seguir conociendo de este especial recurso de interpretación de textos legales, de conformidad con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, a pesar de que el ordenamiento jurídico venezolano sólo regula este recurso de interpretación de textos legales, sin embargo, la Sala Constitucional creó un recurso autónomo de interpretación de las normas constitucionales,¹²¹⁸ no

1218 Véase en general, Ángela Figueruelo, “Consideraciones en torno al recurso de interpretación constitucional”, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 4 (enero-julio), Editorial Sherwood, Caracas, 2001, pp. 261-274; Cosimina Pellegrino Pacera, “La interpretación de la Constitución de 1999 por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: ¿Existe un recurso autónomo de interpretación constitucional? (A raíz de la sentencia de fecha 22 de septiembre de 2000)”, en *Libro Homenaje a Enrique Tejera París, Temas sobre la Constitución de 1999*, Centro de Investigaciones Jurídicas (CEIN), Caracas, 2001, pp. 291 a 332; Arcadio Delgado Rosales, “El recurso de interpretación en la Constitución de 1999” en *Revista de derecho del Tribunal Supremo de Justicia*, N° 2, Caracas, 2000, pp. 243 a 247; Marianella Villegas Salazar, “Comentarios sobre el recurso de interpretación constitucional en la Jurisprudencia de la Sala Constitucional”, *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 417-425.

previsto constitucional ni legalmente, basándose para ello en el artículo 26 de la Constitución que consagra el derecho de acceso a la justicia, del cual dedujo que si bien dicha acción no está prevista en el ordenamiento jurídico, tampoco está prohibida y, por lo tanto, resolviendo en Sentencia No 1077 de 22 de septiembre de 2000 (Caso: *Servio Tulio León Briceño*) que:

Cualquiera con interés jurídico puede solicitar la interpretación de la ley conforme a las previsiones legales, y también la interpretación de la Constitución, para así obtener una sentencia de mera certeza sobre el alcance y contenido de las normas constitucionales; acción que sería de igual naturaleza que la de interpretación de la ley¹²¹⁹.

La Sala, para llegar a tal conclusión, adujo que:

Para acceder a la justicia se requiere que el accionante tenga interés jurídico y que su pretensión esté fundada en derecho y, por tanto, no se encuentre prohibida por ley, o no sea contraria a derecho. No es necesario que existan normas que contemplen expresamente la posibilidad de incoar una acción con la pretensión que por medio de ella se ventila, bastando para ello que exista una situación semejante a las prevenidas en la ley, para la obtención de sentencias declarativas de mera certeza, de condena, o constitutivas. Este es el resultado de la expansión natural de la juridicidad.

De ello concluyó la Sala Constitucional que “no requieren los ciudadanos de leyes que contemplen, en particular, el recurso de interpretación constitucional, para interponerlo”¹²²⁰.

Sobre este recurso de interpretación, la Sala Constitucional ha dicho que a través del mismo, la Sala:

Precisará el núcleo de los preceptos, valores o principios constitucionales, en atención a dudas razonables respecto a su sentido y alcance, originadas en una presunta antinomia u oscuridad en los términos, cuya inteligencia sea pertinente aclarar por este órgano, a fin de satisfacer la necesidad de seguridad jurídica –sin que queden excluidos de por sí otros sentidos o alcances que la cultura política y jurídica o la ética pública desarrollen-. Su fin, pues, es esclarecedor y completivo y, en este estricto sentido, judicialmente creador; en ningún caso legislativo. Consiste primordialmente en una mera declaración, con efectos vinculantes sobre el núcleo mínimo de la norma estudiada o sobre su “intención” (comprensión) o extensión, es decir, con los rasgos o propiedades que se predicán de los términos que forman el precepto y del conjunto de objetos o de dimensiones de la realidad abarcadas por él, cuando resulten dudosos u oscuros, respetando, a la vez, la concentración o generalidad de las normas constitucionales. Dicho carácter concentrado, que debe quedar incólume, más que un defecto es una ventaja de las normas constitucionales, es la condición de su operatividad y su adaptabilidad en el tiempo en razón de la dialéctica social.

Por lo tanto, en atención al carácter concentrado del control constitucional, es decir, siendo comprensivas muchas de sus normas de decisiones políticas fundamentales (en la terminología de Carl Schmitt), de determinaciones de fines del Estado o principios

1219 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 83, (julio-septiembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 247 y ss.

1220 Este criterio fue luego ratificado en sentencias N° 1347 de fecha 09-11-2000 en *Revista de Derecho Público* N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 264 y ss.; N° 1378 de 21-11-00, y N° 457 de 05-04-01, entre otras.

rectores de la política social o económica -al modo en que los han definido los constitucionalistas alemanes-, son, por ello, susceptibles de múltiples desarrollos; y en consideración de la posición de máximo intérprete constitucional del órgano de control, se deduce que las interpretaciones de esta Sala Constitucional, en general, o las dictadas en vía de recurso interpretativo, se entenderán vinculantes respecto al núcleo del caso estudiado, todo ello en un sentido de límite mínimo, y no de frontera intraspasable por una jurisprudencia de valores oriunda de la propia Sala, de las demás Salas o del universo de los tribunales de instancia¹²²¹.

Las normas que pueden ser objeto de interpretación mediante este recurso, como también lo ha determinado la Sala Constitucional, son las que conforman el “bloque de constitucionalidad”, es decir, además de las normas contenidas en la Constitución, las de los tratados o convenios internacionales que autorizan la producción de normas por parte de organismos multilaterales, las normas generales dictadas por la Asamblea Nacional Constituyente o aquellas otras normas también de rango legal que cumplen una función constitucional¹²²².

Para que la Sala entre a conocer de un recurso de interpretación, por otra parte, se requiere la existencia de un caso concreto, a los efectos de “reservar al recurso de interpretación su verdadera justificación y evitar que se convierta en un medio indiscriminado de resolución de consultas”¹²²³.

Ahora bien, en cuanto a la legitimación activa para intentar este recurso de interpretación constitucional, la Sala Constitucional en la citada sentencia No 1077 de 22 de septiembre de 2000 estimó que el recurrente debe tener un interés particular en el sentido de que:

Como persona pública o privada debe invocar un interés jurídico actual, legítimo, fundado en una situación jurídica concreta y específica en que se encuentra, y que requiere necesariamente de la interpretación de normas constitucionales aplicables a la situación, a fin de que cese la incertidumbre que impide el desarrollo y efectos de dicha situación jurídica.

La Sala precisó que se “está ante una acción con legitimación restringida, aunque los efectos del fallo sean generales”. Por ello, la Sala señaló que “puede declarar inadmisibles un recurso de interpretación que no persiga los fines antes mencionados, o que se refiere al supuesto de colisión de leyes con la Constitución, ya que ello origina otra clase de recurso”.

En la antes mencionada sentencia N° 1077 de 22 de septiembre de 2001, la Sala Constitucional reiteró su criterio sobre la legitimación activa para intentar el recurso de interpretación señalando que el recurrente debe tener un “interés jurídico personal y directo”, el cual es:

1221 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, p. 267.

1222 Véase sentencia de la Sala Constitucional N° 278 de 19-02-2002 en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002 (En prensa).

1223 Véase sentencia N° 2651 de fecha 02-10-2003 en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003 (En prensa).

Necesario para incoar una acción de interpretación de ley, el que también se requiere para el ejercicio del recurso de interpretación de la Constitución, ya que se trata de acciones declarativas de mera certeza que tienen en común que no anulan, y que buscan en efecto semejante. En estos casos coincide el interés particular con el interés constitucional.

La finalidad de tal acción de interpretación constitucional sería una declaración de certeza sobre los alcances y el contenido de una norma constitucional, y formaría un sector de la participación ciudadana, que podría hacerse incluso como paso previo a la acción de inconstitucionalidad, ya que la interpretación constitucional podría despejar dudas y ambigüedades sobre la supuesta colisión. Se trata de una tutela preventiva.

Agregando más adelante:

La petición de interpretación puede resultar inadmisibles, si ella no expresa con precisión en qué consiste la oscuridad, ambigüedad o contradicción entre las normas del texto constitucional, o en una de ellas en particular; o sobre la naturaleza y alcance de los principios aplicables; o sobre las situaciones contradictorias o ambiguas surgidas entre la Constitución y las normas del régimen transitorio o del régimen constituyente¹²²⁴.

Adicionalmente, en otra sentencia, N° 1029 de 13-06-2001, la Sala Constitucional atemperó el rigorismo de declarar inadmisibles el recurso si no precisaba el contenido de la acción, ya que señaló que:

La solicitud deberá expresar: 1.- Los datos concernientes a la identificación del accionante y de su representante judicial; 2.- Dirección, teléfono y demás elementos de ubicación de los órganos involucrados; 3.- Descripción narrativa del acto material y demás circunstancias que motiven la acción.

En cuanto a los motivos del recurso, la Sala expresó que el recurso de interpretación tiene como objeto resolver:

Cuál es el alcance de una norma constitucional o de los principios que lo informan, cuando los mismo no surgen claros del propio texto de la Carta Fundamental; o de explicar el contenido de una norma contradictoria, oscura o ambigua; o del reconocimiento, alcance y contenido, de principios constitucionales¹²²⁵.

Debe indicarse, además, que en sentencia N° 1347, de 9 de septiembre de 2000, la Sala Constitucional delimitó aún más los contornos del recurso de interpretación constitucional, destacando los siguientes:

2.- Precisión en cuanto al motivo de la acción. La petición de interpretación puede resultar inadmisibles, si ella no expresa con precisión en qué consiste la oscuridad o ambigüedad de disposiciones, o la contradicción entre las normas del texto constitucional; o sobre la naturaleza y alcance de los principios aplicables; o sobre las situaciones contradictorias o ambiguas observadas en el análisis comparativo de la Constitución y las normas del régimen transitorio o del régimen constituyente.

1224 Caso: *Servicio Tulio León Briceño*, en *Revista de Derecho Público*, N° 83, (julio-septiembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 247 y ss.

1225 *Idem*.

3.- Será inadmisibile el recurso, cuando en sentencias de esta Sala anteriores a su interposición, se haya resuelto el punto, y no sea necesario modificarlo. Este motivo de inadmisibilidad no opera en razón de la precedencia de una decisión respecto al mismo asunto planteado, sino a la persistencia en el ánimo de la Sala del criterio a que estuvo sujeta la decisión previa.

4.- Por otro lado, esta Sala deja claramente establecido que el recurso de interpretación constitucional no puede sustituir los recursos procesales existentes ni traducirse en una acción de condena, ni declarativa, ni constitutiva, por lo que si el recurrente persigue adelantar un pronunciamiento sobre un asunto planteado ante otro órgano jurisdiccional o pretende sustituir con esta vía algún medio ordinario a través del cual el juez pueda aclarar la duda planteada, el recurso deberá ser declarado inadmisibile por existir otro recurso.

En este sentido, ya se pronunció la Sala en la sentencia mencionada en los siguientes términos:

Ahora bien, el que esta Sala, como parte de las funciones que le corresponden y de la interpretación de la ley, de la cual forma parte la Constitución, pueda abocarse a conocer una petición en el sentido solicitado por el accionante, no significa que cualquier clase de pedimento puede originar la interpretación, ya que de ser así, se procuraría opinión de la Sala ante cualquier juicio en curso o por empezar, para tratar de vincular el resultado de dichos juicios, con la opinión que expresa la Sala, eliminando el derecho que tienen los jueces del país y las otras Salas de este Tribunal de aplicar la Constitución y de asegurar su integridad (artículo 334 de la vigente Constitución), así como ejercer el acto de juzgamiento, conforme a sus criterios; lográndose así que se adelante opinión sobre causas que no han comenzado, y donde tales opiniones previas tienden a desnaturalizar el juzgamiento.

5.- Tampoco puede pretender el recurrente acumular a la pretensión interpretativa otro recurso o acción de naturaleza diferente, ya que conllevaría a la inadmisibilidad por inepta acumulación de pretensiones o procedimientos que se excluyen mutuamente. Tal sería el caso en que pretenda acumular un recurso de interpretación con un conflicto de autoridades, o que se solicite conjuntamente la nulidad de un acto de algún órgano del Poder Público –tanto en el caso que se pretenda que la decisión abarque ambas pretensiones o que las estime de forma subsidiaria-, o que promueva la interpretación de algún texto de naturaleza legal o sublegal, o la acumule con un recurso de colisión de leyes o de éstas con la propia Constitución.

6.- De igual modo, será inadmisibile la solicitud de interpretación cuando exista la convicción de que constituye un intento subrepticio de obtener resultados cuasi jurisdiccionales que desbordan el fin esclarecedor de este tipo de recursos; es decir, que lo planteado persiga más bien la solución de un conflicto concreto entre particulares o entre éstos y órganos públicos, o entre estos últimos entre sí; o una velada intención de lograr una opinión previa sobre la inconstitucionalidad de una ley. En fin, cuando lo pedido desnaturalice los objetivos del recurso de interpretación¹²²⁶.

En esa misma sentencia sobre el carácter vinculante de las interpretaciones establecidas con motivo de decidir los recursos de interpretación, la sala señaló que:

Las interpretaciones de esta Sala Constitucional, en general, o las dictadas en vía de recurso interpretativo, se entenderán vinculantes respecto al núcleo del caso estudiado, todo ello en un sentido de límite mínimo, y no de frontera intraspasable por una juris-

1226 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 270.

prudencia de valores oriunda de la propia Sala, de las demás Salas o del universo de los tribunales de instancia¹²²⁷.

6. *El control de constitucionalidad de las leyes por omisión*

Otra institución novedosa en materia de justicia constitucional que establece la Constitución de 1999, es el denominado control de la constitucionalidad de las leyes por omisión¹²²⁸. En tal sentido, el artículo 336 de la Constitución publicada el 30-12-99, atribuyó a la Sala Constitucional, competencia para:

7. Declarar la inconstitucionalidad del poder legislativo municipal, estatal o nacional, cuando hayan dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución, o las hayan dictado en forma incompleta, y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección.

En la “versión” de la Constitución publicada el 24-03-00, esta norma fue “corregida”, agregándose la expresión “de las omisiones” antes de la frase “del Poder Legislativo...”, de manera que quedase claro que la declaratoria de inconstitucionalidad, como era lógico, no se refería “al poder legislativo” sino a las “omisiones” de la Asamblea Nacional¹²²⁹. Por ello en la nueva “versión”, el ordinal comienza redactado así:

7. Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo...

En todo caso, en esta norma del ordinal 7 el artículo 336, se consagra una amplísima potestad que se ha atribuido a la Sala Constitucional y que supera el inicial antecedente portugués. En efecto, en el supuesto de la Constitución Portuguesa, la legitimación para requerir del Tribunal Constitucional el ejercicio de esta competencia la tenían el Presidente de la República, el Ombudsman o los Presidentes de las Regiones Autónomas¹²³⁰; en cambio, en el texto de la Constitución de 1999, no se establece condicionamiento alguno a la legitimación, por lo que tratándose de omisiones normativas, el mecanismo para impulsar su control podría recibir el mismo tratamiento de una acción popular.

Ahora bien, conforme a la norma citada, en 2003 la Sala Constitucional ejerció el control de constitucionalidad por omisión (en más de dos años) de la Asamblea Nacional en dictar la Ley Orgánica de Régimen Municipal, conforme lo ordenaba

1227 *Idem*.

1228 Es una institución que tiene su origen en el sistema portugués, véase Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Comparative Law*, *op. cit.*, p. 269. Véase Jesús María Casal, “La protección de la Constitución frente a las omisiones legislativas”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Edición 2003, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2003, pp. 33 a 82.

1229 Llama la atención, sin embargo, que en el trabajo de José Vicente Haro, antes citado, publicado en febrero de 2000, se haga referencia, en relación con este ordinal del artículo 336 a un texto de la Constitución que no era el publicado el 30-12-99, que era el único que estaba vigente cuando redactó su trabajo, sino a un texto que luego resultó ser el “corregido” en la “versión” de la Constitución publicado posteriormente, el 24-03-2000. Véase José Vicente Haro, “La justicia constitucional...”, *loc. cit.*, pp. 171 y 188.

1230 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Comparative Law*, *op. cit.*, p. 269.

la Constitución, pero con la peculiaridad de que ejerció dicho control de oficio, con motivo de decidir un recurso de interpretación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal preconstitucional. En efecto, en sentencia N° 3118 de 6 de octubre de 2003, la Sala consideró que así como existe un control difuso, que permite a los jueces apartarse del texto expreso de una ley, incluso de oficio, si colidiese con una norma contenida en la Constitución, la Sala Constitucional -y sólo ella- también podía declarar la inconstitucionalidad de una omisión del órgano que ejerza el poder legislativo, siempre que lo hiciese en el curso de un proceso. La Sala fundamentó su decisión así:

Es lo mismo que sucede en el control difuso: con ocasión de un juicio instaurado por demanda particular, el tribunal de la causa juzga la constitucionalidad de una norma. En este caso, se juzga la constitucionalidad de una inacción, pero también con ocasión de un proceso que surgió por recurso. En ambos supuestos el pronunciamiento puede ser de oficio, si bien el tribunal no puede ser el que funja de accionante, sino que se requiere de una inicial solicitud.

En el caso de autos, la Sala ha declarado el alcance de la disposición cuya interpretación se le solicitó, pero al hacerlo ha constatado la existencia de una omisión de la Asamblea Nacional que es contraria a la Constitución. No tiene más posibilidad que declararla y ordenar lo que sea necesario para darle fin. Otra actitud implicaría aceptación de una infracción.

Siendo ello así, se debe acotar que si bien el órgano legislativo nacional expresó en su informe las causas por las cuales aún no ha sancionado la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en criterio de la Sala, las actividades de consulta -totalmente valederas- a que hace referencia la Asamblea Nacional no justifican, por sí mismas, el retraso de la aprobación de la Ley, pues seguramente fue con esa finalidad por la que el propio constituyente de 1999 le otorgó al legislador un año para que se abocara a normar las áreas más sensibles para el desarrollo político del país, en atención al nuevo orden constitucional.

Por otra parte, en lo que respecta a lo que refirió como la actividad realizada por lo que denominó "la oposición", debe recordarle la Sala que la omisión le es atribuible al órgano legislativo como un todo, sin que pueda darse cabida a la imputación de perturbaciones que pudieran realizar fracciones de los diputados que integran ese órgano, ya que ellos en su individualidad no son reconocidos, para los fines de este mecanismo de tutela constitucional, como responsables de la omisión y, en todo caso, tal actitud, de ser cierta, pudiera llevar a responsabilidades personales; pero jamás puede ser la justificante de que la Asamblea Nacional incumpla con un mandato constituyente. Vale la pena acotar que, en todo caso, un retraso en los términos planteados bien puede ser entendido, dentro del contexto político actual del país, siempre y cuando éste se mantenga dentro de los límites de la racionalidad, pero se trata de un retraso que ya remonta a los dos (2) años y que por recaer sobre una materia que, como el propio órgano legislativo nacional acotó, representa el afianzamiento y desarrollo del Poder Municipal, que tras la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ha encontrado sensibles modificaciones, exigen sean desarrolladas con prontitud por la legislación, dado que la normativa preconstitucional en esta materia se hace cada vez más insuficiente¹²³¹.

Con base en lo expuesto, la Sala Constitucional en ese caso, declaró que la falta de sanción de la ley sobre régimen municipal dentro del plazo previsto en la Disposición

1231 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003 (En prensa).

Transitoria Cuarta de la Constitución constituía una violación del Texto Fundamental, a la que debía dársele pronta terminación; y en atención a ello, la Sala ordenó a la Asamblea Nacional preparar, discutir y sancionar, dentro del plazo máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación del fallo, una ley sobre régimen municipal que se adaptase a las previsiones del Capítulo IV del Título IV de la Constitución y, en especial, a los principios contenidos en su artículo 169.

La Sala Constitucional, por otra parte, ha conocido del recurso por omisión de sus funciones por la Asamblea Nacional, pero no en la demora en dictar leyes, sino en realizar nombramientos que debe hacer conforme a la Constitución. Así ocurrió respecto del nombramiento de los miembros (rectores) del Consejo Nacional Electoral ante la omisión de la Asamblea, pero con la peculiaridad de que no sólo se la declaró como inconstitucional, sino que la Sala se sustituyó en el ejercicio de tal atribución. En efecto, luego de que la designación de los titulares del Consejo Nacional Electoral no se pudo realizar por la Asamblea Nacional, por haber podido lograr los acuerdos políticos necesarios que aseguraran la mayoría calificada que exige la Constitución para tales nombramientos, la Sala Constitucional mediante sentencia de 25 de agosto de 2003, una vez verificado que hasta esa fecha la Asamblea Nacional no había designado a los rectores del Poder Electoral, y estando dentro del lapso que la Sala misma se fijó para hacer la designación, procedió a hacerlo previas las siguientes consideraciones:

1º) Como se trata de un nombramiento provisional no previsto en la Ley Orgánica del Poder Electoral, pero que atiende al mantenimiento de la supremacía constitucional, ante el vacío institucional producto de la omisión del nombramiento de los rectores electorales, la Sala, en lo posible, aplicará la Ley Orgánica del Poder Electoral con las variables necesarias derivadas de la naturaleza de las medidas provisorias.

2º) La Sala toma en cuenta el acucioso trabajo del Comité de Postulaciones Electorales, quien recibió 408 postulaciones y las redujo, previo análisis de las mismas, a 200, y luego a 115, que fueron sometidas a un proceso público de objeciones, finalizado el cual el número de postulados aceptados quedó reducido a 86, de los cuales 63 personas fueron propuestas por la sociedad civil.

En las designaciones, la Sala nombrará rectores principales o suplentes a las personas que postuló la sociedad civil, el Poder Ciudadano y las Universidades Nacionales que pudieron hacerlo; ello sin menoscabo de su poder para la elección de personas fuera de los cuales fueron candidateados.

3º) La Sala garantiza, al Poder Electoral que ella nombre en forma provisoria, la mayor autonomía, tal como corresponde a uno de los Poderes Públicos.

El órgano rector del Poder Electoral, conforme al artículo 293.1 constitucional, podrá desarrollar la normativa que le asigna la Ley Orgánica del Poder Electoral, elaborar los proyectos de leyes que le corresponden con exclusividad conforme a las Disposición Transitoria Tercera de la citada Ley, y presentarlas ante la Asamblea Nacional.

Corresponde al Poder Electoral la normativa tendente a la reglamentación de los procesos electorales y los referendos, en desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Electoral, en particular la que regula las peticiones sobre los procesos electorales y referendos, así como las condiciones para ellos, la autenticidad de los peticionarios, la propaganda electoral, etc, así como resolver las dudas y vacíos que susciten las leyes electorales.

4º) Dentro de la autonomía del Poder Electoral, los órganos de dicho Poder señalarán los términos para cumplir sus cometidos.

5º) Con el fin de facilitar la integración del Consejo Nacional Electoral y sus órganos subordinados, la Sala procede a designar en esta sentencia, su composición, así como la del Consejo de Participación Política, el cual de manera provisoria y ante el vacío constitucional, funcionará como un ente consultivo del Poder Electoral. Para este último nombramiento, la Sala tomó en cuenta las consultas que se hicieron a los partidos políticos representados en la Asamblea Nacional y que se llevaron a cabo en el Tribunal¹²³².

Partiendo de estas consideraciones, sin embargo, la Sala Constitucional no se limitó a suplir la abstención de la Asamblea Nacional nombrando a los rectores del Consejo Nacional Electoral, sino que extralimitándose en sus funciones y limitando injustificada e ilegítimamente la autonomía del Consejo Nacional Electoral como órgano rector de dicho Poder Público, procedió a nombrar directamente a todos los funcionarios directivos del organismo, competencia que no correspondía a la Asamblea Nacional (sino al propio Consejo Nacional Electoral que estaba nombrando) y respecto de cuyo ejercicio no se había producido omisión alguna que pudiera justificar tales nombramientos. En efecto, en la sentencia, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Electoral, la Sala además de nombrar a los rectores principales y sus respectivos; y además, designó al Presidente y Vicepresidente del cuerpo, lo que correspondía al mismo; al Secretario y al Consultor Jurídico del Consejo Nacional Electoral; a los integrantes de los órganos subordinados: Junta Nacional Electoral; Comisión de Registro Civil y Electoral; Comisión de Participación Política y Financiamiento; y a miembros de un Consejo de Participación.

7. *El control de la vigencia de las leyes mediante el “recurso de colisión”*

Conforme a una tradicional competencia que tenía la antigua Corte Suprema de Justicia (art. 215, ord. 5º de la Constitución de 1961), el artículo 336 de la Constitución de 1999 le atribuye al Tribunal Supremo competencia para:

8. Resolver las colisiones que existan entre diversas disposiciones legales y declarar cuál de éstas debe prevalecer.

Este mecanismo de control, antes que un control de constitucionalidad, es un control respecto de la vigencia de la ley en casos de derogación tácita. Por ello, “no se puede pretender que a través de este mecanismo se resuelvan cuestiones de inconstitucionalidad”¹²³³.

En efecto, en los casos en los cuales se dicte una ley que contrarie las disposiciones de otra ley, sin que contenga una derogación expresa, si la derogación tácita no es evidente pueden plantearse situaciones en las cuales las dos leyes pueden considerarse aplicables. En estos supuestos, el Tribunal Supremo debe resolver la colisión que pueda existir entre dos disposiciones legales que intentan regular el mismo supuesto en forma diferente por lo que las mismas se encontrarían en con-

1232 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003 (En prensa).

1233 Véase sentencia N° 265 de 25-04-2000 en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 146.

flicto¹²³⁴, y declarar cuál de ellas debe prevalecer, lo que implica considerar como derogada la que no prevalece.

Sobre este recurso, la Sala Constitucional ha ratificado la doctrina jurisprudencial que había sentado la Sala Plena de la antigua Corte Suprema de Justicia en sentencia de 31 de octubre de 1995 (Caso: *Alí José Venturini B.*), la cual transcribió en sentencia N° 265 de 25 de abril de 2000, en la cual se dispuso:

Desde el punto de vista del derecho adjetivo, el fallo señaló:

1. La Corte conoce del mismo a instancia de parte interesada, tal como lo prevé el artículo 82 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. (...).
2. Se trata de un verdadero y propio recurso, en el sentido de que se solicita a la Corte se dirima un conflicto planteado por la preexistencia de normas que aparentemente coliden.
3. No existe un procedimiento expresamente previsto, (...) por lo cual rige para su decisión lo previsto en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Desde un punto de vista material, delineó los objetivos de este recurso:

Que la Corte resuelva el conflicto planteado entre diversas disposiciones legales y que efectuado lo anterior, la Corte declare cuál ha de prevalecer. (...)

El recurso alude a la situación en la cual dos disposiciones intenten regular el mismo supuesto en forma diferente con lo cual las mismas se encontrarían en conflicto.

Esta norma atributiva de competencia contenida en el citado ordinal 6° del artículo 42 implica la facultad de este Alto Tribunal de determinar si existe contraste entre dos normas jurídicas en forma tal que la aplicación de una de ellas implique la violación de su sentido y alcance y, en el caso dado de que tal fuese la situación, determinar cuál ha de predominar en base a los criterios hermenéuticos que utilice.

De lo anterior se deduce que la colisión de normas parte de la existencia de diferentes disposiciones que estén destinadas a regular en forma diferente una misma hipótesis. De allí que, este recurso implica la aplicación de los siguientes criterios interpretativos:

- a) Puede plantearse cuando la presunta colisión se da entre cualquier tipo de normas, e incluso tratarse de diferentes disposiciones de un mismo texto legal.
- b) El conflicto de normas se manifiesta cuando la aplicación de una de las normas implica la violación del objeto de la otra norma en conflicto; o bien, cuando impide la ejecución de la misma.
- c) No se exige que exista un caso concreto de conflicto planteado, cuya decisión dependa del predominio de una norma sobre otra; sino que el conflicto puede ser potencial, es decir, susceptible de materializarse en cualquier momento en que se concreten las situaciones que las normas regulan.
- d) No debe confundirse este recurso con el de interpretación, previsto en el numeral 6 del artículo 266 de la Constitución de 1999 y en el ordinal 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia¹²³⁵.

1234 Véase sentencia N° 356 de 11-05-2000 en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 147.

1235 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 146-147. Esta doctrina ha sido ratificada en la sentencia de la Sala

Por último, en cuanto al procedimiento aplicable para la tramitación del recurso, la Sala Constitucional ha dispuesto en sentencia N° 889 de 31 de mayo de 2001 (Caso: *Recurso de colisión entre algunos artículos del Decreto con rango y fuerza de Ley de Arrendamientos Inmobiliarios y otras leyes*), que el procedimiento más conveniente a aplicar para la tramitación de este recurso conforme a su naturaleza, es el que se encuentra previsto para los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos generales, con exclusión de la etapa probatoria a que se refiere el artículo 117 *eiusdem* y sin relación ni informes, de conformidad con lo establecido en el artículo 135 *ibidem*, por tratarse de un asunto de mero derecho. En consecuencia, el procedimiento que ha dispuesto la Sala que en lo sucesivo se debe aplicar en estos casos es el siguiente:

1° Presentado el recurso ante la Secretaría de esta Sala, se dará cuenta del mismo y se remitirá al Juzgado de Sustanciación;

2° El Juzgado de Sustanciación decidirá acerca de su admisión dentro de las tres audiencias siguientes a la del recibo del expediente.

3° En el auto de admisión se dispondrá, conforme a lo establecido en el artículo 116 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia notificar por oficio al Presidente del órgano que haya dictado los actos normativos objeto del recurso y al Fiscal General de la República, si éste no lo hubiera interpuesto. También podrá ordenarse la notificación del Procurador General de la República en caso de estar involucrados los intereses patrimoniales de la República.

4° Practicadas las notificaciones ordenadas en el auto de admisión, el Juzgado de Sustanciación procederá a remitir el expediente a la Sala, la cual designará el Ponente.

5° Designado el ponente, la Sala decidirá el recurso dentro de los treinta (30) días siguientes, a menos que la complejidad y naturaleza del asunto exija mayor lapso.

6° No habrá lugar a etapa probatoria alguna ni a relación de la causa ni informes¹²³⁶.

8. *La resolución de controversias constitucionales entre los órganos del Poder Público*

El Tribunal Supremo, en Sala Constitucional, también tiene competencia, conforme al artículo 336, para:

9. Dirimir las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos del Poder Público.

Sobre esta competencia, la “Exposición de Motivos” de la Constitución precisa lo siguiente:

La Constitución establece como competencia de la Sala Constitucional resolver las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos que

Constitucional N° 889 de 31 de mayo de 2001 (Caso: *Recurso de colisión entre algunos artículos del Decreto con rango y fuerza de Ley de Arrendamientos Inmobiliarios y otras leyes*), en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, p. 52.

1236 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, p. 53.

ejercen el Poder Público. Al respecto, destacan dos elementos esenciales; en primer lugar, que se trata de controversias entre cualesquiera de los órganos que la Constitución prevé en la distribución horizontal o vertical del Poder Público y, en segundo lugar, que deben tratarse de controversias constitucionales, es decir, de aquellas cuya decisión depende del examen, interpretación y aplicación de normas constitucionales, tales como las que se refieren al reparto competencial entre los diferentes órganos del Estado, especialmente, las que distribuyen el poder en los niveles nacional, estatal y municipal. De esta forma, todas aquellas controversias constitucionales entre la República y alguno de los estados o municipios, es decir, entre el poder central y el descentralizado territorialmente, serán resueltas por la Sala Constitucional dentro del procedimiento que se establecerá en la ley orgánica respectiva. En todo caso, esta atribución tiene por objeto que la Sala Constitucional como garante y máximo defensor de los principios consagrados en el Texto Fundamental ajuste la actuación de los órganos que ejercen el Poder Público, al cauce constitucional.

Por tanto, esta competencia de orden constitucional tiene por objeto resolver las controversias entre los órganos del Poder Público, tanto en su distribución vertical (República, Estados y Municipios), como en su división horizontal a nivel nacional (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Ciudadano, Poder Electoral) y a nivel estatal y municipal (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo); entendiéndose por controversia, “aquella situación en la cual dos o más personas, discuten larga y reiteradamente, conteniendo y alegando razones contra el parecer de otro sobre intereses contrapuestos”¹²³⁷.

El objetivo de esta competencia de la Sala Constitucional, en definitiva, es “la protección de la estructura institucional del Estado y su régimen competencial, con el propósito de corregir las eventuales invasiones por parte de algún órgano del Poder Público en la esfera de competencias de otro”¹²³⁸.

Es decir, se trata de resolución de controversias sobre atribuciones *constitucionales* entre los órganos del Poder Público; que son distintas a las controversias administrativas que se suscitan entre la República, los Estados, Municipios u otro ente público, las que competen ser resueltas por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo (art. 266, ord. 4°), como Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En consecuencia, por ejemplo, es evidente que un conflicto de competencia entre jueces para conocer de una acción de amparo, no puede atraer la competencia atribuida a la Sala Constitucional conforme al ordinal 9° de artículo 336 de la Constitución. Sin embargo, en una forma realmente inexplicable, la Sala Constitucional lo consideró así en sentencia N° 7 del primero de febrero de 2000, lo que originó un acertado voto salvado del Magistrado Héctor Peña Torrelles en el cual expuso que esta competencia para resolver conflictos entre entes públicos “está referida a la

1237 Véase sentencia de la Sala Político Administrativa N° 1819 de 08-08-2000 (Caso: *René Molina vs. Luis Miquilena*), en *Revista de Derecho Público*, N° 83, (julio-septiembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 267. Véase en general, Véase Gilberto Alejandro Guerrero-Rocca, “Controversias constitucionales y conflictos de autoridad: Una necesaria distinción”, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 7, enero-junio 2003, Editorial Sherwood, Caracas, 2003, pp. 137 a 159.

1238 Véase sentencia Sentencia N° 1937 de 2003 de la Sala Constitucional (Caso: *Controversia constitucional entre el Alcalde del Municipio Píritu del Estado Falcón y el Concejo Municipal de dicha entidad político territorial*) en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003 (En prensa).

solución de las controversias de índole político-territorial o relativa a las competencias constitucionales entre los órganos previstos en la Constitución”. En criterio del Magistrado “la legitimación para interponer esta solicitud *está restringida a los titulares de los órganos susceptibles de entrar en conflicto; y en ningún caso ha sido concebida esta vía en la jurisdicción constitucional para dirimir controversias intersubjetivas entre particulares*, ni entre éstos y los órganos públicos, para los cuales el ordenamiento jurídico ha establecido distintas vías judiciales, dentro de las que se encuentra la acción de amparo”; pero en relación con el asunto decidido por la Sala, expresó:

Confunde el fallo la competencia para dirimir conflictos entre órganos del poder público con la acción de amparo, partiendo de una errada interpretación de los antecedentes que la jurisprudencia patria ha sentado de forma evolutiva a las distintas vías para dirimir conflictos entre entes públicos. No es esta una competencia que haya nacido con la Constitución de 1999, que pueda interpretarse como una norma que permita resolver cualquier asunto donde esté involucrado uno o más entes del Estado. La Constitución de 1961 y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contemplaban estas vías jurisdiccionales, atribuyéndoselas a la Sala Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, distinguiéndose distintas modalidades de controversias, atendiendo en unos casos a los órganos en conflicto y en otros casos al objeto de la controversia. La idea siempre fue lograr resolver las dificultades en el cumplimiento de las competencias entre los distintos entes políticos u órganos administrativos o la delimitación de los territorios entre los entes político territoriales. Otra categoría de conflictos se suscitaba en materia de legitimidad de las autoridades cuando existían varias que se atribuían una misma investidura.

La Constitución de 1999 dio un paso de avanzada al distinguir los conflictos de índole constitucional de los conflictos administrativos, atribuyendo competencias a las Salas Constitucional y Político-Administrativa respectivamente, atendiendo a la naturaleza de la competencia de cada una de estas Salas. De esta forma, el sistema de competencias toma coherencia ya que, para resolver conflictos constitucionales entre los entes públicos, es necesario hacer una interpretación de la Constitución, a fin de determinar cuál de los órganos en conflicto tiene atribuida una función y cuál estaría eventualmente usurpando funciones de otros entes; en este casos se le otorgó la competencia a la Sala Constitucional. En el mismo sentido, las controversias administrativas se producen con ocasión de la interpretación de las normas de rango infraconstitucional, que por su naturaleza corresponde controlar a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y el Constituyente se la ha atribuido a su más alto Tribunal que es la Sala Político-Administrativa.

Ahora bien, la Sala Político Administrativa ha puntualizado que “no todo conflicto político o de intereses es una controversia, ya que esta se da solo cuando el conflicto llega a un estado de reclamo conocido por el otro, esto es, mediante el conocimiento formal por uno de la afirmación o negación de la pertenencia o dependencia de un interés que otro se atribuye o rechaza”; en consecuencia:

De allí que pueda afirmarse que para que exista una controversia es necesario que ambas partes estén en conocimiento de las respectivas posiciones de la otra, esto es, que las partes antagónicas hayan entrado en estado de discusión... En tal sentido, debe entenderse que para que exista una controversia en términos de la norma constitucional, es necesario que la parte que plantea una pretensión relativa a la misma, deba partir de su existencia previa, en el sentido de probar la existencia de una relación de discusión entre las partes, manifestada mediante el conocimiento que una de ellas

entre las partes, manifestada mediante el conocimiento que una de ellas haya hecho a la otra sobre las diferencias existentes entre las mismas.

En tal sentido, solo existe controversia jurídica, como presupuesto para el ejercicio de la jurisdicción a que se refiere las competencias del Tribunal Supremo en relación al tema que nos ocupa, cuando el conflicto del cual aquella es una especie, en términos jurídicos, este listo, esto es, que se trate de una controversia y como tal, previa.

Ello significa que las discusiones, declaraciones verbales, entrevistas y otros modos de expresar opiniones o criterios, si bien, incluíbles en el concepto de conflictos por formar parte de sus manifestaciones, especialmente, en los de tipo político, no constituyen en si controversias, ya que estas, se refieren a actos, disposiciones, propuestas formalmente entre dos sujetos sobre su desavenencia razonada sobre un determinado asunto.

En tal sentido, entiende esta Sala, que previamente ante la interposición de cualquier pretensión en relación a las atribuciones constitucionales del Tribunal Supremo de Justicia para dirimir controversias ya constitucionales o administrativas, debe existir entre las partes un acto formal mínimo de comunicación y dialogo razonado previo sobre el asunto que va a ser objeto de la materia a dirimir en el ulterior proceso. De no existir tal acto, no hay controversia que pueda ser objeto de pretensión cognoscible por esta Sala, en virtud de que el asunto objeto de debate no esta listo para su conocimiento, ya que tratándose de controversias entre órganos del Poder Público, el sistema de chequeos y balances entre los órganos del Poder Público, responde primariamente a temas cuya solución exige en forma previa, un mecanismo de negociación y consulta entre las partes, so pena de mantenerse como conflicto político, y como tal, excluido del conocimiento jurisdiccional de este Tribunal Supremo de Justicia¹²³⁹.

Por otra parte, en cuanto a la distinción entre las controversias constitucionales y las controversias administrativas a los efectos de las competencias de la Sala Constitucional o de la Sala Administrativa, la Sala Político Administrativa ha expuesto lo siguiente:

De allí que podamos afirmar que cuando determinados sujetos adoptan decisiones que no le corresponden *ex suprema lege* o según el ordenamiento sub-constitucional y correlativamente, esas decisiones competen a otro de dichos sujetos, quedando planteado el conflicto objetivamente, el cual será constitucional en el primer caso o administrativo en el segundo, creándose el substrato que subyace a la transformación del conflicto político a la controversia constitucional o administrativa, mediante la debida postulación entre dichos sujetos de conocimiento discrepante del otro y, una vez formulada tal postulación transformadora del conflicto en controversia, queda investido el Tribunal Supremo de Justicia, del poder jurisdiccional para dirimirlo.

Una vez transformado el conflicto político en controversia jurídica, corresponderá al Tribunal decidir a que sujeto corresponden las atribuciones ya constitucionales o administrativas controvertidas, trátase de la adopción de decisiones asumiendo atribuciones, de indebida asunción de atribuciones o de actos ejecutados por invasión de atribuciones.

En nuestro sistema conflictual se persigue restablecer el equilibrio constitucional o subconstitucional alterado, cualquiera que fuera el modo de dicha alteración, siempre que se produzca una situación sin salida, manifestada por la reciproca comunicación de la discrepancia que transforma el conflicto en controversia, por el indebido ejercicio de

1239 Véase sentencia N° 1819 de 08-08-2000 (Caso: *René Molina vs. Luis Miquilena*) en *Revista de Derecho Público*, N° 83, (julio-septiembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 267.

competencias o del no ejercicio de atribuciones, que en última instancia señala al Tribunal Supremo de Justicia para pronunciar la decisión que coloque a cada sujeto en su lugar.

De allí que un conflicto será administrativo, cuando planteada una discusión razonada entre órganos o entes públicos, con el carácter de controversia, los sujetos no sean órganos con atribuciones y diseño organizacional consagrado en la propia Constitución y *el thema decidendum* se refiera a atribuciones y competencias de consagración subconstitucional¹²⁴⁰.

Por último, en cuanto a los requisitos de admisibilidad de la acción de resolución de conflictos entre órganos del Poder Público, la Sala Constitucional, mediante sentencia N° 3191 de 11 de diciembre de 2002, estableció los siguientes criterios de inadmisibilidad de la acción, cuando se de alguno de los siguientes supuestos:

1. Cuando el accionante sea una persona distinta a un ente que ejerza potestades de Poder Público Constitucional.
2. En caso de que el conocimiento de la acción competa a otro tribunal. Deja así esta Sala claramente establecido que la acción de conflicto constitucional no sustituye los recursos procesales existentes, de modo que resultará inadmisibile si el recurrente persigue adelantar un pronunciamiento sobre un asunto planteado ante otro órgano jurisdiccional o pretende sustituir algún medio ordinario a través del cual el juez pueda solventar la controversia...
3. Cuando se acumulen acciones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles;
4. Cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible;
5. Si contiene conceptos ofensivos o irrespetuosos o es de tal modo ininteligible o contradictoria que resulte imposible su tramitación;
6. Cuando sea manifiesta la falta de representación que se atribuya el actor.
7. Cuando en sentencias de esta Sala, anteriores a su interposición, se haya resuelto el punto, y no sea necesario modificarlo. Este motivo de inadmisibilidad no opera en razón de la precedencia de una decisión respecto al mismo asunto planteado, sino a la persistencia en el ánimo de la Sala del criterio sustentado en la decisión previa¹²⁴¹.

9. *La revisión de las sentencias dictadas por los tribunales de instancia en cuestiones de constitucionalidad*

Por último, el artículo 336 de la Constitución en el texto publicado el 30-12-99 atribuía a la Sala Constitucional, competencia para:

10. Revisar las sentencias de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República, en los términos establecidos por la ley orgánica respectiva.

1240 Véase sentencia de la Sala Política Administrativa N° 1819 de 08-08-2000 (Caso: *René Molina vs. Luis Miquilena*), en *Revista de Derecho Público*, N° 83, (julio-septiembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 270.

1241 Sentencia N° 3191 de 11-12-2002, en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002 (En prensa).

En la nueva “versión” de la Constitución publicada el 24-03-2000, el encabezamiento de esta norma aparece redactada así:

9. Revisar las sentencias *definitivamente firmes* de amparo constitucional...

Es decir, se agregó al texto constitucional en su “versión” del 24-03-2000 una frase de contenido jurídico preciso, como es la de calificar las sentencias objeto de revisión, como las que sean *definitivamente firmes*.

A. *La revisión constitucional no es una apelación ni una consulta*

Sobre esta norma, debe comenzarse señalando que, por supuesto, la misma no se configuraba ni se configura como la de una apelación ni como la de una segunda instancia general en la materia. Se trata de una competencia excepcional para que la Sala Constitucional pueda revisar, a su juicio y discreción, mediante un recurso extraordinario¹²⁴² que se puede ejercer contra sentencias de *última instancia* dictadas por los tribunales de la República (excluido, en nuestro criterio -pero no en el de la Sala Constitucional-, el Tribunal Supremo y sus Salas) en materia de amparo constitucional o dictadas en ejercicio del método difuso de control de la constitucionalidad de las leyes. Las Salas de la Corte, en nuestro criterio deberían seguir siendo competentes para conocer, sea en única instancia o en apelación, conforme a la Ley de la materia, de las acciones de amparo; ya que nada autoriza en el texto de la Constitución para concentrar esas competencias en la Sala Constitucional y dejar a las otras Salas, sin competencias constitucionales. En realidad, la única competencia constitucional que, conforme a la Constitución (arts. 334 y 336), es *exclusiva* de la Sala Constitucional, es la de anular las leyes y demás actos de rango legal y de ejecución directa e inmediata de la Constitución (Jurisdicción Constitucional) así como establecer “interpretaciones vinculantes” de normas constitucionales.

En todo caso, es de destacar que conforme a nuestra apreciación y propuesta, el texto del ordinal 10 fue aprobado en la Asamblea Nacional Constituyente iniciándose con la frase “Revisar, a juicio de la Sala, las sentencias...”, con el objeto de dejar claro a nivel constitucional, que se trataba de una potestad de revisión que nunca puede ser obligatoria, sino realizada a juicio de la Sala, la cual la puede ejercer en forma discrecional¹²⁴³. La frase mencionada, sin embargo, fue inexplicablemente eliminada¹²⁴⁴. De lo que se trataba era de evitar que se pudiera abrir un recur-

1242 Véase en general, José V. Haro G., “El mecanismo extraordinario de revisión de sentencias definitivamente firmes de amparo y control difuso de la constitucionalidad previsto en el artículo 336, numeral 10 de la Constitución”, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 3 (julio-diciembre), Editorial Sherwood, Caracas, 2000, pp. 231-266; Adán Febres Cordero, “La revisión constitucional”, en *Nuevos estudios de derecho procesal, Libro Homenaje a José Andrés Fuenmayor*, Vol. 1, Tribunal Supremo de Justicia, Colección Libros Homenaje, N° 8, Caracas, 2002 pp. 489 a 508.

1243 En cierta forma, el recurso es similar al denominado *writ of certiorari* del sistema norteamericano. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Comparative Law*, *op. cit.*, p. 141; Véase los comentarios de Jesús María Casal, *Constitución y Justicia Constitucional*, *op. cit.* p. 92.

1244 Véase la “justificación” *ex post facto* de la eliminación de la frase por parte de un miembro de la llamada “Subcomisión Técnica” designada por la directiva de la Asamblea en José Vicente Haro, “La justicia constitucional...”, *loc. cit.*, pp. 160 a 170.

so de obligatoria admisión y decisión por la Sala, contra todas las sentencias referidas, lo cual sería imposible de manejar por la magnitud de casos. De allí la discrecionalidad que debe tener la Sala Constitucional para escoger los casos en los cuales juzga conveniente conocer del recurso de revisión.

En todo caso, la Sala Constitucional, en la sentencia N° 1 de 20 de enero de 2000 (Caso: *Emery Mata Millán*) antes citada, interpretó dicho artículo 336, ordinal 10 de la Constitución considerando respecto de la revisión, que “en los actuales momentos una forma de ejercerla es mediante la institución de la consulta, prevista en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, pero como la institución de la revisión a la luz de la doctrina constitucional es otra... considera esta Sala que en forma selectiva, sin atender a recurso específico y sin quedar vinculado por peticiones en este sentido, la Sala por vía excepcional puede revisar discrecionalmente las sentencias de amparo que ... sean de la exclusiva competencia de los Tribunales de Segunda Instancia, quienes conozcan la causa por apelación y que por lo tanto no susceptibles de consulta, así como cualquier otro fallo que desacate la doctrina vinculante de esta Sala, dictada en materia constitucional”¹²⁴⁵. En esta primera sentencia de la Sala, por tanto, si bien se asimiló en forma incorrecta la institución de la revisión a la consulta, se apuntó correctamente al carácter extraordinario del recurso de revisión, así como al carácter discrecional de la potestad revisora de la Sala, como lo propusimos en la Asamblea¹²⁴⁶.

En definitiva, como lo señaló la Sala Constitucional en su sentencia N° 727 de 8 de abril de 2003, la norma constitucional “no dispone, de manera alguna, la creación de una tercera instancia en los procesos cuyas decisiones son sometidas a revisión. El precepto constitucional que se refirió lo que incorpora es una potestad estrictamente excepcional y facultativa para la Sala Constitucional que, como tal, debe ejercerse con la máxima prudencia en cuanto a la admisión y procedencia de recursos de revisión de sentencias definitivamente firmes”¹²⁴⁷.

B. *El objeto de la revisión y las sentencias de última instancia*

Por otra parte, debe insistirse en el hecho de que en la versión de la Constitución publicada el 20-04-2000, uno de los artículos “modificados” fue precisamente el ordinal 10 del artículo 336, al cual se le agregó la frase “*definitivamente firmes*” para identificar las sentencias de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República, que podían ser objeto del recurso de revisión. Esta frase no estaba en el texto original sometido a referéndum ni en el correspondiente a la “versión” de la Constitución publicada de 30-12-1999¹²⁴⁸.

1245 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 227.

1246 Véase las referencias a nuestras proposiciones comentadas en José Vicente Haro, “La justicia constitucional...” *loc. cit.*, pp. 166 y 167.

1247 Caso: *Revisión de la sentencia dictada por la Sala Electoral en fecha 21 de noviembre de 2002*, en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003 (En prensa).

1248 Llama la atención, también en este caso, que en los comentarios que hace José Vicente Haro respecto de esta norma constitucional, en su trabajo antes citado, publicado en fe-

Es decir, en esta forma, en *primer lugar*, se “precisó”, aún cuando parcialmente, en la nueva “versión” de la Constitución, lo que era obvio, y es el carácter extraordinario de esta revisión por la Sala Constitucional de sentencias de amparo o de cuestiones constitucionales dictadas por los Tribunales de instancia. Ello implica que las sentencias que pueden ser objeto del “recurso extraordinario” a regularse, deben ser definitivamente firmes, razón por la cual, con la “nueva versión” de la Constitución se derrumbó la incorrecta decisión de la Sala Constitucional antes comentada que asimilaba la “revisión” de las sentencias de amparo con aquellos supuestos en los cuales la Sala Constitucional supuestamente debía conocer de casos de amparo en apelación o consulta. Ello era totalmente contrario a la naturaleza de este recurso extraordinario de revisión.

Pero en *segundo lugar*, debe destacarse que al agregarse al artículo constitucional sólo la frase “definitivamente firmes”, consideramos que parcialmente se cambió la naturaleza extraordinaria del recurso de revisión, pues tal como quedó redactada la norma, podría proceder contra sentencias de primera instancia definitivamente firmes, pero contra las cuales no se habría ejercido el recurso ordinario de apelación, que podía existir, lo cual no tiene sentido¹²⁴⁹.

En efecto, procesalmente no es lo mismo una sentencia “definitivamente firme” que una sentencia de “última instancia”; la primera, es una sentencia definitiva en el sentido de que no es interlocutoria, por tanto, pone fin a un juicio; la cual, además, ha quedado firme porque no se ha apelado o es de última instancia. Por tanto, puede haber sentencias definitivamente firmes, de primera instancia, porque no fueron apeladas. No puede, por tanto, confundirse un concepto con otro. Lo que se debatió en la Asamblea Constituyente permitía concluir que lo que se quería era que sólo pudiera ser objeto de revisión las sentencias de última instancia.

Por ello, en la propuesta que formulamos ante la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de octubre de 1999 sobre el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, consideramos que en la Constitución:

también debería atribuirse a la Sala Constitucional una competencia para conocer de un recurso extraordinario de revisión que pueda intentarse contra las sentencias de *última instancia* en las cuales se resuelvan cuestiones constitucionales relativas a las leyes, de conocimiento discrecional por la Sala. En esta forma, en materia de cuestiones de constitucionalidad, la Sala Constitucional de la Suprema Corte, a su juicio, podría tener la última palabra en estas materias y en los casos en los que estime necesario estatuir con fuerza de precedente y uniformizar la jurisprudencia¹²⁵⁰.

brero de 2000, se cita el ordinal 10° con el agregado de las sentencias “definitivamente firme” cuando ello no estaba en el texto constitucional vigente en esa fecha, publicado el 31-12-99; pues en definitiva dicho agregado se incorporó al texto constitucional en la “versión” publicada posteriormente, el 24-03-2000. Véase José Vicente Haro, “La justicia constitucional...” *loc. cit.*, pp. 171 y 189.

1249 Véase los comentarios de Jesús María Casal, *Constitución y Justicia Constitucional*, *op. cit.* p. 106.

1250 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente*, Tomo III, *op. cit.*, p. 105. Por tanto, es totalmente incorrecta la apreciación que hizo José Vicente Haro al señalar que del debate en la Asamblea haya quedado “suficientemente claro que ese mecanismo de revisión debe ser ejercido respecto de las sentencias de última instancia o “definitivamente firmes” dictadas por los jueces de la República en materia de amparo o control difuso de

Ahora bien, ante la ausencia de legislación reguladora de la Jurisdicción Constitucional, ha sido la Sala Constitucional la que ha construido sucesivamente, mediante su labor interpretativa, los contornos del recurso extraordinario de revisión y el alcance de su potestad revisora. Ya a finales de 2000, como consecuencia de las sentencias Nos. 1, 2, 44 y 714 de ese mismo año, la Sala resumía el conjunto de reglas o condiciones que debía presentar una sentencia para que procediera dicho recurso, así:

1º) La sentencia que se pretenda someter a revisión debe haber cumplido con la doble instancia, bien sea por la vía de la apelación o de la consulta, por lo cual no debe entenderse como una nueva instancia.

2º) La revisión constitucional se admitirá sólo a los fines de preservar la uniformidad de la interpretación de normas y principios constitucionales o cuando exista una deliberada violación de preceptos de ese rango, lo cual será analizado por la Sala Constitucional, siendo siempre facultativo de ésta su procedencia.

3º) Como corolario de lo anterior, a diferencia de la consulta, el recurso de revisión constitucional no procede *ipso iure*, ya que éste depende de la iniciativa de un particular, y no de la del juez que dictó la decisión, a menos que la propia Sala Constitucional de oficio así lo acuerde, tomando en cuenta siempre la finalidad del recurso¹²⁵¹.

Posteriormente, mediante sentencia N° 93 de 6 de febrero de 2001 (Caso: *Caso: Olimpia Tours and Travel vs. Corporación de Turismo de Venezuela*), la Sala delimitó de la siguiente manera su potestad de revisión extraordinaria de sentencias definitivamente firmes:

Con base en una interpretación uniforme de la Constitución y considerando la garantía de la cosa juzgada establecida en el numeral 7º del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en principio, es inadmisibles la revisión de sentencias definitivamente firmes en juicios ordinarios de cualquier naturaleza por parte de esta Sala.

Y en cuanto a las decisiones de las otras Salas de este Tribunal es inadmisibles cualquier demanda incluyendo la acción de amparo constitucional contra cualquier tipo de sentencia dictada por ellas, con excepción del proceso de revisión extraordinario establecido en la Constitución, y definido a continuación.

la constitucionalidad". Véase José Vicente Haro, "La justicia constitucional..." *loc. cit.* p. 170. Esta confusión de Haro entre estos dos conceptos, creyendo que son equivalentes, quizás lo llevó a participar en la "corrección" del texto constitucional y agregar la mencionada frase. Lo que si queda claro de todo esto es que la utilización, en la "Exposición", de la frase "definitivamente firme" (que aparece por primera vez en la "versión" de la Constitución publicada el 24-03-2000), pone en evidencia que dicha "Exposición" no se "decretó" el 30-01-2000 como lo dice su texto, pues para esa fecha la expresión no estaba en el texto publicado de la Constitución el 30-12-1999. La "extraña coincidencia" más bien sugiere que la "Exposición" se elaboró posteriormente en algún momento previo al 24-03-2000, coincidiendo con la ilegítima "corrección" de la Constitución". La "coincidencia" también se aprecia de los conceptos emitidos por José Vicente Haro, "La justicia constitucional...", *loc. cit.*, pp. 171 y 189.

1251 Véase sentencia de 02-11-2000 (Caso: *Roderick A. Muñoz P. vs. Juzgado de los Municipios Carache, Candelaria y José Felipe Márquez Cañizales de la Circunscripción Judicial del Estado Trujillo*) en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 367.

Sólo de manera extraordinaria, excepcional, restringida y discrecional, esta Sala posee la potestad de revisar lo siguiente:

1. Las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional de cualquier carácter, dictadas por las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia y por cualquier juzgado o tribunal del país.
2. Las sentencias definitivamente firmes de control expreso de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas por los tribunales de la República o las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia.
3. Las sentencias definitivamente firmes que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás tribunales o juzgados del país apartándose u obviando expresa o tácitamente alguna interpretación de la Constitución contenida en alguna sentencia dictada por esta Sala con anterioridad al fallo impugnado, realizando un errado control de constitucionalidad al aplicar indebidamente la norma constitucional.
4. Las sentencias definitivamente firmes que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás tribunales o juzgados del país que de manera evidente hayan incurrido, según el criterio de la Sala, en un error grotesco en cuanto a la interpretación de la Constitución o que sencillamente hayan obviado por completo la interpretación de la norma constitucional. En estos casos hay también un errado control constitucional¹²⁵².

La Sala Constitucional, por otra parte, en sentencia N° 727 de 8 de abril de 2003 ha precisado las sentencias que pueden ser objeto del recurso extraordinario de revisión, así:

Entre los fallos que, según ha señalado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala, pueden ser objeto de revisión, se encuentran (i) Las sentencias de amparo constitucional; (ii) Las sentencias de control expreso de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas fundamentadas en un errado control de constitucionalidad. (iii) Las sentencias que de manera evidente hayan incurrido, según el criterio de la Sala, en un error grotesco en cuanto a la interpretación de la Constitución o que sencillamente hayan obviado por completo la interpretación de la norma constitucional y (iv) Las sentencias que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás juzgados del país apartándose u obviando, expresa o tácitamente, alguna interpretación de la Constitución que contenga alguna sentencia de esta Sala con anterioridad al fallo que sea impugnado¹²⁵³.

C. *La revisión constitucional como potestad discrecional*

Debe insistirse, por otra parte, en relación con este “mecanismo extraordinario de revisión” que la intención de la norma fue su previsión, no como un derecho de los interesados, sino como una potestad de la Sala Constitucional de efectuar la revisión, sin tener obligación alguna para ello. Lo contrario hubiese sido totalmente

1252 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 414-415 (En prensa).

1253 (Caso: *Revisión de la sentencia dictada por la Sala Electoral en fecha 21 de noviembre de 2002*), en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003 (En prensa).

desquiciante para el orden judicial y hubiera impedido a la Sala cumplir la función de garantizar la uniformidad en la interpretación de las normas y principios constitucionales. Sobre ello, la “Exposición” explica que “no siendo un derecho”, la Asamblea Nacional Constituyente supuestamente habría decidido “dejar a la ley orgánica respectiva su desarrollo concreto”. Por supuesto que el desarrollo concreto tenía que corresponder a la ley, pero no así la orientación del carácter discrecional de la revisión, que propusimos; y que implica de acuerdo con la “Exposición”, que:

... la referida competencia de la Sala Constitucional no puede ni debe entenderse como parte de los derechos a la defensa, tutela judicial efectiva y amparo consagrados en la Constitución, sino, según lo expuesto, como un mecanismo extraordinario de revisión cuya finalidad constituye únicamente darle uniformidad a la interpretación de las normas y principios constitucionales.

La Sala Constitucional, en todo caso, ha ratificado en su doctrina jurisprudencial el carácter “estrictamente excepcional, extraordinario y discrecional” de su potestad revisora¹²⁵⁴

D *La conciliación entre el derecho a la cosa juzgada y la potestad de revisión de sentencias por la Sala Constitucional*

El ejercicio de la potestad revisora de sentencias dictadas en juicios de amparo o con motivo de control difuso de la constitucionalidad, sin duda, constituye una limitación constitucional al derecho a la cosa juzgada, con importantes repercusiones en el ámbito de la seguridad jurídica y del Estado de derecho. Ello ha motivado a que la Sala Constitucional haya insistido en cohesionar la garantía del debido proceso con la revisión extraordinaria de sentencias definitivamente firmes, a cuyo efecto, en sentencia N° 93 de 6 de febrero de 2001 (Caso: *Olimpia Tours and Travel vs. Corporación de Turismo de Venezuela*), luego de constatar que “cada derecho fundamental se encuentra limitado por los demás derechos fundamentales contenidos dentro del conglomerado de normas constitucionales”, expresó:

Específicamente, en el caso que nos ocupa, es necesario definir los límites a la garantía constitucional de la cosa juzgada en cuanto a la potestad de la Sala Constitucional, en ejercicio de un exclusivo y especial control de la constitucionalidad, de revisar una cierta categoría de sentencias definitivamente firmes. Ahora bien, es de notar, que la garantía de la cosa juzgada no sólo se encuentra limitada por la incorporación en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de la potestad de esta Sala de revisar sentencias definitivamente firmes, sino que igualmente el legislador la ha limitado al establecer, por ejemplo, a través del recurso de invalidación establecido en el Código de Procedimiento Civil, la posibilidad de los tribunales de invalidar sentencias definitivamente firmes cuando existan causales taxativamente establecidas. Asimismo, implica un límite a la garantía de la cosa juzgada la posibilidad de revisión de sentencias definitivamente firmes establecida en el Código Orgánico Procesal Penal. De la misma manera ocurre con la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la cual establece expresamente la posibilidad de acudir ante el juez o

1254 Véase sentencia N° 93 de 06-02-2001 (Caso: *Olimpia Tours and Travel vs. Corporación de Turismo de Venezuela*), en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, p. 407 (En prensa).

tribunal superior para solicitar amparo constitucional contra sentencias definitivamente firmes.

De acuerdo a lo anterior, la necesidad de certeza jurídica que justifica la cosa juzgada se encuentra limitada por la propia Constitución, ya sea en forma directa o a través de la potestad que ésta otorga al legislador. En un análisis, quizás más sociológico que propiamente jurídico, el autor Eduardo J. Couture es aún más radical en cuanto a que la cosa juzgada no debe ser absoluta y que la misma no debe prevalecer sobre la verdad. Al respecto Couture indica:

(...) Es verdad que en el sistema del derecho la necesidad de certeza es imperiosa; el tema de la impugnación de la sentencia no es otra cosa, como hemos procurado destacar, que una lucha entre las exigencias de verdad y las exigencias de firmeza. Una manera de no existir el derecho sería la de que no se supiera nunca en qué consiste.

*Pero la verdad es que aun siendo esto así, la necesidad de firmeza debe ceder, en determinadas condiciones, ante la necesidad de que triunfe la verdad. La cosa juzgada no es la razón natural. Antes bien, la razón natural parecería aconsejar lo contrario: que el escrúpulo de verdad sea más fuerte que el escrúpulo de certeza; y que siempre, en presencia de una nueva prueba o de un nuevo hecho fundamental antes desconocido, pudiera recorrerse de nuevo el camino andado para restablecer el imperio de la justicia (...). (V. Eduardo J Couture, *Fundamentos del derecho procesal civil*, pág. 405-406, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1981).*

En cierta medida contrario a lo que establece Couture, en el derecho venezolano la inviolabilidad de la cosa juzgada es, en principio, inquebrantable, y es extrema su protección tal como lo expresa nuestra Constitución en su artículo 49, numeral 7. Es por ello que sólo excepcionalmente y por causas específicamente establecidas en la ley o en la propia Constitución, o debido a la existencia de un fraude procesal, como los que a título enunciativo trató esta Sala en fallo de fecha 4 de agosto de 2000 (Caso: *Intana C.A.*), es posible revisar sentencias que hayan adquirido carácter de cosa juzgada.

Como se indicó anteriormente, el nuevo Texto Fundamental, a través de la norma contenida en el numeral 10 del artículo 336, establece expresamente un límite a la garantía constitucional a la cosa juzgada al otorgar a esta Sala la potestad de revisión, corrección o posible anulación de sentencias definitivamente firmes. No obstante, esta potestad extraordinaria que en este aspecto le otorga el Texto Fundamental a esta Sala no es amplia ni ilimitada, sino que se encuentra restringida, no sólo por cuanto se refiere de una manera taxativa a un determinado tipo de sentencias definitivamente firmes, sino que, igualmente, con base en la unión, integración y coherencia que debe existir en las normas constitucionales como parte de un todo, la propia Constitución, al establecer la garantía de la cosa juzgada en su artículo 49 limita la potestad extraordinaria de revisión.

En consecuencia, es restringida la potestad extraordinaria de esta Sala para quebrantar discrecional y extraordinariamente la garantía de la cosa juzgada judicial, por lo que debe interpretarse, entonces, la potestad de revisión extraordinaria de sentencias definitivamente firmes de esta Sala, de una manera estrictamente limitada, y sólo en lo que respecta al tipo de sentencias o a las circunstancias que de forma específica establece la Constitución y que serán indicadas más adelante.

En lo que respecta a la norma contenida en el numeral 10 del artículo 336, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es expresa en cuanto al límite de la potestad de revisión de esta Sala a sólo dos tipos de sentencias definitivamente firmes: las sentencias de amparo constitucional; y las sentencias de control de la constitucionalidad de leyes o normas jurídicas. En este sentido, a pesar de la posible violación de de-

rechos fundamentales que se verifiquen en sentencias diferentes a las taxativamente indicadas en el numeral 10 del artículo 336 de la Carta Magna, esta Sala se encuentra constreñida expresamente por la Constitución en lo que respecta específicamente a esta norma, así como por la garantía de la cosa juzgada de conformidad con lo establecido en numeral 7 del artículo 49 del Texto Constitucional¹²⁵⁵.

En la misma sentencia, sin embargo, y a pesar de lo afirmado por la Sala de encontrarse constreñida conforme al artículo 336,10 a sólo ejercer su potestad revisora respecto de las sentencias de amparo y dictadas en ejercicio del método difuso de control de constitucionalidad, ha extendido su potestad revisora en relación con sentencias que -por supuesto a juicio de la propia Sala- “se aparten del criterio interpretativo de la norma constitucional que haya previamente establecido la Sala”, argumentando como sigue:

Ahora bien, ¿puede esta Sala, de conformidad con lo establecido en la Constitución, revisar las sentencias definitivamente firmes diferentes a las establecidas en el numeral 10 del artículo 336 de la Constitución que contraríen el criterio interpretativo que esta Sala posee de la Constitución?

Es necesario en este aspecto interpretar lo establecido en el artículo 335 de la Constitución, el cual textualmente indica:

El Tribunal Supremo de Justicia garantizará la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales; será el máximo y último intérprete de la Constitución y velará por su uniforme interpretación y aplicación.

Las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República”. (Subrayado nuestro)

De acuerdo con la norma transcrita, no existe duda alguna de que esta Sala posee la máxima potestad de interpretación de la Constitución y que sus decisiones son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales de la República. Así las cosas, las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales y juzgados de la República están obligados a decidir con base en el criterio interpretativo que esta Sala tenga de las normas constitucionales.

El hecho de que el Tribunal Supremo de Justicia o los demás tribunales de la República cometan errores graves y grotescos en cuanto a la interpretación de la Constitución o no acojan las interpretaciones ya establecidas por esta Sala, implica, además de una violación e irrespeto a la Constitución, una distorsión a la certeza jurídica y, por lo tanto, un quebrantamiento del Estado de Derecho. Por ello, la norma contenida en el artículo 335 de la Constitución establece un control concentrado de la constitucionalidad por parte de esta Sala en lo que respecta a la unificación de criterio relativa a la interpretación de la Constitución.

El Texto Fundamental le otorga pues a la Sala Constitucional una potestad única y suprema en cuanto a la interpretación de la Constitución. Dicha potestad tiene por objeto tal como lo señala la autora española Ana Aba Catoira, el “...preservar la unidad del Texto Constitucional, de donde deriva la necesidad de coherencia o ausencia de contradicciones en los preceptos constitucionales...”. Asimismo, señala la misma autora como principios de interpretación “...el principio de la función integradora que cum-

1255 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 409-410.

ple la Constitución al ser instrumento de cohesión o unión y, por último, el principio de la fuerza normativa de la Constitución en cuanto que norma jurídica suprema del ordenamiento que actúa como límite". (V. Ob. Cit, pág. 241).

Ahora bien, ¿cómo puede esta Sala ejercer esa potestad máxima de interpretación de la Constitución y unificar el criterio interpretativo de los preceptos constitucionales, si no posee mecanismos extraordinarios de revisión sobre todas las instancias del Poder Judicial incluyendo las demás Salas en aquellos casos que la interpretación de la Constitución no se adapte al criterio de esta Sala? Es definitivamente incongruente con la norma constitucional contenida en el artículo 335 antes citado que, habiendo otorgado la Constitución a esta Sala el carácter de máximo intérprete de los preceptos constitucionales en los términos antes señalados, y habiendo establecido el Texto Fundamental el carácter vinculante de tales decisiones, no pueda esta Sala de oficio o a solicitud de la parte afectada por una decisión de alguna otra Sala del Tribunal Supremo de Justicia o de algún tribunal o juzgado de la República, revisar la sentencia que contrarie una interpretación de algún precepto constitucional previamente establecido o que según esta Sala erróneamente interprete la norma constitucional.

De conformidad con lo anterior, sería inútil la función integradora y de mantenimiento de la coherencia o ausencia de contradicciones en los preceptos constitucionales ejercida por esta Sala, si ésta no poseyera la suficiente potestad para imponer el carácter vinculante de sus interpretaciones establecido expresamente en el artículo 335 de la Constitución o que no pudiera revisar sentencias donde es evidente y grotesca la errónea interpretación.

En el mismo sentido, la norma constitucional referida sería inútil si los tribunales de la República o las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia, en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad establecido en el artículo 334 de la Constitución, no pudieran corregir decisiones que se aparten del criterio interpretativo establecido por la Sala Constitucional. Es, más bien, imperativo para todos los tribunales del país así como para las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia, en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad establecido en el artículo 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, revocar en segunda instancia aquellas decisiones que se aparten de alguna interpretación que esta Sala haya realizado de las normas constitucionales.

Es pues evidente, que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela estableció una fórmula para cohesionar la interpretación de la norma constitucional, y, en tal sentido, el Texto Fundamental designó a la Sala Constitucional como el ente con la máxima potestad para delimitar el criterio interpretativo de la Constitución y hacerlo vinculante para los demás tribunales de la República y las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia. Por ello, la Sala Constitucional posee discrecionalmente la potestad coercitiva otorgada por la Constitución para imponer su criterio de interpretación de la Constitución, cuando así lo considere en defensa de una aplicación coherente y unificada de la Carta Magna, evitando así que existan criterios dispersos sobre las interpretaciones de la norma constitucional que distorsionen el sistema jurídico creando incertidumbre e inseguridad en el mismo.

Por consiguiente, esta Sala considera que la propia Constitución le ha otorgado la potestad de corregir las decisiones contrarias a las interpretaciones preestablecidas por la propia Sala o que considere la Sala acogen un criterio donde es evidente el error en la interpretación de las normas constitucionales. Esto tiene el propósito de imponer la potestad constitucional de la Sala Constitucional de actuar como "máximo y último intérprete de la Constitución". Se desprende entonces del artículo 335 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que esta norma establece expresamente la potestad de revisión extraordinaria de sentencias definitivamente firmes que se aparten de la interpretación que de manera uniforme debe imponer esta Sala.

Posee entonces potestad esta Sala para revisar tanto las sentencias definitivamente firmes expresamente establecidas en el numeral 10 del artículo 336 contra aquellas, tal como se dejó sentado anteriormente, así como las sentencias definitivamente firmes que se aparten del criterio interpretativo de la norma constitucional que haya previamente establecido esta Sala, lo que en el fondo no es más que una concepción errada del juzgador al realizar el control de la constitucionalidad, y así se declara¹²⁵⁶.

E. *El procedimiento en el recurso extraordinario de revisión*

En la misma sentencia N° 93 de 6 de febrero de 2001 antes citada, la Sala Constitucional de acuerdo con lo establecido en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, delineó el procedimiento a seguirse en el trámite del recurso extraordinario de revisión, así:

Al respecto esta Sala acoge, en caso de ser admitido el recurso de revisión extraordinaria de sentencias definitivamente firmes, el procedimiento de apelación de sentencias de amparo constitucional establecido en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y en la jurisprudencia de esta Sala. En lo que respecta a la admisibilidad de tales solicitudes de revisión extraordinaria esta Sala posee una potestad discrecional de admitir o no admitir el recurso cuando así lo considere, y, en todo caso, la Sala no admitirá aquellos recursos que no se refieran a las sentencias o a las circunstancias que define la presente decisión. En este sentido, se mantiene el criterio que dejó sentado la sentencia dictada por esta Sala en fecha 2 de marzo de 2000 (caso: *Francia Josefina Rondón Astor*) en cuanto a que esta Sala no está en la obligación de pronunciarse sobre todos y cada uno de los fallos que son remitidos para su revisión, y la negativa de admitir la solicitud de revisión extraordinaria como violación del derecho a la defensa y al debido proceso de las partes, por cuanto se trata de decisiones amparadas por el principio de la doble instancia judicial.

Por lo tanto esta Sala puede en cualquier caso desestimar la revisión, "...sin motivación alguna, cuando en su criterio, constate que la decisión que ha de revisarse, en nada contribuya a la uniformidad de la interpretación de normas y principios constitucionales...".

En cuanto a la potestad de esta Sala para revisar de oficio las sentencias definitivamente firmes en los mismos términos expuestos en la presente decisión, esta Sala posee la potestad discrecional de hacerlo siempre y cuando lo considere conveniente para el mantenimiento de una coherencia en la interpretación de la Constitución en todas las decisiones judiciales emanadas por los órganos de administración de justicia¹²⁵⁷.

F. *El recurso extraordinario como correctivo a la dispersión que puede originar el método difuso de control de constitucionalidad*

Debe señalarse, por último, que la "Exposición de Motivos" de la Constitución concluye sus comentarios, propuestas, interpretaciones, glosas o apreciaciones respecto del Capítulo de la garantía de la Constitución, sin duda formuladas por sus redactores -pero no "decretadas" por la Asamblea Nacional Constituyente-, sobre el sistema de justicia constitucional venezolano, "justificando" la inclusión de la antes

1256 *Idem.* pp. 412-414.

1257 *Idem.* p. 415.

mencionada competencia de la Sala Constitucional para, por vía extraordinaria, revisar las sentencias de amparo y de cuestiones de constitucionalidad, como una supuesta respuesta a “la principal crítica” formulada a nuestro sistema, según la cual el mismo no lograba una interpretación uniforme de la Constitución, pues no había “imbricación” entre el método de control difuso y el método de control concentrado de constitucionalidad¹²⁵⁸.

El último párrafo de la “Exposición” relativa al Capítulo I del Título VIII, en efecto, indica lo siguiente:

En todo caso, el mecanismo extraordinario de revisión que se deberá establecer por ley orgánica, vinculará por primera vez y dejando a salvo la temprana regulación de la Constitución de 1901, los métodos de control difuso y concentrado de la constitucionalidad que han coexistido en nuestro ordenamiento jurídico por más de cien años, respondiendo con ello a la principal crítica formulada a nuestro sistema de justicia constitucional, que reconocía la coexistencia de los mencionados métodos de control, pero destacaba que entre uno y otro no existía realmente una coordinación, vínculo o conexión que procurara armonizarlos o articularlos para lograr una interpretación uniforme de la Constitución, razón por la cual no podía ser calificado como integral, dado que existían modalidades de control paralelas, establecidas una al lado de la otra, sin conexión entre sí. Por tal razón, la Constitución consagra un sistema mixto o integrado de control de la constitucionalidad, atribuyendo a la Sala Constitucional la función de coordinar los métodos de control mediante la armonización de la jurisprudencia constitucional y la interpretación uniforme del Texto Fundamental.

Este párrafo final, sin duda, merece algunos comentarios. El sistema venezolano de justicia constitucional, como el colombiano, con razón ha sido calificado desde hace más de dos décadas como un sistema mixto o integral, que combina el método difuso con el método concentrado de control de constitucionalidad¹²⁵⁹, enriquecido, además con el desarrollo de los medios de protección judicial de los derechos y garantías constitucionales (amparo, *habeas corpus* y *habeas data*).

El método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes tiene su antecedente en la Constitución de 1858; y la previsión expresa del método difuso de control de la constitucionalidad, comenzó a ser derecho positivo en el Código de Procedimiento Civil de 1897¹²⁶⁰.

La Constitución de 1901, ciertamente, estableció una regulación que no se repitió posteriormente, y que en definitiva puede considerarse como una restricción al método difuso, ya que limitaba el poder de los jueces de desaplicar, con toda autonomía e independencia y en los casos concretos que debían decidir, las normas legales que considerasen contrarias a la Constitución, aplicando ésta preferentemente; obligándolos a someter la cuestión de constitucionalidad que se le planteara al

1258 En esto “coincide” también José Vicente Haro, “La justicia constitucional...”, *loc. cit.*, p. 191.

1259 Véase Manuel Gaona Cruz, “El control de la constitucionalidad de los actos jurídicos en Colombia ante el Derecho Comparado”, en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. VII 1984-1985, *Derecho Público en Venezuela y Colombia*, Instituto de Derecho Público, UCV, Caracas, 1986, pp. 39 a 114.

1260 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional*, Tomo VI, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, *op. cit.*, pp. 85 y ss.

conocimiento de la Corte Suprema de Justicia para su decisión previa. Sólo si llegado el momento de dictar sentencia sin que el juez recibiera la decisión de la Corte Suprema, entonces podía resolver (art. 106, ord. 8).

No hay razón alguna para considerar esta “regulación” como una “temprana” solución a la supuesta falta de coordinación, vínculo o articulación entre los métodos difuso y concentrado de control de constitucionalidad; ni tienen fundamento alguno las críticas formuladas al sistema venezolano por tener los dos métodos de control en paralelo¹²⁶¹.

La falta de uniformización de la jurisprudencia en el método difuso de control de constitucionalidad, que permite a todos los jueces desaplicar normas legales cuando estimen que son contrarias a la Constitución, en realidad, consigue su correctivo o se logra sea a través del principio *stare decisis* en el sistema norteamericano, o del sistema del precedente en el sistema mexicano, o mediante la posibilidad de ejercicio, en paralelo, del método concentrado de control de constitucionalidad que atribuía poderes anulatorios a la antigua Corte Suprema de Justicia, y ahora, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo¹²⁶².

El paralelismo de ambos métodos de control, en nuestro país, ha sido, precisamente, el punto de conexión, vínculo o coordinación entre ambos, el cual se perfecciona, ahora, sin duda, con la previsión del recurso extraordinario contra las sentencias de amparo y que resuelvan cuestiones constitucionales y con la atribución de la Sala Constitucional de la potestad de establecer “interpretaciones vinculantes” del texto constitucional.

Sin embargo, no entendemos cómo puede derivarse de allí una supuesta “función” atribuida en la Constitución a la Sala Constitucional, de “coordinar” los métodos (difuso y concentrado) de control de la constitucionalidad, máxime si como hemos visto, la Sala Constitucional no tiene, en absoluto, un pretendido monopolio de la interpretación constitucional que pudiera originar “uniformidad”, pues todos los tribunales y todas las Salas del Tribunal Supremo tienen la potestad de interpretar el texto constitucional.

V. LA POTESTAD JUDICIAL DE INTERPRETAR LA CONSTITUCIÓN Y LOS EFECTOS VINCULANTES DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA SALA CONSTITUCIONAL

Como se ha dicho, la cualidad y potestad de garantizar la supremacía constitucional y ser último y máximo interprete de la Constitución corresponde a todas las Salas del Tribunal Supremo, cada cual conforme a su competencia, y nada autoriza derivar de un texto tan preciso como el del artículo 335 (primer aparte), como lo hace la “Exposición de Motivos”, que esas “cualidad y potestades” las posee “únicamente en Sala Constitucional dado que ésta ejerce con exclusividad el control concentrado de la constitucionalidad”. Esta afirmación no es correcta porque no es

1261 Lo que si es definitivo es que la previsión del ordinal 10 del artículo 336 de la Constitución no constituye ningún “mecanismo de articulación” entre el control difuso y el control concentrado, como lo afirma José Vicente Haro, “La justicia constitucional...”, *loc. cit.*, p. 191.

1262 Véase lo que hemos expuesto desde hace años, criticando las apreciaciones de Cappelletti, en Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in comparative Law*, *op. cit.*, p. 129.

cierto que la Constitución atribuya ni haya querido atribuir a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo lo que el artículo 335 atribuye claramente a dicho Tribunal y por ende, a todas sus Salas, cada una en el ámbito de sus competencias: garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales; ser el máximo y último intérprete de la Constitución y velar por su uniforme interpretación y aplicación. Esas funciones, se insisten, *corresponden a todas las Salas* del Tribunal Supremo de Justicia e, incluso, al Tribunal mismo en Sala Plena y nada autoriza del texto constitucional ni de la intención de los proyectistas derivar una conclusión como lo que se inserta en la “Exposición”.

Por otra parte, es también completamente falso que la Sala Constitucional tenga el monopolio de la interpretación de la Constitución como lo indica la “Exposición”, al señalar que:

Las facultades interpretativas que en tal sentido se otorgan al Tribunal Supremo de Justicia, en consonancia con las características básicas de la justicia constitucional en derecho comparado, sólo pueden ser ejercidas por órgano de la Sala Constitucional, pues a ella le corresponde exclusivamente el ejercicio de la jurisdicción constitucional.

Aquí, la “Exposición” confunde conceptos sin ningún fundamento. En el derecho comparado no hay ninguna “característica básica” que atribuya al órgano que ejerce la Jurisdicción Constitucional el monopolio de “interpretar la Constitución”. Sólo en Panamá podría pensarse que ello podría ser así, al concentrarse en la Corte Suprema de Justicia de dicho país toda la justicia constitucional¹²⁶³.

En nuestro sistema, al contrario, como lo hemos señalado y lo reconoce en otra parte la “Exposición”, al corresponder la justicia constitucional a todos los Tribunales de la República, todos tienen la potestad de interpretar la Constitución. Lo único que diferencia la interpretación constitucional que haga la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de la que hagan las otras Salas del mismo y los demás tribunales de la República, es que aquella puede ser vinculante y esta no. Ese es el sentido -y ningún otro- del segundo aparte del artículo 335 de la Constitución al señalar que:

Las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo y demás tribunales de la República.

La interpretación judicial de una norma no es otra cosa que la operación intelectual del juez que tiene por objeto indagar sobre el significado, sentido, alcance, fin o valor de la misma. La interpretación, por tanto, no es más que un instrumento que el ordenamiento jurídico da a los jueces para aplicar la norma general y abstracta que está contenida en la Constitución, en las leyes y en otros actos estatales normativos. Esa función, por supuesto, también corresponde a la Sala Constitucional

1263 Véase en Allan R. Brewer-Carías, “El sistema panameño de control concentrado de constitucionalidad en el Derecho Comparado” en *El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano, IV Congreso Venezolano de Derecho Constitucional*, Volúmen II, Fundación Konrad Adenauer, Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, Caracas, 1996, páginas 889 a 974; y en Allan R. Brewer-Carías, *La justicia constitucional*, Tomo VI, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., pp. 439 y ss.

del Tribunal Supremo¹²⁶⁴, la cual al interpretar la ley no puede crear nuevas normas legales

Sin embargo, a pesar de las precisas normas constitucionales, la Sala Constitucional progresivamente ha asumido el monopolio de interpretación de la Constitución. En particular, como resultado de este proceso de concentración, debe destacarse lo expuesto en la sentencia N° 106 de 11 de febrero de 2004 (Caso: *Interpretación del Estatuto Electoral del Poder Público en cuanto a la reelección de Gobernadores*), en la cual la Sala resolvió un recurso de revisión intentado contra una sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo, en el cual el recurrente alegó la incompetencia de esa Sala Electoral para resolver la interpretación del precepto normativo contenido en el artículo 3 del Estatuto Electoral del Poder Público, con base en lo que la propia sentencia definió como fundamental para resolver el recurso de interpretación presentado; a saber: la vigencia, el sentido y el alcance de dicho precepto. La Sala Constitucional, resolvió la cuestión en los siguientes términos:

En este sentido, se indicó en el apartado anterior que la revisión constitucional procedía en caso de que se verificara la existencia de un error evidente en la interpretación de la Constitución, o la sustracción absoluta de los criterios interpretativos de normas constitucionales adoptados por esta Sala Constitucional; siendo ello así, y en atención a la manera en que la Sala Electoral arribó al dispositivo del fallo signado con el N° 140/2003, así como al hecho de que el recurso de interpretación recayó sobre el Estatuto Electoral del Poder Público, es menester ahondar en el rango de dicho acto y, sobre todo, en la posibilidad de que esa Sala interprete en los términos en que lo hizo el texto en cuestión para verificar la procedencia del recurso.

Al respecto, esta Sala ha señalado que el Estatuto Electoral del Poder Público es un acto emanado del mismo Poder Constituyente en ejecución de las Bases Comiciales del 25 de abril de 1999, que se encuentra dentro del rango de los denominados “actos Constituyentes” (Vid. Sent. N° 2816/2002), respecto de los cuales esta misma Sala ha precisado en anteriores oportunidades, con fundamento en algunas sentencias pronunciadas por la entonces Corte Suprema de Justicia en Pleno (vid. sentencia del 14 de octubre de 1999, caso: *Vicepresidente del extinto Congreso de la República contra el Decreto del 25 de agosto de 1999*, emanado de la Asamblea Nacional Constituyente, que contiene la Regulación de las Funciones del Poder Legislativo), que, al tener “(...) su régimen fundamental en las preguntas y Bases Comiciales consultadas en el Referéndum, del 25 de abril de 1999”, tales actos “(...) son para el ordenamiento que rige el proceso constituyente, ‘de similar rango y naturaleza que la Constitución’ como la cúspide de las normas del Proceso Constituyente”, por lo que concluyó que: “(...) habiendo sido asimilado el rango de las Bases Comiciales con el más alto escalafón de la je-

1264 Véase en general, Claudia Storini, “Hermenéutica y Tribunal Constitucional”, *Revista de Derecho Constitucional*, N° 5, julio-diciembre-2001, Editorial Sherwood, Caracas, 2002, pp. 221 a 246; Claudia Storini, “El alcance jurídico de la teoría de la interpretación como límite a la labor del Tribunal Constitucional”, *Revista de Derecho Constitucional*, N° 6, enero-diciembre-2002, Editorial Sherwood, Caracas, 2003, pp. 191 a 212; Mario Pesci Feltri Martínez, “La jurisdicción normativa y los artículos 335 y 336 de la Constitución”, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo I, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 1029-1054; Govea & Bernardoni, *Las respuestas del Supremo T.S.J sobre la Constitución venezolana de 1999. 250 preguntas y sus respuestas*. Editorial La Semana Jurídica, Caracas, 2002, pp. 267-424.

rarquía normativa en el Proceso Constituyente, es esta Sala Constitucional el tribunal competente para decidir las acciones intentadas contra los actos de ejecución de dichas Bases, por cuanto el Constituyente de 1999, definió el régimen competencial de la Sala Constitucional, atendiendo al rango de las actuaciones objeto de control, esto es, las dictadas en ejecución de las normas constitucionales, que son las de más alta jerarquía dentro del Poder Constituido" (*vid.* sentencia N° 6 del 27 de enero de 2000, caso: *Milagros Gómez Bastidas y otros*).

Aunado a lo anterior, esta Sala Constitucional mediante decisión del 13 de diciembre de 2000 (caso: *Alfredo Peña*), dispuso lo siguiente:

Es la Sala Constitucional el intérprete auténtico de la Asamblea Nacional Constituyente una vez que dicho cuerpo quedó disuelto, por lo tanto, le corresponde a la Sala la interpretación del régimen legislativo, que en uso del poder que le otorgó el pueblo soberano, fue dictando la Asamblea Nacional Constituyente. Ello significa que la interpretación de los actos legislativos del Poder Constituyente, forman parte de la interpretación constitucional, a ella, según los casos se equipará (...).

Mas lo que parece ser objeto de una afirmación inquebrantable merece ser objeto de una precisión adicional, pues, ciertamente, esta misma Sala ha indicado que si bien le corresponde el monopolio interpretativo último de la Constitución, al universo de los órganos públicos, así como a los entes privados y personas naturales, les toca, por su parte, interpretar el ordenamiento jurídico desde la Constitución, así como desplegar sus múltiples actividades hacia la Constitución (*Vid.* Sent. N° 457/2001), ya que, sin lugar a dudas, al existir desde el aspecto subjetivo una doble vinculación al texto constitucional, esto es, que sujeta en su actividad tanto a los órganos que ejercen el Poder Público como a los particulares, ésta -la vinculación- se traduce en una aplicación que sólo se logra mediante la interpretación constante del texto constitucional. Todos los ciudadanos, entes u órganos son, en mayor o menor medida, operadores jurídicos de la Carta Magna, la diferencia estriba con respecto a la Sala, como lo ha indicado en otras oportunidades, que ella es la última intérprete de la Constitución y, por lo tanto, sus sentencias, destinadas a ese fin, son vinculantes para todos los ciudadanos y demás órganos del Poder Público (inclusive las demás Salas de este Tribunal Supremo de Justicia), de lo cual deriva características muy precisas con respecto a la forma en que se hace la interpretación constitucional. En una, de la Constitución, la interpretación es general; en la otra, desde la Constitución, la interpretación es individual.

Con ocasión a esa interpretación que constantemente se realiza de la normativa constitucional, la Sala, con base en el Texto Fundamental, ha ahondado en la construcción teórica de los dos mecanismos de interpretación constitucional que existen en nuestro ordenamiento (*Vid.* Sent. N° 1309/2001). Es así como la Carta Magna estatuye un control difuso (artículo 334) y un control concentrado (artículo 335) de la constitucionalidad de la actividad pública, señalando en su artículo 335 la competencia del Tribunal Supremo de Justicia para garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, declarando a la Sala Constitucional su máximo y último intérprete para velar por la uniforme interpretación y aplicación de su articulado.

En ese sentido, la interpretación contenida en el artículo 335 es una verdadera *iurisdatio*, en la medida que declara, *erga omnes*, el contenido y alcance de los principios y normas constitucionales (en contraposición al control difuso, donde los efectos interpretativos del fallo es individualizado); sin embargo, dentro del mismo sistema concentrado se debe distinguir la *iurisdatio* de la función que controla la constitucionalidad de las leyes (*iurisdictio*), pues esta función nomofiláctica decreta la invalidez de las normas que colidan con la constitución. En cambio aquélla es una función interpretativa, aunque también general, que no recae sobre normas sub-constitucionales sino sobre el sistema constitucional mismo. Lo importante es que tanto la *iurisdatio* como la *iurisdictio* son funciones interpretativas que, por un lado, sólo le está permitido a la Sala

Constitucional, y por el otro, no puede ser confundido con la interpretación que se haga desde la Constitución.

Siendo ello así, de lo expuesto se desprenden dos conclusiones importantes. La primera, que todo control concentrado es una interpretación de la Constitución y, por ende, la interpretación del texto constitucional con carácter general y vinculante le está atribuida solamente a la Sala Constitucional; y, la segunda, que toda interpretación desde la Constitución no puede exceder del carácter individual, esto es, que la aplicación de la norma constitucional no puede exceder de los estrictos límites del caso en concreto.

Aplicando lo expuesto al caso planteado se concluye: 1) que el Estatuto Electoral del Poder Público forma parte del bloque de la constitucionalidad y, por tanto, se equipara al rango constitucional; 2) que formando parte del bloque de la constitucionalidad su interpretación de forma general y vinculante le está atribuida exclusivamente a la Sala Constitucional; 3) que su interpretación podía ser realizada por la Sala Electoral para resolver un caso en concreto; y 4) que visto que lo que se pretendía era la interpretación del dispositivo contenido en su artículo 3, es decir, el establecimiento de forma general de su alcance, la competencia para conocer del recurso de interpretación de ese precepto corresponde a esta Sala Constitucional. Por ende, visto que esa Sala se apartó del criterio jurisprudencial contenido en las sentencias números 1563/2000 y 2816/2002, esta Sala Constitucional, en uso de la potestad que le confiere la norma contenida en el numeral 10 del artículo 336 constitucional, revisa la sentencia signada con el número 140 del 3 de septiembre de 2003, de la Sala Electoral de este Máximo Tribunal y la declara nula. Así se decide¹²⁶⁵.

Ahora bien, lo que no debe perderse de vista es que la Constitución la dicta el Poder Constituyente, y en una sociedad democrática, el Poder Constituyente radica en el pueblo, el cual como lo precisa el artículo 347 de la Constitución “es el depositario del poder constituyente originario”. Por su parte, la ley nacional sólo puede ser sancionada por la Asamblea Nacional, como lo indica el artículo 187,1 de la Constitución, integrada por diputados elegidos (art. 186 C) como representantes del pueblo, en el cual reside intransferiblemente la soberanía (art. 5 C). En consecuencia, conforme a la Constitución, no puede haber norma constitucional alguna que no haya sido adoptada por el Poder Constituyente, ni ley nacional alguna que no haya sido sancionada por la Asamblea Nacional actuando como cuerpo legislador (art. 202 C).

La Sala Constitucional, por tanto, puede y debe interpretar la Constitución para determinar el sentido y alcance de las normas y principios constitucionales; y en esa tarea, cuando se trata de una acción de nulidad, debe sin duda guiarse por el principio general *favor constitutione*, tal y como la Sala Constitucional lo ha referido en su sentencia N° 2855 de 20 de noviembre de 2002 (Caso: *Impugnación de artículos de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola*):

El esquema del Texto Constitucional, que proclama al Estado como democrático y social de Derecho y de Justicia, invita a la comprensión y aplicación de sus instituciones en atención a la realización de dicho valor, ofreciendo solución a los conflictos desde esta óptica, con abandono de cualquier tesis que postule el desconocimiento de la justicia sobre la base de una equivocada interpretación del Derecho.

Rige, en relación con las actuaciones de los órganos que ejercen el Poder Público, el principio normativo conservacionista, conforme al cual debe presumirse la constitucio-

nalidad de los actos que aquellos emitan. De tal manera, que los actos públicos se presumen legítimos en tanto y en cuanto, mediante una interpretación razonable de la Constitución, puedan ser armonizados con ésta (Cfr. Linares Quintana, *ob. cit.*, p. 583). Por ello, es imperativo establecer *prima facie* la correspondencia de los instrumentos normativos, que dictó el Legislador con la Constitución, y, desde la existencia de una “*duda razonable*”, proceder al cuestionamiento de su conformidad con ésta.

Puede ocurrir, sin embargo, que el texto de una determinada disposición normativa se halle, en efecto, conforme a la Constitución, pero sólo en tanto se le interprete de una determinada manera. Es lo que se alude como el principio hermenéutico *favor constitutione*, conforme al cual, cuando surjan dudas acerca de la incompatibilidad de un dispositivo legal con la Constitución o se intuya la existencia de un conflicto normativo, el operador jurídico debe proceder a la interpretación de aquél en el sentido que se adecue al texto constitucional, logrando la armonía del sistema a través de su labor exegética sin permitir su nulidad; no se trata de erigirse en “*legislador negativo*”, lo importante es asumir una interpretación de acuerdo con los principios y valores que la Constitución expresa.

El principio de la constitucionalidad de las leyes, que no sólo se limita a la afirmación formal de que la Ley se tendrá por válida hasta cuando sea declarada inconstitucional, implica además: la confianza otorgada al legislativo en la observancia y en la interpretación correcta de los principios constitucionales; la seguridad de que la ley no será declarada inconstitucional sino cuando exista insalvable contradicción con la Constitución; y siempre que existiendo la posibilidad de que la amplitud para interpretar la ley se preste a una inconstitucional, hay que presumir que sea “*razonablemente posible*” que el Legislador ha sobreentendido que la interpretación correcta será aquella que permita a la misma mantenerse dentro de los límites constitucionales (García de Enterría, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, Editorial Civitas, p. 96).

Naturalmente, el esfuerzo interpretativo encuentra su justificación en la necesidad de armonizar el texto legal con la Constitución; de manera que, entre diversas posibilidades interpretativas, debe elegirse aquella interpretación acorde con el máximo texto normativo, que no devenga en infracción del orden constitucional o cuya interpretación ofrezca dudas razonables; en tal sentido, aparece con “*carácter preceptivo*” (*idem*) la interpretación conforme con la Constitución. Sólo si tal labor es imposible debe expulsarse del ordenamiento jurídico la disposición legislativa, “*el juez que efectúa el examen tiene el deber de buscar en vía interpretativa una concordancia de dicha Ley con la Constitución*” (*ibidem*). El empleo de esta técnica permite, entonces, evitar la declaración de nulidad e incompatibilidad. Implica el rechazo de una interpretación inconstitucional de la norma y la reducción de la misma a una lectura que sea conforme con la Constitución. De tal manera, se pone de manifiesto una presunción de que la norma es constitucional y refleja el respeto al legislador democrático en el Estado constitucional (Aja Eliseo, *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa actual*, Editorial Ariel, S.A.).

Desde luego que no debe sacrificarse el mantenimiento del orden jurídico por la vigencia de una disposición normativa. He allí la importancia de los tribunales constitucionales, como máximos y supremos intérpretes de la Constitución, los cuales deben, en ejercicio de la función asignada, y luego del análisis exhaustivo que exige la confrontación de la norma con el Texto Constitucional, expulsar del ordenamiento jurídico la norma que no superó tal verificación. Sin embargo, en su labor de defensa de la Constitución deben, de ser posible, procurar su mantenimiento, cuando permita su sometimiento a un método de interpretación favorable, que respete la vigencia de la norma jurídica permaneciendo incólume su contenido, invocando para ello “*(...) razones políticas, de conveniencia y de oportunidad, valorando la presunción de constitucionalidad*

de las leyes sancionadas por los Parlamentos, órganos democráticos y legítimos por excelencia, desde los mismos inicios de su funcionamiento, comenzar a emanar un tipo de sentencias denominadas interpretativas" (José Peña Solís en "Interpretación conforme a la Constitución", ponencia presentada en el Curso de Capacitación sobre Razonamiento Judicial y Argumentación Jurídica, publicado en la Serie Eventos n° 3 del Tribunal Supremo de Justicia).

El surgimiento de este particular tipo de sentencias contentivas de interpretaciones "conforme a la Constitución" o "sentencias interpretativas" tiene su origen en aquellos ordenamientos que, igual que el nuestro, sufrieron un cambio en su esquema constitucional, donde la entrada en vigencia de nuevos postulados constitucionales, hicieron que decayeran ciertas concepciones, institutos o interpretaciones que estuvieran conforme con el antiguo régimen.

De tal manera que la necesidad de mantener en vigor aquellas leyes preconstitucionales, para no crear un vacío legislativo por la pérdida de vigencia de tales normas por aplicación de la disposición derogatoria de la Constitución, obligaron a la interpretación de las mismas de acuerdo con el nuevo texto fundamental.

En estas sentencias interpretativas, que condicionan la declaración de legitimidad a la aplicación conforme a un cierto significado que le atribuya el Tribunal Constitucional; se deja bien claro en la sentencia que sería sancionada con nulidad la aplicación del precepto, objeto de la reclamación, si se interpretara de modo diverso al efectuado por el Tribunal Constitucional (Canosa Usera, Raúl, *Interpretación Constitucional y Fórmula Política. Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 1988).

Sostuvo el Tribunal Constitucional español, en relación con estas decisiones, lo siguiente:

Las llamadas en parte de la doctrina sentencias interpretativas [...] son, efectivamente, un medio al que la jurisprudencia constitucional de otros países ha recurrido para no producir lagunas innecesarias en el ordenamiento, evitando, al tiempo, que el mantenimiento del precepto impugnado pueda lesionar el principio básico de la primacía de la Constitución. Es, en manos del Tribunal, un medio lícito, aunque de muy delicado y difícil uso" (STC 5/81/6).

En atención a esta posibilidad tenemos entonces que "[l]a interpretación conforme con la Constitución de toda y cualquier norma del ordenamiento tiene una correlación lógica en la prohibición, que hay de estimar implícita, de cualquier construcción interpretativa o dogmática que concluya en un resultado directa o indirectamente contradictorio con los valores constitucionales" (García de Enterría)¹²⁶⁶.

En todo caso, también debe señalarse que es su labor de interpretar la Constitución, la Sala Constitucional no puede sustituirse en el pueblo, es decir, no puede crear nuevas normas constitucionales no previstas en el Texto o que no resulten de la integración de sus normas, ni puede modificarlas, estableciendo, por ejemplo, excepciones no previstas en ellas; así como tampoco puede dictar normas legales o modificar o reformar las que estén contenidas en las leyes sancionadas por la Asamblea Nacional.

El juez constitucional nunca puede ser legislador; puede anular las leyes con efectos *erga omnes*, eliminándolas del ordenamiento jurídico, con efecto similar a la derogación, como si fuera un "legislador negativo" (H. Kelsen); pero nunca puede ser un "legislador positivo", que dicta normas. De hacerlo, no sólo incurriría en

1266 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002 (En prensa).

usurpación de autoridad, por la usurpación de las funciones legislativas que corresponden a la Asamblea Nacional, lo que haría de la sentencia un acto nulo e ineficaz (art. 138 C), sino que violaría el principio democrático, que impone que la “ley” sólo puede ser emanación de los órganos del Estado integrados por representantes del pueblo, elegidos mediante votación popular. Es decir, al determinar la interpretación de una norma, la Sala no puede crear nuevas normas o reformar o derogar las que están expresamente en la ley. Lamentablemente, la Sala Constitucional en Venezuela, no ha seguido esta lógica, y como se ha visto, en más de una oportunidad ha legislado por la vía de interpretar la Constitución. La propia Sala, en su sentencia N° 33 de 25 de enero de 2001 (Caso: *Revisión de la sentencia dictada por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 10 de mayo de 2001, interpuesta por Baker Hugher S.R.L.*), argumentó como sigue sobre su carácter y naturaleza como “una instancia jurisdiccional con una marcada especialización de tutela, tendente a asegurar la integridad, supremacía y efectividad de la Constitución”:

Esta especialización se concreta en el ejercicio de la tutela constitucional en su máxima intensidad. No precisamente al modo en que la ejercía la Sala Plena de la entonces Corte Suprema de Justicia, la cual estaba restringida en sus funciones de garantía constitucional como si de un legislador negativo se tratase, es decir, la Sala Plena actuaba como un complemento del Poder Legislativo (único ente propiamente sujeto a la Constitución) en tanto se encargaba de revocar los actos de rango y fuerza de ley que éste dictaba contraviniendo la Constitución. Siendo que ésta no era concebida como un cuerpo jurídico normativo directamente aplicable a los distintos operadores jurídicos, se entendía que las interpretaciones de la Constitución que hiciera la Sala Plena no tenían carácter vinculante, y su influencia estaba asociada al efecto abrogatorio de los fallos de nulidad de actos con rango o fuerza de ley. Muy por el contrario, a esta Sala Constitucional le corresponde no sólo anular actos de esa naturaleza, sino que tiene asignada tanto la interpretación del texto constitucional, con el fin de salvar sus dificultades o contradicciones, como hacer valer el principio jurídico-político según el cual los derechos fundamentales preceden y limitan axiológicamente las manifestaciones del poder. Para ello se le ha puesto al frente del aparato jurisdiccional respecto a su aplicación, al punto de vincular sus decisiones a las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia, no sólo en gracia a su potestad anulatoria, sino como derivación de la función antes apuntada¹²⁶⁷.

Ahora bien, conforme a la Constitución, al ejercer el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, lo que la Sala puede hacer en relación con las normas que considere inconstitucionales es anularlas y ello sólo cuando la Sala conoce de una acción de nulidad, pero nunca cuando decide una acción de amparo, o revisa una sentencia de amparo, o decide un recurso de interpretación abstracto. En los casos en los cuales conozca de un recurso de colisión de leyes, lo que podría resolver la Sala es declarar cual ley debe prevalecer en relación con otra, en virtud del poder derogatorio de las leyes. En todo caso, además, puede interpretar las normas constitucionales incluso con carácter vinculante, pero ello no la autoriza a legislar.

Sin embargo, la Sala Constitucional ha pretendido configurarse como “legislador positivo” al anular normas, tal como resulta del criterio expuesto en la sentencia N° 319 de 9 de marzo de 2001 (Aclaratoria a la sentencia del Caso: *Nulidad articu-*

1267 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, p.401 (En prensa).

los 917 del Código de Procedimiento Civil y artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), al formular “ciertas consideraciones acerca de los efectos de la declaratoria de nulidad parcial en el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes”:

Así, observa esta Sala que según lo dispuesto en el artículo 266, numeral 1, de la Constitución, es atribución de este Tribunal Supremo de Justicia ejercer la jurisdicción constitucional; y, conforme a lo establecido en el artículo 336 numeral 1, *eiusdem*, es competencia exclusiva de esta Sala Constitucional “[d]eclarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional, que colidan con esta Constitución”. Expuestas así las cosas, la referida norma asigna dos posibles consecuencias al ejercicio de dicho control por parte de esta Sala; una, determinar la nulidad total de la norma impugnada y la otra, la nulidad parcial de la misma, lo cual abre un abanico de posibilidades al momento de ejercer dicho control.

Por tanto, cuando una norma es declarada enteramente nula es porque el operador jurídico, es decir la Sala, luego de haber realizado un análisis exhaustivo del contenido de la norma impugnada contrapuesto a los principios constitucionales señalados como trasgredidos, ha concluido que el valor normativo en ella contenido resulta inconstitucional, sin que medie posibilidad alguna de que persista su existencia en el mundo jurídico, pues se alteraría de forma insoslayable el orden instaurado, considerando que el dispositivo normativo contenido en el artículo 119 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, le otorga la facultad de fijar los efectos de dicha declaratoria en el tiempo, es decir, hacia el pasado o pro futuro, lo cual en definitiva constituye la exclusión total de dicha norma en el sistema normativo existente.

Situación diferente se plantea en los casos de nulidad parcial de una norma, donde la totalidad de la norma no resulta inconstitucional, sino que son algunos de sus elementos los que violan dispositivos constitucionales, supuesto en el cual, la Sala Constitucional excluye de la estructura de la norma el elemento que resulte inconstitucional, siempre y cuando el supuesto al cual va dirigida esa norma no desaparezca o se altere en su totalidad de forma tal que constituya una norma sin objeto.

Ahora bien, en el último de los supuestos referidos, y que resulta ser el caso regulado por el fallo cuya aclaratoria se solicita, se debe admitir que la relación jurídica condicionada por la norma de una u otra manera, se ve afectada con el control de constitucionalidad ejercido, ya que la norma impugnada, a través de la declaratoria de nulidad parcial, se ha convertido en una norma nueva y diferente de la norma inicial, lo cual implica aceptar, que al constituirse en una norma distinta, el operador jurídico debe plasmar en su sentencia el alcance del nuevo dispositivo normativo, pues, se parte de que dicha norma va integrada a un texto normativo sistemático, donde los preceptos establecidos en cada artículo, en reiteradas ocasiones guardan relación entre sí. De allí que, la determinación del alcance de dicha norma se hace fundamental para establecer en qué afecta la misma la relación jurídica que condiciona, así como el esquema aplicativo del texto normativo que integra.

Así pues, al prosperar la nulidad parcial de la norma impugnada nace una nueva norma y para aplicar tal norma, resulta necesario e indispensable su interpretación, lo cual no es posible hacerlo sin desentrañar previamente el significado de los signos en los que exteriormente se manifiesta, obviamente, sin perder nunca de vista el todo del cual forma parte, debiendo la Sala, en su condición de operador jurídico, imprimirle a la norma los caracteres ideológicos que lo llevaron a determinar su nulidad parcial en resguardo de los derechos constitucionales¹²⁶⁸.

1268 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 395 y 396.

Por otra parte, la norma del artículo 335 debe interpretarse en su propio contexto: el carácter vinculante no puede recaer sobre cualquier frase o razonamiento interpretativo que contenga una sentencia de la Sala Constitucional. Al contrario, se requiere de una interpretación expresa de la Sala “sobre el contenido o alcance de las normas constitucionales y principios constitucionales”. Es decir, lo vinculante es la “interpretación constitucional” (de alguna norma o principio constitucional) y no cualquier interpretación normativa. Por tanto, no tiene carácter vinculante la interpretación que pueda hacer la Sala Constitucional de alguna ley o cualquier norma de rango legal o reglamentario, salvo que ello sea hecho “desde la Constitución”. Como lo ha puntualizado la Sala Constitucional en su sentencia N° 727 de 8 de abril de 2003:

Ahora bien, es propicia la oportunidad para que la Sala insista en que, de un fallo de la Sala Constitucional, lo vinculante es la interpretación sobre el contenido y alcance de las normas constitucionales, como se apresuró a precisarlo en sentencia n° 291 del 03 de mayo de 2000, en estos términos: “... debe puntualizar esta Sala que sus criterios vinculantes se refieren a la interpretación sobre el contenido y alcance de las normas constitucionales y no sobre la calificación jurídica de hechos, ajenos a las normas constitucionales.”. De igual modo son vinculantes las interpretaciones que hace la Sala de normas infralegales pero desde la Constitución, para, la mayoría de las veces, la adaptación de aquéllas a un Texto Constitucional posterior, pero superior a ellas; en estos casos, la Sala determina cuál es la interpretación que debe darse a una norma de rango distinto al legal dentro de los parámetros de las normas, principios o valores superiores que se incorporaron a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y que, desde allí, irradian a todo el ordenamiento jurídico.

En el caso de autos, la afirmación que se destacó en la transcripción de la sentencia n° 1179/02, revela el criterio que la Sala usó para la resolución de un caso concreto, con relación a una norma de rango legal, sin el establecimiento, para ello, de alguna relación con normas constitucionales, pero no es uno de los criterios vinculantes cuya preservación se protege a través de la revisión extraordinaria a que se refiere el artículo 336.10 constitucional, como medio de protección de la integridad de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de su armónica interpretación por todos los tribunales del país. Así se declara¹²⁶⁹.

Pero por otra parte, debe señalarse en cuanto a la interpretación constitucional, que ella tiene carácter vinculante cuando la realiza la Sala Constitucional; pero ello no significa que todo el cuerpo motivo de una sentencia pueda llegar a tener ese carácter vinculante. La “doctrina” expuesta por la Sala en una sentencia, es esa doctrina, que sirve de motivación para decidir. Esa doctrina nunca puede tener carácter vinculante, aún cuando sea un valioso instrumento auxiliar para la aplicación de la ley.

Lo que puede ser vinculante de una sentencia, por tanto, sólo puede ser la parte resolutive de la misma, en la cual la Sala Constitucional fije la interpretación de una norma, y ello debe señalarlo expresamente¹²⁷⁰. La interpretación de la norma esta-

1269 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, (En prensa).

1270 Véase por ejemplo, la sentencia N° 2651 de 02-10-2003 en la cual se indicó expresamente que como interpretación vinculante que “1. El artículo 174 de la Constitución establece que la primera autoridad civil de los Municipios es el Alcalde, por lo que ningún funcionario distinto, puede tener atribuciones que sean privativas de esas autoridades. 2. Los pre-

blecida, entonces, en la parte resolutive de una sentencia, pasa a ser fuente del derecho del mismo rango que el que tiene la norma que se interpreta: si es una norma constitucional, la interpretación adquiere rango constitucional, y si es una ley la que se interpreta, adquiere rango legal. Por ello, la Sala Constitucional no puede, *ad libitum*, estar modificando sus interpretaciones.

Por otra parte, para que se produzca la interpretación vinculante de una norma constitucional, debe estar en juego un caso judicial relativo a la misma, sea con motivo de una acción popular de nulidad; de una acción por omisión; de una acción de amparo constitucional; de una solicitud de control de constitucionalidad de tratados, de leyes orgánicas o de decretos de Estado de excepción; de la resolución de una controversia constitucional o del conocimiento de un recurso de revisión contra sentencias de amparo o dictadas con motivo del ejercicio del control difuso de la constitucionalidad. En esos casos no pueden considerarse vinculantes los razonamientos o la parte “motiva” de las sentencias, sino sólo la interpretación que se haga, en concreto, del contenido o alcance de una norma específica de la Constitución.

Es en este sentido que, conforme lo indica la “Exposición”,

El carácter vinculante de las interpretaciones de las normas y principios constitucionales será el principal instrumento de la Sala Constitucional para fortalecer la justicia constitucional, darle eficacia al Texto Fundamental y brindar mayor seguridad jurídica a los ciudadanos.

En todo caso, lo que debe quedar claramente precisado es que la Sala Constitucional no puede pretender por la vía de la interpretación de la Constitución sustituir las funciones de los otros Poderes Públicos, ni asumir las tareas del Legislador ni de la Administración. La propia Sala Constitucional en su sentencia N° 1347 de 9 de septiembre de 2000 ha hecho el esfuerzo por auto-limitarse en este respecto, para evitar la tentación totalizante, señalando que en la solución de los recursos de interpretación constitucional, teniendo en cuenta el principio de la separación de poderes y su relación con la función de seguridad del Estado de derecho, la Sala no podrá convertirse:

fectos, jefes civiles y cualquier otra autoridad pueden válidamente tener un ámbito de actuación coincidente con el territorio municipal, pero ello no implica, en ningún caso, la asunción de los poderes que correspondan a los Alcaldes como primera autoridad civil del Municipio”. Más adelante en la sentencia, la Sala agregó: “4. Como la primera autoridad civil de un Municipio es el Alcalde, de acuerdo con el artículo 174 de la Constitución, es él quien debe llevar los registros correspondientes, y ya no los Prefectos ni Jefes Civiles, antiguas primeras autoridades de Municipios y parroquias. Ello, sin perjuicio de las reglas para casos especiales que fijó el Código Civil. 5. Esa primera autoridad civil de los municipios, si bien anteriormente tenía el control total del Registro Civil, ahora debe actuar sólo como colaborador con el órgano que constitucionalmente tiene el poder de centralización del Registro: la Comisión de Registro Civil y Electoral, por lo que debe atenerse a lo que, al respecto, dispone la Ley Orgánica del Poder Electoral”, y concluyó señalando: “Esta Sala, en virtud de que el presente fallo fija una interpretación vinculante de normas constitucionales, ordena publicarlo en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, por razones de seguridad jurídica, los efectos de la decisión comenzaran a surgir a partir de esa publicación, con lo que esta Sala reconoce expresamente la validez de los actos registrales realizados con anterioridad por prefectos y jefes civiles”. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2003, (En prensa).

Un obstáculo ni en un contralor del ejercicio de las funciones de los órganos del Poder Público. En línea con este razonamiento, la Sala no podrá suplir las potestades de los órganos del Poder Público u ordenar la manera en que se desempeñarán en el ejercicio de sus actividades propias, pues a todos ellos cabe actuar según sus competencias y de acuerdo con el derecho.

Por lo tanto, los órganos que integran el Poder Público, en la consecución de sus cometidos, no tendrán más dirección y vigilancia que la que establezca nuestra Constitución, las leyes y demás normas aplicables. Sería impropio del poder garantizador de la Constitución que ejerce esta Sala y a través de este recurso, el velar *motu proprio* y de manera indiscriminada, por la eficacia y eficiencia, incluso en la realización de la Constitución, de los órganos legislativos y administrativos de la jerarquía que fuesen.

Esta posición delimita la función político-jurídica que le toca asumir a este Tribunal en cuanto a su función de máximo custodio de la Constitución. De allí que, si bien él se encuentra en la cúspide de los órganos judiciales que refieren sus funciones a la Constitución, su labor consiste, primeramente, de cara al universo de operadores jurídicos, en mantener abierta la posibilidad de que, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, cumplan con sus objetivos, participen plenamente en la toma de las decisiones en que les quepa actuar, y, una vez actuadas estas potencialidades, derechos, deberes o potestades, según sea el caso, controlar en grado a la competencia que la propia Constitución le faculta, la correspondencia de dichas actuaciones con respecto a la norma fundamental.

Lo político administrativo o legislativo, en el sentido de elegir el camino o el modo más acorde con el bienestar social, si bien el procedimiento de su elección en muchos casos viene ya señalado por la Constitución, así como los campos en que se mueve la realidad social a que deben prestar sus servicios, sólo le corresponde dictarlo a los entes que ejercen las estrictas funciones político administrativas o legislativas, sin que este Tribunal ex ante les señale la mejor forma de hacerlo.

8.- En definitiva, la Sala se cuidará, con el mayor rigor, al absolver un recurso de interpretación, pues es su propio juez y freno, de no pronunciarse sobre acciones a ser ejecutadas, programas a ser encaminados, políticas a ser establecidas o, en fin, sobre la manera de ejercer sus funciones otros órganos; siempre orientándose dentro del marco teleológico de la norma que estuviere en cuestión, sea que ésta persiga definir diferentes grados de organización y cohesión de la vida social, establecer autoridades y roles sociales, reglas de comportamiento o directivas para la acción, procedimientos para la resolución de conflictos, o la distribución del uso de la fuerza; ya sea que dichas normas respondan a la función conservadora o promocional que se le asigna al derecho, con sus respectivos mecanismos positivos o negativos de control¹²⁷¹

1271 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 268.

DÉCIMA SEGUNDA PARTE
EL RÉGIMEN TRANSITORIO
EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

El texto de la Constitución de 1999, lamentablemente no contiene un adecuado régimen transitorio para asegurar su entrada en vigencia y, a la vez, la sustitución inmediata de las instituciones previstas en la Constitución de 1961 por las nuevas creadas en la misma.

En efecto, la *Disposición Final* de la Constitución de 1999 dispone:

Única. Esta Constitución entrará en vigencia el mismo día de su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, después de su aprobación por el pueblo mediante referendo.

El pueblo aprobó la Constitución en el referéndum del 15 de diciembre de 1999 y la Constitución se publicó en la *Gaceta Oficial* N° 36.860 de fecha 30-12-99.

En consecuencia, a partir del día 30-12-99 en que entró formalmente en vigencia la Constitución de 1999, conforme a la *Disposición Derogatoria* de la Constitución.

Única. Queda derogada la Constitución de la República de Venezuela decretada el veintinueve de enero de mil novecientos sesenta y uno. El resto del ordenamiento jurídico mantendrá su vigencia en todo lo que no contradiga a esta Constitución.

La consecuencia de esta norma, que goza de supremacía (art. 7), es el poder derogatorio tácito del cual goza la nueva Constitución respecto de todo el ordenamiento jurídico dictado precedentemente (preconstitucional), de la naturaleza que sea, que “contradiga” lo dispuesto en la nueva Constitución.

Ahora bien, para asegurar la supervivencia de algunas normas del ordenamiento jurídico precedentemente dictado, y no considerarlas tácitamente derogadas, mientras se dictan las nuevas normas conforme a la nueva Constitución, es que en las Constituciones se regula un régimen transitorio. El mismo, además, tiene por objeto no sólo asegurar el cumplimiento inmediato de determinadas normas de la nueva Constitución, sin esperar que se dicten las nuevas regulaciones que ella prevé; o la posposición en el tiempo de la entrada en vigencia de algunas normas de la nueva Constitución; sino establecer cuál debe ser el régimen de transición relativo a

los órganos del Poder Público actuantes conforme a la Constitución anterior, en relación con las nuevas regulaciones.

La Constitución, en esta materia, sin duda fue deficiente para que se produjese una sustitución inmediata de los titulares de los Poderes Públicos; por lo que ese “vacío” constitucional creado por la Asamblea Nacional Constituyente al someter a referéndum aprobatorio un texto insuficiente, pretendió ser llenado posteriormente por la propia Asamblea dictando otro Régimen Transitorio, sin autoridad alguna para ello.

I. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA CONSTITUCIÓN

Analizadas las *Disposiciones Transitorias* de la Constitución¹²⁷², sin embargo, se observa que no todas las normas de la misma tienen el carácter transitorio señalado, y muchas contienen, más bien, directrices del programa legislativo que debe dictarse por la Asamblea Nacional en ejecución de la nueva Constitución, que escapan a la naturaleza del régimen transitorio. Además, como se dijo, materialmente nada se previó en las mismas sobre la transición entre los órganos del Poder Público electos en 1998 y la nueva organización política que ella establecía.

1. *El régimen transitorio para asegurar la sobrevivencia de normas preconstitucionales*

En primer lugar, se destacan un conjunto de Disposiciones Transitorias que tenían por objeto regular la sobrevivencia de normas preconstitucionales, que hubieran quedado derogadas tácitamente al entrar en vigencia la nueva Constitución, hasta tanto se dictase el nuevo régimen previsto en la Constitución.

A. *La vigencia del régimen del Distrito Federal mientras se regula el Distrito Capital*

Conforme a la *Disposición Transitoria Primera*, la ley especial sobre el régimen del Distrito Capital prevista en el artículo 18 de la Constitución, se previó que debía ser aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, ley que debía preservar la integridad territorial del Estado Miranda. Mientras se aprobaba dicha ley especial,

se mantiene en vigencia el régimen previsto en la Ley Orgánica del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Es de destacar que la atribución para la aprobación de esta Ley especial se asignó a la Asamblea Nacional Constituyente, y no a la Asamblea Nacional, siendo ésta la única competencia de orden legislativo que en la Constitución aprobada en referéndum se le atribuyó a la Asamblea Nacional Constituyente y que debía cumplir durante el lapso que le quedaba de funcionamiento hasta el 30 de enero de

1272 Véase en general, Hildegard Rondón de Sansó, *Análisis de la Constitución venezolana de 1999*. Editorial Ex Libris, Caracas, 2001, pp. 377 y ss.

2000. En ejecución de esa disposición la Asamblea Nacional Constituyente, sancionó la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas¹²⁷³, y posteriormente, la Asamblea Nacional sancionó la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas¹²⁷⁴.

B. *La vigencia del régimen de prestaciones sociales*

Conforme a la *Disposición Transitoria Cuarta*, ordinal 3º, mientras la Asamblea Nacional reformase la Ley Orgánica del Trabajo y regulase un nuevo régimen de prestaciones sociales, debía seguir aplicándose de forma transitoria el régimen de la prestación de antigüedad establecido en la Ley Orgánica del Trabajo vigente (1997).

C. *La vigencia del régimen municipal*

De acuerdo con la *Disposición Transitoria Cuarta*, mientras se dictase la legislación que desarrollase los principios constitucionales sobre el régimen municipal, los Municipios y parroquias existentes se debían mantener, hasta su adecuación al nuevo régimen previsto en dicho ordenamiento.

Además, conforme a la *Disposición Transitoria Decimocuarta*, mientras se dictase la legislación que desarrollase los principios de la Constitución sobre el régimen municipal,

continuarán plenamente vigentes las ordenanzas y demás instrumentos normativos de los Municipios, relativos a las materias de su competencia y al ámbito fiscal propio, que tienen atribuido conforme al ordenamiento jurídico aplicable antes de la sanción de esta Constitución.

En 2003, la Sala Constitucional se pronunció sobre la omisión de la Asamblea Nacional en sancionar la ley sobre régimen municipal, como se analizó en las *Partes Cuarta y Décima*.

D. *La vigencia del régimen de los procesos electorales*

La *Disposición Transitoria Octava* dispuso que “mientras se promulgan las nuevas leyes electorales previstas en la Constitución”, los procesos electorales deben ser convocados, organizados, dirigidos y supervisados por el Consejo Nacional Electoral; se entiende, conforme a la legislación preconstitucional existente. Agregó, la Disposición que:

Para el primer período del Consejo Nacional Electoral, previsto en esta Constitución, todos sus integrantes serán designados o designadas simultáneamente. En la mitad del período, dos de sus integrantes serán renovados de acuerdo con lo establecido en la ley orgánica correspondiente.

1273 G.O. N° 36.906 del 8 de marzo de 2000.

1274 G.O. N° 37.006 del 3 de agosto de 2000.

La Asamblea Nacional Constituyente, sin embargo, sin autorización constitucional alguna, antes de concluir sus sesiones, sancionó un Decreto mediante el cual se dictó el Estatuto Electoral del Poder Público¹²⁷⁵ que rigió para las primeras elecciones en 2000. Dicho Decreto fue impugnado por contrariar lo dispuesto en la nueva Constitución, como se analiza más adelante en esta *Parte*.

E. *La vigencia del régimen del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República*

La *Disposición Transitoria Novena* estableció que mientras se dictasen las leyes relativas al Capítulo IV del Título V, se mantendrían en vigencia las leyes orgánicas del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República. En 2001 se sancionó la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Ley N° 59)¹²⁷⁶.

F. *La vigencia del régimen de administración de las tierras baldías*

A pesar de que el artículo 164, ordinal 5° atribuye a los Estados la administración de las tierras baldías, la *Disposición Transitoria Décimo primera* de la Constitución dispuso que, hasta tanto se dictase la legislación nacional relativa al régimen de las tierras baldías, “la administración de las mismas continuará siendo ejercida por el Poder Nacional, conforme a la legislación vigente”.

G. *La vigencia del régimen de los impuestos de papel sellado, timbres y estampillas*

Conforme a la *Disposición Transitoria Decimotercera*, hasta tanto los Estados asumieran por ley estatal las competencias referidas en el numeral 7 del artículo 164 de esta Constitución, se debía mantener el régimen vigente. La Sala Constitucional resolvió en sentencia de 2003, el problema de la colisión de normas nacionales, estatales y municipales en relación con los impuestos de timbre fiscal, como se analizó en la *Parte Novena*.

H. *La vigencia del régimen de las profesiones liberales*

De acuerdo con la *Disposición Transitoria Decimoquinta*, hasta tanto se aprobase la legislación a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución, sobre profesiones liberales y colegiación, se mantendría en vigencia el ordenamiento jurídico aplicable antes de la sanción de la Constitución.

2. *El régimen transitorio para posponer la vigencia de nuevas normas constitucionales: Régimen específico de inversión del Situado Constitucional*

La *Disposición Transitoria Décima* estableció que lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 167 de la Constitución, sobre la obligación que tienen los Estados de

1275 G.O. N° 36.884 del 3 de febrero de 2000.

1276 G.O. N° 37.347 del 17 de diciembre de 2001.

destinar un mínimo del cincuenta por ciento del situado constitucional a la inversión, “entrará en vigencia a partir del primero de enero del año dos mil uno”.

3. *El régimen transitorio para asegurar la vigencia inmediata de nuevas normas constitucionales*

A. *El régimen de la denominación de la República como República Bolivariana de Venezuela*

La *Disposición Transitoria Decimoséptima* de la Constitución, prescribió lo siguiente:

El nombre de la República una vez aprobada esta Constitución, será “República Bolivariana de Venezuela”, tal como está previsto en su artículo uno. Es obligación de las autoridades e instituciones, tanto públicas como privadas, que deban expedir registros, títulos o cualquier otro documento, utilizar el nombre de “República Bolivariana de Venezuela”, de manera inmediata.

En trámites rutinarios las dependencias administrativas agotarán el inventario documental de papelería; su renovación se hará progresivamente con la mencionada denominación, en un plazo que no excederá más allá de cinco años.

La circulación de monedas acuñadas y billetes emitidos con el nombre de “República de Venezuela”, estará regulada por la Reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela contemplada en la *Disposición Transitoria* cuarta de esta Constitución, en función de hacer la transición a la denominación “República Bolivariana de Venezuela”.

B. *El régimen de la nacionalidad*

De acuerdo con la *Disposición Transitoria Segunda*, mientras se dictase la ley prevista en el artículo 38 de esta Constitución, sobre adquisición, opción, renuncia y recuperación de la nacionalidad, se debía considerar con domicilio en Venezuela, a los extranjeros que habiendo ingresado y permanecido legalmente en el territorio nacional, hubieran declarado su intención de fijar domicilio en el país, tuvieran medios lícitos de vida y hubieran residido en Venezuela ininterrumpidamente durante dos años. Por residencia se debía entender la estadía en el país con ánimo de permanecer en él.

Las declaraciones de voluntad previstas en los artículos 32, 33 y 36 de la Constitución se debían hacer en forma auténtica por la persona interesada cuando sea mayor de edad, o por su representante legal, si no hubiera cumplido veintiún años.

C. *El régimen del delito de desaparición forzada de personas*

Mientras se dictase la reforma del Código Penal, en relación con el delito de desaparición forzada de personas regulado en el artículo 45 de la Constitución, se debía aplicar, en lo que fuera posible, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. La reforma Ley de Reforma Parcial del Código Penal se sancionó en 2000¹²⁷⁷.

1277 G.O. N° 5.494 Extraordinario del 20 de octubre de 2000.

D. *El régimen de los servicios de Defensa Pública*

Hasta tanto la Asamblea Nacional dictare la Ley Orgánica de Defensa Pública para regular el servicio de defensa pública previsto en el artículo 268, la *Disposición Transitoria Cuarta*, ordinal 5º, dispuso que la “Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial”, estaría a cargo del desarrollo y operatividad efectiva del Sistema Autónomo de la Defensa Pública, a los fines de garantizar el derecho a la defensa.

Es de destacar que esta es la única norma de la Disposiciones Transitorias que hace referencia a esta “Comisión” establecida por la Asamblea Nacional Constituyente.

E. *El régimen de elección de los representantes indígenas a los cuerpos representativos*

Dispuso la *Disposición Transitoria Séptima* que a los fines previstos en el artículo 125 de esta Constitución, mientras se aprobase la ley orgánica correspondiente, la elección de los representantes indígenas a la Asamblea Nacional y a los Consejos Legislativos estatales y municipales, se debía regir por los siguientes requisitos de postulación y mecanismos:

Todas las comunidades u organizaciones indígenas podrán postular candidatos y candidatas que sean indígenas.

Es requisito indispensable para ser candidato o candidata hablar su idioma indígena, y cumplir con, al menos, una de las siguientes condiciones:

1. Haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad.
2. Tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural.
3. Haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas.
4. Pertenecer a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento.

Se establecerán tres regiones: Occidente, compuesta por los Estados Zulia, Mérida y Trujillo; Sur, compuesta por los Estados Amazonas y Apure; y Oriente, compuesta por los Estados Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Anzoátegui y Sucre.

Cada uno de los Estados que componen las regiones elegirá un representante. El Consejo Nacional Electoral declarará electo al candidato o candidata que hubiere obtenido la mayoría de los votos válidos en su respectiva región o circunscripción.

Los candidatos y las candidatas indígenas estarán en el tarjetón de su respectivo Estado o circunscripción y todos los electores o electoras de ese Estado los podrán votar.

Para los efectos de la representación indígena al Consejo Legislativo y a los Concejos Municipales con población indígena, se tomará el censo oficial de 1992 de la Oficina Central de Estadística e Informática, y las elecciones se realizarán de acuerdo con las normas y requisitos aquí establecidos.

El Consejo Nacional Electoral garantizará con apoyo de expertos indigenistas y organizaciones indígenas el cumplimiento de los requisitos aquí señalados.

F. *El régimen del Defensor del Pueblo*

Conforme a la *Disposición Transitoria Novena*, el titular de la Defensoría del Pueblo debía ser designado de manera provisoria por la Asamblea Nacional Constituyente. Se trata, en efecto, de la única Disposición Transitoria que le atribuía a la Asamblea Nacional Constituyente potestad para designar algún alto funcionario del Estado, y que debía cumplir en el período que aún quedaba para su funcionamiento hasta el 30 de enero del 2000. La Disposición Transitoria, en todo caso, tenía su justificación en hecho de que el Defensor del Pueblo era en realidad, el único órgano del Poder Nacional completamente nuevo. A pesar de ello, la Asamblea Nacional Constituyente destituyó y designó a todos los altos funcionarios del Estado sin tener autorización constitucional alguna para ello.

El Defensor del Pueblo designado provisionalmente debía adelantar lo correspondiente a la estructura organizativa, integración, establecimiento de presupuesto e infraestructura física, tomando como bases las atribuciones que le establece la Constitución.

4. *El Programa Legislativo para la Asamblea Nacional*

Pero aparte de las verdaderas Disposiciones Transitorias que sólo son las muy escasas, antes mencionadas, en las otras “Disposiciones Transitorias” de la Constitución, en realidad, se desarrolla un programa de legislación a futuro que debía cumplir la Asamblea Nacional después de electa.

A. *Las orientaciones para la legislación sobre el órgano estatal para el control de los monopolios*

La *Disposición Transitoria Decimoctava* de la Constitución estableció lo siguiente:

A los fines de asegurar la vigencia de los principios establecidos en el artículo 113 de esta Constitución, la Asamblea Nacional dictará una ley que establezca, entre otros aspectos, el organismo de supervisión, control y fiscalización que deba asegurar la efectiva aplicación de estos principios y las disposiciones y demás reglas que los desarrollen.

La persona que presida o dirija este organismo, será designada por el voto de la mayoría de los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional, previo informe favorable de una comisión especial designada de su seno al efecto.

La ley establecerá que los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública y los jueces o juezas llamados a conocer y decidir las controversias relacionadas con las materias a que se refiere dicho artículo, observen, con carácter prioritario y excluyente, los principios allí definidos, y se abstendrán de aplicar cualquier disposición susceptible de generar efectos contrarios a ellos.

La ley establecerá en las concesiones de servicios públicos, la utilidad para el concesionario o concesionaria y el financiamiento de las inversiones estrictamente vinculadas a la prestación del servicio, incluyendo las mejoras y ampliaciones que la autoridad competente considere razonables y apruebe en cada caso.

Mientras esta ley se dictase, por supuesto, continuaba vigente el régimen de la Ley para Proteger y Promover la Libre Competencia, así como continuaba funcionando la Superintendencia Procompetencia.

B. *La legislación que debe dictar la Asamblea Nacional dentro de los primeros seis meses desde su instalación*

Conforme a lo dispuesto en la *Disposición Transitoria Tercera*, la Asamblea Nacional, dentro de los primeros seis meses siguientes a su instalación, debía haber aprobado las siguientes leyes¹²⁷⁸:

1. Una reforma parcial del Código Penal para incluir el delito de desaparición forzada de personas, previsto en el artículo 45 de esta Constitución. Como se dijo, la reformase efectuó en 2000¹²⁷⁹.

2. Una ley orgánica sobre estados de excepción. En 2001 se sancionó la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción (Ley N° 32)¹²⁸⁰ cuyo contenido lo hemos comentado en la *Parte Tercera*.

3. Una ley especial para establecer las condiciones y características de un Régimen especial para los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos, del Estado Apure. Para la realización de esta ley, se debía oír la opinión del Presidente de la República, la Fuerza Armada Nacional, la representación que designe el Estado en cuestión y demás instituciones involucradas en la problemática fronteriza. En 2001 se sancionó la Ley Especial que crea el Distrito del Alto Apure (Ley N° 56)¹²⁸¹, cuyo contenido se comenta en la *Parte Cuarta*.

C. *La legislación que debe dictar la Asamblea Nacional dentro del primer año desde su instalación*

La *Disposición Transitoria Cuarta* de la Constitución dispone que, dentro del primer año, contado a partir de su instalación, la Asamblea Nacional debía aprobar:

1. La legislación sobre la sanción a la tortura, ya sea mediante ley especial o reforma del Código Penal. Como se dijo, en 2000 se sancionó la reforma Ley de Reforma Parcial del Código Penal¹²⁸².

2. Una ley orgánica sobre refugiados y asilados, acorde con los términos de esta Constitución y los tratados internacionales ratificados por Venezuela sobre la materia.

Mediante la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, un nuevo régimen para el derecho a prestaciones sociales consagrado en el artículo 92 de esta Constitución, el

1278 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Las cien leyes necesarias para el desarrollo de la Constitución de 1999", en *Ambito Jurídico Legis*, Año III, N° 37 y 38, Caracas, 2000, p. 18, respectivamente; Ricardo Combellas, *Derecho Constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Mc Graw Hill, Caracas, 2001, pp. 255 y ss.

1279 G.O. N° 5.494 Extraordinario del 20 de octubre de 2000.

1280 G.O. N° 37.261 del 15 de agosto de 2001.

1281 G.O. N° 37.326 del 16 de noviembre de 2001.

1282 G.O. N° 5.494 Extraordinario del 20 de octubre de 2000.

cual debía integrar el pago de este derecho de forma proporcional al tiempo de servicio y calculado de conformidad con el último salario devengado, estableciendo un lapso para su prescripción de diez años. Asimismo, debía contemplar un conjunto de normas integrales que regulasen la jornada laboral y propendieran a su dismisión progresiva, en los términos previstos en los acuerdos y convenios de la Organización Internacional del Trabajo suscritos por la República.

4. Una ley orgánica procesal del trabajo que garantice el funcionamiento de una jurisdicción laboral autónoma y especializada, y la protección del trabajador o trabajadora en los términos previstos en esta Constitución y en las leyes. La Ley Orgánica Procesal del Trabajo debía estar orientada por los principios de gratuidad, celeridad, oralidad, inmediatez, prioridad de la realidad de los hechos, la equidad y rectoría del juez en el proceso. En 2002 se sancionó la Ley Orgánica Procesal del Trabajo¹²⁸³

5. La legislación referida al Sistema Judicial, la Administración Pública Nacional, el Poder Ciudadano, el Poder Electoral, la legislación tributaria, Ley de Régimen Presupuestario y Ley de Crédito Público. En ejecución de esta disposición se han sancionado las siguientes leyes: Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público¹²⁸⁴; Ley Orgánica de la Administración Pública (Ley N° 40)¹²⁸⁵; Ley Orgánica del Poder Ciudadano (Ley N° 47)¹²⁸⁶; Ley Orgánica del Poder Electoral¹²⁸⁷; y Código Orgánico Tributario (Ley N° 42)¹²⁸⁸.

En cuanto a la ley orgánica sobre la defensa pública, se dispuso que hasta tanto no se sancionase, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, debía estar a cargo del desarrollo y operatividad efectiva del Sistema Autónomo de la Defensa Pública, a los fines de garantizar el derecho a la defensa.

6. Una ley que desarrolle la hacienda pública estatal, estableciendo, con apego a los principios y normas de esta Constitución, los tributos que la componen, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulen.

7. La legislación que desarrolle los principios constitucionales sobre el Régimen Municipal. De conformidad con ella, los órganos legislativos de los Estados debían proceder a sancionar los instrumentos normativos que correspondan a la potestad organizadora que tienen asignada con respecto a los Municipios y demás entidades locales, y a la división política territorial en cada jurisdicción.

8. La ley a la cual se ajustará el Banco Central de Venezuela. Dicha ley fijará, entre otros aspectos, el alcance de las funciones y forma de organización del instituto; el funcionamiento, período, forma de elección, remoción, régimen de incompatibilidades y requisitos para la designación de su Presidente y Directores; las reglas contables para la constitución de sus reservas y el destino de sus utilidades; la auditoría externa anual de las cuentas y balances, a cargo de firmas especializadas, seleccionadas por el Ejecutivo Nacional; y el control posterior por parte de la Contraloría General de la República en lo que se refiere a la legalidad, sinceri-

1283 G.O. N° 37.504 de 13 de agosto de 2002.

1284 G.O. N° 37.606 del 9 de enero de 2003.

1285 G.O. N° 37.305 del 17 de octubre de 2001.

1286 G.O. N° 37.310 del 25 de octubre de 2001.

1287 G.O. N° 37.573 del 19 de noviembre de 2002.

1288 G.O. N° 37.305 del 17 de octubre de 2001.

dad, oportunidad, eficacia y eficiencia de la gestión administrativa del Banco Central de Venezuela.

La ley establecerá que el Presidente y demás integrantes del Directorio del Banco Central de Venezuela representarán exclusivamente el interés de la Nación, a cuyo efecto fijará un procedimiento público de evaluación de los méritos y credenciales de las personas postuladas a dichos cargos.

La ley establecerá que al Poder Ejecutivo corresponderá, al menos, la designación de la mitad de los Directores o Directoras y del Presidente o Presidenta del Banco Central de Venezuela y establecerá los términos de participación del poder legislativo nacional en la designación y ratificación de estas autoridades. En 2002 se sancionó la Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela¹²⁸⁹.

9. La ley del cuerpo de policía nacional. En dicha ley se establecerá el mecanismo de integración del Cuerpo Técnico de Vigilancia del Tránsito y Transporte Terrestre al cuerpo de policía nacional.

En sentido similar, la *Disposición Transitoria Quinta* de la Constitución estableció que en el término no mayor de *un año* a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, la Asamblea Nacional debía dictar una reforma del Código Orgánico Tributario que estableciera, entre otros aspectos:

1. La interpretación estricta de las leyes y normas tributarias, atendiendo al fin de las mismas y a su significación económica, con el objeto de eliminar ambigüedades.
2. La eliminación de excepciones al principio de no retroactividad de la ley.
3. Ampliar el concepto de renta presunta con el objeto de dotar con mejores instrumentos a la Administración Tributaria.
4. Eliminar la prescripción legal para delitos tributarios graves, los cuales deben ser tipificados en el Código Orgánico Tributario.
5. La ampliación de las penas contra asesores o asesoras, bufetes de abogados o abogadas, auditores externos o auditoras externas y otros profesionales que actúen en complicidad para cometer delitos tributarios, incluyendo periodos de inhabilitación en el ejercicio de la profesión.
6. La ampliación de las penas y la severidad de las sanciones contra delitos de evasión fiscal, aumentando los periodos de prescripción.
7. La revisión de atenuantes y agravantes de las sanciones para hacerlas más estrictas.
8. La ampliación de las facultades de la Administración Tributaria en materia de fiscalización.
9. El incremento del interés moratorio para disuadir la evasión fiscal.
10. La extensión del principio de solidaridad, para permitir que los directores o directoras, o asesores o asesoras respondan con sus bienes en caso de convalidar delitos tributarios.
11. La introducción de procedimientos administrativos más expeditos.

En 2001 se sancionó el nuevo Código Orgánico Tributario (Ley N° 42)¹²⁹⁰.

1289 G.O. N° 5.606 Extraordinario del 18 de octubre de 2002.

1290 G.O. N° 37.305 del 17 de octubre de 2001.

D. *La Legislación que debe dictar la Asamblea Nacional en un lapso de dos años*

Conforme a la *Disposición Transitoria Sexta*, la Asamblea Nacional, en un lapso de *dos años*, debía legislar sobre todas las materias relacionadas con esta Constitución.

En esta actividad legislativa se le debía dar prioridad a las leyes orgánicas sobre pueblos indígenas, educación y fronteras.

5. *El Programa para el Ejecutivo Nacional: la demarcación de los territorios indígenas en un lapso de dos años*

El Ejecutivo Nacional debe proceder, dentro del lapso de dos años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la Constitución, y conforme lo establece la *Disposición Transitoria Décima segunda*, a la demarcación del hábitat indígena a que se refiere el artículo 119 de la Constitución. En se sancionó la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (Ley N° 14)¹²⁹¹

6. *El régimen del acervo histórico de la Asamblea Nacional Constituyente 1999*

La *Disposición Transitoria Decimosexta* estableció que para el enriquecimiento del acervo histórico de la nación, el cronista de la Asamblea Nacional Constituyente debe coordinar lo necesario para salvaguardar los documentos escritos, videos, digitales, fotográficos, hemerográficos, audio y cualquier otra forma de documento elaborado. Todos estos documentos quedan bajo la protección del Archivo General de la Nación.

II. EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS CON MOTIVO DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Como se puede apreciar del régimen de las *Disposiciones Transitorias* de la Constitución de 1999, las mismas fueron redactadas en una forma totalmente insuficiente a los efectos de la inmediata transición entre el régimen de los órganos del Poder Público regulado en la Constitución de 1961, cuyos titulares, incluso, habían sido electos en noviembre y diciembre de 1998; y el nuevo régimen de los nuevos órganos del Poder Público previstos en la Constitución de 1999. Algún intento de preverlo en la Constitución, sin embargo, se efectuó.

1. *Los intentos fallidos de disponer un régimen constitucional de transición del poder público por la vía del referéndum aprobatorio*

En efecto, el 19 de noviembre de 1999, el mismo día de la firma del Proyecto de Constitución por los Constituyentes, la Asamblea Nacional Constituyente había aprobado un Decreto convocando a un “referendo consultivo” que debía realizarse el mismo día fijado para el referendo aprobatorio de la Constitución (15-12-99), el cual tenía por objeto que:

1291 G.O. N° 37.118 de 12 de enero de 2001.

El pueblo venezolano se pronuncie sobre la permanencia o no, de la Presidencia de la República y a las gobernaciones de cada una de las 23 entidades, sujetas a elección popular en ejercicio de sus funciones¹²⁹².

Se pretendía, así, convertir el referendo destinado a la aprobación de la Constitución, que establecía la base comicial novena del referendo de 25 de abril de 1999, en un plebiscito sobre la permanencia del Presidente de la República, lo cual no sólo era inaceptable, sino que distorsionaba el sentido de la aprobación refrendaria de la Constitución.

En una forma por demás confusa, la Asamblea, días después, en la sesión del 9 de diciembre de 1999, escasos días antes de la realización del referendo aprobatorio y consultivo (plebiscito) que había sido aprobado, revocó este último, sin mayores motivaciones, señalándose incluso en la propuesta de revocación que supuestamente habría habido una “revocación por una plenaria” anterior, lo cual era falso¹²⁹³.

En todo caso, el primer intento de modificar las Disposiciones Transitorias de la Constitución elaborada, y cuyo proyecto había sido difundido para el referendo aprobatorio, que como se ha dicho no tenía disposición alguna sobre terminación del mandato de los titulares de los órganos del poder público, había quedado frustrado, pero sólo por poco tiempo¹²⁹⁴.

En efecto, en la sesión ordinaria siguiente de la Asamblea, celebrada el 20 de diciembre de 1999, y luego de la proclamación de la Constitución que ya había sido aprobada por el pueblo mediante el referendo de 15-12-99, la Asamblea Nacional Constituyente, la cual técnicamente había concluido su misión con ese acto de proclamación conforme a las bases comiciales del referéndum del 24 de abril de 1999¹²⁹⁵, procedió a dictar un Decreto en el cual, al constatar que el lapso máximo de funcionamiento de la Asamblea fijado por la base comicial del referendo de abril de 1999, había sido de 180 días, resolvió convocar para el 30 de enero de 2000 la sesión de clausura de la Asamblea¹²⁹⁶.

En los “Considerandos” del Decreto, sin embargo, se puso en evidencia la intención de la Asamblea, que no era otra que seguir ejerciendo el poder constituyente “originario” que se había auto atribuido, al margen incluso del texto de la nueva Constitución, con lo que se institucionalizó el golpe de Estado, ahora contra la nue-

1292 *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit., Sesión 19-11-99, N° 46, p. 3.

1293 *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit., Sesión 09-12-99, N° 48, p. 5.

1294 Debe destacarse que el constituyente Hermán Escarrá Malavé, en la sesión de la Asamblea de 15-11-99, distinguía entre las Disposiciones Transitorias y un supuesto “Régimen Transitorio” que debía ser aprobado por referendo y sobre el cual dijo que no se le preguntara. Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit., Sesión de 15-11-99, N° 45, p. 9.

1295 Por eso a partir de esa Sesión no acudimos a ninguna otra Sesión de la Asamblea salvo la realizada para ejecutar la Disposición Transitoria Primera de la Constitución consistente en la aprobación de la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas. Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit., Sesión de 25-04-00, N° 58, pp. 8 y ss.

1296 *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit. Sesión de 20-12-99, N° 49, p. 6.

va Constitución¹²⁹⁷. En dichos “Considerandos” para fijar la sesión de clausura de la Asamblea para el 30-1-00, la Asamblea declaró que:

Los poderes otorgados a la Asamblea Nacional Constituyente han sido reconocidos por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia, como *originario y supraconstitucional*.

En esta forma, se recurría nuevamente a la doctrina de la Corte Suprema de Justicia, supuestamente contenida en la sentencia de 14 de octubre de 1999 (Caso: *Decreto de regulación de funcionamiento del Poder Legislativo*)¹²⁹⁸, alegando la Asamblea que sus “poderes” no sólo eran “originarios” sino “supraconstitucionales”, es decir, por encima de la propia Constitución recién aprobada y promulgada. Con base en ese “Considerando”, en el siguiente, la Asamblea Nacional Constituyente anunció su plan de violación constitucional, al constatar que:

Se requiere decretar los actos constitucionales necesarios para la transición hacia el nuevo Estado previsto en la Constitución aprobada por el pueblo de Venezuela.

La verdad es que la “Constitución aprobada por el pueblo de Venezuela” era la única que podía disponer el régimen para “la transición hacia el nuevo Estado”, pero en sus Disposiciones Transitorias elaboradas por la propia Asamblea Nacional Constituyente, como se ha dicho, nada disponían sobre ello.

La Asamblea, en cierta forma había engañado al pueblo: sancionó una Constitución y la sometió a aprobación popular y el mismo día que la proclamó, decretó su violación mediante el anuncio de su permanencia por algo más de un mes, con poderes “supraconstitucionales”, es decir, por encima de la Constitución, para dictar “actos constitucionales” no autorizados en las Disposiciones Transitorias de la Constitución y que contrariaron sus normas.

2. *El régimen derivado de las Disposiciones Transitorias previstas en la Constitución*

Ahora bien, la no previsión de normas expresas en las Disposiciones Transitorias de la Constitución, originaba, en consecuencia, la siguiente situación constitucional en un régimen democrático:

A. *En cuanto a los órganos del Poder Público Nacional*

La nueva Constitución estableció una Asamblea Nacional unicameral. Sin embargo, en ausencia de una Disposición Transitoria expresa, mientras se elegía la nueva *Asamblea Nacional*, las Cámaras Legislativas (Senado y Cámara de Diputados), electas en noviembre de 1998, debían continuar funcionando, y los Diputados

1297 Por Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, UNAM México 2002, p. 346. Por ello, además, Lolymer Hernández Camargo señaló que la Constitución de 1999 era de “observancia dudosa”, preguntándose “si en Venezuela existe válidamente la Constitución y el Estado de Derecho”, en *La Teoría del Poder Constituyente. Un caso de estudio: El proceso constituyente de 1999*, Táchira Siglo XXI, Nº 15, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal 2000, p. 76.

1298 Véanse los comentarios en pp. 218 y ss. de este libro.

y Senadores no podían dejar sus funciones. Nada en contrario se establecía en la Constitución aprobada popularmente, y de lo contrario se podía producir un vacío institucional insalvable en la propia Constitución, totalmente inaceptable. La elección de los nuevos diputados a la Asamblea, por otra parte, debía realizarse conforme a las leyes electorales vigentes, adaptadas a la Constitución por el Consejo Supremo Electoral, conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Octava y a sus competencias para resolver las dudas y vacíos que susciten las leyes (art. 293, ord. 1º) y a la interpretación del Tribunal Supremo de Justicia.

En todo caso, la permanencia de los diputados y senadores derivaba del principio elemental del funcionamiento del Estado, de que mientras un nuevo funcionario no tome posesión de un cargo, el funcionario anterior está obligado a permanecer en el mismo. De lo contrario, podría incurrir en el delito de abandono de funciones (art. 209 Código Penal).

Por ello, también, en relación con el Presidente de la República electo en diciembre de 1998, éste debía permanecer en su cargo hasta que se produjese la elección del nuevo Presidente de la República conforme a la nueva Constitución. Nada en contrario se resolvió en la Constitución aprobada por el pueblo.

En cuanto a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, también debían permanecer en sus cargos hasta tanto la nueva *Asamblea Nacional* que se eligiera, nombrara a los nuevos Magistrados del nuevo Tribunal Supremo de Justicia y sus nuevas Salas, conforme a los nuevos criterios previstos en cuanto a la transparencia para la postulación y selección por la nueva Constitución. Nada en contrario se disponía en la Constitución aprobada por el pueblo.

En lo que se refería al Fiscal General de la República, al Contralor General de la República, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, también debían permanecer en sus cargos, hasta tanto la nueva *Asamblea Nacional* que se eligiese, designara sus sustitutos conforme al procedimiento y criterios de transparencia de postulación y selección previstos en la nueva Constitución. Nada en contrario se disponía en la Constitución aprobada por el pueblo.

Por su parte, en cuanto al pronunciamiento del Defensor del Pueblo, que era una creación de la nueva Constitución, fue la única solución constitucional que con razón se previó en las Disposiciones Transitorias (Novena) de la Constitución aprobada por el pueblo, atribuyéndole a la Asamblea Nacional Constituyente su nombramiento provisional, hasta tanto la nueva Asamblea Nacional que se eligiese designe definitivamente a dicho funcionario.

B. *En cuanto a los órganos del Poder Estatal*

Los Diputados a las Asambleas Legislativas electos en noviembre de 1999, en ausencia de Disposición Transitoria constitucional que dijera lo contrario, debían continuar en sus cargos y dichos órganos funcionando, hasta tanto se eligieran, conforme a la nueva Constitución, a los miembros de los nuevos Consejos Legislativos Estadales.

En igual forma, en cuanto a los Gobernadores que habían sido electos en noviembre de 1998, en ausencia de alguna disposición en contrario en la Constitución aprobada por el pueblo, también debían permanecer en sus cargos hasta que se eligieran los nuevos Gobernadores conforme a la nueva Constitución.

C. *En cuanto a los órganos del Poder Municipal*

Tanto los Alcaldes como los Concejales miembros de los Concejos Municipales, conforme a lo previsto en el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de 26 de agosto de 1999¹²⁹⁹, cuyo período además, estaba vencido, debían permanecer en sus cargos, hasta que fueran elegidos los nuevos Concejales y Alcaldes conforme a las previsiones de la nueva Constitución, la cual nada preveía en contrario.

D. *Apreciación general*

El anterior debía ser, en un régimen democrático, en estricta lógica constitucional y en ausencia de previsiones expresas en las Disposiciones Transitorias de la Constitución aprobada por el pueblo en referéndum, el régimen de transición de los órganos del Poder Público. Este es el sentido de la regulación contenida, por ejemplo, en el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de “Régimen de Transición del Poder Público”, dictado el 22-12-99¹³⁰⁰ pero referida sólo a la transición respecto de los órganos del Poder Ejecutivo Nacional, Estatal y Municipal, así:

Artículo 16: El actual Presidente de la República, los actuales Gobernadores de los Estados y Alcaldes de los Municipios *continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta tanto se produzca su elección mediante comicios populares.*

Una regulación similar, en ausencia de Disposiciones Transitorias en la Constitución, era la que el principio democrático exigía respecto de todos los otros cargos electivos para regular la transición de los órganos del Poder Público.

III. EL RÉGIMEN TRANSITORIO SOBRE LOS PODERES PÚBLICOS ESTABLECIDO POR LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DESPUÉS DE LA APROBACIÓN POPULAR DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y NO PREVISTO EN ELLA

La primera violación a la Constitución de 1999, luego de su aprobación por el pueblo en el referendo de 15 de diciembre de 1999, fue realizada por la propia Asamblea Nacional Constituyente en los días posteriores a esa fecha, precisamente en medio de la conmoción nacional que había provocado el dramático y masivo deslave ocurrido ese mismo día (15-12-99) del referendo aprobatorio de la Constitución, en el Litoral Central del país (Estado Vargas); y ello se hizo mediante la emisión de un nuevo Decreto, el de “Régimen de Transición del Poder Público”, el 22 de diciembre de 1999¹³⁰¹, dos días después de la “proclamación” de la Constitución y antes de su entrada en vigencia, cuya publicación fue deliberadamente demorada hasta el 30-12-99¹³⁰².

1299 G.O. N° 36.776 de 31-08-99.

1300 G.O. N° 36.859 de 29-12-99.

1301 Véase en G.O. N° 36.859 de 29-12-99.

1302 Véase en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit. Sesión de 22-12-9, N° 51, pp. 2 y ss. Véase G.O. N° 36.859 de 29-12-99; y G.O. N° 36.860 de 30-12-99.

En efecto, ante la ausencia de alguna regulación en las Disposiciones Transitorias de la nueva Constitución que se refiriera a cesación en sus cargos de los titulares de los órganos del Poder Público y al nombramiento de nuevos funcionarios para ello, y ante el afán sobrevenido en el nuevo poder de sustituir a todos los titulares de los órganos del Estado sin esperar la elección de la nueva Asamblea Nacional; la Asamblea Nacional Constituyente, antes de la publicación de la nueva Constitución, con fecha 22-12-99, sin tener competencia constitucional alguna para ello y, por tanto, en forma ilegítima, dictó el mencionado Decreto de “Régimen de Transición del Poder Público” disponiendo así lo que el pueblo, una semana antes, el 15 de diciembre de 1999 no había querido resolver de esa forma a propuesta de la misma Asamblea.

Para dictar ese Decreto, de nuevo, la Asamblea se fundamentó en los supuestos poderes que se había auto atribuido en el artículo 1° de su Estatuto de Funcionamiento, respecto de la potestad de decidir la cesación de las autoridades de los órganos del Poder Público; supuestos poderes que también consideró como derivados del referendo del 25 de abril de 1999 “para hacer efectivo el proceso de transición hacia el régimen establecido en la Constitución de 1999”, lo que no estaba escrito en norma alguna; y, finalmente, en el “carácter presupuesto y supraconstitucional” de las normas que aprobase la Asamblea, para lo cual de nuevo invocó la sentencia del 6 de octubre de 1999 (publicada el 14-10-99) de la Corte Suprema de Justicia, que había resuelto el recurso de nulidad intentado contra el Decreto de la Regulación del Poder Legislativo, en la cual sólo se le había atribuido rango supraconstitucional a las previsiones de las bases comiciales del *referendo* del 25-4-99, pero no a los actos de la Asamblea Nacional Constituyente.

Dicho “Régimen de Transición del Poder Público”, como se precisó en el Capítulo I del Decreto, tenía por objeto establecer un régimen de transición para “permitir la vigencia inmediata de la Constitución” (art. 1). La verdad es que nada impedía dicha vigencia inmediata y habían sido las Disposiciones Transitorias de la Constitución aprobada por el pueblo, las que habían dispuesto los aspectos concernientes a los efectos inmediatos o mediatos, según los casos, de las normas de la Constitución.

La Asamblea, sin autoridad alguna, resolvió dictar el mencionado régimen de transición cuyas previsiones, como se señaló en su texto, supuestamente “desarrollan y complementan las Disposiciones Transitorias” (art. 2) de la nueva Constitución. Nada de esto había sido autorizado en el nuevo texto constitucional, aprobado por el pueblo, por lo que la Asamblea Nacional Constituyente no tenía competencia alguna para ello; y si la Constitución tenía lagunas sobre ello, había sido la propia Asamblea la que las había concebido al sancionar el proyecto de Constitución.

Es decir, la Asamblea, sin ningún poder derivado del pueblo, ilegítimamente, decidió dictar por sí misma y al margen de la nueva Constitución que ella misma había redactado, sancionado y proclamado dos días antes (20-12-99) un régimen constitucional transitorio no establecido en el texto de la nueva Constitución y sin someterlo a aprobación popular por la vía de referendo.

Supuestamente, para suplir los vacíos que la misma Asamblea había originado al no prever, el régimen de transición del Poder en las Disposiciones Transitorias de la Constitución, la Asamblea, en lugar de aplicar, en general, el mencionado principio de continuidad del Poder que se reflejó en el artículo 16 del Decreto, incurrió en usurpación de autoridad, la del poder constituyente originario del pueblo, quien era

el que habría podido aprobar ese régimen transitorio en el referendo del 15 de diciembre de 1999; y lo estableció una semana después (22-12-99), en el antes mencionado Decreto, con lo cual violó, además, las bases comiciales del referendo del 25 de abril de 1999. La Asamblea Nacional Constituyente había continuado con su táctica del golpe de Estado.

En este Decreto, fundamentalmente, la Asamblea Nacional Constituyente tomó el siguiente conjunto de decisiones en cuanto a los órganos del Poder Público:

1. *La eliminación del Congreso y el nombramiento de una Comisión Legislativa Nacional*

La Asamblea, en primer lugar, decidió la definitiva disolución del Congreso Nacional y acordó la cesación en sus funciones de los Senadores y Diputados (art. 4) que habían sido electos un año antes. Esta decisión, violatoria del principio democrático, indudablemente que fue la que creó un vacío constitucional, pues implicaba que hasta que se produjera la elección de los nuevos miembros de la nueva Asamblea Nacional, la República podía carecer de órgano legislativo nacional.

Por ello, para “suplir” el vacío que la misma Asamblea Nacional Constituyente creaba, tomó otra decisión, que fue la de “crear” un nuevo órgano no previsto en la nueva Constitución aprobada por el pueblo, ni en la de 1961, para lo cual no tenía poder ni autoridad alguna, siendo en consecuencia, totalmente ilegítimo. Se trató de una “Comisión Legislativa Nacional” (denominada “Congresillo”), a la cual le asignó el Poder Legislativo Nacional “hasta tanto se elijan y tomen posesión los diputados integrantes de la Asamblea Nacional” (art. 5), y cuyos miembros también fueron designados por la Asamblea (art. 5), a dedo, con integrantes afectos al nuevo poder y a los partidos de gobierno. Posteriormente, mediante otro acto constituyente de 28 de enero de 2000, la Asamblea Nacional Constituyente también “en ejercicio del poder constituyente originario” que se había arrogado, nombró a otro miembro de la referida Comisión Legislativa Nacional¹³⁰³.

Esta Comisión Legislativa Nacional debía funcionar “en forma permanente” desde su instalación el día 1º de febrero de 2000 (art. 7), hasta la fecha de “la reunión efectiva de la Asamblea Nacional” (art. 8); y debía asumir todos “los derechos y obligaciones” del Congreso de la República (art. 9).

Por supuesto, estas decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente violaban las bases comiciales establecidas en el referendo del 25 de abril de 1999, pues la decisión de dar por terminado un mandato popular resultado de una elección democrática, y nombrar para integrar un órgano legislativo, así fuera temporalmente, a un conjunto de personas que no había sido electas popularmente para que legislasen y controlasen sin tener la representación popular, violaba el principio democrático representativo (la garantía democrática), el principio de progresividad del derecho político a la participación y elección, y los tratados internacionales que obligan a la República a asegurar el ejercicio efectivo de la democracia representativa (Carta de la OEA y Convención Americana de Derechos Humanos, art. 23.¹³⁰⁴

1303 G.O. N° 36.903 de 01-03-00.

1304 Véase lo que expusimos en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, (8 agosto-8 septiembre), Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, p. 76 a 81.

En consecuencia, esta “Comisión Legislativa Nacional”, creada por la Asamblea, con “representantes” no electos popularmente, era absolutamente ilegítima, y constituyó una grotesca burla a la nueva Constitución.

Con posterioridad, la Asamblea Nacional Constituyente, en fecha 30-01-2000, dictó un Decreto de Ampliación de las Competencias de la Comisión Legislativa Nacional¹³⁰⁵, en el cual asignó a dicha Comisión una serie de competencias especiales para considerar diversas materias y dictar legislación al respecto. La Asamblea dictó el Decreto nuevamente “en ejercicio del poder soberano constituyente originario”, con lo cual ya no era posible asignarle ningún otro calificativo al poder que se había otorgado a la Asamblea; habiendo sido calificado dicho Decreto por sentencia N° 1454 de fecha 18 de febrero de 2001 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, (*Caso: C.A. Good Year de Venezuela*) como de “rango constitucional”¹³⁰⁶.

En efecto, las inconstitucionalidades de la Asamblea y las violaciones a la Constitución fueron sucesivas y lamentablemente “avaladas” por el nuevo Tribunal Supremo, el cual había sido precisamente designado a dedo para ello, conforme al referido régimen transitorio. En consecuencia, con ocasión de la impugnación del “Acuerdo mediante el cual se recomienda la reincorporación a sus puestos de trabajo de los dirigentes sindicales y trabajadores injusta e inconstitucionalmente despedidos en las diferentes regiones del país”, que había dictado la Comisión Legislativa Nacional en fecha 19 de mayo de 2000¹³⁰⁷ en ejercicio de las atribuciones que le otorgó la Asamblea Nacional Constituyente mediante el antes referido Decreto de Ampliación de Competencias, la Sala Constitucional señaló:

Siendo en fecha 14 de octubre de 1999 la entonces Corte Suprema de Justicia en Pleno, dictaminó que las bases comiciales consultadas mediante Referendo de 25 de abril del mismo año, ostentaban *rango supraconstitucional* respecto a la Constitución de 1961, es por lo que se ha concluido que los actos normativos u organizativos dictados por la Asamblea Nacional Constituyente, en ejecución de dichas bases comiciales, tienen *rango constitucional*. Visto que en el encabezamiento del “Decreto de Ampliación de las competencias de la Comisión Legislativa Nacional”, dicha Asamblea hace referencia implícita a las referidas bases comiciales, al fundar sus potestades en el “referendo aprobado democráticamente el veinticinco de abril de mil novecientos noventa y nueve”, es por lo que el mencionado Decreto de ampliación tendría, en rigor, *rango constitucional*¹³⁰⁸.

Por último, debe mencionarse que la Junta Directiva de la Asamblea Nacional Constituyente, mediante Resolución del 19 de enero de 2000¹³⁰⁹, también había resuelto la reestructuración de los servicios administrativos del Poder Legislativo Nacional, y había creado al efecto una Comisión de Reestructuración del Poder Legislativo Nacional.

1305 G.O. N° 36.884 de 03-02-00.

1306 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001 (En prensa).

1307 G.O. N° 36.965 de 05-06-00.

1308 Véase la cita en Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente, en Venezuela*, México, 2002, pp. 348-349

1309 G.O. N° 36.880 de 28-01-00.

2. *La disolución de las Asambleas Legislativas de los Estados y el nombramiento de Comisiones Legislativas Estadales*

La Asamblea Nacional Constituyente, en el Decreto del 22 diciembre de 1999, también violentó la nueva Constitución, cuando declaró la “disolución de las Asambleas Legislativas de los Estados” (art. 11), para lo cual no tenía autoridad alguna de carácter constitucional, al no haberse resuelto ello en esa forma en las Disposiciones Transitorias de la Constitución aprobada por el pueblo; pues ni siquiera ello estaba establecido en su Estatuto de Funcionamiento. Además, la Asamblea decidió la cesación en sus funciones, de los diputados que integraban las Asambleas (art. 11).

Pero la Asamblea Nacional Constituyente, al igual que lo que ocurrió con el Poder Legislativo Nacional, a nivel estatal también creó, sin competencia alguna, sendas “Comisiones Legislativas Estadales”, atribuyendo el nombramiento de sus miembros, incluso, a la “Comisión Coordinadora de la Asamblea Nacional Constituyente” (art. 12). Ello no sólo era ilegítimo, al no estar prevista esa facultad en norma alguna, sino que también era violatorio de las bases comiciales aprobadas en el referendo del 25 de abril de 1999, así como de la antes mencionada garantía democrática, que era uno de sus límites supraconstitucionales.

La Constitución de 1999 sigue el principio democrático representativo, y no admitía ni admite que se pueda atribuir el poder de legislar en representación del pueblo a unos órganos integrados por personas no electas popularmente, en esos casos, designadas por la propia Asamblea Nacional Constituyente, sin poder constitucional alguno para ello.

Posteriormente, la Comisión de Coordinación de la Asamblea Nacional Constituyente, supuestamente “de conformidad con las facultades otorgadas por dicha Asamblea en sesión del 22-12-99”, las cuales no se identificaban, resolvió el 4 de enero de 2000 dictar un “Régimen para la integración de las Comisiones Legislativas de los Estados”¹³¹⁰, para lo cual creó una “Comisión Receptora Nacional” para la selección de los candidatos a dichas Comisiones Legislativas, atribuyéndoles competencias a las Comisiones Legislativas de los Estados, lo que no había hecho el Régimen Transitorio del Poder Público, “usurpando”, además, en consecuencia, dicha Comisión Coordinadora, las “potestades” de regulación constitucional que se había “autoatribuido” la Asamblea Nacional Constituyente.

3. *El control de Alcaldías y Concejos Municipales*

En cuanto a los órganos del Poder Municipal, el artículo 15 del Decreto de la Asamblea de fecha 22 de diciembre de 1999¹³¹¹ estableció que los Concejos Municipales y los Alcaldes “actuales”, ejercerían sus funciones “bajo la supervisión y control de la Asamblea Nacional Constituyente o de la Comisión Legislativa Nacional” hasta tanto se eligieran popularmente sus nuevos integrantes; atribuyendo a la Comisión Coordinadora de la Asamblea Nacional Constituyente o la Comisión Legislativa Nacional la potestad de sustituir parcial o totalmente la integración de

1310 G.O. N° 36.865 de 07-01-00.

1311 Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit., Sesión de 22-12-99, N° 51, p. 5.

los Concejos Municipales, así como sustituir a los Alcaldes, en los casos de graves irregularidades administrativas.

Esta norma también constituyó una violación a la nueva Constitución, pues vulneraba en su totalidad la garantía de la autonomía municipal prevista en la Constitución, así como el principio democrático respecto de las autoridades municipales que impone que las mismas sólo pueden ser electas popularmente.

4. *La eliminación de la Corte Suprema de Justicia, la creación del Tribunal Supremo y de sus Salas, la designación de los Magistrados y la creación de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial*

El artículo 17 del Decreto dispuso, además, que la Corte Suprema de Justicia, sus Salas y dependencias desaparecían y pasaban a conformar el nuevo Tribunal Supremo de Justicia, por lo que, además de las Salas Político Administrativa, de Casación Penal y de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, cuya extinción se decretó, la Asamblea creó las Salas Constitucional, Social y Electoral que preveía la nueva Constitución y que aún no había entrado en vigencia. En la Constitución aprobada por el pueblo nada de ello se establecía.

En el artículo 19 del Decreto, la Asamblea, además, designó los Magistrados que pasaban a integrar el Tribunal Supremo de Justicia, sin sujetarse a las condiciones establecidas en la nueva Constitución para dichos cargos, entre los cuales estaba quien en los dos últimos meses había sido el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Fue ese Tribunal Supremo, con sus integrantes así designados, el que luego se encargaría de avalar *ex post facto*, la constitucionalidad del mismo régimen transitorio mediante el cual habían sido nombrados y todos los actos de la Asamblea dictados al margen de la nueva Constitución.

En materia de funcionamiento del Poder Judicial, por otra parte, era patente la ausencia de Disposiciones Transitorias en la nueva Constitución, pero esa había sido la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente hasta el 15 de diciembre de 1999 y la del pueblo al aprobar la Constitución mediante el referendo de esa fecha. Dichas Disposiciones Transitorias, en efecto, sólo contenían una mención en la *Disposición Transitoria Cuarta*, en relación con una “Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial” únicamente a los efectos de que desarrollase transitoriamente el “sistema de defensa pública” hasta que se dictase la ley respectiva. Y nada más. Incluso, dicha Comisión prevista en dicha Disposición Transitoria, no existía al redactarse y someterse a referendo la Constitución el 15-12-99 y sólo fue posteriormente, en el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente del 22-12-99, que se creó “la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial” (art. 27). Ese órgano, sin embargo, constitucionalmente sólo tenía la competencia prevista en la mencionada Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución de 1999, de desarrollar el sistema de defensa pública.

Ahora bien, en esta materia, la Asamblea Nacional Constituyente tomó diversas decisiones¹³¹² totalmente incongruentes. Como se ha dicho, comenzó en el De-

1312 Véase Astrid Hernández Zambrano, “El Poder Judicial y la Constitución de 1999 con especial referencia a su régimen transitorio”, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo I, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 893-897.

creto, antes de entrar en vigencia la nueva Constitución, nombrando provisionalmente (art. 20) a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 19) y de las nuevas Salas (art. 17) que para ese momento ni siquiera existían por no estar en vigencia el nuevo texto constitucional, y “creó”, incluso, las Salas, (art. 17), para lo cual no tenía competencia constitucional alguna.

Por otra parte, la Asamblea adoptó diversas normas transitorias no previstas en la nueva Constitución para asegurar la “vigencia inmediata” de la misma que aún no estaba en vigencia (por no haber sido aún publicada), y dispuso que el Consejo de la Judicatura pasaría a conformar la Dirección Ejecutiva de la Magistratura del Tribunal Supremo de Justicia, conforme a lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución que aún no estaba en vigencia, a cuyo fin dispuso la cesación en sus funciones de los consejeros del Consejo de la Judicatura (art. 26).

A renglón seguido, dispuso otro nuevo régimen transitorio, con relación al anterior, también transitorio, sin competencia alguna para ello, al señalar que mientras el Tribunal Supremo no organizase la referida Dirección Ejecutiva, el gobierno y administración, la inspección y vigilancia de los Tribunales, y todas las competencias que la legislación para ese momento vigente atribuía al Consejo de la Judicatura, serían ejercidas por la “Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial” (art. 21).

La Asamblea Nacional Constituyente así, incluso para después de que la nueva Constitución entrara en vigencia, pretendió confiscarle una de sus nuevas funciones al Tribunal Supremo de Justicia, cuyos miembros designó, y atribuírsela a una “Comisión” creada y designada por la propia Asamblea y ni siquiera por el nuevo Tribunal Supremo; situación irregular que el propio Tribunal Supremo de Justicia aceptó resignada o complacientemente. Para finales de 2003 la mencionada Comisión, por ejemplo, destituiría a los Magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

Por otra parte, la disposición del artículo 23 del Decreto del 22-12-99 constituía una verdadera Disposición Transitoria que debió haber sido incorporada en las de la Constitución, y que dictó la Asamblea, en evidente usurpación de autoridad, la del pueblo, disponiendo que la competencia disciplinaria judicial que correspondía a los tribunales disciplinarios de conformidad con el artículo 267 de la Constitución aprobada, sería ejercida por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial:

... de acuerdo con el presente régimen de *transición y hasta* que la Asamblea Nacional *apruebe la legislación* que determine los *procesos y tribunales* disciplinarios.

Conforme a la nueva Constitución sólo los jueces pueden ejercer la función judicial (art. 253), por lo que era totalmente ilegítimo y contrario a la garantía del debido proceso (art. 49), el atribuir funciones judiciales a una Comisión como la mencionada, que no era un Tribunal. Si se trataba de establecer, así fuera arbitrariamente, un régimen transitorio para la jurisdicción disciplinaria, las funciones judiciales que implica debieron atribuirse a tribunales o jueces preexistentes, y no a una “Comisión” *ad hoc*, pues ello, además, violaba la garantía del debido proceso y del juez natural que la nueva Constitución regulaba expresamente (art. 49).

Con posterioridad la Asamblea Nacional Constituyente dictó otros dos Decretos el 18-01-00, en relación con el Poder Judicial, también, “en ejercicio del poder soberano constituyente originario”, que fueron el relativo a la designación del Inspector de Tribunales¹³¹³, y el relativo a la designación de los miembros de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial¹³¹⁴.

5. *La designación de los titulares de los órganos del Poder Ciudadano*

La Asamblea Nacional Constituyente, en el Decreto sobre Régimen de Transición de Poder Público de 22-12-99, no sólo nombró al Defensor del Pueblo (art. 34), que era para lo único que tenía competencia constitucional expresa en las Disposiciones Transitorias de la Constitución, sino también al Contralor General de la República (art. 36) y al Fiscal General de la República (art. 35), en forma provisional mientras la Asamblea Nacional, una vez que se eligiese, designara a los nuevos titulares.

Incluso, en el Decreto le asignó al Contralor General de la República una competencia no prevista en norma alguna del ordenamiento, que era la posibilidad de *intervenir* las Contralorías Estadales y Municipales y designar con carácter provisional a los titulares de esas entidades (art. 37), con lo cual violaba la autonomía de los Estados y Municipios garantizada en la nueva Constitución.

6. *La designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral*

En cuanto al Poder Electoral, por último, la Asamblea Nacional Constituyente, careciendo totalmente de competencia para ello, y en forma ilegítima, en el Decreto del 22-12-99 se autoatribuyó competencia para designar a los integrantes del Consejo Nacional Electoral (art. 40), designaciones que realizó días después, con carácter provisorio, al nombrar a personas, todas vinculadas al nuevo poder y a los partidos que apoyaban al gobierno, lo que incluso no garantizaba la imparcialidad electoral necesaria, burlándose del artículo 296 de la nueva Constitución.

Además, la Asamblea se autoatribuyó competencia para fijar la oportunidad de las primeras elecciones para los cargos representativos previstos en la Constitución (art. 39), y se autoatribuyó competencia para dictar el Estatuto Electoral que debería regir en los primeros comicios para la elección de todos los cuerpos representativos legislativos y los órganos ejecutivos del Poder Público.

IV. EL DOBLE RÉGIMEN CONSTITUCIONAL VENEZOLANO Y LA PROLONGACIÓN DE LA TRANSITORIEDAD CONSTITUCIONAL

1. *El reconocimiento, por el Tribunal Supremo de Justicia de la existencia de un doble régimen transitorio constitucional: uno constitucional y otro paraconstitucional.*

El Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público fue impugnado ante la Sala Plena de la antigua Corte Suprema de Justicia en fecha 29 de diciembre

1313 G.O. N° 36.878 de 26-01-00.

1314 G.O. N° 36.878 de 26-01-00.

de 1999, respecto a los nombramientos del Fiscal General de la República, Contralor General de la República, Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, Defensora del Pueblo, Directivos del Consejo Nacional Electoral y miembros de la Comisión Legislativa Nacional (“Congresillo”).

Luego de la remisión del expediente a la Sala Constitucional del nuevo Tribunal Supremo de Justicia, ésta, mediante sentencia N° 4 de fecha 26 de enero de 2000 (Caso: *Eduardo García*), cuyo Ponente fue el magistrado que había sido último Presidente de la extinta Corte Suprema de Justicia y Presidente del nuevo Tribunal Supremo de Justicia, reconoció que el Decreto era “un acto de rango y naturaleza constitucional” y, además

...de naturaleza organizativa, por el cual se produjo la designación de altos funcionarios del Poder Público Nacional, el cual se fundamenta en los propósitos de reorganización del Estado, conferidos a la Asamblea Nacional Constituyente.

El Tribunal Supremo, además, concluyó señalando que:

Tomando en cuenta lo antes señalado, estima la Sala que, dado el carácter originario del poder conferido por el pueblo de Venezuela a la Asamblea Nacional Constituyente, mediante la pregunta N° 1 y la Base Comicial Octava del referendo consultivo nacional, aprobado el 25 de abril de 1999, y por tanto la no sujeción de este poder al texto constitucional vigente para la época, la demanda propuesta, al fundamentar las presuntas transgresiones en la referida Constitución y no en los parámetros y principios consagrados en las bases fijadas en el citado referendo, conduce forzosamente a su improcedencia¹³¹⁵.

De igual manera, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se pronunció sobre el Decreto del “Régimen de Transición del Poder Público”, al ser éste impugnado en fecha 17 de enero de 2000. En efecto, mediante sentencia N° 6 de fecha 27 de enero de 2000, el Tribunal Supremo de Justicia declaró improcedente la acción de nulidad interpuesta contra el referido Decreto con base en los siguientes argumentos:

En tal sentido, entiende la Sala que hasta la fecha de la publicación de la nueva Constitución, la que le precedió (1961) estuvo vigente, lo cual se desprende de la Disposición Derogatoria Única; y como los actos de la Asamblea Nacional Constituyente no estaban sujetos a la Constitución derogada, los mismos sólo podrían estar regulados -como fuera señalado por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno antes referida- por normas supraconstitucionales. Así, por argumento en contrario, sólo los actos dictados por la Asamblea Nacional Constituyente con posterioridad a la publicación de la nueva Constitución estarían sujetos a ésta.

De todo lo anterior emerge que el acto de la Asamblea Nacional Constituyente impugnado en esta oportunidad publicado en la Gaceta Oficial número 36.859 del 29 de diciembre de 1999, esto es, con anterioridad a la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, no está sujeto ni a ésta, ni a la Constitución de 1961¹³¹⁶.

1315 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 91 y ss.

1316 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 81 y ss.

Se reconoció, así, por el Tribunal Supremo de Justicia, rango constitucional al régimen transitorio inventado por la Asamblea Nacional Constituyente, desligado tanto de la Constitución de 1961 como de la propia Constitución de 1999; régimen transitorio que, además, contenía el acto de designación de los propios Magistrados. Lo menos que podían haber hecho era inhibirse, pero no fue así; y esa y otras sentencias que juzgaron dicho régimen constituyeron violación del principio elemental del Estado de derecho conforme al cual nadie puede ser juez en su propia causa.

Ahora bien, el aspecto jurídico medular que deriva del Decreto sobre el Régimen Transitorio del Poder Público es que la Asamblea Nacional Constituyente, violando el texto de las Disposiciones Transitorias de la Constitución de 1999, después que la misma había sido aprobada por el pueblo en el referendo del 15 de diciembre de 1999, dispuso otro régimen transitorio al margen de la Constitución, contenido en el mencionado Decreto, que no fue aprobado por el pueblo. Se violó así lo dispuesto en la “base comicial novena” del referendo del 25 de abril de 1999 que exigía que la nueva Constitución debía ser aprobada por el pueblo.

El Tribunal Supremo de Justicia creado, precisamente, en el Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público, se encargó de avalar esta violación constitucional, en la sentencia de 28-03-2000 (*caso: Allan R. Brewer-Carías y otros*), con motivo de declarar sin lugar la demanda de nulidad intentada contra el Estatuto Electoral del Poder Público dictado por la Asamblea el 30 de enero de 2000¹³¹⁷.

En efecto, la Sala Constitucional fundamentó su decisión en el argumento de que conforme al referendo del 25 de abril de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente para cumplir su misión de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y dictar una nueva Constitución que sustituyera a la de 1961, supuestamente tenía varias alternativas para regular el régimen constitucional transitorio: *Una*, elaborar unas Disposiciones Transitorias que formaran parte de la Constitución para ser aprobada por el pueblo mediante referendo; y *otra*, dictar actos constituyentes aparte, de valor y rango constitucional, que originarían un régimen transitorio constitucional paralelo, no aprobado por el pueblo.

Esto, por supuesto, no era correcto desde el punto de vista constitucional. De acuerdo con el referendo del 25-4-99 y conforme se establece en la base novena de rango supraconstitucional como lo consideró la antigua Corte Suprema de Justicia, y cuyo contenido no consideró el Tribunal Supremo, las nuevas normas constitucionales producto del proceso constituyente, para entrar en vigencia, debían ser aprobadas por referendo popular. Esa fue la voluntad expresada por el pueblo el 25-4-99: que la Asamblea Nacional Constituyente no podía poner en vigencia actos con rango constitucional sino que sólo el pueblo, por referendo, podía poner en vigencia la nueva Constitución. Por ello, el pueblo venezolano fue convocado a referendo el 15-12-99, para aprobar la Constitución. Por tanto, conforme a la voluntad popular del 25-4-99, sólo el propio pueblo podía aprobar la Constitución mediante referendo aprobatorio, por lo que no podía existir ninguna otra norma de rango constitucional que no fuera aprobada por el propio pueblo.

Por ello, al considerar el Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia mencionada que el Estatuto Electoral dictado por la Asamblea Nacional Constituyente tenía un supuesto rango constitucional, con el objeto de llenar los supuestos vacíos

1317 Véase en *G.O.* N° 36.884 de 03-02-00.

de las Disposiciones Transitorias de la Constitución, vacíos que habían sido inventados y provocados por la propia Asamblea Nacional Constituyente antes de publicar la Constitución; puede considerarse que el Tribunal violó la soberanía popular expresada el 25-4-99 y marginó la soberanía popular expresada el 15-12-99. La verdad es que de nada sirvió que los venezolanos hubiésemos aprobado por referendo una Constitución el 15-12-99, si paralelamente la Asamblea Nacional Constituyente podía dictar otras normas constitucionales no aprobadas por el pueblo.

Partiendo del falso supuesto anterior de que conforme al referendo del 25-4-99, la Asamblea Nacional Constituyente podía poner en vigencia normas constitucionales no aprobadas por el pueblo, el Tribunal Supremo de Justicia consideró que el Estatuto Electoral impugnado, al tener rango constitucional, no podía violar la Constitución de 30-12-99, como fue lo que habíamos alegado en el recurso de nulidad¹³¹⁸.

De esta premisa fundamental, falsa y contradictoria, el Tribunal Supremo de Justicia derivó su decisión, en la cual:

Primero: Reconoció la existencia de un vacío legal (que sólo la Asamblea había creado) en las Disposiciones Transitorias de la Constitución de 1999, y pretendió llenarlo con una interpretación violatoria de la soberanía popular. El “limbo jurídico” que refiere con toda diligencia la sentencia había sido inventado por la Asamblea Nacional Constituyente, y no fue originado por las Disposiciones Transitorias de la Constitución. Al haber sido creado por dicha Asamblea, por su arbitrariedad, de lo que se requería era de un remedio judicial constitucional por parte del Tribunal Constitucional y no de una bendición. Este, en efecto, lo que hizo fue aceptar la violación constitucional y forzando la interpretación, trató de enderezar un entuerto constitucional.

Segundo: Incurrió en contradicción, al considerar que el régimen transitorio de orden constitucional iniciado el 25-4-99 “finalizó con la aprobación de la Constitución” de 30-12-99 por el pueblo, y paralelamente admitió la existencia de otro régimen transitorio “paraconstitucional” no aprobado por el pueblo.

Tercero: Contradijo la sentencia de la propia Sala Constitucional del 27-2-2000, que había establecido la sumisión a la Constitución de 1999 de los actos de la Asamblea Nacional Constituyente dictados con posterioridad a la publicación de la Constitución el 30-12-99, pues en esta nueva sentencia, señaló que los actos de la Asamblea Nacional Constituyente dictados después de esa fecha también tenían rango “constitucional”; no que eran “supraconstitucionales”, sino de igual rango que la Constitución aprobada por referendo, sin estar ello regulado en las Disposiciones Transitorias de la propia Constitución y sin haber sido aprobadas por el pueblo.

Cuarto: Contradijo y desconoció el poder derogatorio expreso de la nueva Constitución en relación con todas las normas preconstitucionales contrarias a sus disposiciones y no sólo las dictadas basadas en la Constitución de 1961. No hay Disposición Transitoria alguna en la Constitución de 30-12-1999 que hubiera asegurado la supervivencia de normas dictadas por la Asamblea Nacional Constituyente, que después de publicada la Constitución, contrariasen sus disposiciones. El Tribunal Supremo de Justicia, así, pretendió de nuevo suplir el vacío producido por

1318 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, 3ª Edición, Caracas, 2001, pp. 270 y ss.

la arbitrariedad de la Asamblea Nacional Constituyente, y marginó la voluntad popular.

Sin embargo, el aspecto más importante de la sentencia que se comenta del Tribunal Supremo es el que dejó sentado el principio de que supuestamente, la Asamblea Nacional Constituyente podía dictar normas de rango constitucional, no aprobadas mediante referendo por el pueblo. Esto, sin duda, era un criterio violatorio de la base comicial novena del referendo del 25-4-99, que la antigua Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, en la citada sentencia de 14 de octubre de 1999 (*Caso: Henrique Capriles Radonski vs. Decreto de Regulación de funciones del Poder Legislativo*) había considerado de rango “supraconstitucional”.

En efecto, la base comicial novena del referendo del 25-04-99, que, se insiste, se había considerado de rango supraconstitucional por lo que a ella estaba sometida la Asamblea Nacional Constituyente en su actuación, estableció que la nueva Constitución que elaborara la Asamblea sólo entraría en vigencia una vez aprobada mediante referendo. De ello se deducía que la voluntad popular en Venezuela, expresada en el referendo del 25-4-99, fue que la Asamblea Nacional Constituyente —a diferencia de lo que había ocurrido en Colombia en 1991— no podía poner en vigencia la nueva Constitución ni norma constitucional alguna, sino que éstas tenían que ser aprobadas por el pueblo, mediante referendo.

Sin embargo, ese no fue el criterio del Tribunal Supremo en la sentencia indicada, en la cual la Sala Constitucional, como se dijo, partió del siguiente supuesto:

La Asamblea Nacional Constituyente, a fin de cumplir el mandato que le otorgó el pueblo, *tenía varias alternativas*, una, elaborar una Constitución con un conjunto de disposiciones transitorias que regularan al máximo la implementación jurídica del régimen transitorio entre las instituciones previstas en la Constitución de la República de Venezuela de 1961, y las prevenidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Otra alternativa era, no realizar dicha implementación en las disposiciones transitorias de la Constitución y efectuarla mediante un cuerpo legislativo aparte, complementado por actos destinados a llenar el vacío institucional que se crearía al entrar en vigencia la nueva Constitución. Esta fue la vía escogida por la Asamblea Nacional Constituyente, cuando dictó el Régimen Transitorio del Poder Público, publicado el 29 de diciembre de 1999 en la Gaceta Oficial N° 36.859, destinado al régimen de transición en lo atinente a la reestructuración del poder público. A tal fin, el artículo 2 del “Régimen de Transición del Poder Público”, textualmente reza:

Las previsiones del presente régimen de transición desarrollan y complementan las Disposiciones Transitorias de la Constitución aprobada por el pueblo de Venezuela.

El régimen de transición señalado reguló al Poder Legislativo nacional, mediante la creación de la Comisión Legislativa Nacional, la cual funcionará hasta la fecha en que se reúna efectivamente la Asamblea Nacional prevenida en la Constitución vigente, y a quien señaló en el artículo 6 del Régimen de Transición del Poder Público, sus atribuciones.

Igualmente, dentro del régimen transitorio, el constituyente reguló el Poder Electoral, y el artículo 39 del Régimen de Transición del Poder Público, expresó “*Los primeros comicios para la elección de la Asamblea Nacional, de los Consejos Legislativos de los Estados, de los Consejos Municipales, del Presidente de la República, de los Gobernadores de Estado y de los Alcaldes de los Municipios, serán organizados por el*

Consejo Nacional Electoral, de acuerdo a la fecha y al Estatuto Electoral que apruebe la Asamblea Nacional Constituyente” (Subrayado de la Sala).

Entrada en vigencia la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela el 30 de diciembre de 1999, según su propio texto, se hace necesario elegir a la Asamblea Nacional, institución básica entre los poderes públicos para el funcionamiento del sistema político-jurídico que desarrolla la Constitución recién promulgada, y hasta su elección e instalación, nace un segundo régimen transitorio, el cual se rige por las normas sancionadas a ese fin por la Asamblea Nacional Constituyente, en ejercicio de su competencia constituyente, y que responde a las Bases Primera y Octava para lo que se convocó el referendo del 25 de abril de 1999, las cuales se proyectan paralelamente a la Constitución vigente, tal como lo estableció el Régimen de Transición de Poder Público, que obran -por disposición del artículo 2 de dicha normativa- como Disposiciones Transitorias de la Constitución vigente. Esta normativa de rango análogo a la Constitución, está destinada a que las instituciones prevenidas en la Constitución, pero que aún no han entrado en funcionamiento, se realicen, y se agota al cumplir su cometido.

Las normas de transición devienen así en integrantes del sistema constitucional, en cuanto hacen posible la plena vigencia de la naciente Constitución. La transitoriedad es inherente al propio proceso constituyente y le es inmanente¹³¹⁹.

De este razonamiento se deduce, entonces, el absurdo constitucional de que podía haber un régimen constitucional transitorio no previsto en la Constitución de 1999, ni aprobado por el pueblo, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente, lo cual es totalmente incorrecto. El Tribunal Supremo se había olvidado consultar la base comicial novena (la sentencia sólo hizo referencia a las bases primera y octava) que imponía, con carácter supraconstitucional, la exigencia de que la Constitución y toda norma de rango constitucional producto de la Asamblea Nacional Constituyente tenían que ser aprobada por el pueblo, mediante referendo, para poder considerarse aprobada definitivamente. Eso ocurrió con el texto de la Constitución y sus Disposiciones Transitorias aprobadas en el referendo del 15-12-99, pero no ocurrió con el Régimen Transitorio del Poder Público dictado por la Asamblea con posterioridad y, al cual, sin embargo, el Tribunal Supremo le reconoció “rango análogo a la Constitución” con vigencia “paralelamente a la Constitución vigente”.

Para reforzar esta absurda consideración, la Sala Constitucional utilizó un argumento propio del derecho privado, de que “quien puede lo más puede lo menos”, el cual es totalmente inaplicable en derecho público, donde la competencia tiene que ser expresa. La Sala, en efecto argumentó como sigue:

Tal disposición, emanada del poder constituyente *que podía lo más*, cual era la transformación del Estado, lo que iba a adelantar mediante la aprobación de una nueva Constitución y del régimen de transición, claro *que podía lo menos*, dentro de su cometido de transformación del Estado, cual era dictar las normas que permitirían la transición entre el sistema constitucional abrogado y el nuevo, que conforme al texto constitucional de 1999, no podía de inmediato constituirse en todas sus instituciones.

De lo anterior, entonces, la Sala Constitucional dedujo lo siguiente, desconociendo el poder derogatorio de la Constitución de 1999 y su supremacía:

1319 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 86 y ss.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al entrar en vigor, deroga el ordenamiento jurídico basado en la Constitución de la República de Venezuela de 1961, pero no el nacido de la transitoriedad a que se refiere el tipo de normas antes señalado, y que como emanación del poder constituyente debe complementar a la Constitución en la instalación de las instituciones, cuyas fórmulas para esa instalación no se previeron dentro del texto constitucional, o dentro de las disposiciones transitorias a él incorporadas, pero estas normas, producto de la Asamblea Nacional Constituyente, surgen del régimen nacido del referendo del 25 de abril de 1999, que es un régimen de producción originaria de rango análogo a la Constitución misma, pero cuya vigencia termina cuando se logre la implantación efectiva de la organización y funcionamiento de las Instituciones previstas por la Constitución.

Más adelante, la sentencia insistió en este argumento así:

El régimen de transición del poder público se proyecta hacia el futuro, no sólo hasta la instalación de la Asamblea Nacional, sino aún más allá; ya que el artículo 3 de dicho régimen, señala: *"Cada disposición del régimen de transición del Poder Público tendrá vigencia hasta la implantación efectiva de la organización y funcionamiento de las instituciones previstas por la Constitución aprobada, de conformidad con la legislación que a los efectos apruebe la Asamblea Nacional"*, por lo que mientras tales legislaciones no se aprueben, las normas y actos emanados de la Asamblea Nacional Constituyente tienen plena vigencia, hasta que de conformidad con la Constitución se establezca el régimen legal que vaya derogando la provisionalidad, y vaya dejando sin efectos las normas y actos emanados de la Asamblea Nacional Constituyente. Ese régimen legal es el ordinario que corresponde a la Asamblea Nacional, y el que le ordena adelantar las Disposiciones Transitorias que como parte integrante del texto constitucional, se publicaron con él.

Resulta de un formalismo conducente a la irrealidad, pretender que el sistema de una Constitución que recién se implante, pueda organizarse dentro sí misma, sobre todo, cuando las disposiciones transitorias dejen vacíos sobre la etapa de transición de un sistema constitucional, como lo es el caso de la vigente Constitución.

Ante tal situación, adquiere rango especial la normativa que el constituyente como representante del pueblo soberano, crea para que el sistema pueda funcionar. Se trata de normas complementarias de la Constitución de igual rango que ella, las cuales, de existir, permiten minimizar los vacíos y lagunas de que adolezca el texto constitucional. Tal vez la existencia de estas normas y su reconocimiento disguste a constitucionalistas formalistas y dogmáticos, o a personas que juegan a intereses distintos que los jurídicos, pero ello atiende a la necesidad de resolver situaciones reales, y así permiten integrar la constitucionalidad¹³²⁰.

De lo anterior resulta, por tanto, la siguiente situación irregular:

1. La Asamblea Nacional Constituyente aprobó el 17 de noviembre de 1999 una Constitución con un régimen transitorio previsto en sus Disposiciones Transitorias, que implicaban la permanencia de los titulares de los órganos de los Poderes Públicos, hasta que fueran electos los nuevos titulares. En la expresión de la voluntad popular (referendo del 15-12-99) y de la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente que sancionó y proclamó la Constitución, por tanto, no quedó vacío legal alguno respecto de la transición constitucional.

2. Dicha Constitución de 1999, con dicho régimen transitorio, fue sometida a referendo aprobatorio, y así fue aprobada por el pueblo el 15-12-99, siendo proclamada formalmente por la Asamblea Nacional Constituyente el 20-12-99.

3. Con posterioridad, dos días después, la Asamblea Nacional Constituyente cambió de opinión y resolvió alterar el régimen transitorio que estaba previsto en la Constitución de 1999 aprobada en referendo, y antes de que se publicara para que entrara en vigencia, el 22-12-99 dictó el Régimen de Transición del Poder Público, que sustituyó a todos los titulares de los órganos del Poder Público y modificó su estructura. Dicho régimen originó, entonces, un supuesto “vacío legal” que pretendió llenar con normas de rango constitucional no aprobadas por el pueblo.

4. El Tribunal Supremo de Justicia, en su sentencia del 28-3-2000, le atribuyó a dicho Régimen de Transición del Poder Público, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente sin aprobación popular, rango y valor constitucional, contrariando así la base comicial novena del referendo del 25-4-99, que se configuraba como el conjunto normativo supraconstitucional que constituía el límite de la actuación de la Asamblea.

5. En el país, entonces, y como consecuencia de la sentencia del Tribunal Supremo, han existido dos regímenes constitucionales paralelos: uno contenido en la Constitución de 1999, aprobada por el pueblo; y otro, dictado con posterioridad a dicha aprobación por la Asamblea Nacional Constituyente, no aprobado por el pueblo y de vigencia imprecisa hasta que se apruebe toda la legislación que prevé la propia Constitución de 1999, lo cual puede durar décadas.

El Tribunal Supremo de Justicia, lamentablemente, en lugar de cumplir su deber como guardián y contralor de la constitucionalidad, quiso resolver el vacío creado por la Asamblea después de aprobada la Constitución de 1999 por referendo popular, violentó el ordenamiento constitucional y frustró la esperanza de que apuntalara el Estado de Derecho, precisamente cuando comenzaba a entrar en aplicación la nueva Constitución.

Todo este sistema de doble régimen constitucional paralelo y yuxtapuesto lo confirmó la Sala Constitucional, posteriormente, en el auto N° 1562 dictado el 12 de diciembre de 2000 con motivo de resolver sobre la pretensión de amparo que había acumulado la Defensora del Pueblo a la acción de nulidad por inconstitucionalidad que intentó contra la Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios y Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para el Primer Período Constitucional de 14 de noviembre de 2000¹³²¹, en el cual señaló:

A partir de la aprobación de las bases comiciales y la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente surge una situación inédita en el constitucionalismo nacional. En una primera fase, hasta la promulgación de la actual Constitución, sin ruptura constitucional de ninguna especie, siguió vigente la Constitución de la República de Venezuela de 1961, coexistiendo con los actos que dictó la Asamblea Nacional Constituyente, en lo que contrarían a dicha Constitución, adquirieron la categoría de actos constitucionales, ya que es el pueblo soberano, por medio de sus representantes, quien deroga puntualmente disposiciones constitucionales, creando así un doble régimen, donde como ya lo ha señalado esta Sala, coexistía la Constitución de 1961 con los actos consti-

yentes. Una segunda etapa, de este sistema constitucional, surge a partir de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual crea una serie de instituciones no previstas en las cartas fundamentales anteriores, pero cuyas pautas de funcionamiento no fueron consagradas en el texto constitucional, quedando sujetas a una regulación posterior mediante leyes que dictare la Asamblea Nacional.

Para evitar el vacío institucional mientras se promulguen las leyes, la Asamblea Nacional Constituyente decretó el Régimen de Transición del Poder Público (*Gaceta Oficial* N° 36.920 de 28 de marzo de 2000), de manera que las instituciones delineadas en la Constitución de 1999, aun no desarrolladas por las leyes, pudieran funcionar, evitándose así que las normas constitucionales quedaran sin contenido. Este régimen de transición, que se fue complementando con otras normativas emanadas del poder constituyente, necesariamente tiene naturaleza constitucional, ya que integra la Constitución, vigente mientras las instituciones se normalicen, por lo que no puede considerarse que los poderes actuales sean ilegítimos o inconstitucionales, si se fundan en el Régimen de Transición del Poder Público. Basta leer el *artículo 2 del Régimen de Transición del Poder Público*, para constatar que dicho régimen desarrolla y complementa las disposiciones transitorias de la Constitución de 1999. La normalización total de instituciones nuevas como el Poder Ciudadano y el Tribunal Supremo de Justicia, requieren de leyes orgánicas que desarrollen el texto constitucional, y mientras ellas no se dicten, las mismas se rigen por dos cuerpos legales coexistentes e integrativos: Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en lo que se complementan.

Por ello, en fallo de esta Sala, de fecha 30 de junio de 2000 (caso Defensoría del Pueblo), la Sala enfatizó, que cuando las leyes orgánicas respectivas se dictaron, cesaría definitivamente el régimen provisorio que gobierna a las instituciones, actualmente carentes de dichas leyes especiales, pero mientras tanto, conformaban un solo bloque constitucional el Régimen de Transición del Poder Público y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tal como lo ha apuntado esta Sala en fallos de fechas 14 de marzo y 28 de marzo de 2000¹³²².

Es insólito que un tribunal constitucional, encargado de velar por la supremacía constitucional, pudiera llegar a considerar que el Régimen de Transición del Poder Público dictado por la Asamblea Nacional Constituyente, después de aprobada popularmente la Constitución de 1999 y de haber sido proclamada por la propia Asamblea, pudiera tener el mismo rango que la Constitución. ¿Para qué, entonces, se realizó un referendo aprobatorio de la Constitución, si la Asamblea Nacional Constituyente podía, a su discreción, poner en vigencia normas de rango constitucional, sin aprobación popular? El papel del Tribunal Supremo de Justicia en relación con el proceso constituyente, sin duda, se recordará, sí, en los anales de nuestra historia constitucional, pero no precisamente por su apego a la constitucionalidad: de ser guardián de la Constitución pasó a ser el hacedor de la Constitución del guardián.

2. *El Estatuto Electoral del Poder Público (30-1-2000) para las primeras elecciones de 2000 dictado al margen de la Constitución*

La Asamblea Nacional Constituyente, al haber dispuesto en el Régimen de Transición del Poder Público, en una forma que no estaba prevista en la Constitu-

1322 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 108 y ss.

ción aprobada por el pueblo, la cesación en sus cargos de los representantes electos un año antes, no tuvo otra alternativa que pretender llenar el vacío que ella misma había creado, con el establecimiento de un régimen electoral para las primeras elecciones de 2000, sobre lo cual nada se había regulado en las Disposiciones Transitorias de la Constitución.

Por tanto, con fecha 30 de enero del 2000 en el día de su propia cesación, dictó un Estatuto Electoral del Poder Público¹³²³, mediante el cual derogó parcialmente la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política; y además, mediante Decreto de igual fecha, 30 de enero del 2000, fijó para el día 28 de mayo del 2000 la realización de las primeras elecciones nacionales, estatales y municipales y para representantes ante el Parlamento Andino y el Parlamento Latinoamericano, las cuales por el fracaso del Consejo Nacional Electoral nombrado por la propia Asamblea, tuvieron que ser suspendidas y realizadas varios meses después.

Dichos actos, en virtud de la vigencia inmediata y el poder derogatorio de la Constitución (de sus artículos y de sus Disposiciones Transitorias) estaban sujetos y tenían que ajustarse a lo dispuesto en la Constitución de 1999. Sin embargo, de nuevo, no fue así como lo interpretó el Tribunal Supremo de Justicia.

En efecto, el Estatuto Electoral fue dictado por la Asamblea Nacional Constituyente, a pesar de que ya se había publicado la nueva Constitución, fundamentándose en el “ejercicio del poder soberano constituyente originario” que supuestamente le habría sido otorgado por el referendo del 25-04-99 para transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa. Además, se fundamentó en lo establecido en el artículo 39 del Decreto sobre el “Régimen de Transición del Poder Público”, aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente el 22-12-99. La Asamblea Nacional Constituyente, así, violó la Constitución de 1999 y la misma voluntad popular expresada el 15-12-99, dictando un texto postconstitucional basada en los supuestos “poderes constituyentes” que ya habían cesado por la aprobación popular de la nueva Constitución.

Ahora bien, con fundamento en estas disposiciones, la Asamblea Nacional Constituyente estableció el régimen que debía regir “los primeros procesos comiciales para la elección de todos los representantes que integran los órganos de los Poderes Públicos, así como el Parlamento Latinoamericano y el Parlamento Andino”, y derogó parcialmente la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, al decretar que ésta debía ser “de aplicación supletoria al presente Estatuto Electoral” (art. 1).

Debe insistirse en que a partir del 30 de diciembre de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente no podía atribuirse a sí misma el ejercicio del poder constituyente originario, el cual, conforme al artículo 347 de la Constitución, a partir de su entrada en vigencia, no había duda de que *correspondía exclusivamente al pueblo*. Dicha norma establece, en efecto, que “el pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario”, y sólo el pueblo puede “ejercerlo”, incluso convocando una Asamblea Nacional Constituyente.

En consecuencia, el Estatuto Electoral no sólo carecía de base constitucional para que se pudiera dictar, sino que al haberse dictado por la Asamblea, supuesta-

1323 Véase en G.O. N° 36.884 de 03-02-00.

mente “en ejercicio del poder soberano constituyente originario” como se indica en los fundamentos del mismo, se violó abiertamente lo establecido en el artículo 347 de la Constitución que ya estaba en vigencia desde un mes antes. Por ello, además, el Estatuto estaba viciado de usurpación de autoridad, por lo cual era nulo conforme al artículo 138 de la nueva Constitución. Conforme a la interpretación dada por la Sala Constitucional, después de publicada la Constitución de 1999, la Asamblea no podía autoatribuirse tal “poder soberano constituyente originario”, que sólo corresponde al pueblo. Al haberlo hecho, dictando el Estatuto Electoral, insistimos, no sólo usurpó la autoridad del pueblo, siendo dicho acto nulo conforme al artículo 138 de la Constitución; sino que violó abiertamente el artículo 347 de la Constitución.

Por otra parte, en cuanto al fundamento indicado respecto del artículo 39 del Decreto sobre el “Régimen de Transición del Poder Público”, la Asamblea se había autoatribuido competencia para dictar el Estatuto Electoral que debía regir en los primeros comicios para la elección de todos los cuerpos representativos legislativos y los órganos ejecutivos del Poder Público. Sobre dicha competencia, debe señalarse que la Constitución de 1999, una vez sometida a referendo popular el 15 de diciembre de 1999 y publicada el 30-12-99, había entrado en vigencia inmediata, y en ella se indicaba que la única competencia legislativa que se le atribuía a la Asamblea Nacional Constituyente, mientras estuviese en funcionamiento, era la de dictar la “Ley Especial del Distrito Capital” (Disposición Transitoria Primera), y nada más.

La competencia que en el Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público se autoatribuyó la Asamblea para dictar el Estatuto Electoral, por no estar prevista en la Constitución aprobada por el pueblo, al entrar ésta en vigencia el 30 de diciembre de 1999, puede considerarse que había quedado tácitamente derogada por contrariar lo dispuesto en su texto (Disposición Derogatoria), pues conforme a la Constitución, sólo la Asamblea Nacional que se eligiera tenía potestad legislativa en materia electoral (arts. 63, 156, ord. 32, 187, ord. 1º, y 202); correspondía, sin embargo, al Consejo Nacional Electoral, órgano del nuevo Poder Público Nacional creado en la Constitución, establecer las adaptaciones normativas necesarias para la realización de las primeras elecciones.

El Decreto sobre el Estatuto Electoral, en todo caso, fue impugnado en varias oportunidades ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia¹³²⁴. La primera sentencia (Nº 179) recaída al efecto (*caso: Gonzalo Pérez Hernández*) fue dictada en fecha 28 de marzo de 2000, en la cual se señaló que:

...Es claro que si la vigente Constitución prevé la legislación electoral como competencia de la Asamblea Nacional, ésta no puede, por razones lógicas, ejercer dicha competencia antes de ser instituida. Por eso, la Disposición Transitoria Octava de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela prevé la atribución del Consejo Nacional Electoral para convocar, organizar y supervisar los procesos electorales, mientras se promulgan las leyes electorales previstas en la Constitución vigente, pero no para dictar las normas conforme deba discurrir dicho proceso. La prescripción de la Base Transito-

1324 Véase en general Carlos Luis Carrillo Artilles, “El desplazamiento del principio de supremacía constitucional por la vigencia de los interregnos temporales”, *Revista de Derecho Constitucional*, Nº 3, Caracas, 2000, pp. 77 y ss.

ria Octava responde a este carácter inmanente y necesario de la transición al prever la competencia del Consejo Nacional Electoral y el propio régimen electoral que, al no poder ser sancionado por la Asamblea Nacional, y no estar explicitado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sólo puede ser sancionado por la Asamblea Nacional Constituyente, pues la Disposición Transitoria Octava carecería de sentido si las previsiones de la vigente Constitución, incluido el artículo 298 *eiusdem*, pudieran ser aplicadas en el periodo de transición¹³²⁵.

La Sala Constitucional al decidir esto, sin duda, no consultó el texto del artículo 293, ordinal 1º de la nueva Constitución que le atribuía competencia al Consejo Nacional Electoral, como una de las ramas del Poder Público Nacional, para “resolver las dudas y vacíos” que las leyes electorales “susciten y contengan” y, por tanto, así poder adaptar la normativa electoral que estaba vigente a la nueva Constitución para la realización de las mencionadas primeras elecciones. En todo caso, el Tribunal Supremo de Justicia tenía el poder para interpretar la ley y adaptarla a la nueva Constitución como ya lo había hecho en la materia electoral, en la sentencia N° 17 de la Sala Electoral de 14 de marzo de 2000 al resolver que la Asamblea Nacional no tenía “diputados adicionales”¹³²⁶.

En todo caso, el Tribunal Supremo de Justicia, señaló en su sentencia, N° 179 de 28-03-2000, antes citada que:

El Estatuto Electoral del Poder Público ha integrado el régimen constitucional nacido del proceso constituyente, en orden a hacer efectivo el proceso de transición hacia la plena vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de acuerdo con la pregunta 1º del Referendo del 25 de abril de 1999. Esta Sala considera que sólo por una ficción jurídica podría distinguirse la naturaleza de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las otras normas sancionadas por la Asamblea Nacional Constituyente, aunque estas últimas normas tengan una vigencia determinada diferente a la vigencia indefinida de la Carta Magna. La Sala considera, asimismo, que todas las normas sancionadas por la Asamblea Nacional Constituyente, incluida la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, constituyen un sistema normativo constitucional, cuya teleología tiende a “la transformación del Estado y la creación de un nuevo ordenamiento jurídico”, mediante un proceso que garantice la continuidad institucional, el Estado de Derecho y la “implantación efectiva de la organización y funcionamiento de las instituciones previstas por la Constitución aprobada”¹³²⁷.

En esta forma, el Tribunal Supremo continuó otorgándole rango constitucional a todas las actuaciones de la Asamblea Nacional Constituyente, incluso las dictadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, burlándose de sus disposiciones y contrariando la misma doctrina de la Sala, expresada en la sentencia N° 6 dictada el 17 de enero de 2000 conforme a la cual:

1325 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 83. Véase además, en Tribunal Supremo de Justicia, *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*, Colección Estudios Jurídicos, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002, pp. 71 y ss.

1326 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 97 y ss.

1327 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 84.

Los actos dictados por la Asamblea Nacional Constituyente con posterioridad a la publicación de la nueva Constitución estarían sujetos a ésta¹³²⁸.

En la misma fecha 28 de marzo de 2000, la Sala Constitucional dictó otra sentencia N° 180, ya citada, con motivo de otra impugnación del Estatuto Electoral (*Caso: Allan R. Brewer-Carías y otros*), en la cual, con razonamientos totalmente alejados de lo que es el control de constitucionalidad, contradictorios, y partiendo de premisas falsas, esta vez no fue que declaró improcedente el recurso intentado, sino que lo declaró sin lugar.

La primera argumentación de la Sala giró en torno a las consecuencias que originaría la declaratoria con lugar de la acción de inconstitucionalidad propuesta, con razonamientos de mérito, es decir, de oportunidad o conveniencia, muy alejados del control de constitucionalidad que debía ejercer un Tribunal Constitucional, sobre todo si los argumentos de mérito eran falsos. La Sala, en efecto, señaló entre otros aspectos, lo siguiente:

Si tal pedimento fuese declarado con lugar, no se podría elegir la Asamblea Nacional, desapareciendo así uno de los poderes en que se divide el Estado, y dejando sin efecto el sistema democrático (...).

La Asamblea Nacional Constituyente dictó el Estatuto Electoral del Poder Público, el cual de ser nulo, dejaría en un limbo jurídico la elección de la Asamblea Nacional, hasta el punto que no podría realizarse su elección, a menos que se llamara de nuevo una Asamblea Nacional Constituyente con ese objeto.

Mientras ocurre tal llamado, y se instala de nuevo la Asamblea Nacional Constituyente, lo que resulta indefinido en el tiempo, Venezuela dejaría de ser un Estado Democrático, ya que uno de sus poderes, la Asamblea Nacional (Poder Legislativo) no podría instalarse, y aceptar tal situación es violar flagrantemente no sólo la Constitución vigente, sino los principios de organización política que la informan”.

La República tendría entonces el Poder Ejecutivo y el Judicial sin ser reelegitimados, y con un Poder Legislativo limitado a lo que el régimen transitorio de los Poderes Públicos le permite a la Comisión Legislativa Nacional.

Declarar una nulidad del Estatuto que regula las únicas elecciones posibles para normalizar el funcionamiento del Estado es una irresponsabilidad que conduce a la negación del sistema democrático, al dejar indefinida la instalación de la Asamblea Nacional, con sus deberes esenciales para la vida del Estado. Por ello, considera esta Sala que la acción intentada contraría el orden público constitucional, y así se declara¹³²⁹.

La visión apocalíptica y desconsolada que la Sala vio en la acción intentada, al punto de declararla que contrariaba “el orden público constitucional”, se hubiera disipado suavemente si sólo hubiera considerado la acción intentada desde el punto de vista jurídico-constitucional, no de mérito, y se hubiera percatado de que la nueva Constitución había creado no una división tripartita del Poder Público Nacional,

1328 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (encro-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 81 y ss.

1329 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 87-88. Véase además, en Tribunal Supremo de Justicia, *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*, Colección Estudios Jurídicos, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002, pp. 83 y ss.

sino una división pentapartita (no sólo Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sino también el Ciudadano y el Electoral), que originaba el Poder Electoral, con todas las características del Poder Público Nacional y con las competencias que le asignaba el artículo 292 de la Constitución, precisamente para resolver todos los “cataclismos” institucionales que se imaginó. Sólo bastaba que la sala hubiera prestado atención al texto de un artículo de la Constitución, el art. 292, y ello hubiera evitado que condujera a la Sala Constitucional a pronunciar tan alucinada y apocalíptica sentencia.

Todos los problemas, inconvenientes o incomodidades que significaban ejercer el control de constitucionalidad en ese caso, se hubieran disipado si la Sala hubiera “descubierto” que la misma Constitución preveía la salida institucional a la inconstitucionalidad cometida por la Asamblea Nacional Constituyente, consistente en que el Poder Electoral ejerciera sus competencias de adaptar la legislación electoral que estaba vigente a la nueva Constitución, precisamente con las orientaciones de interpretación constitucional que debía darle la Sala Constitucional. Toda la imaginación que la Sala Constitucional ya había desplegado en la “interpretación” constitucional, al punto de crear todo un cuerpo normativo sobre el procedimiento de amparo, modificando incluso la Ley Orgánica de Amparo, en la sentencia N° 7 de fecha 1 de febrero de 2000 (*Caso: José A. Mejía y otros*)¹³³⁰, pudo haberse ejercido en este caso del Estatuto Electoral. Pero aquí, el nuevo poder, al cual los Magistrados le debían su nombramiento, podía reaccionar “inconvenientemente”; en cambio, en materia de amparo, nadie protestaría. Cuando la justicia constitucional es moldeable según la presencia o presión del poder y se pone a su servicio, la mejor construcción jurídico-formal sobre control de constitucionalidad como la que contiene la Constitución de 1999, lamentablemente queda diluida y no sirve de mucho, salvo para consolidar la arbitrariedad.

En todo caso, para justificar la “constitucionalidad” del Estatuto Electoral, la Sala Constitucional no analizó los alegatos de inconstitucionalidad formulados, sino que de nuevo se basó en la consideración del rango constitucional del Régimen Transitorio creado por la Asamblea Nacional Constituyente, a la cual le asignó, incluso después de la entrada en vigencia de la nueva Constitución de 1999, el carácter de “poder constituyente originario” y, por tanto, por encima de la propia Constitución. Por ello, la Sala señaló:

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al entrar en vigor, deroga el ordenamiento jurídico basado en la Constitución de la República de Venezuela de 1961, pero no el nacido de la transitoriedad a que se refiere el tipo antes señalado, y que como emanación del poder constituyente deben complementar a la Constitución en la instalación de sus instituciones, cuyas fórmulas para esa instalación no se previeron dentro del texto constitucional, o dentro de las disposiciones transitorias a él incorporadas...¹³³¹

1330 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 245 y ss. Véase los comentarios a esta sentencia en la *Parte Séptima* y en Allan R. Brewer-Carías, *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999*, Caracas, 2000, pp. 49 y ss.

1331 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 86 y ss.

No tuvo en cuenta la Sala Constitucional que si esas normas no se incorporaron a la Constitución y a sus Disposiciones Transitorias fue porque esa fue la voluntad popular expresada en el referendo del 15-12-99, y nadie tenía el poder de sustituirse al pueblo, ni la Asamblea Nacional Constituyente ni su producto primario, el Tribunal Supremo de Justicia. Con esta sentencia, ambos órganos incurrieron en usurpación de la voluntad popular.

Ninguna razón constitucional podía invocar la Sala Constitucional para decir que la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, con las adaptaciones que el Poder Electoral debía establecer conforme a su competencia de “reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que susciten o contengan (art. 293,1), no podía regir las primeras elecciones de órganos del Poder Público, y menos cuando el Constituyente en la Disposición Transitoria Octava había dispuesto que “mientras no se promulguen las nuevas leyes electorales previstas en esta Constitución los procesos electorales serán convocados, organizados, dirigidos y supervisados por el Consejo Nacional Electoral”.

Sin embargo, señaló la Sala:

Ese acto inicial, destinado a la instalación de esos órganos y al nombramiento de algunos miembros del Poder Público, como esta Sala -por ejemplo- tenía que ser sancionado por el poder constituyente, único capaz de hacerlo, al no estar regulado en la Constitución su desarrollo inmediato, y vive dentro del segundo régimen transitorio que nació -necesariamente esto último- a partir del 30 de diciembre de 1999, fecha en que entró en vigencia la Constitución, sin resolver dentro de su cuerpo, ni en las disposiciones transitorias publicadas junto con ella, lo relativo a la instalación de la Asamblea Nacional, Presidente de la República, diputados a los Consejos Legislativos y Gobernadores de los Estados, Concejales al Cabildo Metropolitano de Caracas y Alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas, integrantes de los Concejos Municipales y Alcaldes de los Municipios, Juntas Parroquiales, representantes al Parlamento Latinoamericano y representantes al Parlamento Andino, instituciones básicas de la democracia participativa y de la estructura del Estado, y que permiten la vigencia plena de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Al ejercer la Asamblea Nacional Constituyente su competencia constituyente, conforme al referendo del 25 de abril de 1999, cumplió el mandato que el pueblo le otorgó y sin que exista ruptura alguna del orden constitucional, ha permitido la continuidad normativa entre la abrogada Constitución de 1961 y la entrada en vigencia (con el funcionamiento de sus instituciones cuya instalación no fue normada en su texto) de la Constitución de 1999.

La violación a la reserva legal que se aduce en la acción intentada, como causa de la inconstitucionalidad del Estatuto Electoral del Poder Público, por ser las leyes electorales competencia de la Asamblea Nacional, es un argumento válido cuando se agote el régimen de transitoriedad que se apunta en este fallo, y que termina en este sentido con la elección de la Asamblea Nacional prevista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹³³².

Esta decisión, sin duda, violó la soberanía popular expresada en el referendo del 25 de abril de 1999, ya que, de acuerdo con la base comicial novena, de rango supraconstitucional como lo consideró la antigua Corte Suprema de Justicia, y cuyo

1332 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 86 y ss.

contenido no consideró el Tribunal Supremo, las nuevas normas constitucionales del proceso constituyente, para entrar en vigencia debían ser aprobadas por referendo popular.

De acuerdo con esta decisión, se consolidó el criterio de que podía haber un régimen constitucional transitorio no previsto en la Constitución de 1999 ni aprobado por el pueblo, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente. Como antes señalamos, se olvidó el Tribunal Supremo de consultar la base comicial novena (la sentencia sólo hizo referencia a las bases primera y octava) que al contrario impuso, con carácter supraconstitucional, la exigencia de que la Constitución y toda norma de rango constitucional producto de la Asamblea Nacional Constituyente, tenía que ser aprobada por el pueblo mediante referendo, para poder considerarse aprobada definitivamente.

3. *La fijación de la fecha de las primeras elecciones de 2000 y la inaplicabilidad de la nueva Constitución*

En la misma fecha 30-01-00, la Asamblea Nacional Constituyente dictó otro Decreto mediante el cual fijó para el día 28-05-2000 la elección de los nuevos órganos representativos del Estado¹³³³. Este Decreto también fue impugnado junto con el Estatuto Electoral del Poder Público ante el Tribunal Supremo de Justicia. El Máximo Tribunal, en la antes señalada sentencia N° 180 de fecha 28 de marzo de 2000, al analizar los vicios imputados al Decreto de fijación de la fecha para las elecciones que violaba la nueva Constitución, señaló que la Constitución de 1999, a pesar de su vigencia, *no era aplicable* para la fijación de la fecha de las elecciones. Se dio inicio, así, a una serie de sentencias de la Sala Constitucional en las cuales este máximo interprete de la Constitución, al cual le correspondía y le corresponde velar por su integridad (art. 334) y garantizar su supremacía y efectividad (art. 335), comenzó a decidir a su voluntad, cuándo la Constitución era o no era aplicable en diversos casos concretos.

La Sala, en efecto, decidió la impugnación del Decreto que fijó la fecha de las elecciones, señalando lo siguiente:

Con relación a la impugnación del Decreto que fijó la fecha para las elecciones, esta Sala debe señalar que, aunque a la Comisión Legislativa Nacional, le fue atribuida la fijación de la fecha para los comicios de los cargos de elección popular (artículo 6, numeral 17), de todas maneras la Asamblea Nacional Constituyente, obrando dentro de los ciento ochenta (180) días de su vigencia, se reservó para sí la fijación de la fecha para la elección de la Asamblea Nacional, Consejos Legislativos de los Estados, Consejos Municipales, Presidente de la República, Gobernadores de Estados y Alcaldes de Municipios, tal como lo señala el artículo 39 del Régimen Transitorio del Poder Público, lo que además concretó en el Decreto de fecha 30 de enero de 2000, que fue impugnado. Surge una aparente antinomia entre el numeral 17 del artículo 6 del Régimen de Transición del Poder Público y la fecha de fijación de las elecciones, pero considerando que ambas determinaciones emanan del poder constituyente dentro del régimen de transición, esta Sala debe resolver la supuesta antinomia.

El Poder Constituyente contiene una suma de todos los poderes. Conforme al artículo 39 del Régimen Transitorio del Poder Público, a pesar que en dicho régimen se autori-

zó a la Comisión Legislativa Nacional para fijar fecha de los comicios de elección popular, la propia Asamblea, se reservó la fijación de la fecha para la elección de la Asamblea Nacional, Consejos Legislativos de los Estados, Concejos Municipales, Presidente de la República, Gobernadores de Estado y Alcaldes de Municipios, lo que podía hacer por su especial naturaleza. Dicha fijación de fecha, prevenida en el Régimen de Transición del Poder Público, publicado el 29 de diciembre de 1999, tiene por objeto la integración de las personas que van a desarrollar un sector de las instituciones regidas por la Constitución de 1999, y se trata de unas elecciones especiales, destinadas a integrar por primera vez los organismos previstos en la Constitución.

La fecha de esas especiales elecciones se las reservó la Asamblea Nacional Constituyente, y las fijó en el Decreto de fecha 30 de enero de 2000, como parte del sistema que rige la transitoriedad.

A dicho Decreto se le impugna por ser la fecha fijada contradictoria con la prohibición del artículo 298 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Al respecto esta Sala observa:

El proceso constituyente en ningún momento rompió el orden constitucional establecido por la Constitución de la República de Venezuela de 1961, y para pasar del régimen nacido de esa Constitución al que se regirá por la Constitución actual manteniendo el orden constitucional, la Asamblea Nacional Constituyente no procedió a modificar leyes, como la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, ya que detentando todo el poder podía dictar, como en efecto lo hizo, un Estatuto Electoral para organizar y regular las primeras elecciones destinadas a la organización del Estado, de acuerdo a la nueva Constitución. Con ello obedeció a una necesidad interna normativa de la transitoriedad, para lo cual la Asamblea Nacional Constituyente es *soberana*, y no necesitaba ceñirse a leyes u otras normas jurídicas, y por ello al crear el Estatuto Electoral y fijar la fecha de las elecciones, instauró un régimen electoral transitorio y extraordinario, destinado a permitir la vigencia inmediata y plena de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sin quedar sujeto a ella.

El artículo 298 de la Constitución vigente, no está referido, ni puede estarlo, al régimen electoral transitorio: **1)** porque él contempla la modificación de la ley que regula los procesos electorales, en un lapso de seis (6) meses antes del día de la elección y ninguna ley se está modificando; **2)** porque el artículo 298 citado, se refiere a procesos electorales normales, regulados por leyes electorales promulgados por la Asamblea Nacional, la cual aún no se ha constituido. La norma constitucional no está ni puede estar destinada a procesos electorales nacidos de la transitoriedad, cuyo fin es permitir la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Es la ley electoral adaptada y sin colisiones con la Constitución, dictada por la Asamblea Nacional, aun por elegirse, la que no puede ser modificada en los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección; **3)** siendo la fijación de la fecha para las elecciones una emanación del poder soberano de la Asamblea Nacional Constituyente, antes de su desaparición, conforme a lo señalado en este fallo, sus mandatos en cuanto a lo concerniente al régimen de transición, tienen rango constitucional, que es el caso bajo estudio, estando ellos proyectado hacia una especial situación, como lo es la elección de quienes integrarán los cuerpos a que se refiere el decreto impugnado, elección que debía ser regida por lo que dictara la Asamblea Nacional Constituyente al efecto, como lo fue la fecha para ella.

El Estatuto Electoral del Poder Público es una ley electoral distinta, que responde a la transitoriedad, que no se está modificando una ley; sino que está naciendo para un fin único y extraordinario, y por ello, a una ley de esa naturaleza, no está dirigida la prohibición del artículo 298 *eiusdem*¹³³⁴.

1334 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 86 y ss.

En esta forma, la Sala Constitucional, para justificar que la Constitución de 1999, a pesar de su vigencia e imperatividad, *no se aplicaba* para fijar las primeras elecciones de 2000, llegó a atribuirle a la Asamblea Nacional Constituyente carácter soberano (“es soberana”, afirmó la Sala), por lo que supuestamente “no necesitaba ceñirse a las leyes u otras normas jurídicas” que, por lo visto, para la Sala no tenía importancia, olvidándose que el único soberano es el pueblo y que una Asamblea de representantes nunca “es soberana”.

Sólo esta frase bastaba para justificar cualquier actuación de la Asamblea Nacional Constituyente y declarar inadmisibles todos los recursos que se intentaran contra sus decisiones, por lo que no hubiera sido necesaria la transcripción, en blanco y negro, de las alucinaciones de la Sala, que vio un apocalipsis institucional que plasmó por escrito en el desafortunado fallo.

En todo caso, con esta decisión se dio inicio a otras dictadas con posterioridad, en las cuales con base en la supuesta “transitoriedad”, la Sala Constitucional justificó la no vigencia o la inaplicabilidad de la Constitución. Por lo visto, el pueblo soberano aprobó una Constitución para que fuera ignorada, siendo la Sala Constitucional, al concluir la Asamblea Nacional Constituyente sus funciones, la llamada a orquestar su marginamiento.

En cuanto a las elecciones del 28-05-00, las mismas fueron “suspendidas” por imposibilidad de su realización, por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional mediante sentencia de 25 de mayo de 2000, al declarar con lugar un amparo interpuesto por representantes de la sociedad civil (Caso: *Liliana Ortega en representación de COFAVIC y Elías Santana en representación de Queremos Elegir*) alegando la representación de intereses colectivos o difusos¹³³⁵.

4. *La usurpación de competencias legislativas ordinarias por la Asamblea Nacional Constituyente*

A. *La sanción de la Ley de Presupuesto y de una Ley Especial de Crédito Público*

La Constitución de 1999 establece en su artículo 187, ordinal 6 que corresponde a la Asamblea Nacional “discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público”. Al haber dispuesto la propia Asamblea Nacional Constituyente la disolución del Congreso, decretó, en el Régimen Transitorio del Poder Público, que hasta que se eligieran los integrantes de la nueva Asamblea Nacional prevista en la Constitución, la Comisión Legislativa Nacional ejercería el Poder Legislativo Nacional (art. 4 y 5), designó sus miembros, y le otorgó, entre otras atribuciones, la de discutir y aprobar las leyes concernientes al crédito público (art. 6, ord. 4).

La Asamblea Nacional Constituyente, sin embargo, mediante Decreto de 18 de enero de 2000, de nuevo “en ejercicio del poder soberano constituyente originario” que supuestamente le había otorgado el pueblo en el referendo de 25-4-99, y en concordancia con el artículo 1º de su Estatuto de Funcionamiento y con el Decreto

1335 Véase *El Universal*, Caracas, 26-05-00, p. 1-2. Véase la sentencia en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 32 y ss.

que declaró la reorganización de todos los órganos del Poder Público, decidió asumir directamente la competencia mencionada prevista en el artículo 187,6 de la Constitución a los efectos de dictar la Ley de Presupuesto 2000¹³³⁶ y además, la Ley Especial de Crédito Público para atender a las calamidades públicas, consecuencia de la catástrofe nacional producida por las constantes precipitaciones de lluvia¹³³⁷; y como consecuencia decretó la mencionada ley con fecha 24 de enero de 2000¹³³⁸ por un monto de un mil millones de dólares, para lo cual se fundamentó, de nuevo, en el ejercicio “del poder soberano constituyente originario” que supuestamente tenía.

La Asamblea Nacional Constituyente, en esta forma, violó la Constitución que había sancionado dos meses antes, usurpando la función legislativa.

B. *La reincorporación de personal militar a la Fuerza Armada Nacional*

La Asamblea Nacional Constituyente, nuevamente “en ejercicio del poder soberano constituyente originario” que se había arrogado a sí misma ilegítimamente, dictó el Decreto de 28 de enero de 2000¹³³⁹ mediante el cual dispuso la reincorporación a la Fuerza Armada del personal militar participante e involucrado en los fallidos levantamientos militares de 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992, que calificó como “acciones cívico-militares”, y que habían sido objeto de separación de la Fuerza Armada Nacional como consecuencia directa de tales hechos (art. 1). El Decreto dispuso, además, el goce de pensión en los casos de personal militar incapacitado y para los familiares, del personal militar que había fallecido a consecuencia de tales hechos (art. 2 y 3).

Ninguna norma de la nueva Constitución atribuía a la Asamblea la posibilidad de ejercer esta competencia.

C. *La fijación de las remuneraciones de los altos funcionarios de los Estados y Municipios*

En ejercicio del mismo “poder soberano constituyente originario” y en los actos de la Asamblea antes indicados como fundamento de los Decretos anteriores, en fecha 27 de enero de 2000 la Asamblea Nacional Constituyente dictó un “Régimen Transitorio de Remuneración de los más altos funcionarios de los Estados y Municipios¹³⁴⁰, el cual derogó expresamente la Ley Orgánica sobre Emolumentos y Jubilaciones de Altos Funcionarios de las Entidades Federales y Municipales (art. 10). No se entiende cómo este cuerpo normativo se dictó como “régimen transitorio”, pero sin tener referencia alguna de término; y menos se entiende como al decretarse un régimen transitorio, se pudo haber derogado una ley orgánica, para lo cual, luego de entrada en vigencia la nueva Constitución, el Asamblea Nacional Constituyente no tenía poder alguno.

1336 Véase *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit., Sesión de 21-12-99, N° 50, pp. 2 y ss.

1337 G.O. N° 36.881 de 31-01-00.

1338 G.O. N° 36.883 de 02-02-00.

1339 G.O. N° 36.878 de 28-01-00.

1340 G.O. N° 36.880 de 28-01-00.

5. *La violación de la garantía a la libertad sindical y otros actos constituyentes en materia laboral*

Ya se ha comentado en la *Octava Parte*, al analizar la libertad sindical garantizada en la Constitución, cómo mediante Decreto de 30 de enero de 2000, la Asamblea Nacional Constituyente dictó supuestas medidas para “garantizar la libertad sindical”¹³⁴¹, creando una Comisión Nacional Electoral Sindical para garantizar la realización de elecciones libres, democráticas, universales, directas y secretas para elegir a los directivos de las organizaciones sindicales de trabajadores, con lo cual, en realidad, lo que estableció fue un principio de intervención de los sindicatos por la referida Comisión, integrada por representantes de las centrales nacionales de trabajadores, no prevista en los “estatutos y reglamentos de las organizaciones sindicales”. La Asamblea Nacional Constituyente, además, dispuso que tres de sus miembros con un miembro designado por el Consejo Nacional Electoral serían “garantes de todo el proceso de democratización y unificación del movimiento sindical” (art. 7).

Este Decreto también fue considerado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, como parte del régimen constituyente del país, al conocer de la acción de amparo interpuesta por varias organizaciones sindicales contra la Resolución del Consejo Nacional Electoral N° 1115-1979 de 15 de noviembre de 2000 convocando a un referendo aprobatorio sobre la renovación de la dirigencia sindical (referendo sindical)¹³⁴². En la sentencia respectiva N° 1447 de 28 noviembre de 2000 que declaró improcedente el amparo, la Sala Constitucional consideró a dicho Decreto como:

Parte integrante del sistema constitucional vigente, por ser un acto constituyente sancionado por la Asamblea Nacional Constituyente el 30 de enero de 2000¹³⁴³.

La Sala Constitucional formuló la misma consideración en la sentencia N° 1490 de 1 de diciembre de 2000 mediante la cual declaró improcedente otro amparo intentado por otra organización sindical contra el referendo sindical. Ratificó, así, la Sala Constitucional la tesis que venía elaborando sobre la existencia a partir del 30 de diciembre de 1999, de dos Constituciones paralelas: una aprobada por el pueblo en el referendo de 15-12-00 y otra conformada por normas de rango constitucional sancionadas por la Asamblea Nacional Constituyente antes y después de que fuese publicada la Constitución de 1999.

La dificultad de aplicación del Decreto de intervención sindical dictado por la Asamblea Nacional Constituyente llevó a la nueva Asamblea Nacional, al poco tiempo de su elección, a dictar un Acuerdo de fecha 10 de octubre de 2000¹³⁴⁴ mediante el cual exhortó a los trabajadores del país “a poner en marcha el proceso constituyente de las organizaciones sindicales, con el fin de democratizar el movimiento sindical”, convocando al efecto a un referendo nacional, consultando al electorado sobre la unificación del movimiento sindical y sobre la convocatoria y

1341 G.O. N° 36.904 de 02-03-00.

1342 G.O. N° 37.081 de 20-11-00.

1343 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 158 y ss.

1344 G.O. N° 37.057 de 16-10-00.

elección de una Asamblea Constituyente de Trabajadores, “refundar” el movimiento sindical venezolano. El 13 de noviembre de 2000, la propia Asamblea Nacional, dada la imprecisión de las anteriores preguntas para el referendo, las modificó, reduciendo la consulta a preguntar sobre la renovación de la dirigencia sindical, y la suspensión en sus funciones de los directivos de las centrales, federaciones y confederaciones sindicales establecidas en el país.

Dicha pregunta constituía una violación a la Constitución, que el Consejo Nacional Electoral no dictando la Resolución N° 001115-1979 del 15-11-00¹³⁴⁵ mediante la cual convocó a todos los electores para que participaran en el proceso refrendario sindical que debía realizarse el 3-12-00 conjuntamente con las elecciones municipales, como lo había dispuesto la Asamblea Nacional. El referendo sindical se realizó con una abstención electoral que constituyó récord histórico en el país¹³⁴⁶, resultando aprobado por una exigua votación. Así, por voluntad popular se había dispuesto la violación de la Constitución.

El texto de la Resolución del Consejo Nacional Electoral había sido objeto de una acción de amparo constitucional ejercido por el Frente Constituyente de Trabajadores, alegando la violación por el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente sobre medidas para garantizar la libertad sindical, de los artículos 95 y 349 de la Constitución y de los Convenios internacionales en materia sindical; pero la Sala Constitucional, al decidir la acción de amparo, como era de esperarse, la declaró improcedente mediante sentencia N° 1490 de 01 de diciembre de 2000, y legitimó la intervención pública de los sindicatos, argumentando en cuanto a “la suspensión temporal de los directivos” de los mismos, que ello:

No afecta la libertad sindical prevista en el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pues tal suspensión respeta los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta consagrados en el *artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, aparte que el Poder Electoral es competente, según el *artículo 293 eiusdem*, para organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley.

El referendo no viola el artículo 95 citado, pues la prohibición contenida en éste se refiere a la intervención, suspensión o disolución administrativa de las organizaciones sindicales, lo cual no es materia del referendo. Por el contrario, éste prevé, en un lapso perentorio, la renovación de la dirigencia sindical bajo el Estatuto Especial elaborado por el Poder Electoral, según lo pautado en el artículo 293,6 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*.

La suspensión propuesta por el referendo no implica ninguna intervención administrativa, ni tampoco la suspensión de las organizaciones sindicales, las cuales deben continuar su ejercicio durante la suspensión temporal de los directivos, conforme a su regulación interna, de conformidad con lo dispuesto en la Sección Tercera, Capítulo II de la Ley Orgánica del Trabajo, en concordancia con el Convenio no. 87 de la Organización Internacional del Trabajo y el *artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Tal conformidad hace improcedente el alegato de la violación del

1345 G.O. N° 37.081 de 20-11-00.

1346 La abstención fue del 76,57%. Véase *El Universal*, Caracas, 04-12-00, p. 1-1 y 1-2, y *El Universal*, Caracas, 08-12-00, p. 1-1. Del 23% de los votantes que acudieron al referendo (2.632.523) el 64,49% votó “sí” (1.632.750) y el 26,60% votó “no” (719.771). Véase *El Universal*, Caracas, 05-12-00, p. 1-2, y *El Universal*, Caracas, 08-12-00, p. 1-1.

artículo 49, pues la suspensión, en la hipótesis de que el referendo sea aprobado, sería un mandato constitucional del soberano¹³⁴⁷.

La Sala Constitucional, lamentablemente, aquí también olvidó leer completo el artículo 95 de la Constitución, particularmente en cuanto a la garantía de los trabajadores de ser protegidos “contra todo acto de ... injerencia contrarias al ejercicio de este derecho”, es decir, a la libertad sindical. Si hubiera leído y transcrito esta parte del artículo, no hubiera podido “legitimar” la violación a la Constitución contenida en la pregunta del referendo. Por ello, la Sala, en otro párrafo de la sentencia, insistió en señalar que:

La Sala Constitucional no considera contrario a la libertad sindical el referendo destinado al cumplimiento de los derechos consagrados en dicho artículo, máxime cuando el referendo apunta a la renovación de la dirigencia sindical según los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta, consagrados en el artículo 95 citado. El referendo, según la pregunta que lo conforma, no implica, pues, suspensión o intervención administrativas, sino protección del Estado para hacer efectiva la democracia sindical, por lo que la inconstitucionalidad alegada está excluida en la medida en que la consulta al pueblo versa sobre la instrumentación del propio texto fundamental, exigido por su artículo 95¹³⁴⁸.

Con posterioridad al Acuerdo de la Asamblea Nacional Constituyente sobre medidas para garantizar la libertad sindical, la misma Asamblea dictó otros actos constituyentes en materia laboral, todos con fundamento igual, “en ejercicio del poder soberano constituyente originario” o del “poder constituyente originario” y en el Estatuto de Funcionamiento de la propia Asamblea.

Dichos actos fueron los siguientes: el Decreto de 30-01-00 de convocatoria al proceso electoral de la Federación Campesina de Venezuela¹³⁴⁹; el Decreto de 30-01-00 de cesación de sus funciones de los dos directores laborales principales y suplentes indicados en el artículo 610 de la Ley Orgánica del Trabajo, en los entes descentralizados del Estado¹³⁵⁰; y el Decreto de 30-01-00 de suspensión del proceso de discusión de la Convención Colectiva de Petróleos de Venezuela, S.A.¹³⁵¹.

Ni la Constitución de 1999 ni sus Disposiciones Transitorias autorizaban a la Asamblea para dictar estas decisiones.

6. *El trastocamiento de la transitoriedad constitucional, el secuestro de la Constitución y la consolidación de un fraude a la voluntad popular*

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en las sentencias dictadas con motivo de la impugnación del Estatuto Electoral del Poder Público dicta-

1347 Véase el mismo texto en la sentencia citada N° 1447 en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 158 y ss. Véase además, en Tribunal Supremo de Justicia, *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*, Colección Estudios Jurídicos, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002, pp. 145 y ss.

1348 *Idem*.

1349 G.O. N° 36.920 de 28-01-00.

1350 G.O. N° 36.904 de 02-03-00.

1351 G.O. N° 36.904 de 02-03-00.

do por la Asamblea Nacional Constituyente, había sentado un criterio contradictorio sobre el régimen constitucional transitorio. En la sentencia N° 179 de 28 de marzo de 2000 (Caso: *Gonzalo Pérez H. Y otros*), había dicho que el régimen constitucional transitorio creado por la Asamblea Nacional Constituyente estaría vigente “hasta que los poderes constituidos sean designados o electos”¹³⁵²; pero en la sentencia N° 180 de la misma fecha (Caso: *Allan R. Brewer-Carías y otros*), se señaló que:

El régimen de transición del poder público se proyecta hacia el futuro, no sólo hasta la instalación de la Asamblea Nacional, sino aún más allá¹³⁵³.

En particular, en esta última sentencia se abrió la puerta a la arbitrariedad constitucional, al preverse la vigencia ilimitada de la transitoriedad, así:

El artículo 3 de dicho régimen (Decreto sobre Régimen de Transición del Poder Público) señala: “Cada disposición del régimen de transición del Poder Público tendrá vigencia hasta la implantación efectiva de la organización y funcionamiento de las instituciones previstas por la Constitución aprobada, de conformidad con la legislación que a los efectos apruebe la Asamblea Nacional”, por lo que mientras tales legislaciones no se aprueben, las normas y actos emanados de la Asamblea Nacional Constituyente tienen plena vigencia, hasta que de conformidad con la Constitución se establezca el régimen legal que vaya derogando la provisionalidad, y vaya dejando sin efectos las normas y actos emanados de la Asamblea Nacional Constituyente¹³⁵⁴.

En esta forma, la vigencia efectiva y completa de la Constitución de 1999 puede decirse que permanece pospuesta, porque la misma en definitiva dependerá de lo que en el futuro haga o deje de hacer la Asamblea Nacional.

A. *La imprecisa transitoriedad constitucional*

Indudablemente, que al ponerse en vigencia una nueva Constitución que deroga una anterior y que, adicionalmente, crea nuevas instituciones y transforma el régimen político del Estado, resulta indispensable el establecimiento normativo de un régimen transitorio que tiene que tener rango constitucional.

En Venezuela, el proceso constituyente de 1999 tendiente a la adopción de una nueva Constitución en la cual se transformara el Estado y se creara un nuevo orden jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa, como ya se ha analizado en la *Primera Parte*, fue iniciado conforme a la doctrina sentada por la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en la citada sentencia del 19 enero de 1999, mediante la realización del referendo consultivo del 25 de abril de 1999 relativo a la convocatoria de una Asamblea Constituyente que realizara tal tarea.

1352 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 81 y ss.

1353 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 86 y ss.

1354 *Idem*.

Fue, por tanto, la voluntad popular la que manifestada en dicho referendo fijó el estatuto de la Asamblea Nacional Constituyente y su carácter de “poder constituido extraordinario” como lo calificó el magistrado Humberto J. La Roche, para distinguirlo de los poderes constituidos ordinarios regulados en la Constitución de 1961, lo cual resultaba claro de la base comicial *novena* que le quitaba a la Asamblea todo poder para poner en vigencia la Constitución que elaborara y sancionara, reservándose el pueblo su poder constituyente originario para aprobar la nueva Constitución mediante referendo. Incluso, la base comicial *octava* del referendo de 25 de abril de 1999, como fue votada, por decisión de la Corte Suprema de Justicia en la misma Sala Político Administrativa, no tenía la frase del proyecto presidencial de considerar a la Asamblea “como poder originario que recoge la soberanía popular”. En consecuencia, fue la voluntad popular la que dio nacimiento a la Asamblea Nacional Constituyente, como órgano constituido extraordinario con una misión específica de elaborar una nueva Constitución, careciendo de todo poder constituyente originario, el cual el pueblo se reservó a sí mismo.

La Constitución que elaboró la Asamblea Nacional Constituyente, por tanto, tenía que establecer el régimen transitorio entre la Constitución precedente de 1961 y la nueva Constitución, y para ello fue que la propia Asamblea Nacional Constituyente elaboró las Disposiciones Transitorias que fueron sancionadas junto con la Constitución y que fueron aprobadas por el pueblo en el referendo de 15 de diciembre de 1999.

En esas Disposiciones Transitorias, que son, como se ha dicho, las únicas de rango constitucional aprobadas por el pueblo en el referendo de 15 de diciembre de 1999 conforme a lo resuelto por el propio pueblo en el referendo del 25 de abril de 1999, nada se dispuso sobre la cesación en sus funciones de los titulares de los órganos del poder constituido conforme a la Constitución anterior (de 1961) y que habían sido electos un año antes. Esa fue, y no otra, la voluntad popular. De haberse dispuesto en esas Disposiciones Transitorias la cesación de los titulares de los órganos de los poderes constituidos, quizás la votación en el referendo hubiera sido mayoritariamente negativa.

En todo caso, independientemente de los motivos que llevaron a la Asamblea Nacional Constituyente a no prever en las Disposiciones Transitorias nada que implicara la cesación de los titulares de los órganos de los poderes constituidos, lo cierto es que en las mismas nada se reguló sobre esa materia, de lo que resultaba que los nuevos órganos del Estado sólo entrarían a ser integrados cuando terminara el mandato de los precedentes.

Sin duda, fue una omisión imperdonable para quienes tenían programado un cambio inmediato de los titulares de los órganos del Estado; pero esa fue la Constitución sancionada por la Asamblea y aprobada por el pueblo, la cual, como lo declara el artículo 7, “es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico” a la cual están sujetos “todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público”.

Fue esa Constitución, aprobada así por el pueblo, además, la que dispuso que una vez que entrara en vigencia “el mismo día de su publicación en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, después de su aprobación por el pueblo mediante referendo” (Disposición Final), quedaba “derogada la Constitución de la República de Venezuela decretada el 23-01-1961” y que “el resto del ordenamiento jurí-

dico” mantendría su vigencia en todo lo que no contradijera la nueva Constitución (Disposición Derogatoria).

El ordenamiento jurídico es un todo, por lo que la derogación tácita que esta norma dispone no admite excepciones respecto de normas que contradijeran la nueva Constitución, fuera cualquiera la fuente de creación, incluso, las normas que hubiera podido dictar la propia Asamblea Nacional Constituyente, la cual no podía estar por encima de la voluntad popular.

Fue entonces, la Asamblea Nacional Constituyente la que trastocó el ordenamiento jurídico y la transitoriedad constitucional, al dictar con posterioridad a la aprobación popular de la nueva Constitución mediante el referendo del 15-12-99, un régimen de “disposiciones transitorias” de la nueva Constitución, distinto al que ella preveía, en el Decreto sobre Régimen de Transición del Poder Público adoptado el 22 de diciembre de 1999, una semana después de que la Constitución hubiese sido aprobada por el pueblo.

A partir del 22 de diciembre de 1999, por tanto, ha habido dos regímenes de transitoriedad constitucional en el proceso constituyente venezolano: uno legítimo, constitucional, aprobado por el pueblo en las Disposiciones Transitorias de la Constitución; y otro ilegítimo, paraconstitucional, adoptado por la Asamblea Nacional Constituyente cuando ya había concluido su misión dos días antes, el 20 de diciembre de 1999 al proclamar la nueva Constitución y sus Disposiciones Transitorias aprobadas por el pueblo.

Esta era la situación jurídica que debía enfrentar el Tribunal Supremo de Justicia, particularmente su Sala Constitucional, a la cual correspondía y corresponde “garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales” (art. 335). Pero el Tribunal Supremo de Justicia había sido “creado” por la Asamblea Nacional Constituyente en el mismo mencionado e inconstitucional Régimen de Transición del Poder Público, en el cual se nombró a sus Magistrados. Estos le debían su existencia a la Asamblea Nacional Constituyente y al Régimen Transitorio paraconstitucional en el cual sus Magistrados habían sido nombrados. No es difícil, por tanto, deducir cuál podría ser la “interpretación constitucional” que daría la Sala Constitucional. Declarar la inconstitucionalidad, por violación de las normas supraconstitucionales adoptadas en las bases comiciales del referendo del 25-04-99, hubiera significado declararse a sí mismos como de designación inconstitucional.

El malabarismo constitucional quedó claro, por lo que la Sala Constitucional, por supuesto, le reconoció rango y valor constitucional a lo que no tenía, al Régimen de Transición del Poder Público que contenía disposiciones transitorias a la Constitución no aprobadas por el pueblo, como éste lo había exigido en el referendo de 25-04-99.

Y así, como ya hemos señalado, con ocasión de la impugnación del Estatuto Electoral del Poder Público dictado por la Asamblea Nacional Constituyente, la Sala Constitucional sin considerar el vicio denunciado de violación de las bases comiciales definidas por el pueblo en el referendo de 25-04-99, y declarar sin lugar el recurso, sentó el criterio de la coexistencia de dos regímenes constitucionales transitorios, uno aprobado por el pueblo y otro no aprobado por el pueblo.

Antes, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo se había pronunciado sobre el Régimen de Transición del Poder Público en varias ocasiones. En la sentencia N° 4 de 26 de enero de 2000 había dicho que el mismo, dictado bajo la vigencia

de la Constitución de 1961, no estaba sujeto a este texto. Al fundamentarse la acción intentada en presuntas transgresiones a la Constitución de 1961 y no en los parámetros y principios consagrados en las bases comiciales fijadas en el referendo del 25-04-00, la Sala Constitucional concluyó declarando la improcedencia del recurso, no sin antes estimar “el carácter originario del poder conferido por el pueblo” a la Asamblea, lo cual no era cierto¹³⁵⁵.

En otra sentencia N° 6 del día siguiente, 27 de enero de 2000 (Caso: *Milagros Gómez y otros*), al conocer de otra impugnación del Decreto sobre Régimen de Transición del Poder Público, el Tribunal Supremo no sólo reiteró el criterio de que el mismo no estaba sujeto a la Constitución de 1961, sino que tampoco estaba sujeto a la nueva Constitución de 30-12-99, pues se había dictado con anterioridad a la vigencia de ésta, declarando improcedente la acción¹³⁵⁶. En esta sentencia, en efecto, la Sala, al pronunciarse sobre “si la naturaleza supraconstitucional de los actos dictados por la Asamblea Nacional Constituyente abarcaban aquellos emitidos con posterioridad a la aprobación de la Constitución de 1999”, resolvió lo siguiente:

En tal sentido, entiende la Sala que hasta la fecha de la publicación de la nueva Constitución, la que le precedió (1961) estuvo vigente, lo cual se desprende de la Disposición Derogatoria Única; y como los actos de la Asamblea Nacional Constituyente no estaban sujetos a la Constitución derogada, los mismos sólo podrían estar regulado como fuera señalado por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno antes referida por normas *supraconstitucionales*. Así, por argumento en contrario, *sólo los actos dictados por la Asamblea Nacional Constituyente con posterioridad a la publicación de la nueva Constitución estarían sujetos a ésta*.

De todo lo anterior emerge que, el acto de la Asamblea Nacional Constituyente impugnado en esta oportunidad publicado en la Gaceta Oficial número 36.859 del 29 de diciembre de 1999, esto es, con anterioridad a la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, no está sujeto ni a ésta, ni a la Constitución de 1961¹³⁵⁷.

Esta sentencia de la Sala, sin duda, constituye una interpretación sobre el alcance de la vigencia general de la Constitución de 1999 a partir de su publicación y sobre su supremacía incluso frente a los actos de la Asamblea Nacional Constituyente dictados con posterioridad al 30 de diciembre de 1999; interpretación constitucional que debía considerarse vinculante para todos los Tribunales, conforme lo dispone el artículo 335 de la Constitución. Con fundamento en su contenido, era evidente que los actos de la Asamblea Nacional Constituyente dictados durante el mes de enero del 2000, estaban sujetos y tenían que ajustarse a lo dispuesto en la Constitución de 1999.

Sin embargo, fue en la sentencia N° 180 dictada el 28 de marzo de 2000 con ocasión de la impugnación del Estatuto Electoral del Poder Público dictado por la Asamblea Nacional Constituyente, que el Tribunal Supremo, a través de su Sala Constitucional, delineó su tesis ya comentada de la existencia de dos regímenes

1355 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 93 y ss.

1356 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 81 y ss.

1357 *Idem*. (p. 15 del original).

transitorios: el constitucional (Disposiciones Transitorias a la Constitución de 1999), y paraconstitucional (Decreto sobre Régimen de Transición del Poder Público). En la sentencia (Caso: *Allan R. Brewer-Carías y otros*) con la ponencia del magistrado Jesús Eduardo Cabrera, la Sala dijo:

La Asamblea Nacional Constituyente, a fin de cumplir el mandato que le otorgó el pueblo, tenía varias alternativas, una, elaborar una Constitución con un conjunto de disposiciones transitorias que regularán el máximo la implementación jurídica del régimen transitorio entre las instituciones previstas en la Constitución de la República de Venezuela de 1961 y las previstas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Otra alternativa era, no realizar dichas implementación en las disposiciones transitorias de la Constitución, y efectuarla mediante un cuerpo legislativo (*sic*) aparte, complementado por actos destinados a llenar el vacío institucional que se crearía al entrar en vigencia la nueva Constitución. Esta fue la vía escogida por la Asamblea Nacional Constituyente, cuando dictó el Régimen de Transición del Poder Público...¹³⁵⁸

Por supuesto, como ya hemos señalado, nada más falso. Esas “alternativas” no las tenía la Asamblea Nacional Constituyente en el mandato popular recibido; tenía una sola: dictar una Constitución con su régimen transitorio si era necesario, para que fuera sometida a aprobación popular íntegramente. No había posibilidad de que parte de la nueva Constitución, así fuera sobre régimen transitorio, quedase excluida de la aprobación popular. Con la sentencia, así, se configuró un fraude a la voluntad popular.

Por tanto, en una forma absolutamente contraria al proceso constituyente, el Tribunal Supremo en dicha sentencia señaló que el Régimen Transitorio del Poder Público constituyó “un segundo régimen transitorio”, con normas que:

Se proyectan paralelamente a la Constitución vigente (1999), ... como Disposiciones Transitorias de la Constitución vigente. Esta normativa de rango análogo a la Constitución, está destinada a que las instituciones prevenidas en la Constitución, pero que aún no han entrado en funcionamiento, se realicen, y se agotan al cumplir su cometido¹³⁵⁹.

En la otra sentencia N° 179 de 28 de marzo de 2000 sobre la impugnación del Estatuto Electoral del Poder Público (Caso: *Gonzalo Pérez Hernández y otros*) la Sala Constitucional citando a C. Schmitt, G. Burdeau y G. Jellinek, sentó el criterio de que:

El Régimen de Transición del Poder Público, el Estatuto Electoral del Poder Público y el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente que fijó la fecha para la realización de las elecciones son normas constitucionales, es decir, actos de decisión política fundamental... tales actos son orgánicamente iniciales, autónomos, incondicionados e indivisibles...

1358 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 86 y ss. Véase además, en Tribunal Supremo de Justicia, *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*, Colección Estudios Jurídicos, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002, pp. 83 y ss.

1359 *Idem*.

En estas dos sentencias además, se introdujo la afirmación de que:

La transición es necesaria e imanente al proceso de producción originaria que ha abrogado la Constitución de 1961 y promulgado la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹³⁶⁰.

Toda esta formulación teórica de justificación de un régimen de disposiciones transitorias de la Constitución de 1999, que no forma parte de ella ni fue sometida a la aprobación popular mediante el referendo del 15-12-99, se pretendió afinar entre otras en la sentencia dictada por la Sala Constitucional, N° 457 el 5 de abril de 2001 (Caso: *Recurso de Interpretación de los artículos 230 y 231 de la Constitución*)¹³⁶¹ en la cual se interpretó la Constitución en relación con el término del mandato del Presidente de la República.

Ya antes, el Magistrado Ponente de esa sentencia, en su Discurso de apertura de las actividades judiciales del año 2001 había elaborado el tema de la transitoriedad¹³⁶², también como “necesaria e inherente” al proceso constituyente, justificando los actos de la Asamblea Nacional Constituyente, sobre transitoriedad, no aprobados por el referendo del 15-12-99, como producto “del ejercicio temporal de la potestad originaria” supuestamente conforme a las bases comiciales del referendo del 25-04-99. “De la transitoriedad necesaria -dijo el Magistrado- resulta que aún en la hipótesis de que la Asamblea Nacional Constituyente no hubiera sancionado normas transitorias, la producción originaria hubiera exigido la transitoriedad y el máximo Tribunal había tenido que resolver los problemas inherentes a ella”.

Distinguió el magistrado Delgado Ocando, en su discurso, lo que llamo las normas transitorias “de permanencia indeterminada”, refiriéndose al texto de la Constitución de 1999; de las normas transitorias “de permanencia determinada” refiriéndose al Régimen de Transición del Poder Público y a las Disposiciones Transitorias de la Constitución de 1999. Estas últimas, dijo, están “proyectadas a invalidarse, pro futuro, cuando las preguntas refrendarias hayan sido contestadas y cumplidas”. En nuestro criterio, esta afirmación hace que el tal carácter de “determinadas” sea lo más imaginativamente indeterminado y conduce a que la transitoriedad pueda no terminar nunca. Por ello la afirmación del magistrado Delgado Ocando, por ejemplo, de que “la transitoriedad necesaria del proceso hace de imposible cumplimiento los artículos 270 y 279 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.(!).

Estas normas, precisamente, son las que regulan la participación de los diversos sectores de la sociedad civil en los Comités de Postulaciones para la designación de los Magistrados del Tribunal Supremo y de los Jueces y de los órganos del

1360 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 81, (enero-marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 92 y ss. Véase además, en Tribunal Supremo de Justicia, *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*, Colección Estudios Jurídicos, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002, pp. 71 y ss.

1361 Véase en Tribunal Supremo de Justicia, *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*, Colección Estudios Jurídicos, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002, pp. 177 y ss.

1362 Véase la reseña en *El Universal*, Caracas, 12-01-01, p. 1-4. Véase el texto del discurso en Tribunal Supremo de Justicia, *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*, Colección Estudios Jurídicos, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002, pp. 11 y ss.

Poder Ciudadano. La Constitución, por tanto, conforme a este criterio se convierte en la “hoja de papel” de la cual habla la sentencia N° 457 del 5 de abril de 2001, de la cual fue ponente el mismo magistrado Delgado Ocando¹³⁶³.

En esta sentencia, en efecto, sobre el tema de transitoriedad, la Sala Constitucional recogió el criterio del carácter “necesario e immanente” de la misma al proceso constituyente, definiéndolo como “proceso immanente a la producción originaria sin censura institucional” y precisando que el sistema constitucional “está integrado por todas las normas sancionadas por la Asamblea Nacional Constituyente; incluidas las destinadas a la reestructuración del Poder Público y la vigencia inmediata de la Constitución de 1999”¹³⁶⁴.

El Tribunal Supremo, en esta forma, consolidó el fraude a la voluntad popular que significó darle rango constitucional a unas normas que el pueblo no aprobó mediante el referendo de 15-12-99; y que conduce a que la supuesta transitoriedad establecida en un acto constituyente no aprobado por el pueblo conlleve a la inaplicabilidad de la Constitución que si fue aprobada mediante referendo.

Esta anómala situación constitucional, lamentablemente, fue acogida por otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia, como la Sala Político Administrativa la cual, en una sentencia N° 1560 de 19 de julio de 2001, con motivo del conflicto de autoridades surgido con la designación del Contralor del Estado Táchira y la aplicación del Régimen de Transición del Poder Público, “interpretó” la sentencia de la Sala Constitucional dictada con motivo de la acción de nulidad del Estatuto Electoral, antes citada, de fecha 28-03-00, en la cual se había pronunciado “acerca de dos etapas de la transitoriedad por la que ha atravesado el proceso constituyente venezolano”, declarando que la Sala lo entiende de la manera siguiente:

1. Una *etapa de transitoriedad previa* a la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Etapa que en criterio de la Sala Constitucional (expuesto en decisión de fecha 28 de marzo de 2000) comenzó el 25 de abril de 1999, con la finalidad no sólo de discutir y aprobar una nueva Constitución, por medio de la Asamblea Nacional Constituyente, sino que según la Pregunta Primera del Referéndum Consultivo, la Asamblea se convirtió en un órgano para transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa. Esta etapa previa de transición finalizó una vez aprobado el Texto Fundamental. Adicionalmente, en este período, precisa la Sala Constitucional la Asamblea Nacional Constituyente el 12 de agosto de 1999, decretó la reorganización de todos los Poderes Públicos y reformó las funciones del Poder Legislativo.
2. Otra *etapa de transitoriedad posterior* a la promulgación y entrada en vigencia del Texto Fundamental, durante la cual, la Asamblea Nacional Constituyente dictó una serie de normas (entre las cuales destaca el Régimen de Transición del Poder Público) que a criterio de la Sala Constitucional “... conforman un sistema de rango equivalente a la Constitución, pero de vigencia determinada con respecto a la Constitución que elaboraba...” (subrayado de esta Sala), destinado a regir toda la transitoriedad. La Sala Político Administrativa considera -como se ha expuesto- que esta transitoriedad trasciende de la entrada en vigencia de la Constitución,

1363 Tribunal Supremo de Justicia, *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*, Colección Estudios Jurídicos, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002, p. 183.

1364 *Idem*.

pues bajo el enunciado del artículo 3 del citado Régimen de Transición del Poder Público, el mismo se encuentra destinado a regir hasta la implantación efectiva de la organización y el funcionamiento de las instituciones previstas en la Constitución¹³⁶⁵.

Con esta decisión se consolidaron dos situaciones inconstitucionales: la violación de la Constitución de 1961 por la Asamblea Nacional Constituyente sin tener autoridad alguna para ello, durante su funcionamiento; y la violación de la Constitución de 1999 con base en una supuesta transitoriedad que hace inaplicables sus normas; y todo avalado por el Tribunal Supremo de Justicia.

B. *La confiscación del derecho constitucional a la participación de la sociedad civil en la designación de los titulares de los órganos del Poder Público no electos popularmente para el primer período constitucional*

Uno de los motivos principales que originó la crisis política y la necesidad de una Asamblea Constituyente y de una reforma constitucional como la de 1999, fue la reacción contra la democracia meramente representativa de partidos, buscando su perfeccionamiento con aspectos de democracia de participación.

La crítica al sistema de designación de los altos funcionarios públicos no electos por el antiguo Congreso (Fiscal General, Contralor General, Magistrados de la Corte Suprema) que establecía la Constitución de 1961, y que le daba poder discrecional para ello conforme al sólo voto de los partidos, puede decirse que fue generalizada en el país. La queja se refería a la falta de participación y al monopolio que ejercían los partidos políticos representados en el Congreso, en dichas designaciones. Por ello, en la Asamblea Nacional Constituyente, en esta materia se impuso el principio de la participación sobre el principio de la representatividad, y si bien se le atribuyó a la Asamblea Nacional la competencia para designar a los titulares de los órganos no electos popularmente del Poder Público, la reforma más importante que se introdujo consistió en *quitarle a la Asamblea la potestad discrecional para hacer tales nombramientos*.

En concreto, la Constitución reguló una forma precisa de *participación activa de la sociedad*, consistente en atribuirle a unos Comités de Postulaciones la *potestad exclusiva* de hacer las postulaciones de candidatos ante la Asamblea Nacional, por lo que no se pueden formular postulaciones directamente ante la Asamblea Nacional ni la Asamblea puede designar otras personas distintas a las postuladas por los Comités de Postulaciones. Esos Comités son órganos intermedios, algunos permanentes, que obligatoriamente deben estar integrados por *representantes de los diferentes sectores de la sociedad*. Son diferentes a la Asamblea Nacional y los diputados como representantes populares no pueden formar parte de los mismos.

En efecto, en cuanto a la designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, el artículo 264 de la Constitución dispone que las postulaciones de candidatos sólo pueden hacerse ante un Comité de Postulaciones Judiciales, por iniciativa propia o por organizaciones vinculadas a la actividad jurídica.

1365 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 48 y ss.

El Comité de Postulaciones Judiciales, conforme al artículo 270 de la Constitución, es un órgano asesor del Poder Judicial para la selección de los candidatos a magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, por lo que se trata de un órgano permanente que, además, debe asesorar a los Colegios electorales judiciales para la elección de los jueces de la jurisdicción disciplinaria. Este Comité de Postulaciones Judiciales debe estar integrado “por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la Ley” (art. 270)

Ahora bien, el procedimiento constitucional previsto para la designación de los magistrados del Tribunal Supremo, que debe ser regulado en la Ley, es el siguiente: El Comité, recibidas las postulaciones, “oída la opinión de la comunidad, efectuará una preselección para su presentación al Poder Ciudadano”. Este órgano, integrado por el Fiscal General de la República, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República (art. 273) debe efectuar “una segunda preselección que será presentada a la Asamblea Nacional, la cual hará la selección definitiva” (art. 264).

La Asamblea Nacional Constituyente, al dictar el Decreto sobre el Régimen Transitorio el Poder Público el 22-12-99 había designado los magistrados del Tribunal Supremo, e indicó que serían “de carácter provisorio” hasta tanto la Asamblea Nacional realizase las designaciones o ratificaciones definitivas *de conformidad con la Constitución* (art. 20). Por tanto, la Asamblea Nacional electa en 2000 tenía el mandato Constitucional (tanto en virtud del texto expreso de la Constitución, como en virtud del Régimen Transitorio del 22-12-99 al cual el Tribunal Supremo reconocía rango constitucional) de designar a los magistrados en forma definitiva de conformidad con la Constitución.

En cuanto a la designación de los órganos del Poder Ciudadano, la postulación de candidatos también debe hacerse ante un Comité de Evaluación de Postulaciones regulado en el artículo 279 de la Constitución, que debe ser convocado por el Consejo Moral Republicano (integrado por el Fiscal General de la República, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República). Este Comité “estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad” y debe adelantar “un proceso público de cuyo resultado se obtendrá una terna para cada órgano del Poder Ciudadano”. Estas ternas son las que deben ser sometidas a la consideración de la Asamblea Nacional, la cual, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, escogerá en un lapso no mayor de 30 días continuos al titular del órgano del Poder Ciudadano que esté en consideración. Si concluye ese lapso sin acuerdo en la Asamblea Nacional, el Poder Electoral debe entonces someter la terna a consulta popular.

Sólo en caso de no haber sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional podría proceder, dentro del plazo que determine la ley, a la designación del titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente (art.279).

En el Régimen Transitorio del Poder Público establecido por la Asamblea Nacional Constituyente el 22-12-99, se dispuso que a los fines de la designación por la Asamblea Nacional electa en 2000 del Defensor del Pueblo, del Fiscal General de la República y del Contralor General de la República “de conformidad con la Constitución”, la Asamblea Nacional Constituyente debía designar a los integrantes del primer Comité de Evaluaciones y Postulaciones del Poder Ciudadano, lo que en definitiva nunca hizo. La Ley Orgánica del Poder Ciudadano de 2001 (Ley N°

47)¹³⁶⁶, como se ha analizado en la *Parte Quinta*, no estableció la forma de designación del Comité, lo que quedó en manos de los funcionarios que integran dicho Poder.

En cuanto a los miembros del Consejo Nacional Electoral, éste debe estar integrado por personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellos deben ser postulados por la sociedad civil, uno, por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las Universidades nacionales y uno por el Poder Ciudadano (art. 296).

Las postulaciones de candidatos a integrar el Consejo Nacional Electoral, deben realizarse ante el Comité de Postulaciones Electorales, el cual debe estar integrado “por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley” (art. 295). Los integrantes del Consejo Nacional Electoral, de acuerdo a las postulaciones que formule el Comité, deben ser designados por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes (art. 296). La Ley Orgánica del Poder Electoral de 2002¹³⁶⁷, sin embargo, como se ha analizado en la Parte Quinta, violó la Constitución al integrar el Comité de Postulaciones integrado con una mayoría de diputados a la Asamblea.

El resultado de estas regulaciones es que de acuerdo con la Constitución, no se pueden formular postulaciones a los mencionados cargos directamente ante la Asamblea Nacional, sino ante los Comités, y la Asamblea Nacional no podría designar para los cargos a personas que no estén en las listas de postulados que elaboren los Comités de Postulaciones. Se trata, en definitiva, en una Constitución que en más de cincuenta artículos habla de participación, del *único mecanismo directamente regulado en la Constitución* que asegura la participación de los “diversos sectores de la sociedad” en la gestión de asuntos públicos. No se trata de un mecanismo de consulta y mucho menos a través de mesa de diálogos, sino de participación activa.

Por supuesto, la forma de integración de los Comités de Postulaciones era esencial para que se aplicara la Constitución, por lo que la Asamblea Nacional estaba y está *obligada a llenar el vacío legal*, mediante una legislación que regulase los Comités de Postulaciones. Resultaba inadmisibles que la Asamblea Nacional pretendiera legislar, para no legislar, como sucedió con la Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios y Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para el primer período constitucional de 14-11-00¹³⁶⁸, que violó tanto los artículos 264, 270 y 279 de la Constitución, como los artículos 20 y 33 del Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente sobre Régimen de Transición del Poder Público cuyo rango constitucional fue reconocido por el Tribunal Supremo. Estas normas exigían que la Asamblea Nacional, una vez electa, debía realizar las designaciones definitivas de los altos funcionarios “de conformidad con la Constitución”.

La referida Ley Especial para la designación de los altos funcionarios públicos del Poder Judicial y del Poder Ciudadano violó la Constitución al no organizar los

1366 G.O. N° 37.310 del 25 de octubre de 2001.

1367 G.O. N° 37.573 del 19 de noviembre de 2002.

1368 G.O. N° 37.077 de 14-11-00. Véase en general, Carlos Luis Carrillo Artilles, “El desplazamiento del principio de supremacía constitucional...”, *loc. cit.*, p. 86 y ss.

Comités de Postulaciones que ésta exigía, integrados por representantes de los diversos sectores de la sociedad, y sustituirlos por una Comisión Parlamentaria.

En efecto, la Ley Especial dispuso que la Asamblea Nacional para hacer las designaciones de los mencionados funcionarios públicos, debía designar una “Comisión integrada por 15 diputados o diputadas, que actuará como Comisión de Evaluación de Postulaciones” (art. 3); la cual, una vez instalados sus miembros, debían seleccionar, “a través de mecanismos de consulta, una lista de 12 representantes de los diversos sectores de la sociedad, que presentará ante la Asamblea Nacional para que ésta proceda a designar, por mayoría absoluta, 6 representantes, quienes integrarán la Comisión y actuarán como miembros de la misma, con derecho a voz y voto” (art. 4).

Se dispuso, además, que “para hacer efectivos los principios de publicidad y participación de la ciudadanía”, la Comisión debía implementar “dichos mecanismos a través de consultas y participación de las comunidades”, para lo cual debía instrumentar “mesas de diálogo donde estén representados los diversos sectores de la sociedad y con las cuales se consultarán y evaluarán las postulaciones recibidas” (art. 5). Esos representantes debían ser designados por la Comisión de listas que presentaran “las diversas organizaciones de la ciudadanía interesadas en participar en el proceso” (art. 6).

Las postulaciones recibidas para la designación de los integrantes de los Poderes Públicos Nacionales regulados en la ley debían ser objeto de consulta pública a los efectos de que se presentasen ante el Comité los respaldos u objeciones fundadas (art. 7).

Como resultado del proceso, la Comisión debía elaborar una lista de postulados para ser sometida a la consideración de la Asamblea Nacional, para la designación definitiva (art. 9).

Basta leer dicha Ley Especial para evidenciar su inconstitucionalidad. Fue una burla a la Constitución y constituyó la confiscación del derecho a la participación política garantizado en forma expresa en el Texto Constitucional. Tanto que se ha hablado de participación y de democracia participativa, como supuestamente sustitutiva de democracia representativa, y cuando correspondía hacerla realidad, por primera vez, cumpliendo la Constitución, como implicaba un límite al poder hegemónico, se ignoró.

Como consecuencia de ello, mediante sendos Acuerdos¹³⁶⁹ la Asamblea Nacional designó al Fiscal General de la República, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República y a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, sin ajustarse a lo que disponían los artículos 264, 270 y 279 de la Constitución.

La Asamblea Nacional, así, se había burlado de la Constitución, lo que incluso había llevado a la Defensora del Pueblo, antes de ser sustituida, a intentar una acción de nulidad por inconstitucionalidad contra la Ley Especial ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo.

La Asamblea Nacional, para proceder a designar a los mencionados altos funcionarios del Estado, por supuesto que tenía que dictar las respectivas leyes orgánicas que exigía la Constitución y llenar el vacío legal existente. Sin embargo, fue la

propia Asamblea la que renunció a legislar lo que debía y, en su lugar, “prorrogó” el régimen transitorio por su propia omisión legislativa, dictando en lugar de las leyes orgánicas respectivas, la Ley Especial mencionada, que violaba la Constitución.

Lo grave de esta situación fue que el Tribunal Supremo de Justicia legitimó esta omisión del legislador y justificó la violación de la Constitución. En un auto N° 1562 de fecha 12-de diciembre de 2000, dictado días antes de la designación por la Asamblea Nacional de los referidos altos funcionarios del Estado, con ocasión de resolver la pretensión de amparo acumulada al recurso de nulidad por inconstitucionalidad de la Ley Especial que había intentado la Defensora del Pueblo¹³⁷⁰, la Sala Constitucional señaló que una segunda etapa del sistema constitucional derivado del proceso constituyente:

Surge a partir de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual crea una serie de instituciones no previstas en las Cartas Fundamentales anteriores, pero cuyas pautas de funcionamiento no fueron consagradas en el texto constitucional, *quedando sujetas a una regulación posterior mediante leyes que dictare la Asamblea Nacional*¹³⁷¹.

De ello resulta, por tanto, que era indispensable que la Asamblea Nacional dictase tales Leyes Orgánicas para que las nuevas instituciones pudieran entrar definitivamente en funcionamiento. Por ello, la afirmación que de seguidas hizo la misma Sala Constitucional:

La normalización total de las instituciones nuevas como el Poder Ciudadano y el Tribunal Supremo de Justicia requieren de Leyes Orgánicas que desarrollen el texto constitucional, y mientras ellas no se dicten, las mismas se rigen por dos cuerpos legales coexistentes e integrativos: Decreto sobre el Régimen de Transición de Poder Público y la Constitución de la república Bolivariana de Venezuela, en lo que se complementan.

Por ello, en fallo de esta Sala, de fecha 30 de junio de 2000 (caso Defensoría del Pueblo), la Sala enfatizó que cuando las Leyes Orgánicas respectivas se dictaren, cesaría definitivamente el régimen provisorio que gobierna a las instituciones, actualmente carentes de dichas Leyes especiales, pero mientras tanto, conformaban un solo bloque constitucional el Régimen Transitorio del Poder Público y la Constitución de la república Bolivariana de Venezuela, tal como lo ha apuntado esta Sala en fallos de fecha 14 de marzo y 28 de marzo de 2000¹³⁷².

De manera que el Régimen Transitorio estaría vigente hasta que la Asamblea Nacional dictase las referidas leyes orgánicas, por lo que conforme a la doctrina de la Sala, mientras esas leyes orgánicas no se dictasen, el régimen transitorio y provisorio continuaría indefinidamente. Pero en lugar de exhortar a la Asamblea Nacional a dictar dichas leyes, la Sala lo que hizo fue “legitimar” el contenido de la Ley Especial mencionada que no contenía las regulaciones que debían contener las

1370 Véase *El Universal*, Caracas, 13-12-00, p. 1-2.

1371 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 108 y ss.

1372 *Idem*.

leyes orgánicas indicadas, aceptando así, la burla a la Constitución¹³⁷³. No se debe dejar de mencionar que en la “Exposición de Motivos” que acompañó el Proyecto de Ley Especial, se afirmó como motivación la “falta de disposiciones expresas que regulen la designación de los integrantes del Poder Ciudadano y de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia”, (que sólo la Asamblea Nacional podía dictar), constatando que “aun no existen los órganos que han de intervenir en tal designación” (que sólo la Asamblea Nacional podía regular), por lo cual se señalaba que “la Asamblea Nacional debe cubrir el vacío legal”.

No se percató la Asamblea Nacional que el vacío legal debía cubrirlo ella misma, no mediante la Ley Especial que violaba la Constitución, sino mediante la sanción, precisamente, de las leyes orgánicas que exigía la Constitución con las cuales se pondría final al régimen provisorio y transitorio. Al renunciar a su obligación, la Asamblea Nacional “prorrogó” dicho régimen, el cual quedó vigente *sine die*, y el Tribunal Supremo así lo avaló, renunciando a su obligación de “asegurar la integridad de la Constitución” (art. 334) y garantizar su “supremacía y efectividad” (art. 335).

C. *La inaplicabilidad de las condiciones de elegibilidad de los Magistrados del Tribunal Supremo para el primer período constitucional decidida por el mismo Tribunal Supremo*

La violación sistemática de la Constitución de 1999 puede decirse que llegó a su clímax cuando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia decidió que las condiciones para ser magistrado del Tribunal Supremo que regula con precisión el artículo 263 de la Constitución, no resultaban aplicables a los propios Magistrados decisores, que ocupaban posiciones en el Tribunal Supremo y aspiraban a ser ratificados por la Asamblea Nacional. De ello resultaba que la Constitución, como norma suprema, era obligatoria para todas las personas e instituciones (art. 7), menos para los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia a quienes correspondía garantizar la supremacía y efectividad de sus normas (art. 335) y asegurar su integridad (art. 334).

En efecto, con motivo de la mencionada acción de nulidad por inconstitucionalidad que la Defensora del Pueblo había ejercido contra la Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios o Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para el Primer Período Constitucional de 2000, antes mencionada, al momento de pronunciarse sobre la admisibilidad de la pretensión de amparo formulada conjuntamente por la Defensora del Pueblo, la Sala Constitucional, por auto N° 1562 de 12 de diciembre de 2000¹³⁷⁴, luego de reiterar la vigencia de dos regímenes constitucionales: el establecido en la Constitución de 1999 y el establecido en el Régimen de Transición del Poder Público contenido en el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de 22-12-99, resolvió solicitar a la Defensora del Pueblo que aclarase su solicitud de

1373 El Director General de la Defensoría del Pueblo, Juan Navarrete, calificó la decisión del Tribunal Supremo de Justicia como un abuso de poder. Véase *El Universal*, Caracas, 14-12-00, p. 1-2.

1374 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 108 y ss.

amparo. Sin embargo, “de pasada” hizo las consideraciones que se han analizado en la *Quinta Parte*, mediante las cuales decidió que la Constitución de 1999 no se aplicaba a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia que estaban firmando el auto, “inventando” el argumento de que la figura de la “ratificación” no estaba prevista en la Constitución, por lo que el artículo 263 de la misma supuestamente sólo se aplicaba cuando los Magistrados fueran a designarse *ex novo*, pero no cuando fueran ratificados.

Y luego, la Sala pasó a examinar cada una de las condiciones de elegibilidad exigidas en el artículo 263 para ser magistrado del Tribunal Supremo, así:

Conforme al *artículo 263 de la vigente Constitución*, aplicable a los aspirantes a la más alta Magistratura, para pertenecer a ella se requiere:

1. Tener la nacionalidad venezolana por nacimiento.
2. Ser ciudadano o ciudadana de reconocida honorabilidad
3. En forma alternativa y no acumulativa:
 - 3.1) Ser jurista de reconocida competencia, gozar de buena reputación, haber ejercido la abogacía durante un mínimo de quince años y tener título de postgrado en materia jurídica.

Se trata de un conjunto de requisitos que deben concurrir, pero que para no violar derechos adquiridos, también de naturaleza constitucional, hay que analizar si para la fecha de graduación del abogado, existía o no organizado en el país un sistema de postgrado a que pudiera acceder.

Es de observar, sobre este tema, que aquí comenzó la Sala a cambiar la Constitución, pues los postgrados no sólo se realizan para la fecha de graduación del interesado al terminar el pregrado. Por tanto, la exigencia constitucional del postgrado es independiente de la fecha de graduación de la persona.

La Sala continuó analizando las condiciones, distorsionando la categoría legal de lo que es “profesor titular” conforme a la Ley de Universidades, así:

- 3.2) Haber sido profesor o profesora universitario en ciencias jurídicas durante un mínimo de quince años, y tener la categoría de profesor titular.

La categoría de profesor titular no podría entenderse en el sentido de un grado dentro de la jerarquía de una carrera, ya que la norma para nada se refiere a la carrera universitaria, y a la necesidad de ser profesor a tiempo completo dentro de ella, que es la que permite acceder a los grados superiores; y además, quien ingresa a una universidad como instructor difícilmente puede llegar a la más alta jerarquía en un lapso de quince años. De allí que la categoría de titular tiene que ser entendida como la condición de una persona respecto de las demás.

El autor Manuel Ossorio, en su *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, al referirse a esta acepción menciona que “en este último sentido habría categorías de abogados, médico, pintores, militares, albañiles. Es lo que Cabanellas ha llamado la “categoría profesional” o “estatuto personal”, con lo cual no estaríamos en presencia de jerarquías dentro de una profesión sino de la condición o estatuto de una profesión, “respecto de las demás”, en este caso hablaríamos de la categoría de profesor universitario por oposición a la categoría de médico o militar.

Por otra parte, la condición de titular tampoco denota exclusivamente un grado jerárquico. En efecto, el *Diccionario de la Real Academia* dice que titular es el que “ejerce

cargo, oficio o profesión con cometido especial y propio”, y agrega, a título de ejemplo, “juez, médico, profesor universitario TITULAR”.

A este respecto Ossorio aclara que el titular es “aquel que ejerce un cargo u oficio por derecho propio o nombramiento definitivo; a diferencia de *substitutos, reemplazantes o interinos*. (Diccionario de Derecho Usual de Cabanellas)” (Subrayado de la Sala).

En virtud de lo expuesto, considera la Sala que este requisito para los profesores universitarios se interpreta como la exigencia de que el docente universitario tenga una antigüedad mínima de quince años como profesor y se trate de un profesor titular, es decir, ordinario activo o jubilado”.

En la Ley de Universidades, y esa fue la intención del constituyente, se define la categoría de “profesores titulares” como miembros ordinarios del personal docente (art. 87), a la cual se accede después de ascender sucesivamente desde profesor instructor, profesor asistente, profesor agregado y profesor asociado, de manera que para ser profesor titular “se requiere haber sido profesor asociado, por lo menos durante cinco años”. (art. 97). Es contrario a la Ley identificar, entonces, “profesor titular” con “profesor ordinario” como lo hizo la Sala.

¡Cómo pudo la Sala, simplemente, ignorar la Ley! Para resolver la duda no necesitaba citar a Ossorio ni a Cabanellas; bastaba con que consultara la Ley de Universidades. “Profesor titular” es lo que está definido en la Ley y es falso que para poder ascender en el escalafón universitario se necesite ser profesor a tiempo completo. Además, también es falso que “sea muy difícil” ascender desde instructor a titular en un lapso de 15 años. La decisión de la Sala, en realidad, lo que constituyó fue la entronización de la mediocridad y el abandono de la excelencia universitaria que es lo que la Constitución exigía expresamente para los magistrados.

Pero el análisis de la Sala continuó con el otro requisito de elegibilidad, así:

- 3.3) Ser o haber sido juez o jueza superior en la especialidad correspondiente a la Sala para la cual se postula, con un mínimo de quince años en el ejercicio de la carrera judicial, y reconocido prestigio en el desempeño de sus funciones.

Al respecto, la Sala acotó:

- A) Es necesario que el aspirante tenga como mínimo quince años en el ejercicio de la carrera judicial. Dentro de este lapso deben computarse no sólo los años como juez de instancia sino, eventualmente, como Magistrado de la antigua Corte Suprema de Justicia o del actual Tribunal. En efecto, según el artículo 2º del “*Régimen de Transición del Poder Público*”, los actuales Magistrados pueden ser ratificados de forma definitiva por la Asamblea Nacional.
- B) El requisito de haberse desempeñado como Juez Superior, es una exigencia mínima. Obviamente, si se han desempeñado como Magistrados de la antigua Corte o del Tribunal Supremo de Justicia, con mayor razón (por argumento a *fortiori*), el aspirante a ser designado o ratificado cumpliría con este requisito constitucional.
- C) La “especialidad correspondiente a la Sala”, a la que alude este numeral, debe ser interpretada de una manera amplia, al menos en lo que concierne a la Sala Constitucional y a la Sala Social.

La primera, porque las atribuciones y competencias de esta Sala, en materia de protección a la Constitución abarca varios ámbitos, que exceden la especialidad académica del Derecho Constitucional; y la segunda, porque las materias de que

debe conocer la Sala Social exceden también del campo laboral *strictu sensu*, que es su competencia por excelencia, por lo cual, lo ideal es que sea integrada por especialistas en las distintas materias que la Constitución y la Ley le puedan asignar (Familia, menores, etc.)¹³⁷⁵.

De nuevo, en este razonamiento, la Sala interpretó la exigencia constitucional de haber sido “juez superior” como quiso, a la medida de los Magistrados decisores.

Poco se puede agregar en cuanto a comentarios a esta conducta del Tribunal Supremo de Justicia, integrado por Magistrados designados por el nuevo poder, a dedo, el 22-12-99, que en un auto que sólo estaba destinado a exigirle que el accionante (Defensor del Pueblo) aclarase su acción, aprovecharon para decidir que la Constitución no era aplicable a sus integrantes que aspiraban a ser designados, con el argumento de que de lo que se trataba era que iban a ser “ratificados” y esa figura no estaba regulada en la Constitución. En todo caso, la decisión de fondo de la acción intentada no se adoptó posteriormente.

7. *El secuestro del Poder Electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: 2000-2004*

Desde que entró en vigencia la nueva Constitución puede decirse que en forma sucesiva y constante, entre 2000 y 2004, también se produjo el secuestro del Poder Electoral mediante el inicial recurso al régimen de la transitoriedad constitucional; así como de la misma Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia mediante actuaciones públicas que se realizaron completamente al margen de la Constitución. Ello condujo, además, a la confiscación del derecho a la participación política que se ejerció mediante la petición de la convocatoria a un referendo revocatorio presidencial antes de agosto de 2004.

A. *El secuestro del Poder Electoral*

a. *El secuestro del Poder Electoral perpetrado por la Asamblea Nacional Constituyente*

El secuestro del Poder Electoral puede decirse que comenzó a ser ejecutado por la propia Asamblea Nacional Constituyente que había sancionado la Constitución de 1999, la cual había sido aprobada por el pueblo en referendo de 15 de diciembre de 1999. En las Disposiciones Transitorias de la Constitución, como se ha analizado anteriormente, nada se regulaba sobre la posible designación inmediata de los titulares de los órganos del Poder Electoral, por lo que los miembros del Consejo Supremo Electoral, debían permanecer en sus cargos hasta tanto la nueva *Asamblea Nacional* que se eligiese designara sus sustitutos conforme al procedimiento y criterios de transparencia de postulación y selección previstos en la nueva Constitución. Nada en contrario se disponía en la Constitución aprobada por el pueblo. En realidad, la única previsión del texto constitucional sobre designación inmediata de algún funcionario público había sido la relativa al Defensor del Pue-

1375 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 108 y ss.

blo, cargo que era creación de la nueva Constitución. Por ello fue la única solución constitucional que con razón se previó en las Disposiciones Transitorias (Novena) aprobadas por el pueblo, atribuyéndole expresamente a la Asamblea Nacional Constituyente su nombramiento provisional, hasta tanto la nueva Asamblea Nacional que se eligiese designare definitivamente a dicho funcionario.

La primera manifestación de secuestro del Poder Electoral por el poder político, por tanto, y la primera violación de la Constitución de 1999, luego de su aprobación por el pueblo en el referendo de 15 de diciembre de 1999, y antes de su publicación el 30 de diciembre de 1999, fue realizada por la propia Asamblea Nacional Constituyente en los días posteriores al referendo aprobatorio, mediante la emisión del antes estudiado Decreto de “Régimen de Transición del Poder Público”, el 22 de diciembre de 1999¹³⁷⁶, dos días después de la “proclamación” de la Constitución y como se dijo, antes de su entrada en vigencia, cuya publicación fue deliberadamente demorada hasta el 30-12-99¹³⁷⁷.

Así, ante la ausencia de alguna regulación en las Disposiciones Transitorias de la nueva Constitución que se refiriera a cesación en sus cargos de los titulares de los órganos del Poder Público y al nombramiento de nuevos funcionarios para ello, el afán sobrevenido de quienes controlaban el Poder del Estado de asaltar todos los poderes mediante la sustitución de todos los titulares de los órganos del Estado sin esperar la elección de la nueva Asamblea Nacional; la Asamblea Nacional Constituyente, sin tener competencia constitucional alguna para ello y, por tanto, en forma ilegítima, dictó el mencionado Decreto de Régimen de Transición, destituyendo a todos los titulares del Poder Público constituido (excepto el Presidente de la República), creando entonces un “vacío institucional” que la propia Asamblea luego se encargaría de llenaría a su gusto y discreción. Así se nombró en el mismo Decreto a los miembros del primer Consejo Nacional Electoral postconstitucional, pero por supuesto, sin que la Asamblea Constituyente respetara las precisas normas que ella misma había diseñado para garantizar la autonomía e independencia del Poder Electoral y las normas que regulaban el derecho a la participación política de la sociedad civil.

En esta forma la Asamblea Nacional Constituyente, careciendo totalmente de competencia para ello, y en forma ilegítima, en el Decreto del 22-12-99 se auto atribuyó competencia para designar a los integrantes del Consejo Nacional Electoral (art. 40), designaciones que realizó días después, con carácter provisorio, al nombrar a personas, todas vinculadas al nuevo poder y a los partidos que apoyaban al gobierno, lo que incluso no garantizaba la imparcialidad electoral necesaria, burlándose del artículo 296 de la nueva Constitución. Así, el nuevo Poder Electoral inició sus funciones, “dejando sin efecto las elecciones efectuadas en los gremios profesionales a partir del 30 de diciembre de 1999” y suspendiendo “todos los procesos electorales en curso en los gremios profesionales” disponiendo que los mismos sólo podían realizarse a partir del segundo semestre de 2000¹³⁷⁸.

1376 Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.859 de 29-12-99

1377 Véase en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, cit. Sesión de 22-12-99, N° 51, pp. 2 y ss. Véase *Gaceta Oficial* N° 36.859 de 29-12-99; y *Gaceta Oficial* N° 36.860 de 30-12-99.

1378 Resolución N° 000204-25 de 04-02-2000, *G.O.* 36.892 de 15-02-2000.

Pero además, la Asamblea Nacional Constituyente en su Decreto de 22 de diciembre de 1999, se había autoatribuido competencia para fijar la oportunidad de las primeras elecciones para los cargos representativos previstos en la Constitución (art. 39), y para dictar un Estatuto Electoral del Poder Público que debería regir en los primeros comicios para la elección de todos los cuerpos representativos legislativos y los órganos ejecutivos del Poder Público, que sancionó el 30 de enero de 2000¹³⁷⁹, con el cual se derogó parcialmente la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. En la misma fecha, la misma Asamblea Nacional Constituyente, sin autoridad alguna para ello, mediante otro Decreto fijó para el día 28 de mayo del 2000 la realización de las primeras elecciones nacionales, estatales y municipales y para representantes ante el Parlamento Andino y el Parlamento Latinoamericano. En el Estatuto Electoral a fin de controlar sus decisiones, se dispuso que las relativas a “la organización de los comicios previstos en el presente Estatuto Electoral (los primeros procesos comiciales de 2000) requerirán del voto de una mayoría calificada de por lo menos cuatro (4) de sus integrantes” (art. 29).

Dichas elecciones, ante el fracaso del Consejo Nacional Electoral nombrado por la propia Asamblea Constituyente, tuvieron que ser suspendidas con la intervención de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo (a la cual el Estatuto Electoral otorgaba la competencia exclusiva en materia de amparo contra las decisiones del Consejo Nacional Electoral, art. 30, Parágrafo Primero), mediante sentencia N° 483 de 29 de mayo de 2000 (Caso: *Queremos Elegir y otros*)¹³⁸⁰ en la cual se declaró con lugar un amparo constitucional con efectos *erga omnes*¹³⁸⁰, debiendo entonces realizarse varios meses después, en agosto de 2000. Ese fracaso el Consejo Nacional Electoral obligó a la destitución-renuncia de sus integrantes, razón por la cual la Comisión Legislativa Nacional, órgano legislativo también transitorio no regulado en la Constitución y por tanto ilegítimo, que había sido también nombrado a dedo por la misma Asamblea Nacional Constituyente el mismo 22 de diciembre de 1999, entonces designó un nuevo Consejo Nacional Electoral. Si bien para ello no respetó la estricta normativa constitucional sobre el Comité de Postulaciones y la participación de la sociedad civil, la Comisión parlamentaria respectiva oyó a diversos sectores de la misma, resultando el nombramiento de un grupo de personas la mayoría independientes¹³⁸¹. Ese Consejo Nacional Electoral organizó las elecciones de agosto de 2000, y dada su composición, para fines del año 2002 aparecía con una mayoría de miembros independientes del poder político.

b. *El secuestro del derecho a la participación de la sociedad civil en la designación del Poder Electoral realizado por la Asamblea Nacional*

La urgencia del poder político para volver a controlar el Poder Electoral mediante el nombramiento definitivo de los integrantes del Consejo Nacional Electoral en sustitución de los transitoriamente nombrados con anterioridad, llevó a la Asamblea Nacional, aún cuando bien tardíamente, a sancionar la Ley Orgánica del Poder

1379 Véase en *G.O.* N° 36.884 de 03-02-00

1380 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 82, (abril-junio), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp.332 y ss.

1381 Véase Decreto publicado en *G.O.* N° 36.965 de 05-06-2000.

Electoral sancionada el 20 de septiembre de 2000 y promulgada el 19 de noviembre de 2002¹³⁸². Dicha Ley Orgánica, sin embargo, como antes se ha analizado, no respetó la exigencia constitucional respecto de la integración del Comité de Postulaciones Electorales con representantes de los diversos sectores de la sociedad, y en cambio lo que estableció fue una “comisión parlamentaria” ampliada con el nombre de Comité de Postulaciones. En efecto, el artículo 19 de la Ley Orgánica dispuso que el “Comité de Postulaciones Electorales está integrado por veintiún (21) miembros, de los cuales once (11) son Diputadas o Diputados designados por la plenaria de la Asamblea Nacional con las dos terceras (2/3) partes de los presentes, y diez (10) postuladas o postulados por los otros sectores de la sociedad”, con lo que se confiscó el derecho a la participación política de los diversos sectores de la sociedad civil de integrar en forma exclusiva el Comité de Postulaciones. Al contrario, violándose la norma constitucional, se conformó un “Comité” con mayoría de diputados los cuales por ser parte del Poder Legislativo, no son parte de la sociedad civil, tal y como la ha definido la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo.

En todo caso, en la Ley Orgánica del Poder Electoral se dispuso expresamente el quórum de constitución y de decisión del Consejo Nacional Electoral, al establecerse que requería de un mínimo de tres (3) Rectores para su funcionamiento, y que “las decisiones del órgano se tomarán con el voto favorable de por lo menos tres (3) de sus miembros, salvo los casos en que la ley exija cuatro (4) votos” (art. 15). El Estatuto Electoral de 2000 en todo caso, había cesado en su vigencia una vez cumplido se objeto que había sido regir sólo en los *primeros comicios* para la elección de todos los cuerpos representativos legislativos y los órganos ejecutivos del Poder Público, que se efectuaron en 2000. Además, la Ley Orgánica del Poder Electoral en su Disposición Final Quinta había dispuesto que “quedan derogadas todas las normas legales que colidan con la presente Ley”, entre las cuales, por supuesto, estaba la que establecía el quórum de decisión de cuatro votos sobre cinco de los miembros del Consejo Nacional Electoral que había establecido el mencionado Estatuto Electoral. La Disposición Transitoria Séptima de la Ley Orgánica, además, precisó que “Los integrantes de la Junta Directiva del actual Consejo Nacional Electoral continuarán en el ejercicio de las funciones inherentes al cargo que desempeñan hasta tanto se designen y tomen posesión de sus cargos las nuevas autoridades de ese organismo, y sus decisiones se harán de conformidad con esta Ley”.

c. *El primer secuestro del Poder Electoral ejecutado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia*

Dada la material imposibilidad política, por la correlación de fuerzas entre los partidos que apoyaban al gobierno y a la oposición, de la Asamblea Nacional de poder reunir la mayoría requerida de las 2/3 partes de sus integrantes (art. 296) para designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, y ante las manifestaciones de autonomía respecto del poder político que había evidenciado el viejo Consejo Nacional Electoral, le tocó el turno para secuestrar la autonomía del Poder Electoral, a la Sala Constitucional creada en el Decreto sobre Régimen de Transición del Poder Público de la Asamblea Nacional Constituyente de 22 de diciembre de 1999

1382 Véase en G.O. N° 37.573 de 19-11-2002.

y cuyos Magistrados, en su mayoría, también habían sido designados por dicha Asamblea Nacional Constituyente en el asalto al poder perpetrado con dicho Decreto.

En efecto, con ocasión de conocer de una solicitud de pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de la antes mencionada Disposición Transitoria Séptima de la Ley Orgánica del Poder Electoral formulada por el Presidente de la República con ocasión de la promulgación de la referida Ley, la Sala Constitucional, mediante sentencia N° 2747 de 7 de noviembre de 2002 (Exp. 02-2736), declaró sin lugar la solicitud presidencial pero sentó el criterio de que si bien la Ley Orgánica, a la cual en definitiva se refiere el artículo 292 de la Constitución, es la Ley Orgánica del Poder Electoral, mientras se eligen los miembros del Consejo Nacional Electoral por la Asamblea Nacional,

el régimen transitorio sobre los organismos del Poder Electoral, creado por el Decreto emanado de la Asamblea Nacional Constituyente que contiene el Régimen de Transición del Poder Público (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.920 del 28 de marzo de 2000), sigue vigente y con él no colide la Disposición Transitoria Séptima de la Ley Orgánica del Poder Electoral, el cual más bien lo complementa, y así se declara.

Una vez en vigencia la Ley Orgánica del Poder Electoral, y mientras se designen los miembros del Consejo Nacional Electoral, quienes ostenten los cargos de dicho Consejo, en razón de la Disposición Transitoria impugnada, aplicarán la Ley Orgánica del Poder Electoral.

A pesar de lo que se indica con toda claridad en el último párrafo de la sentencia antes citada (aplicación por el Consejo Nacional Electoral existente de la Ley Orgánica del Poder Electoral), a pesar de la posterior promulgación de la Ley Orgánica del Poder Electoral (19-11-2002) y de que ésta, expresamente disponía que hasta tanto no se nombraran por la Asamblea Nacional los miembros del Consejo Nacional Electoral es sustitución de los anteriores que seguían teniendo carácter provisorio, la Sala Constitucional en la misma sentencia también anunciaba que, sin embargo, el Régimen de Transición del Poder Público que había dictado la Asamblea Nacional Constituyente en diciembre de 1999, seguía vigente. Había, sin duda, una abierta contradicción en el mismo texto de la sentencia.

Pero adicionalmente, en la mencionada sentencia N° 2747, debe destacarse que la Sala Constitucional en respuesta a razones alegadas por el Presidente de la República en su carácter de impugnante, ya presagiaba que pudiera llegarse a producir un “vacío” institucional en el Poder Electoral, anunciando que de producirse tal situación, la misma Sala establecería los “correctivos” necesarios, así:

El impugnante señala razones de hecho sobre el actual funcionamiento del Consejo Nacional Electoral, con la indicación de la existencia de un posible vacío institucional. Ello no es materia que regule el artículo 214 constitucional, y no es objeto de esta decisión. La Sala ha tratado el punto en fallo del 23 de septiembre de 2002 (Exp. 02-2050, Caso: *Fiscal General de la República*), por lo que de darse efectivamente el vacío, una vez que las instituciones incumplan los mandatos legítimos constitucionales, la Sala, a petición de cualquier interesado, tomará los correctivos necesarios.

Ahora bien, en cuanto a la contradicción que contenía la sentencia sobre la aplicabilidad de la Ley Orgánica del Poder Electoral una vez que entrara en vigencia al Consejo Nacional Electoral existente, el sentido de la decisión sólo apareció clarificado 10 días después, cuando la misma Sala Constitucional, al decidir un recurso de interpretación que había sido introducido por el propio Consejo Nacional Electoral el 9 de julio de 2002, para “determinar la vigencia del artículo 29 del Estatuto Electoral del Poder Público, relativo al quórum para la toma de decisiones del Directorio del Consejo Nacional Electoral, en aquellos asuntos distintos al ámbito de aplicación de ese Decreto”, mediante la sentencia N° 2816 de 18 de noviembre de 2002 (Caso: *Consejo Nacional Electoral*) concluyó señalado que si estaba vigente. Era evidente que no lo estaba pues el Estatuto Electoral se había dictado para regir en las primeras elecciones post-constitucionales de 2000, por lo que una vez que estas se realizaron, sus normas habrían decaído. La verdad es que dada la integración del Consejo Nacional Electoral que había designado la Comisión Legislativa Nacional, que por estar conformado por una mayoría de independientes (3/2) que no seguían la línea política del gobierno, en el seno del cuerpo se había planteado la duda sobre el quórum, pues si la mayoría necesaria para decidir era la calificada entonces no se podrían, por ejemplo, convocar referendos.

La Sala Constitucional, sin embargo, para llegar a su absurda conclusión, revió el régimen transitorio que la Asamblea Nacional había expresamente sustituido con la Ley Orgánica del Poder Electoral “estratégicamente” publicada en *Gaceta Oficial* el 19 de noviembre de 2002. Para hacer esto, en la sentencia N° 2816 del día anterior, 18 de noviembre de 2002 (Caso: *Consejo Nacional Electoral*), la Sala aparte de reconocer que el Estatuto Electoral del Poder Público había integrado el régimen constitucional nacido del proceso constituyente (“dado el carácter constitucional que esta Sala le ha reconocido... tienen un valor superior a cualquier normativa preconstitucional), concluyó que sólo perdería “validez en tanto en cuanto los órganos transitorios se adapten, en su organización y funcionamiento, a las leyes que dicte la Asamblea Nacional, de tal forma que, mientras ello no suceda, dicha transitoriedad sigue en vigor, en lo que no haya sido derogado”. Constatado esto, en virtud de que “uno de los aspectos regulados por el Estatuto Electoral del Poder Público se refiere al mínimo requerido (*quórum*) para la toma de decisiones por parte de la Junta Directa del Consejo Nacional Electoral” (art. 29)”, la Sala consideró que “resulta desatinado pretender que el *quórum* especial a que hace referencia la norma antes transcrita, solamente se refiera a los primeros procesos comiciales”. La Sala consideró además, que el artículo 25 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998, al prever un *quórum* de mayoría simple para la toma de decisiones por parte del Directorio del Consejo Nacional Electoral, había quedado necesariamente derogada, “no sólo porque el Régimen de Transición del Poder Público y, particularmente, el Estatuto Electoral del Poder Público señaló una mayoría calificada y no una mayoría simple, sino que cuando dicha norma legal establece el último *quórum* mencionado, lo hace con fundamento en el artículo 50 de la misma Ley Orgánica, que prevé una conformación del Consejo Nacional Electoral (siete miembros) que no concuerda con la nueva estructura del referido ente comicial, prevista en el artículo 296 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.

En definitiva, luego de toda esta argumentación, la Sala, a pesar de que ya tenía conocimiento de que la Ley Orgánica del Poder Electoral ya había sido sancio-

nada (pues había dictado sobre ella, diez días antes la sentencia N° antes citada), concluyó que el Estatuto Electoral del Poder Público, regiría:

los venideros procesos comiciales, especialmente en cuanto al mínimo requerido (*quórum*) de, por lo menos, cuatro de los cinco integrantes del Consejo Nacional Electoral, para la decisiones relativas a su organización, hasta tanto finalice la transición una vez promulgada la Ley Orgánica del Poder Electoral, que regulará su organización y funcionamiento, y sean designados por la Asamblea Nacional, conforme a la Constitución vigente, los nuevos integrantes del Consejo Nacional Electoral.

Ello significaba, en definitiva, que a pesar de que al día siguiente (19-11-2002) entraría en vigencia la nueva Ley Orgánica del Poder Electoral, en cuanto al quórum de decisión del Consejo Nacional Electoral, hasta tanto se nombrasen los nuevos miembros del Cuerpo conforme a esa Ley, no regiría el artículo 14 de dicha Ley Orgánica (que establecía una mayoría simple de 3/5) sino el artículo 29 del mencionado Estatuto, que requería una mayoría calificada (4/5).

La razón política de esta decisión era clara: impedir que el Consejo Nacional Electoral pudiera funcionar con la mayoría simple de tres votos de cinco pues los miembros afectos al gobierno eran minoría, y sólo eran dos. Pero con el correr del tiempo, y ante la imposibilidad de la Asamblea Nacional de poder designar a los nuevos miembros del Consejo Nacional Electoral, la correlación de fuerzas internas en el Consejo existente habría variado aún más, contando el gobierno sólo con uno de los cinco votos del cuerpo. La única forma de impedir que el Consejo Nacional Electoral pudiera decidir, y por ejemplo, convocar referendos, era materialmente impedir que pudiera tomar decisiones, eliminando a uno de los miembros del Cuerpo no afecto al gobierno, de manera que sólo quedaran cuatro votos, en cuyo caso el Consejo sólo podría funcionar con decisiones unánimes, lo que era lo mismo que congelarlo.

d. *El secuestro del Poder Electoral ejecutado por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia*

El Consejo Nacional Electoral, en efecto, en fecha 3 de diciembre de 2002, en una votación 4/1, mediante Resolución N° 021203-457 del 3 de diciembre de 2002¹³⁸³ ... a resuelto aceptar la solicitud que le habían formulado un grupo de más de dos millones de electores para la convocatoria de un referendo consultivo (art. 71) con el objeto de preguntarle a los ciudadanos si estaban o no “de acuerdo con solicitar al Presidente de la República Ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías la renuncia voluntaria a su cargo”; fijando la fecha de realización del referendo para el 2 de febrero de 2003.

Un grupo de diputados a la Asamblea Nacional impugnó por ilegalidad la referida Resolución así como los actos dictados por el Consejo Nacional Electoral “...contenidos en el acta de la sesión del Directorio (...) de fecha 18 de noviembre de 2002, por el cual se acordó la incorporación del ciudadano Leonardo Pizani como miembro Suplente”. Esta fue la excusa para congelar el funcionamiento del órgano del Poder Electoral.

1383 *Gaceta Electoral* N° 168 del 5 de diciembre de 2002.

El turno para secuestrar el Poder Electoral esta vez correspondió a una Sala Electoral Accidental del Tribunal Supremo de Justicia. Al igual que la Sala Constitucional, la Sala Electoral había sido creada en el Decreto sobre Régimen de Transición del Poder Público de la Asamblea Nacional Constituyente de 22 de diciembre de 1999 y cuyos Magistrados, en su mayoría, también habían sido designados a dedo por dicha Asamblea Nacional Constituyente en el asalto al poder perpetrado con dicho Decreto.

Ahora bien, con ocasión del mencionado recurso de nulidad, se alegó que el 5 de junio de 2000, la Comisión Legislativa Nacional había designado a Leonardo Pizani como miembro Suplente del Consejo Nacional Electoral, y que sin embargo, éste había renunciado a su cargo por escrito ante el Presidente de la Asamblea Nacional en octubre del mismo año; renuncia que no había sido tramitada ni aceptada. No obstante, luego de transcurridos más de dos (2) años de la consignación de la renuncia, el día 11 de noviembre de 2002 el Presidente de la Asamblea Nacional recibió comunicación mediante la cual Leonardo Pizani manifestó su voluntad de “retirar” su renuncia, bajo la justificación de la “necesidad imperiosa de conformar un Consejo Nacional Electoral”. El Directorio del Consejo Nacional Electoral, mediante la decisión impugnada del 18 de noviembre de 2002, procedió a admitir la incorporación del mencionado ciudadano en su condición de Suplente, conformándose la mayoría de miembros y adoptando una serie de decisiones que los recurrentes también procedieron “a impugnar toda vez que no fueron dictadas por el órgano competente, al no estar debidamente integrado”, interponiendo además un amparo constitucional en representación de los intereses difusos y colectivos de los electores. La Sala Electoral Accidental, entonces, mediante sentencia N° 3 de 22 de enero de 2003 (Caso: *Darío Vivas y otros*) luego de analizar los efectos de las renunciaciones de funcionarios públicos concluyó señalando que en el caso del Sr. Pizani no había razón que justificara “la exigencia adicional de la aceptación por parte del órgano competente, para que pueda considerarse válida y eficaz la renuncia”, de lo cual, para acordar el amparo cautelar que se le había solicitado, la Sala Electoral consideró “procedente presumir que en la actualidad la integración del Directorio del Consejo Nacional Electoral no resulta apegada a la legalidad, al haberse procedido a incorporar como miembro Principal de éste a un ciudadano que no ostentaba el cargo de Suplente, condición *sine qua non* para que exista la posibilidad de su incorporación como Principal”.

Por ello, la Sala Electoral Accidental decidió, entonces, ordenar “a la actual Directiva del Consejo Nacional Electoral abstenerse de sesionar con la presencia y participación como Miembro Principal, del ciudadano Leonardo Pizani”, suspendiendo a la vez “los efectos de la Resolución emanada del Consejo Nacional Electoral distinguida con el N° 021203-457 del 3 de diciembre de 2002, publicada en la *Gaceta Electoral* N° 168 del 5 de diciembre de 2002” mediante la cual se había convocado al referendo consultivo sobre la renuncia del Presidente de la República. En esta forma, el Poder Electoral, con sólo cuatro miembros, fue compelido ilegítimamente a actuar con la mayoría calificada de cuatro miembros derivada de la interpretación del régimen constitucional transitorio que había hecho la Sala Constitucional en sentencia antes comentada, es decir, por unanimidad. Ello fue lo mismo que haber decretado el secuestro del Poder Electoral, el cual no pudo adoptar ninguna nueva decisión, dada la correlación de fuerzas en su seno.

Pero lo más destacado e insólito de esta decisión de la Sala Electoral Accidental, fue la parte en la cual:

1) Se ordena a la actual Junta Directiva del Consejo Nacional Electoral, abstenerse de realizar aquellos actos que no resulten indispensables para garantizar el normal funcionamiento administrativo del referido órgano, y especialmente, abstenerse de iniciar la organización de procesos electorales, referendarios, u otros mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos, así como suspender los ya iniciados de ser el caso, hasta tanto se resuelva la presente controversia.

En esta forma, de manera extrapetita pero expedita, la Sala Electoral en una sentencia de carácter cautelar redujo al Consejo Nacional Electoral a ser un simple conserje o guardián de sus bienes. Dos meses después, al dictar sentencia definitiva en el recurso de nulidad que había sido interpuesto, mediante sentencia N° 32 de 19 de marzo de 2003 (Caso: *Dario Vivas y otros*) pero publicada el 26 de marzo de 2003, la Sala Electoral declaró la nulidad “de los actos del Consejo Nacional Electoral atinentes a la realización del referendo consultivo cuya celebración estaba prevista para el 2 de febrero del presente año” (2003)... actos en cuya formación intervino el ciudadano Leonardo Pizani como miembro principal de la Directiva del referido órgano rector del Poder Electoral”. Adicionalmente, la Sala además de ordenar “la desincorporación del ciudadano Leonardo Pizani de la actual Junta Directiva del Consejo Nacional Electoral” estableció:

que la aludida Junta Directiva podrá, a partir de la publicación del presente fallo, sesionar y adoptar válidamente decisiones vinculadas con el ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 293 constitucional, siempre y cuando cumpla con el quórum exigido por el contenido del artículo 29 del Estatuto Electoral del Poder Público conforme a lo establecido por las sentencia N° 2816 del 18 de noviembre de 2003 emanada de la Sala Constitucional de este Tribunal Supremo de Justicia”.

En consecuencia, las decisiones de la referida Directiva del Consejo Nacional Electoral deberán ser adoptadas de manera unánime por cuatro (4) de sus integrantes actuales, hasta tanto la Asamblea Nacional, de conformidad con lo establecido en la Constitución y desarrollado en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Poder Electoral, designe a los nuevos integrantes, principales y suplentes, de la Junta Directiva del referido órgano rector del Poder Electoral. Así se decide.

Quedó así el Consejo Nacional Electoral completamente paralizado y secuestrado el Poder Electoral por la Sala Electoral del Tribunal Suprema.

Pero la situación de extrema polarización política del país impedía toda posibilidad de que los nuevos miembros del Consejo Nacional Electoral pudieran ser designados por la Asamblea Nacional. Lamentablemente, en dicho cuerpo representativo que es esencialmente político, se había pretendido designar el Consejo Electoral en la más pura tradición de los acuerdos parlamentarios que la Constitución quiso superar. Se pretendía volver a los intentos del “comercio de caballos” o a pretender utilizar la precaria mayoría parlamentaria que tenían los partidos que apoyaban al Presidente de la República, para designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral pero asegurando en él una mayoría controlada.

No era posible, por tanto, que se produjera la designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral; no había un Consejo Nacional Electoral que pudiera

tomar decisiones y la crisis política sólo podía tener una solución electoral, particularmente mediante un referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República conforme a lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución. En efecto, con motivo del fallido intento de realizar un referendo consultivo para requerir la opinión del electorado sobre si estaba o no de acuerdo con solicitarle la renuncia al Presidente de la República, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo se había encargado de descartar esa vía de participación política para tal efecto. Así, en sentencia dictada coincidentalmente el mismo día 22 de enero de 2003 en el cual la Sala Electoral del Tribunal Supremo había dictado la medida cautelar (Sentencia N° 3) en el juicio de nulidad contra la Resolución del Consejo Nacional Electoral, suspendiendo la realización del referendo consultivo convocado (Caso: *Dario Vivas y otros*), la Sala Constitucional del Tribunal Supremo dictó la sentencia N° 23 (de 22 de enero de 2003) (Caso: *Harry Gutiérrez Benavides y Johbing Richard Álvarez Andrade*), en la cual interpretó el artículo 71 de la Constitución en relación con el referendo consultivo que había sido convocado por el Consejo Nacional Electoral señalando que el mismo no tiene carácter vinculante, así:

Ahora bien, el referendo consultivo es un mecanismo inspirado en el principio de participación, que otorga mayor legitimidad a las decisiones de especial trascendencia -las cuales competen a determinados órganos del Estado- y permite la realización -a *posteriori*- de una prueba de legitimidad a dichas decisiones asumidas por la élite política, de mandato revocable en nuestro ordenamiento constitucional, sea conforme a lo establecido en el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, o mediante su no reelección y, en ese sentido, el referendo consultivo legitima -directamente- la asunción de determinadas decisiones y, consecuentemente, a quienes ejercen las funciones de dirección política.

En consecuencia, con fundamento en los razonamientos precedentes, esta Sala considera que el resultado del referéndum consultivo previsto en el artículo 71 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no tiene carácter vinculante en términos jurídicos, respecto de las autoridades legítima y legalmente constituidas, por ser éste un mecanismo de democracia participativa cuya finalidad no es la toma de decisiones por parte del electorado en materias de especial trascendencia nacional, sino su participación en el dictamen destinado a quienes han de decidir lo relacionado con tales materias.

Descartada la vía del referendo consultivo como una decisión que pudiera tener algún efecto en relación con la renuncia del Presidente de la República, se planteó entonces la vía del referendo revocatorio de su mandato; y así quedó plasmado luego de arduas negociaciones en una Mesa de Negociación y Acuerdos que se estableció como consecuencia de la crisis del 12-13 de abril de 2002¹³⁸⁴, en el Acuerdo suscrito entre el gobierno y la oposición que firmaron el 23 de mayo de 2003, denominado “Acuerdo entre la representación del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los Factores Políticos y Sociales que lo apoyan y la Coordinadora Democrática y las Organizaciones Políticas y de la Sociedad Civil que la conforman”, en el cual entre, otros asuntos, se expresó lo siguiente:

1384 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Crisis de la democracia en Venezuela*, Caracas 2002.

12.- Las partes, en cumplimiento del objetivo establecido en la Síntesis Operativa para buscar acuerdos con el fin de contribuir a la *solución de la crisis del país por la vía electoral*, coincidimos en que dicha solución se logra con la aplicación del Artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el que se prevé la eventual celebración de referendos revocatorios del mandato de todos los cargos y magistraturas de elección popular que han arribado a la mitad del período para el cual fueron elegidos (Gobernadores, Alcaldes, Legisladores Regionales y Diputados a la Asamblea Nacional), o arribarán a dicha mitad en el transcurso de este año, como es el caso del Presidente de la República conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia del 13 de febrero del 2003. Tales referendos, incluyendo los ya solicitados y los que se solicitaren en adelante, serán posibles si son formalmente requeridos por el número exigido de electores y se aprueban por el nuevo Consejo Nacional Electoral, una vez que se establezca que se han cumplido los requisitos constitucionales y legales.

e. *El nuevo secuestro del Poder Electoral realizado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia*

Quedaba entonces fijada la salida constitucional a la crisis política en la realización de un referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República. Era necesario, sin embargo, que se designara el nuevo Consejo Nacional Electoral, lo que también se había plasmado en el Acuerdo antes mencionado suscrito en la Mesa de Negociación y Acuerdos entre el gobierno y la oposición, al declarar:

Coincidimos en que resulta indispensable contar a la brevedad posible con un árbitro electoral confiable, transparente e imparcial, a ser designado en la forma prevista en la Constitución. En este sentido, se considera muy importante el trabajo que se está adelantando en la Asamblea Nacional. Las dos partes manifestamos su disposición a coadyuvar como factor de entendimiento en todo lo referente a la conformación y operatividad del Árbitro Electoral, sin interferir en el proceso normal que se está llevando a cabo por el Poder Legislativo Nacional.

La Asamblea Nacional había cumplido los pasos previos para la designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral, mediante la recepción y selección de postulaciones conforme a lo que la Ley Orgánica del Poder Electoral establecía; sin embargo, dada la imposibilidad de lograr una decisión política de la Asamblea Nacional para la designación del nuevo Consejo Nacional Electoral que pudiera tomar decisiones, y dado que judicialmente se había prohibido al Consejo Nacional Electoral existente el poder tomar decisiones como la que se había acordado en la Mesa de Negociación y Acuerdos, ello condujo a que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, a tratar de remendar las consecuencias del secuestro anterior que junto con la Sala Electoral había realizado del Poder Electoral, procediendo de nuevo, a un nuevo secuestro del Poder Electoral, esta vez con motivo de conocer de un recurso de inconstitucionalidad por omisión que se había intentado contra la Asamblea Nacional, por no haber designado a los miembros del Consejo Nacional Electoral.

En efecto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en la sentencia N° 2073 de 4 de agosto de 2003 (Caso: *Hermán Escarrá Malave y otros*) para resolver sobre la omisión del órgano legislativo, comenzó por reconocer la realidad del funcionamiento político de los cuerpos deliberantes, descartando toda inconstitucionalidad en la situación, al señalar que:

el régimen parlamentario, en muchas oportunidades, exige la toma de decisiones por mayorías calificadas y no por mayorías absolutas o simples; y cuando ello sucede (lo que incluso puede ocurrir en el caso de la mayoría simple), si los integrantes de la Asamblea no logran el acuerdo necesario para llegar a la mayoría requerida, la elección no puede realizarse, sin que ello, en puridad de principios, pueda considerarse una omisión legislativa, ya que es de la naturaleza de este tipo de órganos y de sus votaciones, que puede existir disenso entre los miembros de los órganos legislativos nacionales, estatales o municipales, y que no puede lograrse el número de votos necesarios, sin que pueda obligarse a quienes disienten, a lograr un acuerdo que iría contra la conciencia de los votantes. Desde este ángulo no puede considerarse que existe una omisión constitucional que involucra la responsabilidad de los órganos aludidos en el artículo 336.7 constitucional.

Ahora bien, la falta de acuerdo parlamentario, si bien en algunas materias podría no producir efecto inmediato alguno, en lo concerniente a la designación del Poder Electoral respecto del cual la propia Constitución y la Ley Orgánica del Poder Electoral ordenan a la Asamblea Nacional su designación, la Sala Constitucional consideró que la omisión en esta materia -aun sin ser ilegítima- podía conducir a que la propia Sala con base en el artículo 336,7 de la Constitución declarase la inconstitucionalidad de la omisión, y estableciera el plazo para corregirla y, de ser necesario, los lineamientos de esa concreción. Y eso fue lo que ocurrió, por lo que la Sala Constitucional le otorgó a la Asamblea Nacional omisa, un plazo de 10 días para que cumpliera con su obligación y, si no lo hacía dentro de dicho término, anunciaba que corregiría en lo que fuese posible la situación que naciera de la omisión concreta, que no era otra que “Si transcurrido el lapso aquí señalado, la Asamblea Nacional no ha procedido a nombrarlos, la Sala lo hará dentro de un término de diez (10) días continuos”. En la sentencia, a todo evento, la Sala hizo los siguientes razonamientos y dejó sentado los siguientes criterios, que enmarcaron la forma conforme a la cual se operaría el secuestro del Poder Electoral:

En *primer lugar*, que en caso de omisión de nombramientos, las designaciones que pudiera hacer la Sala no podían ser sino provisorias, pero “acompañadas o no de los lineamientos que según este sentenciador se consideren necesarios para el cumplimiento de la función”. Siendo provisorios los nombramientos, los nombrados cesarían en sus funciones cuando el órgano competente asumiera su competencia e hiciera los nombramientos, “en el tiempo que lo crea conveniente; o cuando la propia Sala -por motivos justificados- les revoca el cargo conferido”. La Sala Constitucional, así, anunciaba desde ya que como consecuencia de la omisión legislativa en hacer los nombramientos, por el caso de que la propia Sala lo hiciera, se arrogaba la potestad también de revocarlos.

En *segundo lugar*, la Sala consideró que para realizar los nombramientos provisorios, debía “adaptarse a las condiciones que la Ley exige al funcionario”, pero aclarando sin embargo, que “debido a la naturaleza provisorio y a la necesidad de que el órgano funcione”, la Sala no requería “cumplir paso a paso las formalidades legales que exige la Ley al elector competente, ya que lo importante es llenar el vacío institucional, hasta cuando se formalice lo definitivo”. Se desligaba así la Sala, de las exigencias legales que en cambio sí debía cumplir el elector omiso, para llenar el “vacío institucional” que ella misma había contribuido a crear. Para ello dejó sentado el criterio de que “de corresponder a esta Sala llenar los vacíos, ella puede hacerlo con personas de la lista de postulados admitidos como aspirantes a

rectores, o puede hacerlo con personas fuera de la lista, o combinando ambos grupos. Con respecto a las personas, a tomarse en cuenta, que no hayan sido presentadas por el Comité de Postulaciones, éstas deberán reunir los mismos requisitos legales que los postulados”.

Insistió la Sala sobre su desvinculación con la Ley para hacer las designaciones provisorias señalando que al ser “urgente y necesario el funcionamiento del Poder Electoral y por ello, y por ser provisorio, no aplica en todo su alcance la Ley Orgánica del Poder Electoral, sino lo establecido en el artículo 296 constitucional en cuanto a la procedencia de los rectores electorales, los cuales no deben tener vinculación con organizaciones políticas, lo que significa que no tienen militancia política pública, ni se hayan manifestado públicamente a favor de partidos políticos o grupos electorales favorables al gobierno, a la oposición, o a cualquier otra tendencia política”. La Sala Constitucional, sin embargo, consideró que los rectores que pudiere nombrar debían cumplir los requisitos del artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Electoral.

En *tercer lugar*, la Sala Constitucional constató la existencia del “vacío institucional”, a pesar de que existiera un Consejo Nacional Electoral, el cual conforme al Decreto sobre Régimen de Transición del Poder Público, consideró que tenía “carácter provisorio”. Consideró la Sala que “la falta de designación de los rectores, en el lapso legal, constituye un vacío que debe esta Sala llenar, si no lo hace la Asamblea Nacional”.

En *cuarto lugar*, la Sala Constitucional decidió que en virtud de que “el nombramiento de los rectores -así sean provisorios- se trata de un hecho que trasciende lo jurídico...” a partir de esta fecha, podrá oír a los Presidentes o Secretarios Generales de las organizaciones políticas representadas en la Asamblea, así como a los representantes de la sociedad civil que ella escoja, utilizando para determinar quienes conforman a la sociedad civil, el criterio expuesto por la Sala en fallos del 23 de agosto de 2000 y 21 de noviembre de 2000 (Casos: *Ruth Capriles Méndez y William Dávila Barrios y otros*); e, igualmente, podrá consultar al Poder Ciudadano y a los representantes de las facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas que considere necesarios, a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 296 constitucional”. En esta forma, la Sala anunciaba que si suplía la omisión del Legislador, no sólo lo haría con criterio jurídico sino político. Se apartaba así, la Sala, de lo que había expresado en sentencia N° 457 de 5 de abril de 2001 (Caso: *Francisco Encinas Verde y otros*) en la cual había clarificado que si bien “la Jurisdicción Constitucional es *eo ipso*, jurisdicción sobre lo político... no es equiparable a jurisdicción política”. La Sala, en la sentencia N° 2073 que comentamos, al contrario, anunciaba que actuaría como jurisdicción política.

En *quinto lugar*, en forma congruente con el anuncio de ingerencia en lo político, la Sala Constitucional anunció no sólo que “si la Asamblea no hace los nombramientos, los hará la Sala”, sino que podía “señalar a los rectores algunas disposiciones -que sin alterar su independencia- sean por ellos cumplidas, y pudiendo, igualmente, proveer la integración de alguno o todos de los órganos subordinados, señalando quien los dirigirá, y decretando un cronograma de actuaciones para que el ente cumpla sus cometidos”. Es decir, la Sala Constitucional anunciaba que iría mucho más allá que a suplir la omisión legislativa, y prescribiría lineamientos que los nombrados debían cumplir y haría nombramientos adicionales, quitándole tal

potestad a los miembros del consejo nacional Electoral que nombrara. La salvedad respecto de la independencia del Poder Electoral, por tanto, no era más que un simple saludo a la bandera.

En *sexto lugar*, la Sala Constitucional, al reconocer el derecho de los ciudadanos a solicitar referendos consultivos y revocatorios, y constatar que para la fecha no existía una legislación sobre los mismos que garantizaran su ejercicio, prescribió que “a fin que no se haga nugatorio tal derecho, y para lograr la primacía de las normas constitucionales, la Sala estima que el Consejo Nacional Electoral puede dictar normas dirigidas al ejercicio de esos derechos políticos, los cuales perderán vigencia cuando se dicten las normas respectivas por la Asamblea Nacional; a objeto de garantizar el carácter normativo de la Constitución”. Es decir, la Sala Constitucional, al constatar ahora de oficio la omisión legislativa en dictar las leyes reguladoras de ese derecho ciudadano, también de oficio se pronunciaba sobre tal omisión, “autorizando” al Consejo Nacional Electoral nada menos que para suplir al Legislador y dictar “leyes orgánicas” que son las que pueden regular los derechos políticos conforme al artículo 203 de la Constitución, agregando en su decisión que “para lograr la consulta electoral, el Consejo Nacional Electoral provisorio, deberá regular los referendos, la autenticidad de quienes los solicitan, etc., a fin de dar cumplimiento a la Disposición Transitoria Tercera citada, que es del tenor siguiente: ‘Tercera: El Consejo Nacional Electoral dentro del primer año siguiente a su instalación elaborará el Proyecto de Ley de Registro del Estado Civil de las Personas, el Proyecto de Ley de los Procesos Electorales y de Referendos, y lo presentará ante la Asamblea Nacional’. “Una cosa ciertamente era la competencia del Consejo Nacional Electoral para elaborar los proyectos de ley, y otra cosa era “regular” esas materias como lo “autorizaba” la Sala, al insistir que “La Sala estima que el Consejo Nacional Electoral puede dictar normas dirigidas al ejercicio de esos derechos políticos, los cuales perderán vigencia cuando se dicten las normas respectivas por la Asamblea Nacional”.

La Sala Constitucional, transcurridos los 10 días que le había otorgado a la Asamblea Nacional para cumplir su obligación, al no haber logrado la mayoría de la Asamblea poder imponer su criterio y obtener el apoyo de las 3/4 partes de sus integrantes en el nombramiento de los miembros del Consejo Nacional Electoral, procedió a suplir la omisión de la Asamblea Nacional pero no sólo desde el punto de vista jurídico sino político, por lo que lo que no pudo lograr la mayoría de la Asamblea en su propio seno, lo lograría a través de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo: el control del Consejo Nacional Electoral. No en balde la propia Sala Constitucional había anunciado en su sentencia previa N° 2073 de 4 de noviembre de 2003, que dichos nombramientos “trasciende lo jurídico”.

El la sentencia N° 2341 del 25 de agosto de 2003 (Caso: *Hemann Escarrá y otros*), la Sala Constitucional, en efecto, para adoptar las decisiones respecto de la omisión constatada, señaló lo siguiente:

En *primer lugar*, reiteró el criterio de que como se trataba de un nombramiento provisional no previsto en la Ley Orgánica del Poder Electoral, pero, producto de la omisión del nombramiento de los rectores electorales, la Sala, “en lo posible, aplicará la Ley Orgánica del Poder Electoral con las variables necesarias derivadas de la naturaleza de las medidas provisorias”. Es decir, la Sala reiteraba que se desvinculaba de los términos de la Ley Orgánica, la cual aplicaría sólo “en lo posible”.

Por ello precisó que “en las designaciones, la Sala nombrará rectores principales o suplentes a las personas que postuló la sociedad civil, el Poder Ciudadano y las Universidades Nacionales que podían hacerlo; ello sin menoscabo de su poder para la elección de personas fuera de los que fueron candidateados”. En tal sentido la Sala nombró a los miembros del Consejo Nacional Electoral y a sus suplentes “de acuerdo con el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Electoral”.

En *segundo lugar*, la Sala declaró que garantizaría “al Poder Electoral que ella nombre en forma provisoria, la mayor autonomía, tal como corresponde a uno de los Poderes Públicos”; pero en la propia sentencia procedió “con el fin de facilitar la integración del Consejo Nacional Electoral y sus órganos subordinados”, a designarlos estableciendo “su composición, así como la del Consejo de Participación Política, el cual de manera provisoria y ante el vacío constitucional, funcionará como un ente consultivo del Poder Electoral. Para este último nombramiento, la Sala tomó en cuenta las consultas que se hicieron a los partidos políticos representados en la Asamblea Nacional y que se llevaron a cabo en el Tribunal”. En esta forma, en la sentencia, la Sala Constitucional procedió a limitar la autonomía del Cuerpo que nombraba, designando ella misma quién sería su Presidente y su Vicepresidente, violando lo establecido en el artículo 296 de la Constitución que expresamente establece que: “Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral escogerán de su seno a su Presidente o Presidenta, de conformidad con la Ley”. La Sala Constitucional, además, volvió a secuestrar y violar la autonomía del Poder Electoral al cercenarle al Consejo Nacional Electoral su potestad conforme a la Ley Orgánica del Poder Electoral, para designar a los titulares de los órganos del Poder Electoral; designando en la propia sentencia al Secretario y al Consultor Jurídico del Consejo Nacional Electoral; a los integrantes de los órganos subordinados (Junta Nacional Electoral; Comisión de Registro Civil y Electoral; Comisión de Participación Política y Financiamiento), integrándolos con miembros principales y suplentes del organismo, en la forma como la propia Sala lo determinó; y a los miembros de un Consejo de Participación Política.

En *tercer lugar*, la Sala reiteró el criterio de que “podrá desarrollar la normativa que le asigna la Ley Orgánica del Poder Electoral”. El Consejo Nacional Electoral debía “elaborar los proyectos de leyes que le corresponden con exclusividad conforme a las Disposición Transitoria Tercera de la citada Ley, y presentarlas ante la Asamblea Nacional” así como dictar “la normativa tendente a la reglamentación de los procesos electorales y los referendos, en desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Electoral, en particular la que regula las peticiones sobre los procesos electorales y referendos, así como las condiciones para ellos, la autenticidad de los peticionarios, la propaganda electoral, etc, así como resolver las dudas y vacíos que susciten las leyes electorales”.

Los miembros del Consejo Nacional Electoral y todo los otros funcionarios nombrados por la Sala Constitucional, fueron juramentados por ella el día 27 de agosto de 2003; y a partir de entonces, ese Consejo Nacional Electoral secuestrado por la Sala Constitucional, comenzó a confiscarle a los ciudadanos el derecho a la participación política.

B. *El derecho a la participación política mediante la petición de un referendo revocatorio de mandatos y su confiscación a partir de 2003*

Como se ha dicho en relación con los referendos revocatorios de mandato de cargos de elección popular, en el caso del Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución, los electores podían solicitar la convocatoria de la celebración de un referendo revocatorio de su mandato, una vez transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido. Como se ha dicho, la Sala Constitucional ya había establecido desde 2001 que habiendo sido electo el Presidente de la República el 19 de agosto de 2000, la mitad del período constitucional se cumplía el 18 de agosto de 2003¹³⁸⁵, pudiendo por tanto, a partir del 19 de agosto de 2003, presentarse la solicitud de revocatoria de su mandato; solicitud que siempre es de iniciativa popular.

a. *La discusión sobre el momento para recolectar las firmas: “El Firmazo” de febrero de 2003*

La Constitución, como lo dijo la Sala Constitucional, “nada menciona respecto del momento en el cual puede iniciarse la recolección de firmas al objeto de solicitar la realización del referendo revocatorio”¹³⁸⁶, pero es evidente que si el derecho para presentar la solicitud nace una vez transcurrida la mitad del período constitucional, entonces las firmas, que son la expresión concreta de la manifestación de voluntad, deben recogerse con posterioridad a esa fecha.

En todo caso, el tema es de reserva legal, en el sentido de que el legislador es quien puede regular la materia. La Sala Constitucional, en todo caso, así lo reconoció en la sentencia N° 137 de fecha 13 de febrero de 2003 (caso: *Freddy Lepage y otros*), pero agregando lo que era obvio, es decir, que “las firmas deben preceder a una solicitud”. La Sala en efecto, dijo “que el artículo 72 se limitaba a señalar la oportunidad a partir de la cual podía efectuarse la solicitud de referendo revocatorio ante el Consejo Nacional Electoral, esto es, una vez transcurrida la mitad del período, pero “nada señala respecto de la oportunidad para recolectar las firmas, las cuales, lógicamente deben preceder a la solicitud, sólo podrían recolectarse en el término establecido en dicho precepto constitucional.” En todo caso, señaló también la Sala “establecer un requisito temporal para la recolección de las mencionadas firmas conllevaría menoscabar dicho principio de técnica fundamental”.

La expresión de esta sentencia en el sentido de que las firmas “lógicamente deben preceder a la solicitud”, condujo a que se llegase a interpretar que ese proceso podía ejecutarse aún antes de transcurrida la mitad del período del mandato del Presidente Chávez, para presentar la solicitud posteriormente, una vez transcurrido ese lapso.

En tal sentido, en 2003, la oposición al Presidente de la República convocó a un proceso de recolección de firmas para respaldar una declaración sobre la revocación del mandato del Presidente¹³⁸⁷, denominado el “Firmazo”, el cual se realizó el

1385 Sentencias de la Sala Constitucional N° 457 de 05-04-2001 (Caso: *Francisco Encinas Verde*); y N° 759 de 16-05-2001 (Caso: *Asamblea Nacional*).

1386 Sentencia N° 137 de fecha 13 de febrero de 2003 (Caso: *Freddy Lepage y otros*).

1387 El texto del encabezamiento de las planillas rezaba así: “Iniciativa de convocatoria a un referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República”. Nosotros, los firman-

2 de febrero de 2003, es decir, más de seis meses antes de que hubiera transcurrido la mitad del período constitucional del Presidente¹³⁸⁸. Las firmas fueron presentadas ante el Consejo Nacional Electoral el día 20 de agosto de 2003 por un grupo de partidos políticos y organizaciones con fines políticos, pero la presentación estuvo signada por la discusión sobre la oportunidad para recoger las firmas en respaldo de la solicitud de referendo y la forma cómo debió haberse formulado la petición, solicitud pregunta.

La discusión y la interpretación que se había hecho de la frase antes mencionada de que las firmas lógicamente debían preceder a la solicitud contenida en la sentencia de la Sala Constitucional N° 137 de fecha 13 de febrero de 2003 (caso: *Freddy Lepage y otros*), había llegado al mismo Tribunal Supremo, por lo que la Sala Constitucional una semana antes de la consignación de las firmas ante el Consejo Nacional Electoral, se vio en la necesidad de publicar una “nota de prensa”, el 14 de agosto de 2003, en la cual informaba que la Sala no se había pronunciado sobre el tema de la oportunidad para la recolección de las firmas, ni tampoco sobre “lo relacionado con la validez de dichas firmas, todo lo cual es competencia del Consejo Nacional Electoral, según las normas que rigen su funcionamiento”.

En respuesta a la documentación y firmas sobre la revocatoria del mandato del Presidente de la República, que se habían consignado ante el Consejo Nacional Electoral el 20 de agosto de 2003, dicho organismo, mediante Resolución N° 030912-461 de fecha 12 de septiembre de 2003, después de constatar la incertidumbre que originaba la ausencia de regulación legal sobre la materia¹³⁸⁹, declaró inadmisibles las solicitudes presentadas al considerar, entre otros aspectos¹³⁹⁰, que las

tes de esta Planilla, inscritos en el registro Electoral, tomamos la iniciativa de convocar a un referendo revocatorio del mandato del Presidente de la república, ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución. A tal efecto, sugerimos la siguiente pregunta: ¿De conformidad con lo previsto en el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, está usted de acuerdo con revocar el mandato al Presidente de la República Hugo Rafael Chávez Frías?

- 1388 En esa oportunidad se informó que se habían recogido en respaldo de la solicitud, 3.236.320 firmas de electores inscritos en el registro electoral
- 1389 El Consejo expuso en la Resolución lo siguiente: “estos medios de participación política como derechos constitucionales que son, pueden ser ejercitados desde su sola regulación constitucional, pero la ausencia de desarrollo legislativo de los mismos hace que su ejercicio esté sujeto a un contexto de altísima incertidumbre. Por consiguiente, a los fines de completar el régimen del derecho constitucional, se harán necesarias la intervención del legislador por vía general o bien la intervención pretoriana del juez, caso por caso, como fuentes de desarrollo y complementación del derecho tal y como aparece regulado en la Constitución”.
- 1390 La Resolución expresó sobre la forma de la solicitud, lo siguiente: “En estricto sentido, pues, el texto firmado por quienes participaron el “Firmazo” no es expresión de una solicitud o petición dirigida a este Organismo Electoral del que se prescinde totalmente y, de otro lado, se omiten datos formales, estimados por la Sala Constitucional como formas esenciales que las solicitudes deben cumplir inexorablemente, tales como la indicación de la “fecha de toma de posesión efectiva” del cargo del funcionario cuestionado y la mención del Poder Electoral como destinatario de la solicitud”. Por ello, el Consejo Nacional Electoral la declaró “inadmisibles... porque las planillas cuyas firmas respaldarían la solicitud de los presentantes no contienen una manifestación de voluntad que llene los requisitos del artículo 72 de la Constitución, según la jurisprudencia citada de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y, en todo caso, tales planillas no contienen una solicitud, o petición dirigida a este Poder Electoral”.

firmas que respaldaban las solicitudes “fueron suscritas de manera extemporánea por anticipada, esto es, antes de que naciera la titularidad del derecho del referendo revocatorio”. El Consejo Nacional Electoral señaló, en efecto, que:

no es un ejercicio legítimo del derecho previsto en el artículo 72 de la Constitución solicitar el referendo revocatorio de un funcionario electivo mediante peticiones que sean anteriores al momento en que nace o se origina el derecho. Así como no se puede cursar solicitud ante el Poder Electoral antes de que se cumpla el momento constitucional fijado, en el cual se consolida la titularidad del derecho y puede ejercer el derecho de solicitarlo; de esa misma manera no pueden recabarse las firmas para acompañar una solicitud para cuyo objeto el firmante no tiene derecho todavía.

Ello se regula ahora en forma expresa, en las Normas de Referendos Revocatorios que habían sido dictadas por el Consejo Nacional Electoral, estableciéndose que la recolección de firmas para la solicitud de los referendos revocatorios, sólo puede tener lugar una vez que haya transcurrido la mitad del período del funcionario electo.

b. *La confiscación del derecho de petición para solicitar la convocatoria de referendo revocatorio por el Consejo Nacional Electoral*

Como antes se ha dicho, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia N° 2341 del 25 de agosto de 2003 (Caso: *Hemann Escarrá y otros*) designó por la inconstitucional omisión legislativa en hacerlo, a los miembros del Consejo Nacional Electoral, quienes fueron juramentados el 27 de agosto de 2003. Al mes de esta decisión, el nuevo el Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución N° 030925-465 de 25 de septiembre de 2003, dictó las “Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular”¹³⁹¹. Con estas normas puede decirse que el Poder Electoral, cuya autonomía había sido secuestrada por los Poderes del estado, a su vez inició la confiscación del derecho ciudadano a la participación política mediante la iniciativa popular de solicitud de convocatoria de referendos revocatorios, al encasillar de tal manera el ejercicio del derecho, que lo ha hecho de casi imposible ejercicio, en contradicción incluso con las declaraciones iniciales de la misma Resolución (art. 3) en el sentido de las mismas supuestamente tenían como propósito:

1. Garantizar el derecho del elector a solicitar la convocatoria de referendo revocatorio de mandato de los funcionarios electos popularmente.
2. Garantizar que los procesos de referendos revocatorios de mandatos se realicen en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna.
3. Garantizar la imparcialidad, transparencia, celeridad, confiabilidad y oportunidad de los actos relativos a los procesos de referendos revocatorios de mandatos.
4. Garantizar el respeto a la voluntad del elector, así como los derechos del funcionario público electo popularmente a quien se le pretende revocar su mandato.
5. Garantizar el respeto de la voluntad de los electores expresada a través del ejercicio del voto.

1391 La Resolución fue modificada en cuanto al artículo 24 mediante Resolución N° 031030-717 de 30-10-2003.

Al contrario, con las normas dictadas, no se ha garantizado el derecho del elector a solicitar la convocatoria de referendos revocatorios; no se ha garantizado que estos se realicen en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna; ni se ha garantizar la imparcialidad, transparencia, celeridad, confiabilidad y oportunidad de los actos relativos a los procesos de referendos revocatorios.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en la citada sentencia N° 1139 de 5 de junio de 2002 (Caso: *Sergio Omar Calderón y William Dávila*), había establecido el criterio de que el referendo revocatorio “se encuentra sometido a las reglas previstas en el artículo 72 de la Constitución, sin que deje ningún margen de discrecionalidad que autorice al Consejo Nacional Electoral a emitir pronunciamiento alguno sobre el mérito o conveniencia de la solicitud formulada, *ni a establecer -en las normativas de carácter sub legal que dicte-, nuevas condiciones para la procedencia de la revocación del mandato, no contempladas en el marco constitucional vigente*”. El Consejo Nacional Electoral en las normas antes citadas, que son de carácter sublegal, precisamente estableció nuevas condiciones para la procedencia de la revocación del mandato no contempladas en el marco constitucional vigente. Estimamos que no es posible que se pueda sostener que estas normas puedan tener carácter y rango de Ley, y menos de ley orgánica que son las únicas que pueden regular los derechos constitucionales, especialmente los derechos políticos (art. 203).

En todo caso, los requisitos y formalidades establecidos en las citadas normas para ejercer el derecho ciudadano de peticionar o solicitar la convocatoria de un referendo revocatorio son de tal naturaleza, que casi se confunden con el derecho mismo de revocar el mandato del funcionario electo.

a'. *El control estatal del derecho ciudadano de peticionar*

Ante todo, el Consejo Nacional Electoral mediante las Normas, ha asumido el control total del derecho de petición a los efectos de solicitar la convocatoria de un referendo revocatorio, el cual sólo puede ejercerse en la forma y con las formalidades fijadas por la autoridad electoral y bajo su estricta supervisión mediante observadores del Consejo Nacional Electoral. Se trata de una limitación al derecho de petición que la propia Constitución garantiza en forma general, no admitida en su texto (art. 51).

b'. *La participación de inicio del procedimiento y la admisión oficial del mismo*

Las Normas convirtieron el simple derecho de peticionar, el cual puede ejercerse en cualquier tiempo y lugar después de que se cumpla la mitad del período del funcionario cuyo mandato se quiere revocar, en todo un complejo procedimiento, que se tiene que iniciar necesariamente con una participación por escrito a la autoridad electoral por parte de las organizaciones con fines políticos o las agrupaciones de ciudadanos debidamente inscritas, sobre “el inicio del procedimiento de convocatoria de referendo revocatorio del mandato”. (art. 17).

El escrito de participación del inicio del procedimiento conforme al artículo 16 de las Normas debe contener:

1. Nombre, apellido y cargo que ejerce el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, así como indicación de la fecha de la toma de posesión efectiva del mismo.
2. Nombre, apellido, cédula de identidad, fecha de nacimiento, nombre de la entidad o de la circunscripción electoral, domicilio y firma o, en su defecto, huella dactilar de los ciudadanos presentantes de la participación.
3. Objeto de la participación.
4. El número de lugares y su distribución por cada entidad federal en los cuales se recolectarán las firmas como respaldo de la solicitud de referendo.

Con este último requisito se estableció una limitación intolerable al derecho de petición, el cual en estos casos se debería poder ejercer en cualquier parte y forma siempre que sea después de que se cumpla la mitad del período del funcionario sujeto a revocación y obviamente, antes de que se presente la solicitud, y siempre que conste la manifestación de voluntad con la firma de la persona. Se trata de un derecho ciudadano que incluso puede ejercer el elector encontrándose fuera del país. Incluso la manifestación de voluntad podría manifestarse individualmente por los ciudadanos en forma auténtica ante Notario, en el país y en los Consulados en el exterior. Pero no; las Normas desde que se inicia el procedimiento prescriben que los que deben participar dicho inicio, tienen que indicar los lugares donde se recolectarán las firmas, es decir, donde los ciudadanos tienen que acudir para manifestar su derecho de peticionar. Un ciudadano residenciado en el exterior, por tanto, no podría ejercer su derecho de petición para solicitar la convocatoria de un referendo para la revocación del mandato de un funcionario, pero contradictoriamente si podría votar en el referendo respectivo conforme lo indica el artículo 51 de las Normas.

En todo caso, la participación de apertura del procedimiento debe ser revisada por un funcionario receptor, quién debe constatar inmediatamente que cumple con los requisitos antes indicados; debiendo observar si faltare cualquiera de los requisitos exigidos, a fin de que sean subsanar las omisiones (art. 17). Solo cuando la participación cumpla con los requisitos exigidos, el funcionario receptor debe entregar un recibo a los presentantes (art.18).

Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos anteriores, entonces las Normas exigen que, el Consejo Nacional Electoral en el plazo de dos días continuos siguientes dicté una Resolución de admisión del inicio del procedimiento (art. 19). El único supuesto en el cual las Normas prevén la posibilidad de negar la admisión del inicio del procedimiento, a fin de garantizar el ejercicio del derecho y de impedir fraude a la Constitución y la ley, es cuando las participaciones formuladas se presenten por organizaciones de ciudadanos que ostenten una manifiesta identificación o apoyo con el funcionario susceptible de revocación (art. 19).

c'. El apoderamiento estatal del proceso de recolección de firmas

Como se dijo, la firma de una solicitud o petición, cualquiera que sea su contenido, es un derecho ciudadano, de ejercicio personal. Ello sin embargo, en el caso de las peticiones para los referendos revocatorios, se ha convertido en un acto público a ser realizado en unos lugares predeterminados, en unas planillas preestablecidas, en unos días fijos y bajo la vigilancia del Estado. Por ello, lo primero que el Consejo Nacional Electoral debe hacer conforme a las Normas es dentro de los

veinte (20) días continuos siguientes, seleccionar a los ciudadanos que desempeñarán el papel de *observadores* de la recolección de firmas (art. 21).

Estos observadores del Consejo Nacional Electoral deben precisamente “observar” todo el proceso de recolección de firmas, y firmar las actas respectivas que deben levantarse. Las Normas disponen que “en caso de que en el día de la recolección de firmas faltaren los observadores del Consejo Nacional Electoral y sus suplentes, los agentes de recolección solicitarán el correspondiente reemplazo sin perjuicio de que el acta pueda levantarse con la firma de tres (3) testigos presentes en el acto de recolección” (art. 24). Estos observadores del Consejo Nacional Electoral, conforme al artículo 25 de la Normas, deben “limitarán su actuación a presenciar la recolección de firmas en los lugares destinados para ello y además a suscribir y elaborar el acta... con las observaciones pertinentes, si las hubiere”.

Por otra parte, en la fase preparatoria para la recolección de las firmas, los presentantes deben señalar al Consejo Nacional Electoral la lista de los *lugares y las fechas* en los cuales proyectan hacer la recolección de firmas, respecto de lo cual el Consejo Nacional Electoral debe “decidir lo conducente para establecer las condiciones de seguridad y logística correspondiente”. Agrega el artículo 23 que “Sin perjuicio de su recolección itinerante, el número de lugares que los presentantes aspiren establecer como sitios de recolección de firmas no podrá exceder de dos mil setecientos”.

Las firmas, por otra parte, sólo pueden recolectarse en las fechas establecidas en los centros de recolección establecidos para tal fin y en *planillas, debidamente numeradas y foliadas*, en las cuales sólo se permitirá la recolección de diez firmas (art. 21).

Estas planillas, que constituyen la solicitud de convocatoria del referendo revocatorio, conforme al artículo 22 de las Normas deben necesariamente contener:

1. Nombre, apellido y cargo que ejerce el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, así como indicación de la fecha de la toma de posesión efectiva del mismo.
2. Nombre, apellido, cédula de identidad, fecha de nacimiento, nombre de la entidad o de la circunscripción electoral, firma manuscrita original y huella dactilar, de los electores solicitantes de la convocatoria de referendo revocatorio de mandato, en forma legible.

Es inconcebible, por supuesto, que se exija estampar una huella dactilar para una petición ciudadana, lo que contraría las normas legales en materia de identificación que remiten a la Cédula de Identidad, y la posibilidad legal misma de hacerse representar en los procedimientos administrativos. La norma agrega, por otra parte, que “La solicitud de convocatoria de referendo es un acto personalísimo, por lo que no se admitirá poder de representación o autorización para firmar por otro”. Esta disposición también contraría las disposiciones del Código de Procedimiento Civil de aplicación supletoria en materia de procedimientos administrativos, y las de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sobre representación. No se puede negar a las personas, su derecho a ser representadas en un procedimiento administrativo de petición. El Consejo Nacional Electoral en realidad, confundió ilegalmente el ejercicio del derecho de petición con el derecho al sufragio o acto de votación en si mismo, el cual sí podría considerarse como ese acto “personalísimo”

que no admite la posibilidad de que se pueda ejercer a través de apoderados o representantes.

Por otra parte, la recolección de firmas sólo debe hacerse en un *lapso de cuatro (4) días* continuos en los lugares señalados por los presentantes y con la observación del Consejo Nacional Electoral; y a cada elector que firme la planilla, se le informará sobre el número de ésta y el renglón donde ha estampado su rúbrica a fin de garantizar el ejercicio de su derecho al reparo (art. 23).

Por último, el artículo 24 de las Normas dispone que al cierre de cada día de recolección de firmas, se levantará *acta original* y tres copias, en la cual se debe dejar expresa mención del lugar y fecha en que se inició y cerró el proceso de recolección de firmas, el número de planillas y su serial, el número de firmas recogidas ese día y los datos legibles de los observadores y de los agentes de recolección de los presentantes”; y en cuanto a la recolección de firmas para los agentes de recolección de firmas itinerantes el horario se estableció “de seis de la mañana a seis de la tarde, debiendo entregar las planillas el mismo día en un lapso que no exceda de las seis y treinta de la tarde”.

Las Normas imponen a los observadores y a los agentes de recolección de los presentantes la *obligación de firmar* el acta original y las copias, las cuales una vez firmadas, el original debe ser remitido al Consejo Nacional Electoral; y las copias se distribuirán así: una debe quedar en poder del agente de recolección; y la segunda y la tercera deben entregarse a cada uno de los observadores (art. 24). Estas actas, conforme al artículo 26 de las Normas, deben ser distribuidas por los observadores del Consejo Nacional Electoral de la siguiente forma:

1. Al cierre de cada día de recolección de firmas, las actas originales correspondientes a los lugares ubicados en el Distrito Metropolitano de Caracas, serán entregadas por los observadores en la Dirección de Correspondencia de la sede principal del Consejo Nacional Electoral.
2. Al cierre de cada día de recolección de firmas, las actas originales correspondientes a los lugares de recolección ubicados en los municipios cercanos a las capitales de los estados, serán entregadas por los observadores en las Oficinas Regionales Electorales de la entidad respectiva, con acuse de recibo.
3. En aquellos casos en los cuales los lugares de recolección estén ubicados en municipios lejanos de las capitales de los estados, los observadores se trasladarán al cierre del último día de recolección a la Oficina Regional Electoral de la entidad respectiva y entregarán las actas con acuse de recibo.

En definitiva, es imposible concebir mayor control estatal para el ejercicio de un derecho de petición.

Además, para asegurar aún más la autenticidad del procedimiento, las Normas establecen que “sin excepción las planillas de recolección de firmas quedarán en posesión y bajo la custodia de los agentes de recolección, los cuales quedarán obligados a consignar al Consejo Nacional Electoral las planillas en blanco que no hayan sido utilizadas”.

d'. *La verificación de los requisitos y el rechazo de firmas*

Las organizaciones con fines políticos o las agrupaciones de ciudadanos que promovieron la iniciativa, deben consignar las planillas firmadas ante el Consejo Nacional Electoral, el cual debe entonces proceder "a efectuar la verificación de los requisitos previstos en el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela" (art. 27). Por tanto, sólo los requisitos establecidos en dicha norma constitucional deben ser los que han de verificarse, y ellos sólo son, básicamente, la inscripción de los electores firmantes en el registro electoral.

A tal efecto, el artículo 28 de las Normas dispone que en un plazo no mayor de treinta días continuos contados a partir de la presentación de las planillas, el Consejo Nacional Electoral debe proceder a la verificación de los datos de los electores contenidos en la solicitud de convocatoria, de acuerdo al siguiente procedimiento:

1. Se transcribirán los datos correspondientes a la cédula de identidad, nombres, apellidos y fecha de nacimiento de los solicitantes de la convocatoria.
2. Los datos de los solicitantes serán confrontados con los datos del Registro Electoral, a los fines de establecer su condición de elector en la circunscripción correspondiente.
3. Del proceso de validación se discriminará entre cantidad y porcentaje de solicitantes validados, aceptados y rechazados.
4. Una vez realizada la transcripción, se procederá a verificar si las firmas y datos que contienen las planillas son fidedignos de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 29 de las presentes normas. La revisión abarcará la totalidad del número de planillas presentadas al Consejo Nacional Electoral.

De acuerdo con el artículo 29 de las Normas, las firmas o solicitudes *no se considerarán fidedignas y en consecuencia se estimarán como solicitudes inválidas*, en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Si existe incongruencia entre el nombre, apellido, fecha de nacimiento y cédula de identidad del firmante.
2. Si el firmante no está inscrito en la circunscripción electoral correspondiente al referendo de que se trate.
3. Si la firma no es manuscrita.
4. Si la firma es producto de fotocopias o cualquier otro medio de reproducción.
5. Si se determina que más de una firma proviene de la misma persona.

Debe observarse, que conforme a esta norma, no se considerarán fidedignas y en consecuencia se estimarán como solicitudes inválidas cuando las firmas no sean manuscritas por el solicitante. Nada se indica en las Normas respecto de que los datos de identificación (nombre y apellido y número de cédula) deban ser manuscritos de puño y letra de los solicitantes, por lo que si éstos se estamparon por otra persona no puede considerarse la firma como no fidedigna e inválida.

Ahora bien, con fecha 20 de noviembre de 2003, el Consejo Nacional Electoral dictó la Resolución N° 031120-794, contentiva de las "Normas sobre los criterios de validación de las firmas y de las planillas de recolección de firmas para los procesos de referendo revocatorio de mandatos de cargos de elección popular", en la cual se fijaron los siguientes criterios:

a). A los fines de la verificación de las firmas, sólo se considerarán fidedignas aquellas rúbricas que se encuentren recogidas en las Planillas para la Recolección de Firmas debidamente numeradas y seriadas expedidas por el Consejo Nacional Electoral (art. 1).

b) Conforme al artículo 3 de las Normas sobre los criterios, se estableció que una firma no se considerará válida en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Cuando no contenga por lo menos uno de los nombres y uno de los apellidos; no contenga el número de cédula de identidad y de la fecha de nacimiento o si los datos antes indicados son ilegibles.
2. Cuando carezca de la firma o de la huella dactilar del elector.
3. Cuando el renglón en el cual está estampada la firma y la huella dactilar presenta tachaduras o enmendaduras o la huella haya sido estampada indebidamente, según criterios técnicos.
4. Cuando los datos y las firmas aparezcan repetidas, caso en el cual quedarán todas invalidadas.
5. Cuando las huellas hayan sido superpuestas totalmente, y no en forma tangencial o unidas por los extremos de los bordes.

c) Conforme al artículo 4 de las "Normas sobre criterios" no se considerarán válidas las Planillas de Recolección de Firmas que adolezcan de las siguientes omisiones:

1. Cuando la Planilla no contenga el nombre, apellido y la indicación del cargo que ejerce el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, así como la Entidad Federal o Circunscripción Electoral de que se trate.
2. Cuando el número de la Planilla entregada por el Observador del Consejo Nacional Electoral al Agente de Recolección no coincida con los números contenidos en la base de dato elaborada por el Consejo Nacional Electoral.
3. Cuando los datos del funcionario cuyo mandato se pretenda revocar que aparecen en la Planilla no coincidan con el destino de las Planillas que fueron entregadas para tal fin por el Observador del Consejo Nacional Electoral al Recolector de Firmas mediante la respectiva Acta de Entrega.
4. Cuando el número de la Planilla no aparece reflejado en el Acta del Cierre del mismo día en el cual fue entregada al Agente de Recolección por parte del Observador del Consejo Nacional Electoral.
5. Cuando el número de la Planilla de carácter itinerante no aparece reflejado en el Acta del Cierre del mismo día en el cual le fue entregada al Agente de Recolección por parte del Observador del Consejo Nacional Electoral.
6. Cuando la Planilla de Recolección de Firmas presente evidencias de haber sido borrada alterando los elementos de seguridad, tales como el tramado o el serial de la Planilla.
7. Cuando esté mutilada de tal manera que afecte la inteligibilidad de los datos recogidos en la misma.

Ahora bien, como consecuencia de la verificación, el órgano encargado del Poder Electoral debe elaborar un informe a los efectos de ser sometido a la consideración del Directorio del Consejo Nacional Electoral, en el cual conforme a los

ordinales 5 y 6 del artículo 28 de las Normas, se debe dejar constancia de “si el porcentaje de los solicitantes aceptados es mayor o igual al porcentaje de los electores previsto en el artículo 72 de la Constitución”; o “si efectuada la validación, la solicitud no cumpliera con el porcentaje exigido por el artículo 72 de la Constitución”. El Directorio del Consejo Nacional Electoral aprobará o rechazará el informe presentado en los dos días siguientes cumplida como sea la verificación (art. 29).

Debe observarse que esta disposición excede la potestad que puede tener el Consejo Nacional Electoral. Este no tiene por tanto potestad discrecional alguna en la materia: si se cumplen los requisitos, el informe tiene que ser aprobado, no pudiendo ser rechazado. Ello había sido clarificado por la Sala Constitucional en su citada sentencia de fecha 5 de junio de 2002 (Caso: *Sergio Omar Calderón Duque y William Dávila*), al establecer que el artículo 72 de la Constitución, no deja margen alguno “de discrecionalidad que autorice al Consejo Nacional Electoral a emitir pronunciamiento alguno sobre el mérito o conveniencia de la solicitud formulada”, agregando que:

una vez que el Consejo Nacional Electoral verifica el cumplimiento irrestricto de las condiciones mencionadas *ut supra* -referentes a que haya transcurrido, al menos, la mitad del período para el cual se había elegido al funcionario o funcionaria, y que un número no inferior del veinte por ciento (20%) de los electores inscritos en el Registro Electoral en la correspondiente circunscripción así lo pidiesen-, y por ende, declare que las mismas se encuentran satisfechas, correspondería a dicho órgano comicial convocar al referéndum revocatorio solicitado, fijando la oportunidad de su celebración, y organizando, dirigiendo y supervisando los comicios correspondientes.

El artículo 31 de las Normas dispone que el Consejo Nacional Electoral debe publicar en al menos un medio impreso de circulación nacional los resultados del proceso de validación a que se refiere el numeral 3 del artículo 28 (cantidad y porcentaje de solicitantes validados, aceptados y rechazados) mediante la mención de los números de cédula de identidad de los solicitantes del referendo. En el plazo de cinco días continuos siguientes a la publicación, “el elector firmante que fuera rechazado, podrá acudir personalmente ante el Consejo Nacional Electoral, a los fines de subsanar cualquier error material en que haya incurrido la Administración Electoral durante la verificación de sus datos. En caso contrario, quedará firme su rechazo. Asimismo, el elector que alegue que no firmó la planilla, podrá acudir al Consejo Nacional Electoral a los fines de solicitar su exclusión inmediata del cómputo de las firmas. En ambos supuestos, el Consejo Nacional Electoral publicará el formato de las comunicaciones mediante las cuales los electores harán sus solicitudes”.

- c. *Las vicisitudes de la petición de convocatoria a referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República: “El Reafirmazo” de noviembre de 2004 y su desconocimiento por el Poder Electoral*

Una vez dictadas las Normas antes reseñadas de 23 de septiembre de 2003, y a pesar de su carácter extremadamente limitante para el ejercicio del derecho de petición, organizaciones políticas de oposición formularon ante el Consejo Nacional Electoral la participación correspondiente sobre el inicio del procedimiento para la solicitud de revocatoria del mandato del Presidente de la República conocida como

el Reafirmazo. El Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución N° 031015-529 de fecha 15 de octubre de 2003 fijó como fecha para efectuar la recolección de firmas relativas a la solicitud para la convocatoria, el día 28 de noviembre de 2003, con un plazo de cuatro días hasta el día 1° de diciembre de ese año. A tal efecto, el Consejo Nacional Electoral publicó en la prensa la información sobre los Centros de recolección de firmas¹³⁹².

Después de cumplirse todas las formalidades y los muy engorrosos requisitos que conforman el procedimiento para la obtención de firmas, antes de que terminara el plazo para ello ya el Presidente de la República calificaba el proceso como un “megafraude”¹³⁹³. En todo caso, las organizaciones promotoras de la solicitud, anunciaron haber consignado el 19 de diciembre de 2003 ante el Consejo Nacional Electoral un total de planillas con 3.467.050 firmas¹³⁹⁴. Aún antes de la consignación de las firmas, sin embargo, se había iniciado una polémica en el seno del Consejo Nacional Electoral sobre los criterios, no para validarlas sino para anularlas, y si ello se refería a las firmas o a las planillas¹³⁹⁵. Sólo fue en la segunda semana de enero de 2004 cuando se comenzó a realizar la verificación de las firmas, mediante un instructivo relativo a la validación de planillas y actas¹³⁹⁶. El excesivo formalismo que comenzó a aplicarse en la revisión fue advertido por los observadores internacionales¹³⁹⁷; y el 7 de febrero de 2004 uno de los Ministros del Poder Ejecutivo ya indicaba la necesidad de invalidar muchas firmas, lo que fue protestado por miembros del Poder Electoral considerando las declaraciones como irrespeto a la autonomía de dicho Poder¹³⁹⁸.

En todo caso, en materia de validación de las firmas y planillas, para el 9 de febrero de 2004, la discusión en el propio Consejo Nacional Electoral comenzó a centrarse sobre las objeciones que se habían formulado respecto de las planillas con firmas en las cuales los nombres y apellidos de las personas firmantes y sus números de cédulas de identidad, se habían escrito en caligrafía similar por personas distinta. En las Normas que regían el procedimiento de verificación y validación nada se decía al respecto, y más bien lo único que se exigía fuera manuscrita era la firma (art. 29,3) pero no los datos de identificación (nombre, apellido y número de cédula de identidad), respecto de los cuales no se exigía que fueran de puño y letra de los peticionantes¹³⁹⁹. Por ello, en medio de denuncias varias¹⁴⁰⁰, los observadores

1392 Véase por ejemplo, *El Nacional*, Caracas 27-11-200, p. A-7; *El Nacional*, Caracas 30-11-200, p. A-9.

1393 Véase *El Nacional*, Caracas 01-12-2003, p. A-4, y en particular, las declaraciones sobre ello de Cesar Gaviria, Secretario General de la OEA. Miembros del Consejo Nacional Electoral, en respuesta, solicitaban que cualquier denuncia se presentara ante el organismo. *Idem*. Véase la declaración del Presidente del Consejo Nacional Electoral en *El Nacional*, Caracas 01-12-2003, p. A-4,

1394 Véase *El Nacional*, Caracas 17-12-2003, p. A-1 y A-4. Véase también *El Nacional*, Caracas 19-12-2003, p. A-2.

1395 Véase *El Nacional*, Caracas 13-12-2003, p. A-1; *El Nacional*, Caracas 16-12-2003, p. A-2

1396 Véase *El Nacional*, Caracas 09-01-2004, p. A-3; *El Nacional*, Caracas 13-01-2004, p. A-2.

1397 Véase las observaciones de los representantes del Centro Carter y de la OEA en *El Nacional*, Caracas 03-02-2004, p. A-1.

1398 Véase en *El Nacional*, Caracas 08-01-2004, p. A-2.

1399 Solamente en unas “Normas para Regular las Actividades de los Observadores del Consejo Nacional Electoral en la Recolección de Firmas y de los Agentes de Recolección de

internacionales en el proceso advertían, con razón, que el Consejo Nacional Electoral en el proceso de verificación de las firmas, debía privilegiar la voluntad del firmante sobre los tecnicismos¹⁴⁰¹. Ello por lo demás es lo que derivaba del principio del Estado de Justicia, que conforme al artículo 26 de la Constitución debe ser “sin formalismos”.

Pero para el 17 de febrero de 2004, ya la prensa anunciaba que de las casi 3 millones y medio de firmas entregadas respaldando la petición de convocatoria de un referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República, sólo algo más de un millón de firmas no tenían observaciones¹⁴⁰²; y a la vez, que se había intentado ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia una acción de amparo para proteger el derecho a la participación política contra el supuesto criterio de validación sobrevenido que se anunciaba respecto de las planillas de firmas donde los datos de identificación de los firmantes se habían escrito con la misma caligrafía¹⁴⁰³. El 20 de febrero de 2004 ya el Presidente del Consejo Nacional Electoral anunciaba sobre la objeción que se habían formulado a 213.190 planillas, de las cuales 148.190 era por presentar similar caligrafía¹⁴⁰⁴.

Entre el 21 y 23 de febrero de 2004 se discutió en el Consejo Nacional Electoral sobre un “instructivo” que debía guiar el trabajo del Comité Técnico Superior mediante el cual se formalizaría el rechazo de las planillas con similar caligrafía (planillas planas) que afectaba 148.000 planillas, pero el mismo no pudo ser aprobado¹⁴⁰⁵ hasta el día 24 de febrero de 2004¹⁴⁰⁶ en una votación de tres a dos. Al día

Firmas de los Presentantes de las solicitudes de Convocatorias de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular” (Resolución N° 031030-74 de 30-10-2003) se disponía que los observadores debían “Entregar a los firmantes formato en el cual estos mismos plasmarán, con base a la información que le suministre el Agente de Recolección de Firmas, los datos de la Planilla de Recolección de Firmas en la cual han manifestado su voluntad” (art. 4). Véase el reportaje de Alfredo Meza, *El Nacional*, Caracas 09-02-2004.

1400 Véase las declaraciones del Diputado Carlos Berrisbetia, denunciando que “se está gestando un fraude con la anulación de las planillas tipo planas” en *El Nacional*, Caracas 09-02-2004, p. A-2.

1401 Véase las declaraciones de los representantes del Centro Carter y de la OEA, en *El Nacional*, Caracas 14-02-2004, p. A-2

1402 Véase *El Nacional*, Caracas 17-02-2004, p. A-1 y A-2

1403 Véase las declaraciones Enrique Ochoa Antich, accionante del amparo, en *El Nacional*, Caracas 17-02-2004, p. A-2. Véase la información sobre el criterio de la Consultoría Jurídica del Consejo Nacional Electoral en *El Nacional*, Caracas 19-02-2004, p. A-1.

1404 Reconocía, además, que si bien el tema de las “planillas planas” no estaba contemplado en las Normas, se trataba de “hechos sobrevenidos que provocan duda que debe resolver el directorio”. Véase reportaje de Marianela Palacios, *El Nacional*, Caracas 20-02-2004, p. A-2.

1405 Véase *El Universal*, Caracas 21-02-2004, p. 1-1; *El Universal*, Caracas 22-02-2004, p. 11-1; *El Nacional*, Caracas 24-02-2004, p. 1-3.

1406 Según lo informó el periodista Alfredo Meza, había triunfado la propuesta “que sostenía que era una violación de la norma que los agentes que recogieron las firmas transcribieran el nombre y el número de cédula de los participantes, por lo que había que colocar en observación todas aquellas rúbricas que se derivaron de esa mecánica”. *El Nacional*, Caracas 25-02-2004, p. A-2. La “norma” sin embargo, no aparece en Resolución alguna del Poder Electoral y sólo se adoptaría *ex post facto* en un “Instructivo” el día 24-02-2004, denominado “Instructivo sobre el tratamiento por el Comité Técnico Superior de las Firmas de Caligrafía Similar o Renglones de Planillas Llenadas por la misma Persona”, el

siguiente, el Vicepresidente de la República se apresuró a señalar que la decisión adoptada era “impecable desde el punto de vista jurídico y procedimental”, y el Ministro de la Defensa diría que la haría respetar¹⁴⁰⁷.

Los dos miembros del Consejo Nacional Electoral que habían salvado su voto en la decisión adoptada, destacaron la crisis institucional que se había abierto en el Cuerpo con la decisión. Uno de ellos expresó que “Aquí no se están respetando las normas establecidas. El nuevo criterio de planillas planas no estaba en las normas. Choca contra todo lo que estaba establecido. Es un grave golpe el que se ha dado al referendo revocatorio”¹⁴⁰⁸; la otra rectora miembro del Consejo “consideró la decisión como una abierta violación de la Constitución y de las normas del referéndum revocatorio aprobadas por el directorio. ‘Se ha confundido el acto personalísimo que establecen las normas con la transcripción de datos. La normativa decía que sólo la firma y la huella. La manifestación de la voluntad debe respetarse”¹⁴⁰⁹.

En todo caso, con la decisión tomada se terminaba de confiscar el derecho ciudadano a la participación política mediante la solicitud de convocatoria de un referendo revocatorio. El día 28 de febrero ya se leía en la prensa un “aviso” del Consejo Nacional Electoral donde informaba “en relación con las solicitudes del referéndum revocatorio” que “Tu firma será reconocida en los siguientes casos: A) Cuando llenaste legalmente tus datos de identidad con tu puño y letra, firmaste y colocaste tu huella dactilar”¹⁴¹⁰, con lo que se formulaban normas de invalidación de firmas que no estaban en vigencia para cuando se inició el procedimiento, aplicándoselas, además, retroactivamente.

El proceso confiscatorio del derecho ciudadano concluyó con la adopción de la Resolución N° 040302-131 del Consejo Nacional Electoral de 2 de marzo de 2004¹⁴¹¹, en la cual el organismo hizo “del conocimiento público que en el procedimiento revocatorio iniciado en relación con el ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, Presidente de la República, la actividad de verificación de las solicitudes y firmas adelantada por este Poder Electoral”, había arrojado los siguientes “resultados preliminares”:

- a) 388.108 planillas procesadas sometidas a la verificación física por el Organismo.
- b) 7.297 planillas vacías y/o inutilizadas en la jornada de recolección de firmas.
- c) 39.060 planillas invalidadas en razón del incumplimiento de las “Normas sobre los Criterios de Validación de las Firmas y de las Planillas de recolección de

cual tampoco fue publicado ni en Gaceta Oficial ni siquiera en la página web del Consejo Nacional Electoral. Véase las referencias al “Instructivo” en la sentencia de la Sala Electoral N° 24 del 15-032994, en la cual suspendió los efectos de dicho Instructivo.

1407 Véase *El Nacional*, Caracas 26-02-2004, p. A-6

1408 Véase lo expresado por Ezequiel Zamora al periodista Alfredo Meza en *El Nacional*, Caracas 25-02-2004, p. A-2.

1409 Véase lo expresado por Sobella Mejías, en *El Nacional*, Caracas 25-02-2004, p. A-2.

1410 Véase en *El Nacional*, Caracas 28-02-2004, p. A-9; *El Nacional*, Caracas 29-02-2004, p. A-11.

1411 Véase en *El Nacional*, Caracas 03-02-2004, p. A-2. La Resolución se publicó en la página web del Consejo Nacional Electoral, indicándose erradamente como fecha de la misma el “8 de enero de 2004”, cuando al final del texto se afirma que fue aprobada el 02-03-2004.

firmas para los procesos de Referendo Revocatorio de Mandatos de Cargos de Elección Popular”, en especial, “los numerales 2; 3; 4 y 5”.

Se entiende que los numerales citados son los del artículo 29 de las citadas Normas que establecen que las firmas o solicitudes *no se considerarán fidedignas y en consecuencia se estimarán como solicitudes inválidas*, en cualquiera de los siguientes supuestos:

2. Si el firmante no está inscrito en la circunscripción electoral correspondiente al referendo de que se trate; 3. Si la firma no es manuscrita; 4. Si la firma es producto de fotocopias o cualquier otro medio de reproducción; 5. Si se determina que más de una firma proviene de la misma persona.

d) 3.086.013 solicitudes procesadas del universo de planillas validadas según actas.

e) 1.832.493 solicitudes validadas para la convocatoria del referendo revocatorio.

f) 143.930 solicitudes rechazadas en razón del Registro Electoral (no inscritos; menores de edad; extranjeros; fallecidos; inhabilitación electoral e incongruencia de datos de la solicitud con el registro).

g) 233.573 solicitudes rechazadas en razón del artículo 3 y los numerales 1, 6 y 7 de las “Normas sobre los Criterios de Validación de las Firmas y de las Planillas de recolección de firmas para los procesos de Referendo Revocatorio de Mandatos de Cargos de Elección Popular”, ratificadas por la opinión unánime de los cinco supervisores del Comité Técnico Superior.

En cuanto al artículo 3 de las Normas sobre criterios que se cita en este literal, el mismo establece que *“no se considerarán válidas las Planillas”* de Recolección de Firmas que adolezcan de las siguientes omisiones:

1. Cuando la Planilla no contenga el nombre, apellido y la indicación del cargo que ejerce el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, así como la Entidad Federal o Circunscripción Electoral de que se trate; 2. Cuando el número de la Planilla entregada por el Observador del Consejo Nacional Electoral al Agente de Recolección no coincida con los números contenidos en la base de dato elaborada por el Consejo Nacional Electoral. 3. Cuando los datos del funcionario cuyo mandato se pretenda revocar que aparecen en la Planilla no coincidan con el destino de las Planillas que fueron entregadas para tal fin por el Observador del Consejo Nacional Electoral al Recolector de Firmas mediante la respectiva Acta de Entrega. 4. Cuando el número de la Planilla no aparece reflejado en el Acta del Cierre del mismo día en el cual fue entregada al Agente de Recolección por parte del Observador del Consejo Nacional Electoral; 5. Cuando el número de la Planilla de carácter itinerante no aparece reflejado en el Acta del Cierre del mismo día en el cual le fue entregada al Agente de Recolección por parte del Observador del Consejo Nacional Electoral. 6. Cuando la Planilla de Recolección de Firmas presente evidencias de haber sido borrada alterando los elementos de seguridad, tales como el tramado o el serial de la Planilla. 7. Cuando esté mutilada de tal manera que afecte la inteligibilidad de los datos recogidos en la misma”.

En cuanto a los “numerales 1, 6 y 7” que se citan en la Resolución, se presumen que son los del artículo 4 de las “Normas sobre criterios” que establece que *“no se considerarán válidas las Planillas”* de Recolección de Firmas que adolezcan de las siguientes omisiones:

1. Cuando la Planilla no contenga el nombre, apellido y la indicación del cargo que ejerce el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, así como la Entidad Federal o Circunscripción Electoral de que se trate. 6. Cuando la Planilla de Recolección de Firmas presente evidencias de haber sido borrada alterando los elementos de seguridad, tales como el tramado o el serial de la Planilla. 7. Cuando esté mutilada de tal manera que afecte la inteligibilidad de los datos recogidos en la misma.

h) 876.017 solicitudes se colocaron “bajo observación, calificadas por la opinión unánime de los cinco supervisores del Comité Técnico Superior, susceptibles de ser ratificadas por la vía del reparo, en razón de constituir solicitudes o firmas de similar caligrafía, de acuerdo a lo previsto en el artículo 31, Capítulo V, de las Normas para regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular, instrumento publicado en la *Gaceta Electoral* N° 181, de fecha 20 de noviembre de 2003”.

Esta norma del artículo 31 que se cita en este literal, sin embargo, a diferencia de los anteriores literales de la Resolución, no es ni puede ser el fundamento o causa de la decisión que contiene, pues en la norma lo que regula es la consecuencia de la invalidación y no su causa. Allí lo que se establece, en efecto, es el procedimiento de los “reparos” así:

El Consejo Nacional Electoral publicará en al menos un medio impreso de circulación nacional los resultados del proceso de validación a que se refiere el numeral 3 del artículo 28 mediante la mención de los números de cédula de identidad de los solicitantes del referendo.

En el plazo de cinco días continuos siguientes a la publicación, el elector firmante que fuera rechazado podrá acudir personalmente ante el Consejo Nacional Electoral, a los fines de subsanar cualquier error material en que haya incurrido la Administración Electoral durante la verificación de sus datos. En caso contrario, quedará firme su rechazo.

Asimismo, el elector que alegue que no firmó la planilla, podrá acudir al Consejo Nacional Electoral a los fines de solicitar su exclusión inmediata del cómputo de las firmas.

En ambos supuestos, el Consejo Nacional Electoral publicará el formato de las comunicaciones mediante las cuales los electores harán sus solicitudes.

Como puede apreciarse de lo antes expuesto, la Resolución N° 040302-131 del Consejo Nacional Electoral de 2 de marzo de 2004 en su último literal g) era completamente ilegal, por carecer de motivación al no indicar el motivo o fundamento legal de la misma, pues el Consejo no indicó con base en cuál norma jurídica decidió pasar 876.017 peticiones o solicitudes de convocatoria de referendo revocatorio al procedimiento de reparo, el cual sólo se aplicaba como resultado del proceso de validación de firmas cuando se las considerara que no son válidas. El único motivo que se indicó en la Resolución para colocar “bajo observación” las peticiones susceptibles de ser ratificadas por la vía del reparo, era que constituían “solicitudes o firmas de similar caligrafía”. Como se ha dicho, este hecho no aparecía en norma alguna reguladora de los procesos de referendo revocatorio. La Resolución, por tanto, estaba viciada de inmotivación por ausencia de fundamentos de derecho y, por tanto, de ausencia de base legal. Por supuesto, además la Resolución era inconstitucional por violar el derecho constitucional a la participación política y vio-

lar el derecho constitucional al debido proceso que rige también para los procedimientos administrativos, al violentar el principio de la presunción de inocencia e invertir la carga de la prueba. El principio de la progresividad que conforme al artículo 19 de la Constitución debe regir en materia de derechos constitucionales exigía, al contrario, interpretar las normas a favor del ejercicio del derecho a la participación política y no para negarlo. La Resolución violaba, además, los principios más elementales del procedimiento administrativo, como los de la buena fe y de la confianza legítima,

Por lo demás, debe observarse que los propios observadores internacionales que estuvieron presentes en el transcurso de todo el procedimiento, sobre este último literal de la resolución expresaron lo siguiente:

Hemos tenido algunas discrepancias con el CNE sobre criterios utilizados en el proceso de validación. En el caso de las planillas planas, en el que los datos del firmante, aunque no las firmas, fueron aparentemente llenadas con una caligrafía similar, no compartimos el criterio de separar esas firmas para que sean ratificadas por el ciudadano; esta decisión podría cambiar el resultado final del procesos¹⁴¹².

Y en efecto, la Resolución adoptada lo cambió todo. Terminó de confiscar el derecho ciudadano a formular una petición para la convocatoria de un referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República. Los solicitantes de la convocatoria del referendo informaron habían consignado 3.467.050 firmas; el Consejo Nacional Electoral admitía en su Resolución que después del proceso de validación, existían 1.832.493 solicitudes validadas para la convocatoria del referendo revocatorio. Si a esa cifra se le sumaban las 876.017 firmas que se colocaron bajo observación, el total era de 2.708.510 firmas. Para solicitar el referendo revocatorio en el caso del Presidente de la República¹⁴¹³ bastaban 2.405.856 de firmas. La Resolución había cambiado todo: con ella se le había confiscado a los ciudadanos su derecho ciudadano a solicitar o formular una petición para convocar un referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República. Nada menos se podía esperar de un Poder Electoral secuestrado por el poder político, a través de decisiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Sí. La Resolución había cambiado todo: llevó al país a una situación de violencia generalizada nunca antes conocida, precisamente porque el ciudadano sintió que le había sido impunemente arrebatado su derecho.

- d. *La confiscación de las solicitudes de “El Reafirmazo” al exigirse la “ratificación” de parte de las peticiones en un impreciso procedimiento de “reparo”*

El Consejo Nacional Electoral, en su Resolución N° 040302-131 del 2 de marzo de 2004, indicó que había recibido de las organizaciones promotoras del referendo revocatorio presidencial, 388.108 planillas las cuales fueron “procesadas sometidas a la verificación física por el Organismo”. Si estas planillas hubieran tenido 10 firmas cada una, el número de solicitudes para la convocatoria del refe-

1412 Véase en *El Nacional*, Caracas, 02-03-2004, p. A-2

1413 El Presidente de la República, fue electo en 2000 con 3.757.774 votos.

rendo revocatorio del mandato del Presidente de la República hubiera sido de 3.881.080 peticiones. Pero la Asociación Civil Súmate que coordinó el proceso de la obtención de las firmas y todos los aspectos técnicos que rodearon su procesamiento, informó que se habían entregado al Consejo Nacional Electoral, 388.400 planillas, en las cuales, como antes se ha dicho, había 3.448.747 solicitudes, de las cuales la propia Asociación Súmate reconocía que 407.310 no cumplían con los criterios originales que habían sido establecidos para la validación de las firmas. Ello significa que los promotores de la convocatoria del referendo revocatorio presidencial habrían consignado ante el Consejo Nacional Electoral, 3.041.437 solicitudes¹⁴¹⁴. El Consejo Nacional Electoral, en cambio, en su Resolución estimó que de las solicitudes presentadas, 740.237 eran las que no cumplían con los mencionados criterios originales; y adicionalmente, sin apearse a los criterios originales establecidos para la validación, determinó que 876.017 solicitudes “pasaban a observación”, es decir, no se aceptaban, por presentar los datos sobre identidad de los solicitantes “caligrafía similar”, exigiendo sobre las mismas que fueran “reparadas”, es decir, que los firmantes acudieran ante los centros que se establecerían, en los días precisos para ello, a ratificar sus firmas o a objetarlas.

Esto, en efecto, desde el 28 de febrero de 2004, es decir, varios días antes de que la Resolución fuera aprobada por el Consejo Nacional Electoral, era lo que el mismo organismo ya anunciaba en “Avisos” publicados en la prensa. En ellos, como se ha dicho antes, se afirmaba que *sólo serían reconocidas las firmas* de los solicitantes, cuando éstos hubieran llenado “legalmente los datos de identidad con tu puño y letra, firmaste y colocaste tu huella dactilar”, o cuando las personas hubieran sido “asistidos para llenar la planilla con tus datos, debido a algún impedimento y quedó constancia de ello”. El no “reconocimiento” de las firmas conforme a esos criterios, significaba que las mismas entonces pasarían a “observación”; y entonces:

- 2) En el supuesto de que tu firma haya pasado a observación, por errores en los recolectores al no cumplir con las Normas de Referendo, éstos podrán ser subsanados en las jornadas de reparación a realizarse próximamente, de acuerdo al Artículo 31 de las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios, si acudes personalmente al centro de reparo para tal fin.
- 3) En el supuesto de que tus datos de identificación aparezcan en las planillas, sin que ésta haya sido tu voluntad o no firmaste, igualmente podrás acudir a las jornadas de reparación para solicitar ser excluido automáticamente de la solicitud de referendo¹⁴¹⁵.

Esto fue, precisamente, lo que luego “decidió” o ratificó el Consejo Nacional Electoral en su Resolución, al indicar que:

SEGUNDO: El Consejo Nacional Electoral participa a la colectividad la próxima publicación, en los medios masivos de comunicación, del total de números de cédula de identidad de los firmantes participantes en el presente procedimiento revocatorio, con indicación de su condición a los fines de que los ciudadanos expresen su voluntad en la

1414 Véase “Comunicado” de la Asociación Civil Súmate, en *El Nacional*, Caracas 05-03-2004, p. A-17

1415 Véase en *El Nacional*, Caracas 28-02-2004, p. A-9.

siguiente fase del procedimiento previsto en el artículo 31, Capítulo V, de las Normas para regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular, instrumento publicado en la *Gaceta Electoral* N° 181, de fecha 20 de noviembre de 2003.

Esta decisión del organismo electoral, adoptada después de que una gran marcha de protesta organizada por la oposición el día 27 de febrero de 2004, precisamente en defensa de las firmas y solicitudes consignadas, fuera brutalmente reprimida por las fuerzas de seguridad del Estado, aún antes de que se pretendiera entregar un documento en la reunión de Presidentes del “Grupo de los 15” en Caracas¹⁴¹⁶; fue precisamente la que originó una ola de protestas cívicas generalizadas en todo el país¹⁴¹⁷, la mayoría de ellas de carácter espontáneo. Estas fueron de nuevo y en forma continuada, brutalmente reprimidas por la Guardia Nacional, en una forma nunca antes vista en el país (por la nueva tecnología de represión existente y por el odio demostrado por la fuerza pública en la represión), originando detenciones ilegales y violaciones generalizadas a los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad personales¹⁴¹⁸. La protesta contra la brutal represión fue nacional¹⁴¹⁹ y mundialmente¹⁴²⁰ expresada, y el 6 de marzo de 2004 se efectuó en Caracas una extraordinaria y multitudinaria manifestación de rechazo contra la represión del gobierno¹⁴²¹.

Sin embargo, el secuestro del Poder Judicial por el poder político que ha ocurrido en Venezuela desde 1999¹⁴²², llevó con razón a Pedro Nikken, ex Presidente y Consejero Permanente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a dudar que el Estado venezolano cumpliera con su “deber de investigar, juzgar y sancionar los excesos en la represión de las más recientes manifestaciones públicas contra la obstaculización del referéndum revocatorio del mandato del presidente Hugo Chávez, los cuales han generado homicidios, torturas y detenciones arbitrarias”¹⁴²³. El secuestro del Poder Judicial en Venezuela había sido de tal naturaleza, que cuando dos juezas penales dieron libertad a algunos detenidos en las manifestaciones de protesta (el principio procesal penal vigente en el país es el derecho a ser juzgado en libertad, siendo la excepción la privación de la libertad del procesado) fueron

1416 Véase *El Nacional*, Caracas 28-02-2004, p. A-1 y A-2. Dos semanas antes, otra multitudinaria marcha de la oposición con el mismo fin se había realizado en Caracas, véase *El Universal*, Caracas, 15-02-2004, p. 1-1; *El Nacional*, Caracas, 1-02-2004, p. A-1.

1417 Véase por ejemplo, *El Universal*, Caracas, 28-02-2004, p. 1-1; *El Nacional*, Caracas 01-03-2004, p. A-1; *El Nacional*, Caracas, 02-03-2004, p. A-1.

1418 Véase *El Nacional*, Caracas 04-03-2004, p. A-1; *El Nacional*, Caracas, 06-03-2004, p. A-1.

1419 Véase por ejemplo la declaración de los decanos de las facultades de derecho y miembros de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en *El Nacional*, Caracas 06-03-2004, p. A-4.

1420 Véase por ejemplo la manifestación de la Sociedad Internacional para los Derechos Humanos, firmada entre otros por los Presidentes de Polonia, Lituania y República Checa, Lech Walesa, Vitautas Landsbergis y Vaclav Havel. Véase en *El Nacional*, Caracas 06-03-2004, p. A-2.

1421 Véase *El Nacional*, Caracas, 07-03-2004, pp. A-1; A-2; A-3

1422 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, UNAM, México 2002, pp. 224 y ss. y 395 y ss.

1423 Véase en *El Nacional*, Caracas, 05-03-2004, p. A-2.

inmediatamente destituidas por el Tribunal Supremo de Justicia, sin respetarse, por supuesto el derecho al debido proceso, lo que originó nuevas protestas públicas¹⁴²⁴ y jurídicas¹⁴²⁵.

La decisión del Consejo Nacional Electoral, en todo caso, era un acto administrativo definitivo, cuya revisión, si bien lo plantearon en una u otra forma diversos sectores de la oposición¹⁴²⁶, parecía difícil que fuera el propio Consejo Nacional Electoral el que fuera a reformarlo, salvo por lo que se refería a la “flexibilización” del procedimiento de “reparo” de las firmas que habían sido colocadas en “observación”¹⁴²⁷, con el objeto, entre otros factores, de que el referido procedimiento de “reparo” no se convirtiera en un “tercer firmazo con menos posibilidades y con menos días”¹⁴²⁸.

Ahora bien, siendo la decisión del Consejo Nacional Electoral un acto administrativo definitivo, el mismo estaba sujeto a impugnación por ante la Jurisdicción contencioso electoral, es decir, por ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, por lo que un nuevo frente de lucha se abría por el control de la decisión judicial por parte del poder político. La Sala Electoral, en efecto, conocería de un recurso de nulidad con pretensión de amparo contra dicha decisión, anulándola mediante sentencia N° 24 del 15 de marzo de 2004; pero dicha sentencia, una semana después, sería anulada a su vez por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo mediante sentencia N° 442 del 23 de marzo de 2004, produciéndose en este caso, el secuestro de la Sala Electoral del Tribunal Supremo por parte de la Sala Constitucional del mismo Tribunal Supremo.

C. *La Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y su secuestro por la Sala Constitucional*

- a. *El nuevo frente judicial del conflicto político en torno al referendo revocatorio y los intentos de secuestro de la Sala Electoral del Tribunal Supremo por la Sala Constitucional del mismo Tribunal en marzo de 2004*

En efecto, una de las innovaciones más destacadas de la Constitución de 1999 en materia judicial, había sido la creación de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (art. 262), con competencia exclusiva en materia contencioso electoral (art. 297). Ello implica que las decisiones del Consejo Nacional Electoral sólo pueden ser revisadas por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y no por ninguna otra de sus Salas.

1424 Véase sobre la manifestación ante la Dirección Ejecutiva de la Magistratura del Tribunal Supremo de Justicia, en *El Nacional*, Caracas, 05-03-2004, p. A-4.

1425 Véase la declaración de los decanos de las facultades de derecho y miembros de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en *El Nacional*, Caracas, 06-03-2004, p. A-4.

1426 Véase la posición de la Coordinadora Democrática en; *El Nacional*, Caracas, 04-03-2004, p. A-4; *El Universal*, Caracas, 04-03-2004, p. 1-2.

1427 Véase las declaraciones de los representantes de dos partidos políticos de la oposición (La Causa R y Primero Justicia) en *El Nacional*, Caracas, 2004, p. A-6.

1428 Véase en *El Nacional*, Caracas, 03-03-2004, p. A-3

Ahora bien, varios diputados a la Asamblea Nacional actuando además como representantes de varios partidos de oposición, intentaron con fecha 8 de marzo de 2004 un recurso de nulidad por legalidad e inconstitucionalidad con pretensión de amparo cautelar tanto contra la Resolución del Consejo Nacional Electoral N° 131 del 2 de marzo de 2004 como del “Instructivo” de fecha 24 de febrero de 2004 mediante los cuales se había colocado las solicitudes de convocatoria de referendo revocatorio presidencial “en observación”.

La Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, contrariamente a lo que había sucedido en años anteriores, puede decirse que en marzo de 2004 no estaba controlada por el poder político gubernamental, como lo había estado en el pasado. Por ello, la acción del gobierno se dirigió, a través de sus dirigentes político partidistas, a recusar a los dos de los tres Magistrados de la Sala Electoral que consideraban podían votar en contra de la posición oficialista¹⁴²⁹ y a su vez, la de la oposición, a recurrar el tercer Magistrado. Además, adicionalmente, y en forma totalmente incomprensible en el ámbito de la jurisdicción contencioso electoral, el propio Consultor Jurídico del Consejo Nacional Electoral, cuyos actos eran precisamente los impugnados ante la Sala, también recusaría a los mismos Magistrados¹⁴³⁰.

Por su parte, los representantes de los partidos de gobierno, y a todo evento, también acudieron ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo solicitándole, que aún no teniendo competencia específica en la materia, se avocara al conocimiento de los recursos que habían sido intentados por ante la Sala Electoral, e impedir, así, que ésta pudiera decidir dichos recursos¹⁴³¹. Por su parte, un diputado de la oposición había, a su vez, recusado a dos Magistrados de esta Sala Constitucional en la solicitud de avocamiento de los juicios sobre el referendo revocatorio¹⁴³².

La Sala Constitucional había sido la que había secuestrado al Poder Electoral al haber designado a los miembros (rectores) del Consejo Nacional Electoral, con toda la lesión a la autonomía de dicho organismo, como antes se ha analizado. En consecuencia, en fecha 11 de marzo de 2004, declararían inadmisibles la recusación intentada contra sus Magistrados, por haberse formulado antes de que la solicitud de avocamiento fuera admitida¹⁴³³; y además, en una decisión que según anunciaba la prensa, se habría adoptado por tres de los cinco Magistrados de la Sala sin el

1429 Véase las informaciones sobre las recusaciones interpuestas por Ismael García del Comando Ayacucho, de las fuerzas políticas del gobierno, y por William Dávila, Diputado del partido de gobierno contra los Magistrados Alberto Martini Urdaneta y Rafael Hernández Uzcátegui, en *El Universal*, Caracas, 04-03-2004, p. 1-5; *El Nacional*, Caracas, 04-03-2004, p. A-7; y *El Nacional*, Caracas, 05-03-2004, p. 1-4.

1430 Véase la referencia en Juan M. Raffalli, “Portazos en la cara”, en *El Universal*, Caracas 14-03-2004.

1431 Véase la información, corroborada por el Magistrado Iván Rincón, Presidente de la Sala Constitucional, en el reportaje de Edgar López, en *El Nacional*, Caracas, 04-03-2004, p. A-7; 1-5; y la información publicada en *El Nacional*, Caracas, 06-03-2004, p. A-2.

1432 La recusación fue presentada por el diputado Gerardo Blyde. Véase la referencia en Sentencia de la Sala Constitucional N° 347 de 11-03-2004, Exp. 04-0475.

1433 Sentencia N° 347 de 11-03-2004, Exp. 04-0475. La Sala Electoral, a su vez, también habría declarado inadmisibles la recusación intentada contra sus Magistrados. Véase la información en *El Universal*, Caracas 12-03-2004. Dicha decisión, a su vez, fue objeto de un recurso de revisión por ante la Sala Constitucional, ante la cual los representantes de los sectores oficiales insistieron en recusar a los Magistrados de dicha Sala Electoral. Véase la información en *Globovisión.com*, Caracas 12-03-2004.

quórum necesario para constituirse (de cuatro magistrados) requerido en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, habría ordenado a la Sala Electoral que se inhibiera de tomar decisiones en los casos relacionados con el referendo revocatorio hasta tanto la Sala Constitucional se pronunciara sobre si se avocaba o no a conocer de dichos asuntos¹⁴³⁴. En un “comunicado” público inusitado, el presidente de la Sala Constitucional, días después, el 15 de marzo de 2004, explicaría la “legalidad” de la forma como se habría tomado la decisión¹⁴³⁵, y sólo el 16 de marzo de 2004 se ordenaría publicar la decisión adoptada por los tres Magistrados¹⁴³⁶.

Con esta decisión de impedir que la Sala Electoral pudiera dictar las decisiones en materias de su exclusiva competencia (contencioso-electoral), se intentaba un nuevo secuestro institucional por parte de la Sala Constitucional, pero esta vez respecto de otra Sala del Tribunal Supremo de Justicia, de igual jerarquía en el orden judicial, lo que por supuesto no podría tener otra explicación que no fuera la de orden político. La figura del “avocamiento”, mediante el cual la Sala Constitucional del Tribunal Supremo podría asumir (se podría avocar) al conocimiento de una causa que curse ante un tribunal inferior, respecto de lo cual la Sala Constitucional, en su propia jurisprudencia se había “auto creado” su propia competencia, en nin-

1434 Véase la información en *El Universal*, Caracas 12-03-2004; y *Globovisión.com*, Caracas 12-03-2004.

1435 En efecto en el “Comunicado” hecho público el 15-03-2004 “donde ratifica la validez de la decisión de la Sala Constitucional que impide a la Sala Electoral pronunciarse sobre el referéndum revocatorio”, el Presidente de la Sala Constitucional señaló que vista la diligencia que habían formulado los dos Magistrados quienes no participaron en la decisión, que en una reunión convocada el 11-03-2004 aclarando dicho hecho, que “Presentes los cuatro magistrados Iván Rincón, José Manuel Delgado Ocando, Jesús Eduardo Cabrera (ponente) y Antonio García García se le explicó la grave situación que se estaba presentando en la Sala Electoral, el avocamiento que cursaba ante la Sala Constitucional y además el contenido de la ponencia del magistrado Jesús Eduardo Cabrera con la urgencia de la decisión que el caso ameritaba y se le explicó que el Poder Electoral había actuado con la potestad normativa que le delegó la Sala Constitucional y la que esta misma Sala dictó por excepción para el funcionamiento del Poder Electoral y que a fin de resolver sobre la procedencia o no del avocamiento se le estaba ordenando a la Sala Electoral paralizar cualquier acción de nulidad, amparo o cualquier otro recurso incoados contra los actos del Poder Electoral referidos a los procedimientos de referéndum revocatorio de cargos de elección popular e igualmente se le ordenaba abstenerse de decidir los mismos, paralizarlos y remitirlos a la Sala Constitucional al igual que todas las acciones que incoasen en este sentido. Los magistrados Iván Rincón Urdaneta, Jesús Eduardo Cabrera y José Manuel Delgado Ocando manifestaron estar de acuerdo con la sentencia y se le advirtió al magistrado Antonio García García que quedaba aprobada: *el cual exigió el texto escrito; se le entregó firmado ya por los tres magistrados que lo aprobaron* y se retiró del despacho” (cursivas agregada). No es difícil deducir de este “comunicado” cómo el Presidente de la Sala Constitucional lo que hizo en él fue confesar que la decisión la tomaron tres Magistrados y así se la presentaron firmada al cuarto, el cual por tanto no pudo haber “participado” en la toma de la misma. Véase el texto en *Globovisión.com*. Caracas 15-03-2004.

1436 En una “diligencia” que se estampó en el expediente por la propia Sala, se dejaría constancia que “en el día de hoy, 16 de marzo de 2004, siendo las 4:50 de la tarde, se recibió del despacho del Magistrado Antonio García García... la sentencia aprobada en la sesión del 11 de marzo de 2004 a las 2:30 pm. en el expediente N° 04-0475, la cual fue devuelta sin la firma del mencionado Magistrado” por lo que entonces, la Sala lo remitía a la Secretaría para su publicación.

gún caso podría proceder en relación con causas que se pudieran estar ventilando en otras Salas del propio Tribunal Supremo de Justicia conforme a sus propias competencias constitucionales, sino eventualmente ante tribunales inferiores en materias en las cuales la Sala Constitucional pudiera tener competencia¹⁴³⁷; y además, el solicitante del avocamiento al menos debía ser parte en el proceso judicial respecto del cual se requería que la Sala asumiera el conocimiento.

En todo caso, con esta solicitud, de nuevo se planteaba el reto institucional que con frecuencia debe enfrentar toda jurisdicción constitucional, y que simplemente es el del deber-poder de actuar ante el hecho político, como juez constitucional imparcial ante el poder político, enfrentando las presiones que este ejerce y apartándose de sus tentaciones. Lo contrario, es decir, actuar con una máscara de juez, pero como diabólico instrumento al servicio de dicho poder político, como lamentablemente ya había ocurrido antes en la historia reciente venezolana, parecía que se repetía.

b. *La decisión N° 24 de la Sala Electoral (15-03-2004) y las reacciones del poder político contra su autonomía e independencia*

Pero la Sala Electoral del Tribunal Supremo, sin embargo, reaccionó contra la pretensión de la Sala Constitucional como lo hace un órgano judicial al servicio de la justicia, rebelándose ante el intento de secuestro. Fue la primera vez que una Sala del mismo Tribunal Supremo pondría en duda el rol de la Sala Constitucional, la cual lejos de haber sido el pilar de la construcción del Estado de Derecho, en muchas de sus actuaciones había sido un instrumento del autoritarismo.

Así, el 15 de marzo de 2004 el Presidente de la Sala Electoral respondió el “memorando” que le había remitido la Sala Constitucional acusando a dicha Sala de haber intentado “violentar el Estado de Derecho” al querer impedir que la Sala Electoral decidiera en las causas de su propia competencia¹⁴³⁸, anunciando que ejercería sus competencias constitucionales en la decisión del recurso de nulidad y amparo que se había intentado contra la Resolución del Consejo Nacional Electoral.

1437 El profesor José Peña Solís, ex Magistrado de la Sala Electoral y quien había sido Presidente de la misma sobre esto recordó, en declaraciones dadas a Maria Lilibeth da Corte, que la figura del avocamiento está prevista “sólo para tribunales inferiores. Una Sala no es un tribunal, todas constituyen el TSJ. No se puede pretender que una Sala pueda avocarse a lo de otra Sala, porque eso crea una crisis institucional de incalculables dimensiones”, en *El Universal*, Caracas 13-03-2004.

1438 En un inusitado “comunicado” leído por el Presidente de la Sala Electoral y dirigido a los Magistrados de la Sala Constitucional, según el resumen hecho por la periodista Irma Alvarez, aquél cuestionó las comunicaciones que los días 11-03-2004 y 12-03-2004 se habían recibido de ésta, a través de las cuales le participaba a la Sala Electoral que estaba impedida de actuar en los casos relacionados con el referendo, en virtud de la solicitud de avocamiento formulada ante la Sala Constitucional; manifestándoles que “las referidas comunicaciones pretenden constituirse en una orden dictada, sin estar respaldada por sentencia alguna, razón por la cual la Sala Electoral ostenta todo el poder necesario para sustanciar y pronunciarse, de acuerdo a lo previsto en el artículo 297 de la Constitución y la jurisprudencia”. Además dijo no entender cuál es la motivación que tuvieron estos magistrados “al pretender sustraer de su juez natural los recursos” o “al participar que hubo una sesión de Sala que no se efectuó, como lo hacen constar los magistrados Antonio García y Pedro Rondón”. Sus preguntas fueron pues: ¿qué pretenden? ¿Violentar el Estado de Derecho?. Véase en *El Universal*, caracas 16-03-2004.

Y así lo hizo, además, declarando con lugar el amparo cautelar que se le había solicitado en protección del derecho constitucional a la participación política en el juicio de nulidad contra la Resolución del Consejo Nacional Electoral, mediante sentencia N° 24 del 15 de marzo de 2004¹⁴³⁹ (Caso: *Julio Borges, César Pérez Vivas, Henry Ramos Allup, Jorge Sucre Castillo, Ramón José Medina y Gerardo Blyde vs. Consejo Nacional Electoral*). En esta decisión, la Corte Suprema estimó que la Resolución N° 040302-131 de fecha 2 de marzo de 2004, dictada con fundamento en el *Instructivo sobre el tratamiento por el comité técnico superior de las firmas de caligrafía similar o renglones de planillas llenadas por la misma persona*, colocando “bajo observación”, la cantidad de 876.017 firmas o solicitudes de revocatoria de mandato presidencial, sometiénolas, al denominado “procedimiento de reparo”, por considerar que los datos de identificación habían sido escritos con “caligrafía similar”, la Sala Electoral argumentó que:

Se denuncia la creación de nuevos criterios de validación, que podrían impedir alcanzar el número de firmas necesarias para convocar el referéndum revocatorio presidencial, y de ser ello así, existe una presunción grave de violación del mencionado derecho fundamental, consagrado en el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y garantizado en el artículo 70 *ejusdem*, por tanto, considera la Sala en el presente caso, satisfecho el requisito de procedencia de esta acción de amparo cautelar, constituido por el *fumus boni iuris*, que en este caso lo constituye la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional. Así se decide.

La Sala consideró además, en cuanto al *periculum in mora*, que también resultaba igualmente evidente “por ser un hecho notorio comunicacional la inminencia del establecimiento de la fecha destinada al procedimiento de los reparos por parte del Consejo Nacional Electoral, que conforme a los actos cuya nulidad ha sido solicitada” a la cual debían:

Acudir los ochocientos setenta y seis mil diecisiete (876.017) ciudadanos cuyas firmas fueron colocadas “bajo observación” por el máximo órgano electoral, por una parte, y por la otra, impide a los electores firmantes contenidos en las 39.060 planillas que han sido invalidadas por el Consejo Nacional Electoral, con fundamento en lo establecido en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 4 de las Normas sobre los Criterios de Validación de las Firmas y de las Planillas de Recolección de Firmas para los Procesos de Referendo Revocatorio de Mandatos de Cargos de Elección Popular, acudir a tal procedimiento de reparo a ratificar su voluntad de suscribir la solicitud de convocatoria del referéndum revocatorio presidencial, lo cual, a juicio de la Sala, reitera la necesidad de suspensión de los efectos de los actos impugnados, que de no acordarse podrían hacer ilusoria la ejecución del fallo definitivo de ser éste declarado con lugar. Así se decide.

Como consecuencia de la anterior declaratoria, la Sala, a los fines de restablecer la situación jurídica lesionada al estado en que se encontraba antes de que ocurriera la violación, y mientras se dictaba la sentencia de fondo, ordenó al Consejo Nacional Electoral que *desaplicara* a las 876.017 firmas colocadas “bajo observación” en la Resolución impugnada el criterio contenido en el Instructivo antes mencionado, que también había sido impugnado, que imponía la exigencia de ratificación de la manifestación de voluntad de los titulares de esas firmas (denominado

1439 Exp. AA70-E 2004-00021 (Exp. x-04-00006)

reparo negativo). La Sala Electoral, además, con el mismo fin restablecedor de la situación jurídica infringida, *acordó incluir o sumar* a las solicitudes validadas por el Consejo Nacional Electoral para la convocatoria del referendo revocatorio que alcanzaba a 1.832.493 de solicitudes las 876.017 firmas o solicitudes antes indicadas, operación ésta que arrojaba “la cifra total de 2.708.510 de solicitudes o firmas”. Como consecuencia de dicha operación aritmética la Sala Electoral ordenó al Consejo Nacional Electoral *aplicar*, a tales solicitudes, el procedimiento de reparo de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de las “Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular”, a los fines de que los ciudadanos que manifiesten no haber firmado soliciten su exclusión.

En cuanto a las planillas que habían sido invalidadas por el Consejo Nacional Electoral, en razón del incumplimiento de los numerales 2; 3; 4 y 5 del artículo 4 de las “Normas sobre los Criterios de Validación de las Firmas y de las Planillas de Recolección de Firmas para los Procesos de Referendo Revocatorio de Mandatos de Cargos de Elección Popular”, y que alcanzaba la suma de 39.060, la Sala Electoral *ordenó* al Consejo Nacional Electoral “permitir a los electores firmantes contenidos en ellas acudir al procedimiento de reparo establecido en el artículo 31 de las mencionadas Normas”.

Por último, la Sala, en su sentencia, ordenó al Consejo Nacional Electoral *procediera a efectuar el procedimiento de reparo* en el lapso establecido en el artículo 31 de las Normas citadas y luego de realizado éste procedimiento, y de existir al menos el veinte por ciento (20%) de solicitudes válidas, “proceda a convocar el referéndum revocatorio a que se refiere el presente fallo, en el lapso establecido en el artículo 33 de dichas Normas”.

Con esta importante decisión¹⁴⁴⁰, la solicitud popular del referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República, se encontraba entonces con un camino libre de obstáculos, pero no exento de consecuencias políticas ni de que en el mismo se colocaran nuevos obstáculos políticos, los cuales se anunciaron el mismo día de la decisión.

En cuanto a las consecuencias políticas, en un sistema constitucional donde la separación de poderes no garantiza totalmente su independencia, dado que la Asamblea Nacional tiene la potestad de remover a los titulares de los Poderes Públicos no electos (Poder Judicial, Poder Electoral, Poder Ciudadano: arts. 265, 279, 296) las reacciones y amenazas no se hicieron esperar, tanto de parte del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo, e incluso, de órganos del Poder Ciudadano¹⁴⁴¹.

1440 En un inusitado “comunicado” público de fecha 16-03-2004, sin embargo, el Magistrado Luis Martínez de la Sala Electoral, quien no había firmado la decisión, pondría en entredicho “la honorabilidad de sus colegas Martini y Hernández, quienes con su decisión -dijo- “ponen en duda, no sólo su falta de objetividad e imparcialidad para conocer y decidir del presente recurso, sino su idoneidad ética para desempeñarse como jueces de la República”. Véase *Globovisión.com*, Caracas 16-03-2004.

1441 La decisión fue públicamente cuestionada por el Fiscal General de la República, Isaías Rodríguez, quien estimó que más que una medida cautelar lo que había dictado la Sala Electoral había sido una decisión de fondo. Señaló que el contenido de la decisión: “hace de la cautelar una decisión de fondo y no una medida provisoria, y se corre el riesgo de que cause en sí misma el agravio o el daño que pretende evitar, desnaturalizándose el

En cuanto al Poder Legislativo, fue primero la Junta directiva de la Asamblea Nacional, y después, la plenaria de la misma, el 16 de marzo de 2004, las que adoptarían un “acuerdo” donde se “condena enfáticamente” el fallo por considerarlo “absolutamente irrito y nulo”, y lo más grave, exhortaban al Poder Ciudadano para que calificara la conducta de los magistrados como “falta grave” a los efectos de poder ser removidos por la propia Asamblea Nacional, señalando entre otras cosas que:

De conformidad con el artículo 265 de la Constitución, en virtud de la gravedad de las faltas éticas, morales e institucionales de los magistrados, doctores Alberto Martini Urdaneta, Rafael Hernández Uzcátegui y Orlando Gravina Alvarado, insta al Poder Ciudadano a que inicie el procedimiento de calificación de la conducta de los magistrados, como falta grave, a los fines de que el pleno de la Asamblea Nacional decida con la votación correspondiente la remoción de sus cargos¹⁴⁴².

La sugerencia de la Asamblea Nacional, por supuesto, surtió efectos de inmediato, y en mismo día 16 de marzo de 2004, por una parte, representantes del partido de gobierno solicitarían ante el Tribunal Supremo de Justicia en Pleno, el inicio de un antejuicio de mérito para enjuiciar a los Magistrados Alberto Martini Urdaneta, Rafael Hernández Uzcátegui y Orlando Gravina Alvarado de la Sala Electoral¹⁴⁴³, seguramente por el “delito” de haber sido independientes y autónomos como jueces; y por la otra, el Consejo Moral Republicano (Poder Ciudadano), como consecuencia de la solicitud de la Asamblea Nacional, acordaría con base en el artículo 275 de la Constitución y el artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano, iniciar el procedimiento de calificación de las presuntas faltas atribuidas a los mismos Magistrados de la Sala Electoral del Tribunal Supremo, en relación con la decisión anunciada por esa instancia del máximo Tribunal sobre el proceso refrendario¹⁴⁴⁴.

Pero también se produciría la reacción del Poder Ejecutivo contra una sala del Tribunal Supremo, a través del Vice Presidente Ejecutivo de la República, quién calificaría a la sentencia como inconstitucional, subversiva, mafiosa e inmoral, reivindicando además un supuesto tutelaje de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia sobre el Consejo Nacional Electoral y en general sobre la materia electoral, en razón que haber sido esa Sala la que había nombrado al Consejo Nacional Electoral por la omisión de la Asamblea Nacional, lo que en criterio del representante Poder Ejecutivo “significa que todo lo relativo a la cuestión electoral corresponde estrictamente al CNE, y vía recurso a la Sala Constitucional”, a cuyas

contenido de ella. Es decir, pasa a ser una decisión de fondo mas no provisoria”... Por lo demás, la cautelar adelanta opinión sobre la nulidad y pudiéramos estar ante una extralimitación de atribuciones. La decisión de la Sala Electoral ha incurrido en un evidente desorden procesal, puesto que pareciera que con una medida provisional se pretende anular un acto administrativo que para los promotores del amparo constituye el verdadero fondo de la acción. Véase en *El Universal*, Caracas 16-03-2004.

1442 Véase en *Globovisión.com*, Caracas 16-03-2004.

1443 *Idem*

1444 *Ibidem*. En dicho procedimiento, con fecha 18-03-2004, el Consejo Moral Republicano requeriría de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia copia del Expediente de la solicitud de avocamiento que cursaba ante la misma. Véase *El Universal*, Caracas 19-03-2004.

decisiones se acogerían por supuestamente ser la única con “jurisdicción en esta materia, y que es la que resguarda precisamente a la Constitución de 1999”¹⁴⁴⁵.

En efecto, como hemos analizado, la Sala Constitucional había secuestrado al Poder Electoral, cuyo órgano, entonces, se pretendía que quedara sometido sólo al control de dicha Sala y no al de su juez natural que era la Sala Electoral.

En todo caso, todas las manifestaciones de los Poderes Legislativo, Ciudadano y Ejecutivo en contra de la decisión adoptada por la Sala Electoral al suspender los efectos de la decisión del Consejo Nacional Electoral, lo que evidenciaban una vez más, en general, era la reacción del poder político contra un órgano del Poder Judicial, cuando se sintió que podía actuar con autonomía e independencia, es decir, que escapaba de su control y que no lo tenían totalmente a su servicio. Así estaba, en marzo de 2004, la flamante “penta separación” del Poder Público en Venezuela.

c. *El secuestro de la Sala Electoral por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo (marzo 2004)*

No había, por tanto, otra forma de callar a la Sala Electoral del Tribunal Supremo y de impedirle que siguiera ejerciendo sus competencias constitucionales y siguiera decidiendo sobre ellas, que no fuera inhabilitándola para ello, en definitiva, secuestrándola.

Y a ese objetivo se dirigieron todas las acciones imaginables, siendo la Sala Constitucional el instrumento para el secuestro y, por tanto, para de nuevo obstaculizar el camino del referendo revocatorio.

a'. *El abanico de recursos intentados ante la Sala Constitucional*

En esta forma, el mismo día de la decisión de la Sala Electoral, el Alcalde del Municipio Libertador del Distrito Capital en nombre del partido de gobierno intentaría por ante la Sala Constitucional, según se informaba en nota de prensa emitida por el propio Tribunal Supremo de Justicia, un supuesto “recurso de protección” contra la referida decisión de la Sala Electoral, alegando que la misma era supuestamente ilegal “por violatoria del artículo 135 (*sic*) de la Constitución... en cuanto a que la decisión de la Sala Constitucional del viernes pasado es vinculante o sea es de uso obligatorio por el resto de las Sala. Es así que la Sala Electoral no podía, en el día de hoy, emitir ninguna decisión con respecto al recurso de amparo porque la Sala Constitucional se había avocado al respecto”. La inconstitucional tesis de que la Sala Constitucional supuestamente sería la única que podía resolver sobre la materia, se concretaba así en un recurso que, en definitiva sería un recurso de revisión de sentencias (art. 336,10 de la Constitución), en el cual se solicitaba se sus-

1445 Véase en *El Universal*, Caracas, 17-03-2004. Incluso, en un inusitado “Comunicado” emitido por la Embajada de Venezuela en Washington el día anterior, 15-03-2004, su afirmaba tajantemente que: “La decisión de la Sala Electoral es contraria a los artículos 335 y 336 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Bajo la Constitución, esta Sala no tiene la competencia para tomar decisiones en materia constitucional. En cambio, el árbitro final de la interpretación constitucional es la Sala Constitucional de la Corte Suprema. Por lo tanto, la decisión de la Sala Electoral está en contra de los principios del debido proceso y en contra de la Ley”. Véase también en *Globovisión.com*, Caracas 16-03-2004.

pendieran “los efectos del fallo de la Sala Electoral hasta tanto se produzca una decisión firme de la Sala Constitucional”¹⁴⁴⁶.

En esta forma, de nuevo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia volvía a tener en sus manos el destino del referendo revocatorio del mandato presidencial, y la posibilidad de reaccionar, a través de una decisión judicial, contra la Sala Electoral del mismo Tribunal Supremo de Justicia que había “osado” cuestionar públicamente sus pretensiones hegemónicas y la había acusado, incluso, de haber querido “violentar el Estado de Derecho”; y que además, había tenido el “atreimiento” de asumir las competencias que tenía conforme a la Constitución y había decidido el recurso que se había interpuesto ante ella.

El primer paso para asumir el control político sobre la materia que daría la Sala Constitucional, se produjo el 16 de marzo de 2004, cuando la Sala consignó en el expediente de la solicitud de avocamiento que para impedir que la Sala Electoral decidiera en el recurso de nulidad contra la decisión del Consejo Nacional Electoral había formulado por el Sr. Ismael García, como representante del denominado Comando Nacional de Campaña Ayacucho, de los partidos que apoyaban al gobierno (aún no siendo “parte” en proceso judicial alguno que cursara ante la Sala Electoral para poder “solicitar” el avocamiento de una causa por parte de la Sala Constitucional), un “auto” con las siguientes motivaciones:

Visto que en sentencia de esta Sala N° 2748 de 20 de diciembre de 2001 (Caso: *Javier Elechiguerra*), la Sala se declaró competente para conocer de los recursos de nulidad por inconstitucionalidad de actos emanados del Poder Electoral.

Visto que es esta Sala quien dictó, por excepción, la normativa para el funcionamiento del Poder Electoral, y delegó en él, la potestad normativa para garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos.

Con base en ello, la Sala Constitucional resolvió entonces paralizar toda actividad judicial de la Sala Electoral en la materia “a fin de resolver si es procedente o no el avocamiento solicitado”, ordenándole, “que envíe todos los expedientes contentivos de las acciones de nulidad, amparo o cualquier otro recurso incoado contra los actos del Poder Electoral, relativos a los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular”, resolviendo que:

En consecuencia, desde el momento en que la Sala Electoral de este Tribunal Supremo reciba la comunicación respectiva, deberá paralizar todos los procesos y se abstendrá de decidir los mismo, debiendo remitir -de inmediato- a esta Sala, hasta que se resuelva el avocamiento, cualquier acción que se incoase en dicho sentido¹⁴⁴⁷.

1446 Véase la información en *El Universal*, Caracas 16-03-2004.

1447 Véase en *El Universal*, Caracas 17-03-2004. Para el día 18-03-2004, el Presidente de la Sala Electoral seguía argumentando que se trataba de una decisión inexistente, como lo reseña la periodista Irma Álvarez: “Por otra parte, el presidente de la Sala Electoral cuestionó el hecho de que le estén solicitando remitir, a la mayor brevedad posible, los expedientes en curso y las acciones que sean ejercidas con relación a los referendos revocatorios, partiendo para ello de una “sentencia inexistente”.

En este sentido recordó que los magistrados Antonio García García y Pedro Rondón Haaz estamparon una diligencia, en el expediente en el cual el Comando Ayacucho requirió el avocamiento presto de la Sala Constitucional.

Debe destacarse en la motivación de este “auto” la aparentemente innecesaria referencia a que había sido la Sala Constitucional la que había dictado “la normativa para el funcionamiento del Poder Electoral” y que había sido la que había “delegado” en el Consejo Nacional Electoral “la potestad normativa para garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos”. Ello, sin duda, permitía vislumbrar el argumento de que la Sala Constitucional se podía considerar como una especie de “tutor” del Poder Electoral al cual le había secuestrado y limitado su autonomía, para entonces asumir en exclusividad el control jurisdiccional sobre sus actos (durante el régimen transitorio *sine die*, por supuesto!), quitándole sus competencias en la materia a la Sala Electoral. Y ello fue precisamente lo que ocurrió, el 31 de marzo de 2004, cuando la Sala Constitucional finalmente se avocó al conocimiento de la causa¹⁴⁴⁸.

En esta forma, el secuestro de la Sala Electoral por la Sala Constitucional se comenzaba a consolidar, aún cuando *ex post facto*, pues como se ha dicho, ya para el 16 de marzo de 2004 la Sala Electoral había adoptado la decisión cautelar de suspender los efectos de la Resolución del Consejo Nacional Electoral en las materias del referendo revocatorio presidencial. El paso siguiente para impedir el referendo revocatorio, por tanto, no podía ser otro que no fuera anular dicha decisión de la Sala Electoral del Tribunal Supremo e impedirle que siguiera conociendo del asunto.

Con la decisión de la Sala Constitucional, en efecto, se buscaba sustraer del conocimiento de la Sala Electoral la cuestión de fondo que era el recurso de nulidad de la Resolución del Consejo Nacional Electoral. Por ello se le ordenaba a la Sala Electoral paralizar todos los procesos, abstenerse de decidir los mismos, y remitir de inmediato a la Sala Constitucional, hasta que se resolviera el avocamiento, cualquier acción que se incoase en dicho sentido.

Pero algo imprevisto surgiría en el proceso de secuestro, y fue que la referida decisión de la Sala Constitucional sería públicamente rechazada por la Sala Electoral, de nuevo, a través de un inusitado “comunicado” de su Presidente, Martini Urdaneta, de fecha 18 de marzo de 2004, en el cual aseguraba que no remitiría a la Sala Constitucional el expediente contentivo de los casos relacionados con el referendo revocatorio presidencial, tal como lo habría solicitado esta última el día anterior, 17 de marzo de 2004, agregando que “Esta Sala Electoral ratifica su competencia para el conocimiento de la causa que se ventila en esta Sala accidental, y declara no a lugar los requerimientos en el oficio antes identificado, por cuanto los mismos son inaccesibles en derecho y así se declara”¹⁴⁴⁹.

En dicha diligencia denunciaron que no estuvieron presentes en sesión alguna en la que se hubiera publicado una sentencia sobre el revocatorio.

Por ello acotó que según el art. 246 del Código de Procedimiento Civil: “no se considerará como sentencia, ni se ejecutará, la decisión a cuyo pronunciamiento aparezca que no han concurrido todos los jueces llamados por ley ni la que no esté firmada por todos”. Véase en *El Universal*, 19-03-2004.

1448 Véase en la página web del Tribunal Supremo de Justicia, 01-04-04.

1449 La periodista Irma Álvarez reseñó lo expuesto por el Magistrado Martini Urdaneta así: En el oficio de tres páginas indicó que estas medidas las está tomando ante la existencia de un fallo emitido por la misma Sala Constitucional, el 4 de abril del 2003, según el cual el avocamiento de las causas que cursaban en la Sala Electoral sobre el referendo consultivo era “inaccesible en derecho”, porque tanto la Sala Electoral como la Constitucional

Pero a la polémica por el control de los juicios, también se agregaría el propio Consejo Nacional Electoral al intentar ante la Sala Constitucional, como lo informara su presidente Francisco Carrasquero, “en protección y defensa de los derechos e intereses del CNE”, un “recurso de controversia constitucional por conflicto de poderes” entre la Sala Electoral y el Consejo Nacional Electoral con el objeto, primero, de “preservar la autonomía del Poder Electoral como el competente para resolver toda la controversia y actos relacionados con la materia electoral”; segundo, de solicitar se decretase “una medida cautelar innominada de suspensión de los efectos de la sentencia del 15 de marzo de 2004” que había dictado la Sala Electoral; tercero, solicitar que se acumulasen “a la causa constitucional todos los procesos que se encuentren en curso y, en especial, el proceso contencioso electoral que cursa ante la Sala Electoral”; y, cuarto, que una vez dirimida “la controversia entre la Sala Electoral y el organismo comicial, la Sala Constitucional declare la nulidad de la sentencia de fecha 15 de marzo de 2004 y se ratifique la competencia del CNE como rector del Poder Electoral”¹⁴⁵⁰.

Demás está decir que tal “recurso de controversia constitucional” entre un órgano del Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral) y el órgano del Poder Judicial (Sala Electoral) llamado constitucionalmente a controlar los actos del primero, es una imposibilidad lógica y constitucional, pues de proceder no habría posibilidad alguna de control judicial de los actos del Poder Público, pues siempre se podría alegar tal “conflicto constitucional”.

En todo caso, y por más ausencia de fundamento jurídico que pudieran tener las solicitudes y “recursos” que se habían intentado por ante la Sala Constitucional, lo cierto es que la misma disponía de instrumentos, así fueran inadmisibles, para poder perpetrar el secuestro final de la Sala Electoral del mismo Tribunal Supremo y consolidar la confiscación del derecho a la participación política que había hecho el Consejo Nacional Electoral. En efecto, en primer lugar, se le había formulado una solicitud de avocamiento para impedir que la Sala Electoral decidiera sobre la nulidad de la decisión del Consejo Nacional Electoral, formulada por el representante del Comando de campaña de los partidos políticos que apoyaban al gobierno, que no tenía la condición de parte en el proceso ante aquella Sala; en segundo lugar, se había interpuesto un supuesto “recurso de protección” que no existe en el ordenamiento procesal constitucional y que más bien podía ser un recurso de revisión constitucional, que había intentado el Alcalde del Municipio Libertador en

“cuentan con igual rango, siendo ambas en su orden las cúspides de la jurisdicción constitucional y electoral”.

Con esto intentó salirle al paso a las afirmaciones según las cuales la Sala Constitucional puede avocarse y conocer los expedientes sobre el revocatorio, alegando para ello el riesgo de violación de derechos constitucionales o que el Instructivo sobre el Tratamiento de las Firmas de Caligrafía Similar tiene “efectos generales” o “colectivos”.

Acto seguido, destacó Martini Urdaneta que la Sala Electoral recurrió a dicha jurisprudencia y se declaró competente para conocer los casos del revocatorio, no sólo por ser “la cúspide de la jurisdicción electoral, sino por mandato del artículo 297 de la Constitución”.

De acuerdo con esta norma, “la jurisdicción contencioso electoral será ejercida por la Sala Electoral del TSJ”. Véase en *El Universal*, Caracas 20-03-2004.

1450 Véase la información en *El Universal*, Caracas 17-03-2004. El día 19-03-2004, dos de los miembros del Consejo Nacional Electoral expresaban su desacuerdo con tal solicitud. Véase en *El Universal*, Caracas, 20-03-2004.

representación del partido de gobierno, contra la sentencia que ya había dictado la Sala Electoral; y en tercer lugar, también se había intentado un inexistente y absurdo “recurso de controversia constitucional por conflicto de poderes” que había intentado el Consejo Nacional Electoral que también buscaba la anulación de dicha sentencia.

No era difícil imaginarse lo que con ese cuadro podía ocurrir: por una parte, que la Sala Constitucional podía acordar el avocamiento (lo que efectivamente hizo el 30 de marzo de 2004), para lo cual el mismo día 16 de marzo la Sala, formalmente, había ordenado publicar la sentencia firmada por sólo tres Magistrados que habían ordenado a la Sala Electoral abstenerse de dictar sentencia y, en consecuencia, anular la sentencia de la Sala Electoral por haberse dictado contra lo ordenado en su decisión por la Sala Constitucional; y en segundo lugar, que la Sala también revisara la sentencia de la Sala Electoral, y la anulara por considerarla inconstitucional al haber vulnerado su “doctrina” (Lo que efectivamente también ocurrió el 23 de marzo de 2004)¹⁴⁵¹.

b'. *La anulación de la sentencia de la Sala Electoral por la Sala Constitucional*

Y en efecto, la muerte anunciada de la sentencia de la Sala Electoral ocurrió una semana después, cuando la Sala Constitucional mediante sentencia N° 442 de

1451 Así, por lo demás, lo vaticinaba el titular de la primera página del diario *El Universal* de Caracas del día 18 de marzo de 2004 al anunciar que: “*Anularán fallo del Sala Electoral*”, sobre lo cual la periodista Irma Álvarez reportó lo siguiente:

Como nula será declarada la sentencia que le ordenó al Consejo Nacional Electoral convocar a referendo revocatorio del mandato presidencial, después de que ejerzan su derecho a reparo las personas que no firmaron; y validar las 876 mil 017 rúbricas que fueron pasadas a observación...

Los argumentos para emitir el fallo ya están claros. Según aseveró una fuente oficial, en primer lugar reiterarán que la Sala Constitucional es la competente para actuar, de acuerdo a lo previsto en el artículo 334 de la Constitución, el cual establece que les corresponde “exclusivamente” a los miembros de esta instancia “declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley”...

Igualmente indicarán, por otra parte, que están capacitados para analizar el Instructivo sobre el tratamiento de las firmas de caligrafía similar o renglones de planillas llenadas por la misma persona que objetó la oposición, porque el mismo es considerado como “un acto administrativo de efectos generales.

En consecuencia, y puesto que la aplicación de dicho instructivo afecta al colectivo, el cuestionado sólo sería un acto electoral en la medida en que fue dictado por el CNE y su revisión escaparía de las manos de la Sala Electoral.

La periodista destacaba además, en su información, como “Camino al Avocamiento, lo siguiente”:

Toda esta información fue dada a conocer por fuentes oficiales, después de que el presidente del Tribunal Supremo, Iván Rincón, y los magistrados José Delgado y Jesús Eduardo Cabrera (ponente), ordenaron publicar con tan sólo tres firmas una sentencia y la diligencia que inhabilitaban a la Sala Electoral para actuar en los casos sobre el referendo, desde el 11 de marzo.

La referencia es relevante tomando en consideración que dichos actos les permitirían a los tres jueces insistir en la paralización de los procesos y la entrega de todos los expedientes vinculados con el mismo tema, por parte de la Sala Electoral, para luego determinar si procede el avocamiento. Véase en *El Universal*, Caracas 18-03-2004.

23 de marzo de 2004 (Caso: *Ismael García vs. Sentencia N° 24 de la Sala Electoral*), al conocer el recurso de revisión que un diputado en nombre del Comando Ayacucho de los partidos de gobierno se había interpuesto contra la sentencia, lo declaró con lugar, anulando la sentencia.

En efecto, la Sala Constitucional comenzó por reafirmar su competencia conforme al artículo 336,10 de la Constitución para revisar las sentencias en materia de amparo dictadas por las otras Salas del mismo Tribunal Supremo de Justicia que contrariasen las normas y principios contenidos en la Constitución, así como aquellas que se opusieran a las interpretaciones que sobre tales, hubiera realizado la Sala. A tal efecto, constató que la solicitud de revisión había sido interpuesta contra la antes mencionada y comentada sentencia N° 24 de 15 de marzo de 2004 dictada por la Sala Electoral Accidental (Caso: *Julio Borges, César Pérez Vivas, Henry Ramos Allup, Jorge Sucre Castillo, Ramón José Medina y Gerardo Blyde vs. Consejo Nacional Electoral*) que había declarado con lugar una acción de amparo constitucional ejercida conjuntamente con recurso contencioso-electoral de nulidad contra diversos actos dictados por el Consejo Nacional Electoral, pero que a pesar de su carácter cautelar, no era susceptible de impugnación por vía de los medios judiciales ordinarios, por lo que adquiría carácter de sentencia definitivamente firme. En este sentido la Sala Constitucional variaba en sentido contrario su propio criterio expuesto en la sentencia N° 2841 del 29 de octubre de 2003 (Caso: *Tulio A. Álvarez revisión de la sentencia N° 3 de la Sala Electoral*), en la cual había señalado en virtud de que sólo “de manera extraordinaria, excepcional, restringida y discrecional” tenía potestad constitucional para revisar decisiones judiciales, entonces no procedía el recurso de revisión contra una decisión de la Sala Electoral que había declarado con lugar una solicitud de amparo cautelar (sentencia N° 3 de 22-01-03) mediante la cual había suspendido la realización de un referéndum consultivo convocado por el Consejo Nacional Electoral para el 02-02-03, en virtud que la misma era “de naturaleza incidental o interlocutoria, pues pende de una causa principal que cursa ante la misma Sala Electoral de este máximo Tribunal, a saber, el juicio Contencioso Electoral de nulidad iniciada por los diputados....”. Agregó la Sala Constitucional entonces, que:

Visto que la sentencia emanada de la Sala Electoral Accidental objeto de la presente solicitud de revisión, en virtud de sus efectos provisionales no podía adquirir la condición de una sentencia definitivamente firme, lo cual constituye un requisito *sine qua non* para que esta Sala pueda ejercer la potestad extraordinaria, excepcional y discrecional de revisión que tiene atribuida de conformidad con lo previsto en el Texto Fundamental, con base en el criterio contenido en su decisión N° 93-2001, del 6 de febrero, complementado por la doctrina reiterada en sentencias números 910-2001, del 1 de junio, y 3090-2002, del 3 de diciembre, en las que se estableció la inadmisibilidad de la revisión constitucional cuando sea solicitada respecto de sentencias interlocutorias, como son las que resuelven amparos cautelares resulta, en consecuencia, forzoso declarar inadmisibile la solicitud de revisión planteada en el caso de autos. Así se decide¹⁴⁵².

Tales argumentos, sin embargo, si bien eran validos para no revisar un amparo cautelar de la sala electoral que había suspendido el ejercicio del derecho a la participación política mediante un referéndum consultivo, en cambio, dejarían de ser

validos cuando se trato de revisar otro amparo cautelar de la misma Sala Electoral pero que, al contrario, permitía el ejercicio del mismo derecho mediante la solicitud de un referéndum revocatorio. La Sala Constitucional, por tanto, ponía al descubierto su criterio contrario a la progresividad de los derechos humanos: siempre que fuera impedir el ejercicio de un derecho político procedía a revisar la sentencia de la Sala Electoral, pero si esta impedía dicho ejercicio, entonces se negaba a revisarla. Esta sentencia fue rechazada por la Sala Electoral mediante sentencia No. 27 del 29 de marzo de 2004¹⁴⁵³, dictada en el mismo expediente (Caso: *Julio Borges, César Pérez Vivas, Henry Ramos Allup, Jorge Sucre Castillo, Ramón José Medina Y Gerardo Blyde vs. Consejo Nacional Electoral*), en la cual, como se analizará más adelante, planteó ante la Sala Plena del Tribunal Supremo la “resolución de un conflicto de funcionamiento” entre las Salas Electoral y Constitucional, derivado de las “ordenes” que la segunda pretendía darle a la primera, cuando ambas tienen igual jerarquía. Tal posibilidad jurisdiccional de la Sala Plena resolviendo conflictos “de funcionamiento” entre las Salas del Tribunal Supremo, sin embargo, no estaba prevista en el ordenamiento procesal; y la misma sentencia dictada no resolvía un conflicto entre partes en un proceso, y más bien era un auto de la Sala planteando el referido conflicto de “funcionamiento”.

Conforme al criterio revisor de la Sala Constitucional manifestado en su decisión, la Sala Constitucional puede decirse que descargó toda su antidemocrática posición contra la Sala Electoral, resolviendo lo siguiente:

En *primer lugar*, la Sala consideró que la Sala Electoral no había respetado la su doctrina relativa a la naturaleza y al trámite del amparo cautelar establecida en sentencia de la sala Constitucional N° 88 de 2000 (Caso: *Ducharne de Venezuela, C.A.*)¹⁴⁵⁴, así como tampoco la doctrina de interpretación constitucional establecida

1453 Exp. AA70-E-2004-000021- AA70-V-2004-000006

1454 La doctrina sentada en dicha sentencia fue la siguiente: “Una vez recibida en esta Sala la acción de nulidad, interpuesta conjuntamente con amparo constitucional, el Juzgado de Sustanciación de la Sala decidirá mediante auto sobre la admisibilidad de la acción principal, a menos que por la urgencia del caso la Sala decida pronunciarse sobre la admisión de la misma, supuesto en que también la Sala se pronunciará sobre el amparo ejercido conjuntamente con la referida acción de nulidad.

En caso de que se declare inadmisibile la acción principal, se dará por concluido el juicio y se ordenará el archivo del expediente.

Para el supuesto que se admita la acción de nulidad, en el mismo auto se ordenará abrir cuaderno separado en el cual se designará Ponente, a los efectos de decidir sobre el amparo constitucional.

El procedimiento de nulidad continuará su trámite por ante el Juzgado de Sustanciación, y la Sala decidirá sobre la procedencia o no del amparo constitucional. En el caso que se acuerde el amparo se le notificará de dicha decisión al presunto agravante, para que, si lo estima pertinente, formule oposición contra la medida acordada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su notificación, supuesto en el cual se convocará para una audiencia oral y pública que se efectuará en el tercer (3°) día siguiente a la formulación de la oposición, a fin de que las partes expongan sus alegatos. En el auto en el que se fije la celebración de la audiencia oral y pública, se ordenará la notificación del Ministerio Público.

Una vez concluido el debate oral, la Sala en el mismo día deliberará, y podrá: Pronunciarse inmediatamente sobre la oposición, en cuyo caso se expondrá de forma oral los términos de la decisión, la cual deberá ser publicada íntegramente dentro de los cinco (5) días siguientes a la audiencia en la cual se dictó aquélla.

por la Sala en el mismo fallo, al decidir la pretensión cautelar incoada *inaudita altera pars*, sin permitir al presunto agraviante plantear su oposición a la presunta cautela otorgada. La Sala señaló que del dispositivo del fallo cuestionado se habría constatado que la remisión que se había hecho al Consejo Nacional Electoral de la copia certificada de la aludida decisión, se habría hecho “con la finalidad de notificarle sobre lo ordenado, y no para que, si lo considerase pertinente, pudiera oponerse a la medida acordada, ya que la referida sentencia ordena el envío del cuaderno separado relativo a la incidencia al Juzgado de Sustanciación para la continuación de la causa”.

En consecuencia de ello la Sala consideró que:

El quebrantamiento total del procedimiento establecido para la tramitación de las pretensiones de amparo cautelar que se acumulan a acciones de nulidad, constituye un evidente desacato a la doctrina vinculante establecida por la Sala, así como una crasa violación del derecho a la defensa y al debido proceso consagrados en el artículo 49 del Texto Fundamental, por cuanto el Consejo Nacional Electoral no pudo participar en un procedimiento que excluyó el trámite contradictorio. Todo lo anterior conduce, inevitablemente, a declarar la nulidad de la sentencia objeto de la presente solicitud de revisión, tal y como lo ha decidido esta Sala en otras oportunidades. (*Vid.* Sentencia N° 1122/2000 del 4 de octubre, Caso: *Elis Enais Ramos*). Así se declara.

Esta decisión de la Sala Constitucional fue rechazada por la Sala Electoral en su mencionada sentencia N° 27 de 29 de marzo de 2004, en la cual señaló que la misma no podía:

menos que causar asombro, por decir lo menos, pues además de manifestar desconocimiento de las actuaciones cursantes en el cuaderno separado en el cual se dictó la sentencia de naturaleza interlocutoria por ella revisada -y en el que consta que si hubo oposición a la medida de amparo cautelar por distintos interesados- constituye un pronunciamiento que la vicia de falso supuesto, de hecho y de derecho...

La Sala Electoral rechazó y desestimó el argumento de la Sala Constitucional, considerando que resultaba “falso” en cuanto a la afirmación de que la Sala Electoral hubiera desconocido el procedimiento establecido por ella en el mencionado fallo N° 88 de 2000, agregando, con razón, que:

En el referido fallo N° 88, en modo alguno se impone al órgano jurisdiccional la obligación de indicar expresamente, en la notificación de la medida cautelar que se haga al presunto agraviante, de los recursos que dispone para oponerse a tal providencia, y es que no podría una sentencia contener tal orden, toda vez que, por una parte, estaría supliendo defensas que sólo a las partes corresponde efectuar y, por otra parte, estaría colocando en los órganos jurisdiccionales (incluyendo la misma Sala Constitucional) la carga prevista en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos para los órganos de la Administración Pública...”.

Diferir la audiencia oral por un lapso que en ningún momento será mayor de cuarenta y ocho (48) horas por estimar que es necesario la presentación o evacuación de alguna prueba que sea fundamental para decidir el caso, o a petición de alguna de las partes o del Ministerio Público.

La decisión recaída sobre el amparo constitucional en nada afecta la tramitación de la causa principal.

En *segundo lugar*, la Sala Constitucional advirtió que la Sala Electoral Accidental había otorgado la tutela cautelar que se le había solicitado “con fundamento en que la presunta aplicación retroactiva de criterios de validación instaurados en los actos impugnados, *‘podría impedir alcanzar el número de firmas necesarias para convocar el referéndum revocatorio presidencial’*, lo cual, constituiría una presunción grave de amenaza de violación del derecho a la participación política, consagrado en el artículo 62 de la Constitución”. Sin embargo, la Sala Constitucional señaló al respecto que:

Las circunstancias derivadas de la insatisfacción de los requisitos de validación establecidos por el Entre Rector del Poder Electoral, en ningún caso, puede constituir amenaza de violación del derecho a la participación política positivizado en el artículo 62 del Texto Fundamental, ya que el ejercicio del mismo depende del cumplimiento de los extremos previstos en el ordenamiento jurídico para cada caso, por lo que respecto al referendo revocatorio del mandato de funcionarios de elección popular, la mera solicitud de su convocatoria no genera expectativas plausibles de su efectiva realización, ya que la misma dependerá de la debida observancia de las condiciones y requisitos previstos en la Constitución y en la ley.

Tal decisión de la Sala Constitucional dictada al “revisar” una sentencia de la Sala Electoral, sin duda constituía un pronunciamiento de fondo sobre la causa que cursaba ante la Sala Electoral, como si la Sala Constitucional estuviera conociendo de una “apelación”. Un pronunciamiento de tal naturaleza era totalmente improcedente, por lo que la Sala Electoral en su sentencia N° 27 de 29 de marzo de 2004 lo rechazó señalando que con el mismo:

La Sala Constitucional Accidental se aparta abiertamente de las competencias que le han sido atribuidas por la Constitución... y delineadas por su propia jurisprudencia, para hacer pronunciamientos acerca del mérito de la causa, que la Sentencia revisada se abstiene de proferir por tratarse de una sentencia de amparo cautelar en la que, como bien sabe, le esta prohibido hacer pronunciamientos que impliquen un examen del fondo del asunto debatido, lo cual, sin duda, esta circunscrito a determinar si los actos impugnados violan o contradicen la normativa aplicable al caso de autos.

Antes, en la misma sentencia, la Sala Electoral había destacado la inconsistencia procesal en la que había incurrido la Sala Constitucional al señalar que en su sentencia, “se emite pronunciamientos sobre el fondo del asunto debatido, sin que se hubiere avocado al conocimiento de la causa -figura por demás absolutamente improcedente- y sin haber tenido a la vista el expediente”.

En *tercer lugar*, en relación con la presunta aplicación retroactiva de criterios de validación instaurados en el *Instructivo sobre el Tratamiento por el Comité Técnico Superior de las Firmas de Caligrafía Similar o Renglones de Planillas Llenadas por la Misma Persona* dictado por el Consejo Nacional, el 24 de febrero de 2004, la sala advirtió que

El referido instructivo no consagra un nuevo criterio de validación de las solicitudes de convocatoria del referendo revocatorio del mandato de funcionarios de elección popular, ya que tal criterio motivador del acto de validación de las firmas no proviene de dicho instrumento jurídico, sino de las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular dictadas por el Ente Rector

del Poder Electoral, el 25 de septiembre de 2003, conforme a las cuales se validaron un millón ochocientos treinta y dos cuatrocientos noventa y tres (1.832.493) solicitudes, se invalidaron treinta y nueve mil sesenta (39.060) peticiones y a los efectos similares de un auto para mejor proveer, se ordenó someter a reparo las firmas colocadas “bajo observación” que alcanzan el número de ochocientos setenta y seis mil diecisiete (876.017), según lo decidido por el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución N° 040302-131 del 2 de marzo de 2004.

Con esta decisión, de nuevo, la Sala Constitucional se pronunciaba sobre el fondo del recurso contencioso electoral en cuyo proceso se había dictado, la sentencia cautelar de amparo era el objeto de revisión.

En *cuarto lugar*, en relación con los principios de buena fe y de confianza legítima, la Sala Constitucional consideró que no eran aplicables en la constatación de la validez de actos de participación política, donde debía “verificarse la autenticidad de quienes manifestaron su voluntad de solicitar la revocatoria del mandato del Presidente de la República, y también la voluntad de quienes no se adhieren al refrendo peticionado”. En consecuencia, señaló la Sala que no siendo tal voluntad:

Un ejercicio de derechos civiles regidos por la autonomía y del principio contractual de derecho privado, corresponde al Consejo Nacional Electoral garantizar, por medio de su competencia inquisitiva, propia de la Administración Pública, que la voluntad del electorado se ajuste a la manifestación propia de lo querido por ésta para el funcionamiento del principio democrático. La Sala no encuentra, por tanto, que el Consejo Nacional Electoral haya incurrido en violación de los artículos 24 (irretroactividad de la ley) y 49, 1 y 2 (debido proceso y presunción de inocencia), y así también se declara.

Sobre ello, la Sala Electoral en su mencionada sentencia N° 27 del 29 de marzo de 2004, señalaría que la Sala Constitucional pretendía “negar el beneficio de principios constitucionales como el de buena fe y el de confianza legítima a derechos fundamentales de los ciudadanos, sin razonamiento lógico y jurídico alguno, protegiendo con ello, y sin que medie un estudio y análisis profundo del caso, actuaciones de un órgano del poder público que han sido cuestionadas por sus destinatarios, alegando violaciones a sus derechos fundamentales” agregando que:

De la situación planteada, bien podría pensarse que lo pretendido por la Sala Constitucional Accidental es, utilizando la vía de revisión, procedente únicamente en caso de sentencias definitivas que efectúen interpretaciones de normas constitucionales o que incurran en error manifiesto al interpretar normas constitucionales, así como cuando se aparten u obvien interpretación alguna proveniente de esa Sala Constitucional Accidental- y así (actuando fuera del ámbito de su competencia) entrar a analizar el fondo del asunto objeto de un **recurso contencioso electoral de nulidad**, para pretender preestablecer, con ello, criterios que pudieran ser calificados como “interpretación constitucional”, lo que evidencia una clara extralimitación de competencia jurisdiccional arrebátandose a su juez natural que es la Sala Electoral, órgano con igual jerarquía e integrante del mismo órgano judicial (Tribunal Supremo de Justicia), como lo ha reconocido reiteradamente la Sala Constitucional.

En *quinto lugar*, la Sala Constitucional estimó que lo afirmado en el fallo objeto de la revisión referido a que “resulta evidente por ser un hecho notorio comuni-

cacional la inminencia del establecimiento de la fecha destinada al procedimiento de los reparos por parte del Consejo Nacional Electoral”, carecía “de sustentación fáctica, por cuanto la fecha para la realización de dicho evento no ha sido establecida por el ente Rector del Poder Electoral”.

En *sexto lugar*, la Sala Constitucional, después de constatar que “cuando se insta el amparo como pretensión cautelar, su procedencia, de ser el caso, tiende a la suspensión temporal de los efectos del acto o norma impugnada mientras dure el proceso principal, por ello, no tiene efectos anulatorios ni constitutivos, ya que no persigue la creación de derechos a favor del accionante”, señaló en relación con la sentencia de la Sala Electoral que estaba revisando que su dispositivo:

Excedió la índole de un pronunciamiento de naturaleza cautelar, en virtud de que resolvió por anticipado el fondo de la *litis*, pues, no sólo suspendió los efectos de los actos impugnados, sino que las órdenes impartidas al Órgano Rector del Poder Electoral referidas a la desaplicación del criterio contenido en el *Instructivo Sobre el Tratamiento por el Comité Técnico Superior de las Firmas de Caligrafía Similar o Renglones de Planillas Llenadas por la Misma Persona*, a las firmas colocadas “bajo observación”, implicó una declaratoria de nulidad del literal “h” del Primer Resuelve de la Resolución N° 040302-131 del 2 de marzo de 2004, lo cual, no le era dado otorgar en sede cautelar.

En *séptimo lugar*, la Sala Constitucional advirtió en su sentencia, que la sala Electoral en su sentencia al haber acordado sumar a las solicitudes validadas por el Consejo Nacional Electoral para la convocatoria del referendo revocatorio, las 876.017 solicitudes colocadas “bajo observación” y ordenar al Consejo Nacional Electoral aplicar a tales solicitudes el procedimiento de reparo establecido en el artículo 31 de las *Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular*, “creó derechos subjetivos a favor de los accionantes, lo cual resulta contrario a la naturaleza del amparo cautelar”, el cual tiene “como fin la suspensión de los efectos del acto o norma señalados como lesivos, al detener la realización de ciertas actividades o impedir que las mismas se consoliden” por lo que “suspender los efectos de los actos impugnados jamás implica que se ordene hacer algo al Poder Electoral para crear nuevas situaciones jurídicas”.

En *octavo lugar*, la Sala Constitucional consideró que con el dispositivo del fallo objeto de la revisión, la Sala Electoral Accidental habría negado “las facultades inquisitivas de la Administración Electoral a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la convocatoria de referendo revocatorio del mandato de funcionarios de elección popular, ya que este órgano del Poder Público se encuentra obligado a determinar el carácter fidedigno de la manifestación de voluntad de los firmantes, requisito que no puede presumirse como satisfecho, sin infringir el artículo 72 del Texto Fundamental”.

En *noveno lugar*, la Sala Constitucional estimó que la sentencia impugnada habría violado los numerales 1 y 5 del artículo 293, el artículo 294 y los artículos 136, 137 y 138 de la Constitución, pues no sólo había suspendido “normas reglamentarias estatuidas por el Consejo Nacional Electoral, sino que se subrogó en éste para dictar reglas sobre validación de las firmas, que únicamente competen al Ente Rector del Poder Electoral conforme a las disposiciones constitucionales indicadas. Así igualmente, se declara”.

Con tal afirmación, la Sala Electoral señaló que “la Sala Constitucional Accidental, llamada a ‘...*garantizar el cumplimiento, vigencia y respeto de los postulados constitucionales.*’, como ella misma lo ha indicado tantas veces en su jurisprudencia, olvida que no existe acto del Poder Público que pueda escapar del control jurisdiccional” agregando que la aseveración de la Sala Constitucional “lesiona abiertamente lo dispuesto en los artículos 7, 25, 26, 139 y 297 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que impiden que actos del poder público puedan ejercerse sin control alguno por parte de los órganos llamados por la Constitución a impartir justicia..”

En *décimo lugar*, la Sala Constitucional además advirtió que la Sala Electoral Accidental, aparte de las infracciones antes indicadas, habría incurrido:

En desacato a la medida que la intimó a suspender el trámite del recurso contencioso-electoral al cual se acumuló la pretensión de amparo cautelar en la cual se produjo el fallo objeto de la presente revisión, y remitir los expedientes relativos a los recursos que ante ella cursaron, mientras esta Sala Constitucional proveyera lo conducente a la admisión del avocamiento que le fuera solicitado. Ello así, la Sala Constitucional juzga que tal desacato viola flagrantemente la competencia de ésta sobre sus interpretaciones vinculantes, al objeto de garantizar la supremacía de la Constitución y la efectividad de las normas y principios constitucionales, lo que hace incurrir a la Sala Electoral Accidental en desobediencia a la autoridad, conforme lo dispone el artículo 29 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así, del mismo modo, se decide.

Sobre esta decisión, la Sala Electoral consideró que la Sala Constitucional la había dictado “sin justificación ni motivación alguna, extralimitándose en sus atribuciones revisoras” pretendiendo “ratificar el contenido de su decisión N° 387 de fecha 16 de marzo de 2004, cuyo contenido (causa y efectos), no formó parte del *thema decidendum* que con ocasión de tal revisión conoció, inherente a una solicitud formulada en un expediente distinto (N° 2004-0475), cuya orden esta Sala Electoral Accidental resolvió no cumplir, por no existir obligación constitucional, legal ni jurisprudencial alguna para ello, en los términos que le fueron expresamente señalados al Presidente de la Sala Constitucional en la oportunidad de dar acuse a sus oficios N° 04-570, 04-571 y 04-611, mediante oficio N° 04.052 que en fecha 18 de marzo de 2004 la Sala Electoral le remitiera y cuyo contenido se ratifica en el presente fallo”. La Sala Electoral, además, destacó que con esa decisión, “la Sala Constitucional Accidental pretende derivar la comisión del desacato a la inobservancia de una orden genérica y absolutamente impropia que pretendió impartir a la Sala Electoral (no sólo a la Sala Electoral Accidental que se constituyó para conocer del asunto contenido en el expediente N° 2004-000021), comprendida en los oficios ya referidos y la decisión NC 387/2004, a pesar de estar en conocimiento de las razones por las cuales esta Sala no dio cumplimiento a la aludida “orden”, por considerar que la decisión no tiene el carácter ni la fuerza vinculante de una decisión legalmente proferida”, y además, porque:

1.- La Sala Electoral no es órgano subordinado ni jerárquicamente dependiente de la Sala Constitucional, natural o Accidental, ni en el plano jurisdiccional ni de organización administrativa, además de ser la especializada por la materia conforme a lo establecido en el artículo 297 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Por lo demás, la Sala Electoral destacó en relación con el invocado artículo 29 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que el mismo “sólo es aplicable en caso de desacatos a mandamientos de amparo constitucional, no siendo esta la situación planteada por la Sala Constitucional Accidental, ya que la misma señaló estar conociendo de una *solicitud de avocamiento* y no de una *acción de amparo constitucional*”. De allí que la Sala Electoral destacara que

Mal podría la Sala Constitucional Accidental pretender asimilar el desacato previsto en el mencionada Ley a la actuación de la Sala Electoral Accidental en defensa de su competencia, salvo que con ello pretenda, por una parte, amedrentar y, por la otra, distraer, mediante una sentencia de revisión constitucional, la sustracción de esta Sala del conocimiento de un recurso contencioso electoral para el cual sólo ella detenta la competencia, a los fines de ratificar con ello hacer valer una sentencia de avocamiento que, como ha quedado demostrado, es inexistente y, en consecuencia, no puede ser ejecutada.

En *undécimo lugar*, la Sala Constitucional en su sentencia, ratificó:

La competencia del Poder Electoral para desarrollar la normativa que le asigna la Ley Orgánica del Poder Electoral y, en especial, la normativa tendente a la reglamentación de los procesos electorales y referendos, en particular los que regulan las peticiones sobre dichos procesos, así como las condiciones para ellos, la autenticidad de los peticionarios, la propaganda electoral etc., así como las dudas y vacíos que susciten las leyes electorales, en cumplimiento, además, de los artículos 293, numerales 1 y 5 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, conforme a lo decidido por esta Sala en sentencia N° 2341 del 25 de agosto de 2003 y, así finalmente se declara.

En relación con esta decisión, la Sala Electoral señaló que la misma no causaría perjuicio alguno al sistema de derecho “si le es inmediatamente añadida la fórmula sobre el principio de legalidad (constitucional y legal) del cual deriva la posibilidad de revisión jurisdiccional de todos y cada uno de los órganos del Poder Público”; destacando que más bien, la afirmación “de la Sala Constitucional Accidental, en los términos antes referidos, constituye, más que un pronunciamiento sobre la revisión del fallo por ella efectuada, un alegato empleado en el supuesto Conflicto o Controversia Constitucional entre el Consejo Nacional Electoral y la Sala Electoral Accidental del Tribunal Supremo de Justicia, planteado ante la Sala Constitucional por el representante del órgano comicial (expediente N° 04-642), que no objeto de la revisión que de la sentencia de la Sala Electoral Accidental N° 24 de fecha 15 de marzo de 2004 hace la Sala Constitucional Accidental”.

Como consecuencia de todo lo anterior, la Sala Constitucional “a fin de garantizar el imperio, la supremacía y la efectividad de las normas y principios constitucionales”, declaró que había lugar a la revisión que le fue solicitada y, en consecuencia, anuló la sentencia N° 24, dictada el 15 de marzo de 2004 por la Sala Electoral Accidental antes referida, “por haber incurrido en extralimitación de funciones en desacato a la doctrina de interpretación constitucional establecida por esta Sala en sentencia N° 88/2000, antes referida, así como, por infracción de lo dispuesto en los artículos 136, 137, 138, 293.1 y 294 de la Constitución”.

Sobre ello, la Sala Electoral en su mencionada sentencia del 29 de marzo de 2004, destacó “la evidente y manifiesta improcedencia del dispositivo contenido en

la sentencia dictada por la Sala Constitucional Accidental del Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 23 de marzo de 2004, que declara la nulidad de la medida cautelar acordada por esta Sala el día 15 de marzo de 2004, pretendiendo enervar sus efectos, pues observa que es, justamente, la Sala Constitucional Accidental la que quebranta además de los principios constitucionales y legales que rigen la atribución de competencia en nuestro ordenamiento jurídico, los criterios doctrinarios establecidos por ella misma y violenta así el Estado de Derecho y de Justicia que ella misma está llamada a garantizar. Así se declara.

Por último, en *duodécimo lugar*, la Sala Constitucional ratificó:

La intimación realizada a Sala Electoral de este Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 387 del 16 de los corrientes, en la cual se le ordenó paralizar todos los procesos referidos a acciones de nulidad, amparo o cualquier otro recurso incoado contra los actos del Poder Electoral, relativos a los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular y de abstenerse de decidir los mismos, así como remitir, de inmediato, a esta Sala, todos los expedientes contentivos de dichas acciones, hasta que se resuelva la solicitud de avocamiento interpuesta por el ciudadano Ismael García¹⁴⁵⁵.

En esta forma ocurrió lo que estaba anunciado: la Sala Constitucional había concluido el secuestro de la Sala Electoral del mismo Tribunal Supremo, pretendiendo someterla a su autoridad y a la obligación de acatar “su doctrina” jurisprudencial, desconociendo que la Sala Electoral tenía y tiene la misma competencia que la Sala Constitucional de ser el máximo y último intérprete de la Constitución cuando decide los asuntos de su competencia (art. 335). Al consumir dicho secuestro, la Sala Constitucional también pretendía confirmar la confiscación que el Consejo Nacional Electoral ya había decretado del derecho a la participación política de los ciudadanos mediante la petición del referendo revocatorio presidencial. Ello, sin embargo, tampoco era de extrañar pues, en definitiva, se había dictado por un órgano del Poder Público (Poder Electoral) que ya había sido previamente secuestrado por la misma Sala Constitucional.

Pero la Sala Electoral, como se ha analizado, resistió al ataque de la Sala Constitucional, y en la antes analizada sentencia N° 27 del 29 de marzo de 2004, no sólo afirmó su competencia para ejercer la Jurisdicción contencioso electoral, constatando que las distintas Salas del Tribunal Supremo “tienen la misma jerarquía en sus respectivas competencias y atribuciones”, y rechazando “la intimación” que le había hecho la Sala Constitucional con base en el principio de “la igualdad que existe entre todas y cada una de las Salas que conforman el Tribunal Supremo”; sino que resolvió elevar “a la Sala Plena la resolución de un conflicto de funcionamiento derivado de una ‘intimación’ u ‘orden’ a fin de que sea analizado, por esa Sala Plena, lo perjudicial que resulta para el normal funcionamiento y administración de justicia el uso de términos imperativos de una Sala a otra de igual jerarquía”.

La lucha de la Sala Electoral por salvaguardar el ejercicio de sus propias competencias, sin embargo, duraría poco; hasta que la Sala Constitucional se avocara al conocimiento de la causa.

c'. *El avocamiento de la causa por la Sala Constitucional*

En efecto, la fórmula para despojar a la Sala Electoral de toda posibilidad de decidir en la causa contencioso electoral en la que era juez natural (Caso: *Julio Borges, César Pérez Vivas, Henry Ramos Allup, Jorge Sucre Castillo, Ramón José Medina y Gerardo Blyde vs. Consejo Nacional Electoral*), sin duda, era que la Sala Constitucional se avocara al conocimiento de la misma, tal como se le había solicitado. Ya la misma Sala Electoral, en su sentencia N° 27 del 29 de marzo de 2004, antes comentada, había sido enfática en considerar que el mencionado avocamiento era “a todas luces, inadmisibile o en todo caso improcedente de conformidad con la pertinente jurisprudencia (*Vid.* sentencia N° 806 de fecha 24 de abril de 2002, Caso: *SINTRACEMIENTO*), además de la circunstancia de haber sido solicitado por una persona que no es parte en los procesos judiciales cuyo avocamiento solicita y haber pretendido, la Sala Constitucional Accidental hacer valer los efectos de tal avocamiento mediante una sentencia evidentemente inexistente...”.

Sin embargo, la Sala Constitucional, mediante sentencia de 31 de marzo de 2004, decidió avocarse al conocimiento de la causa contencioso electoral antes mencionada que se había iniciado con la impugnación de la Resolución del Consejo Nacional Electoral N° 040302-131 de 2 de marzo de 2004, para lo cual en resumen construyó el siguiente argumento: que el Consejo Nacional Electoral, al normar lo relativo a los referendos revocatorios (los cuales carecían de una ley que los regular), estaría “actuando en ejecución directa e inmediata del artículo 72 de la vigente Constitución” como consecuencia “del fallo del 25 de agosto de 2003 de la Sala Constitucional que designó el Poder Electoral”, por lo que el conocimiento de la nulidad de tal tipo de actos, correspondía entonces a la Sala Constitucional, siendo por tanto incompetente *per se* para ello, la Sala Electoral. Tal fundamentación, sin duda, era falaz, pues una Resolución del Consejo Nacional Electoral y un Instructivo dictado por un órgano subalterno de dicho Cuerpo, jamás podrían llegar a considerarse como actos de ejecución directa e inmediata de la Constitución, es decir, de “rango legal”, máxime después de dictada la Ley Orgánica del Poder Electoral que rige la actuación de dicho órgano. Para llegar a esa decisión y argumentación, la Sala Constitucional decidió el avocamiento conforme a los siguientes argumentos¹⁴⁵⁶:

- 1) Que el avocamiento puede ser ordenado por cualquiera de las Salas del Tribunal Supremo de Justicia.
- 2) Que la jurisdicción constitucional la ejerce la Sala Constitucional.
- 3) Que en aras de mantener la supremacía constitucional, la Sala puede avocarse a conocer cualquier causa que curse ante tribunales inferiores e incluso en otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia, *siempre que el objeto de dichas causas se refiera a violaciones directas e inmediatas de la Constitución.*
- 4) Que la Sala Constitucional, conforme a sentencia de 20 de diciembre de 2001 (caso: *Javier Elechiguerra*), ratificó su *competencia para conocer de los recursos que se interpongan contra las leyes o actos de los poderes públicos que se dicten en ejecución directa de la Constitución.*

1456 Así se anunció en la página web del Tribunal Supremo de Justicia, el 01-04-04

- 5) Que el Poder Electoral al normar lo relativo a los referendos revocatorios, los cuales carecen de una ley que los regule, *está actuando en ejecución directa e inmediata del artículo 72 de la vigente Constitución.*
- 6) Que tal potestad del Poder Electoral *es producto del fallo del 25 de agosto de 2003 de la Sala Constitucional que designó el Poder Electoral.*
- 7) Que el avocamiento puede producirse en cualquier estado y grado de la causa, siempre que el Juez avocante sea competente, y dentro de la jurisdicción ordinaria sea superior jerárquico del avocado.
- 8) Que a pesar que las Salas se encuentran en igual plano jerárquico dentro del Tribunal Supremo de Justicia, dada la potestad de la Sala Constitucional, conforme lo prevén el artículo 266.1 Constitucional y el Título VIII sobre la protección a la Constitución, para garantizar la supremacía constitucional, ella tiene *la competencia sobre las nulidades de los actos del Poder Electoral, a los cuales se les atribuye violación directa de normas constitucionales.*
- 9) Que constatada una situación *que contrarie los postulados constitucionales, la Sala tiene el deber de avocarse*, así la situación sea conocida por otra Sala.
- 10) Que en sentencia de 11 de noviembre de 1999, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, pidió a la Sala de Casación Civil, los expedientes conocidos por ella, relacionados con la sucesión de Miguel Ángel Capriles, con el fin de decidir si se avocaba o no a conocer de los procesos relacionados con dicha sucesión, lo que constituye un antecedente de la posibilidad de avocamiento entre Salas.
- 11) Que en vista de no haber enviado la Sala Electoral a la Constitucional, los expedientes que se le solicitaron según oficio N° 04-0570, y constarle que dicha Sala Electoral conocía de *causas para las cuales carecía de competencia*, la Sala Constitucional decidió avocarse a conocer dichas causas, aunado a que constató un desorden procesal proveniente de que la Sala Electoral Accidental resolvió una solicitud de amparo cautelar en uno de los procesos de nulidad incoado contra los actos del Poder Electoral, sin haber admitido el juicio de nulidad; y donde sentenció el fondo de la acción de nulidad dentro de una medida cautelar, desnaturalizando dicha medida, lo que originó el fallo N° 442 del 23 de marzo de 2004 de esta Sala que anuló lo decidido en dicho amparo, y el cual se dictó en el juicio de revisión incoado por el ciudadano Ismael García, en su carácter de Diputado de la Asamblea Nacional por el estado Aragua y Coordinador Nacional de la agrupación de ciudadanos Comando Nacional de Campaña Ayacucho, de la sentencia N° 24 dictada, el 15 de marzo de 2004, por la Sala Electoral Accidental de este Tribunal Supremo de Justicia.

Con la anulación de la sentencia N° 24 de 15 de marzo de la Sala Electoral y con el avocamiento de la causa decidido por la Sala Constitucional, había quedado consolidado, por tanto, el secuestro de la Sala Electoral, imposibilitada para decidir en cualquier caso vinculado a los referendos revocatorios; y quedaba confiscado el derecho ciudadano a la participación política. Y todo ello por la Sala Constitucional la cual al contrario, tenía que haber tenido por misión asegurar el funcionamiento de los órganos del Poder Público y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

En todo caso, todas las antes mencionadas y analizadas ejecutorias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en Venezuela, lo que harían sería poner en evidencia cómo un instrumento tan importante para afianzar el Estado de derecho como lo es la Jurisdicción Constitucional, podía también ser un instrumento al servicio del autoritarismo, particularmente cuando sus decisiones, como ninguna de las decisiones de cualesquiera de las otras Salas, en principio son irrevisa-

bles. Con decisiones como la reseñada y con procesos como los descritos en relación con el Poder Electoral y con la Jurisdicción contencioso electoral, puede decirse que a comienzos de 2004, del Estado de derecho en Venezuela sólo había quedado la expresión verbal del artículo 2 de la Constitución, y muy poco más.

DÉCIMA TERCERA PARTE
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS*

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

En nombre y representación del pueblo soberano de Venezuela, en ejercicio del poder constituyente originario otorgado por éste mediante referendo aprobado democráticamente el veinticinco de abril de mil novecientos noventa y nueve, para transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa, y en concordancia con el Artículo 1° del Estatuto de Funcionamiento de la ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE;

CONSIDERANDO

que el día quince de diciembre de mil novecientos noventa y nueve el pueblo de Venezuela, mediante referendo constituyente, aprobó la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual fue proclamada por la Asamblea Nacional Constituyente el día veinte de diciembre de mil novecientos noventa y nueve,

DECRETA

la siguiente

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA
REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**

TÍTULO I
PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

El primer Título de la Constitución, referido a los principios fundamentales, consagra la condición libre e independiente de la República Bolivariana de Venezuela; condición permanente e irrenunciable que fundamenta en el ideario de Simón Bolívar, el Libertador, su patrimonio moral y los valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional. **1**

De esta manera se rescata el legado histórico de la generación emancipadora, que en la gesta heroica de la independencia de Venezuela luchó para forjarnos una patria

* Texto publicado, por primera vez, en la *Gaceta Oficial* N° 5453 Extraordinario del 24-03-2000. Este texto no fue sometido a referendo ni divulgado antes del 15-12-99, por lo que no puede considerarse definitivamente aprobado en los términos de la *Base Comicial Novena* del referendo de 25-4-99. Al margen del texto se indican los números de los artículos a los cuales se refiere la "Exposición".

libre, soberana e independiente de toda potencia extranjera. Al mencionar la figura paradigmática de esa revolución inicial, el Libertador Simón Bolívar, se recoge el sentimiento popular que lo distingue como símbolo de unidad nacional y de lucha incesante y abnegada por la libertad, la justicia, la moral pública y el bienestar del pueblo, en virtud de lo cual se establece en la Nación venezolana, organizada en Estado, se denomina República Bolivariana de Venezuela.

Se define la organización jurídicopolítica que adopta la Nación venezolana como un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia. De acuerdo con esto, el Estado propugna el bienestar de los venezolanos, creando las condiciones necesarias para su desarrollo social y espiritual, y procurando la igualdad de oportunidades para que todos los ciudadanos puedan desarrollar libremente su personalidad, dirigir su destino, disfrutar los derechos humanos y buscar su felicidad.

Los principios de la solidaridad social y del bien común conducen al establecimiento de ese Estado social, sometido al imperio de la Constitución y de la ley, convirtiéndolo, entonces, en un Estado de Derecho. Estado social de Derecho que se nutre de la voluntad de los ciudadanos, expresada libremente por los medios de participación política y social para conformar el Estado democrático. Estado social y democrático de Derecho comprometido con el progreso integral que los venezolanos aspiran, con el desarrollo humano que permita una calidad de vida digna, aspectos que configuran el concepto de Estado de Justicia.

Se corresponde esta definición con una de las principales motivaciones expresadas en el Preámbulo, es decir, el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática. Ya no sólo es el Estado el que debe ser democrático, sino también la sociedad. Siendo democrática la sociedad, todos los elementos que la integran deben estar signados por los principios democráticos y someterse a ellos.

3 Se establece que la educación y el trabajo son los procesos fundamentales para garantizar los fines del Estado. De esta manera, los ciudadanos y las organizaciones sociales tienen el deber y el derecho de concurrir a la instauración y preservación de esas condiciones mínimas y de esa igualdad de oportunidades, aportando su propio esfuerzo, vigilando y controlando las actividades estatales, concienciando a los demás ciudadanos de la necesaria cooperación recíproca, promoviendo la participación individual y comunitaria en el orden social y estatal, censurando la pasividad, la indiferencia y la falta de solidaridad. Las personas y los grupos sociales han de empeñarse en la realización y ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes, mientras que el Estado es un instrumento para la satisfacción de tales fines.

2 Por todo ello se incorporan al texto constitucional como valores superiores del ordenamiento jurídico del Estado y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad individual y social, la preeminencia de los derechos humanos, la ética pública y el pluralismo político.

4 En cuanto a la estructura del Estado venezolano, el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad. En todo caso, el régimen federal venezolano se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad que son característicos de un modelo federal cooperativo, en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles políticoterritoriales participan en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren. De esta manera, la acción de gobierno de los municipios, de los estados y del Poder Nacional se armoniza y coordina, para garantizar los fines del Estado venezolano al servicio de la sociedad.

Se modificó el artículo tradicional sobre el idioma oficial al declarar que el idioma oficial de Venezuela es el castellano, pero se reconocen los idiomas de los pueblos indígenas como oficiales en las comunidades donde son lenguas maternas, pudiendo usarse al igual que el castellano. 9

En las disposiciones fundamentales se consagran los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, según los cuales ella es la norma de mayor jerarquía y alcanza su vigencia a través de esa fuerza normativa o su capacidad de operar en la vida histórica de forma determinante o reguladora. Dichos principios constituyen el fundamento de todos los sistemas constitucionales del mundo y representan la piedra angular de la democracia, de la protección de los derechos fundamentales y de la justicia constitucional. 7

Con base en lo anterior, todos los órganos que ejercen el Poder Público, sin excepción, están sometidos a los principios y disposiciones consagrados en la Constitución, y por tanto, todos sus actos pueden ser objeto del control jurisdiccional de la constitucionalidad.

TÍTULO II DEL ESPACIO GEOGRÁFICO Y DE LA DIVISIÓN POLITICA

Capítulo I

Del territorio y demás espacios geográficos

Se realizaron cambios importantes en la definición del espacio geográfico venezolano. En este sentido, se adoptó la expresión más amplia de *espacio geográfico* para sustituir la de *territorio*. En efecto, espacio geográfico alude a los espacios continentales, insulares y marítimos, quedando el territorio como componente del primero de los citados. Sin embargo, no se altera la determinación del espacio geográfico nacional al reiterar la versión tradicional de la Constitución del año 1830 y que se repite hasta la de 1961, es decir, el que correspondía a la Capitanía General de Venezuela para el 19 de abril de 1810. 10

No obstante, se agregó la frase *con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrados no viciados de nulidad*. Con ello se corrige la omisión del Congreso Constituyente de 1961 con relación a los laudos y arbitrajes determinantes de nuestras fronteras actuales, como son los de los años 1865, 1891, 1899 y 1922; y se establece de una manera categórica que Venezuela no reconoce los laudos viciados de nulidad, como es el caso del Laudo de París de 1899 que despojó a Venezuela del espacio situado en la margen occidental del Río Esequibo.

Por otra parte, se deslinda conceptualmente el espacio insular como parte de la organización político-territorial de Venezuela y como espacio sujeto a la soberanía venezolana. Por tal razón se menciona las islas por sus nombres y se extiende en ámbito de la soberanía hasta las demás islas, islotes, cayos y bancos situados o que emerjan dentro del mar territorial, en el que cubre la plataforma continental o dentro de los límites de la zona económica exclusiva. 11

Como una consecuencia de los valores fundamentales que inspiran a la República Bolivariana de Venezuela, se declara expresamente al espacio geográfico venezolano como zona de paz, en virtud de lo cual se prohíbe establecer en él bases militares extranjeras o cualquier instalación de potencia o coalición de potencias que tengan propósitos militares. 13

Capítulo II
De la división política

16 Con el fin de organizar políticamente la República se divide el territorio nacional en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales, mientras que el territorio se organiza en Municipios. En este sentido, la Constitución prevé que mediante una ley orgánica que garantice la autonomía municipal y la descentralización politicoadministrativa, se regule la división políticoteritorial de la República.

18 Por otra parte, se establece la ciudad de Caracas como la capital de la República y asiento de los órganos del Poder Nacional, lo cual no impide el ejercicio del Poder Nacional en otros lugares de la República.

Destaca en este Capítulo que mediante ley especial se establecerá la unidad políticoteritorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda. En todo caso, dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad, garantizando el carácter democrático y participativo de su gobierno.

TÍTULO III
DE LOS DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS,
Y DE LOS DEBERES

Capítulo I
Disposiciones generales

19 Inspirada por las principales tendencias que se han desarrollado en derecho comparado y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, la Constitución reconoce expresamente el principio de progresividad en la protección de tales derechos, conforme al cual el Estado garantizará a toda persona natural o jurídica, sin discriminación alguna, el respeto, el goce y el ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los mismos.

23 Se reconocen como fuentes en la protección de los derechos humanos a la Constitución, a los tratados internacionales suscritos y ratificados por la República en esta materia, y a las leyes que los desarrollen. Al respecto, con el objeto de reforzar la protección de los referidos derechos se establece que los tratados, pactos y convenciones internacionales en esta materia, suscritos y ratificados por Venezuela, prevalecen en el orden interno en la medida en que contengan normas sobre el goce y ejercicio de los derechos humanos más favorables a las contenidas en la Constitución y en las leyes, siendo sus disposiciones de aplicación directa e inmediata por los tribunales de la República y demás órganos que ejercen el Poder Público. Por ello, en el caso de que un tratado internacional suscrito y ratificado por Venezuela reconozca y garantice un determinado derecho humano, en forma más amplia y favorable que la Constitución, prevalece en todo caso el instrumento internacional y debe ser aplicado en forma preferente, directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado.

20 Se reconocen los derechos al libre desenvolvimiento de la personalidad y a la igualdad. En relación con éste último, se refuerza y amplía la protección constitucional al prohibir no sólo las discriminaciones fundadas en la raza, el sexo o la condición social, sino además aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o

menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona. Lo anterior obedece a que en la práctica la dinámica social suele presentar situaciones de discriminación que deben su origen a razones distintas de la raza, el sexo o la condición social. 21

Por otra parte, la Constitución amplía conceptualmente la protección de los derechos humanos con una marcada influencia *ius naturalista*, al disponer que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos. Por tal motivo se establece que la falta de ley reglamentaria de esos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos. Además, a fin de incluir dentro de tal protección a los derechos inherentes a las personas jurídicas, se elimina la distinción que hacía la Constitución de 1961 y que abarcaba únicamente a los derechos inherentes a la persona humana. 22

Se consagra la garantía de no retroactividad de las leyes y de las disposiciones normativas y se amplía su alcance a fin de que en caso de dudas sobre su vigencia temporal, se aplique la norma que beneficie al reo. 24

Se mantiene la garantía según la cual todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por la Constitución y la ley es nulo; y los funcionarios públicos que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores. La Constitución incluye dentro del supuesto de esta garantía, los derechos humanos garantizados por la Constitución, así como los reconocidos por las leyes, en atención al sistema de fuentes que en esta materia consagra el texto constitucional, y con el objeto de ampliar y reforzar la protección de los derechos humanos. 25

Se reconocen los derechos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, en virtud de los cuales toda persona puede acceder a los órganos de administración de justicia para obtener la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses, incluidos los colectivos o difusos. A tal efecto, los referidos órganos están representados por las cortes y tribunales que forman parte del Poder Judicial, así como por los demás órganos del sistema de justicia previsto en la Constitución, entre los cuales se encuentran los ciudadanos que participan en la administración de justicia o que ejercen la función jurisdiccional de conformidad con la ley. 26

Como una de las implicaciones del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia en que se constituye a Venezuela por obra de la Constitución, y con el fin de erradicar uno de los principales problemas de la Nación venezolana, en virtud del cual el Poder Judicial se caracterizó por su corrupción, lentitud e ineficacia y, especialmente, por restringir el acceso de la población de escasos recursos a la justicia; la Constitución exige al Estado garantizar una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles. 26

De esta forma se consagra la justicia gratuita como un derecho humano que encuentra su principal fundamento en los derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva que reconoce la Constitución y que tiene por objeto permitir el libre acceso de toda persona a la justicia, sin discriminación alguna. Como una de las consecuencias del referido derecho, la Constitución establece en su Título V Capítulo III, que el Poder Judicial no está facultado para establecer tasas, aranceles ni exigir pago alguno por sus servicios, al tiempo que prevé el servicio de defensa pública. 254

El amparo se reconoce como una *garantía derecho constitucional*, cuya finalidad es la tutela judicial reforzada de los derechos humanos, aun de aquellos inherentes a la persona humana que no figuren expresamente en la Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Al respecto, se dispone que el procedimiento 27

que deberá establecer la ley correspondiente en materia de amparo constitucional, será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad, todo ello con el objeto de garantizar su eficacia.

En lo que se refiere al *hábeas corpus* o amparo a la libertad o seguridad personal, se establece una acción popular y se prevé que el detenido sea puesto bajo custodia del tribunal correspondiente de manera inmediata.

Se reconoce por vez primera en el constitucionalismo venezolano, el *hábeas data* o el derecho de las personas de acceso a la información que sobre sí mismas o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley. El *hábeas data* incluye el derecho de las personas de conocer el uso que se haga de tales registros y su finalidad, y de solicitar ante el tribunal competente su actualización, rectificación o destrucción, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos.

Por otra parte, como una conquista de la lucha por la protección integral de los derechos humanos, la Constitución impone al Estado la obligación de investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades, al tiempo que establece, sin excepción, que las violaciones de tales derechos y los delitos de lesa humanidad serán investigados y juzgados por tribunales ordinarios, a fin de excluir tribunales militares o de excepción de cualquier investigación al respecto.

Igualmente, se impone al Estado la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que le sean imputables, o a sus derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios, todo lo cual constituye una consecuencia del principio de la responsabilidad patrimonial del Estado reconocido por la Constitución.

Capítulo II

De la nacionalidad y de la ciudadanía

Sección primera: de la nacionalidad

Se mantienen los criterios atributivos de la nacionalidad originaria propios de la tendencia constitucional venezolana, marcada por la presencia del *ius soli* absoluto y del *ius sanguinis*.

En esta materia destaca que siendo la nacionalidad venezolana por nacimiento un derecho inherente a la persona humana, no podrá privarse de ella a quienes, conforme a la Constitución, cumplieren los requisitos para obtenerla.

En cuanto a la nacionalidad derivada o por naturalización, en aras de garantizar el vínculo y compromiso efectivo de los venezolanos por naturalización con la Nación venezolana, con su pueblo, sus costumbres y su destino, se exige que las personas que opten a la carta de naturaleza, posean domicilio con residencia ininterrumpida en el territorio de Venezuela de, por lo menos, diez años inmediatamente anteriores a la fecha de la respectiva solicitud. Esta exigencia se rebaja a cinco años, en el caso de aquellas personas que tuvieran la nacionalidad originaria de España, Portugal, Italia, países latinoamericanos y del Caribe.

En todo caso, la expresión *residencia ininterrumpida* a que se refiere el refiere texto constitucional, debe interpretarse en el sentido de que la persona interesada no se haya ausentado del territorio nacional con el ánimo de establecerse permanente y definitivamente en el extranjero. Ello no impide, por tanto, que dicha persona se ausente temporalmente del territorio nacional por razones de turismo, trabajo, estudios u otros de similar naturaleza, siempre que tengan carácter temporal.

Se consagra sin discriminación alguna el derecho del cónyuge extranjero casado con venezolano o venezolana por nacimiento, de obtener la nacionalidad venezolana

por naturalización, transcurridos por lo menos cinco años a partir de la fecha del matrimonio.

Por otra parte, siguiendo las orientaciones de los ordenamientos constitucionales contemporáneos, se admite la doble nacionalidad y el carácter renunciabile de la nacionalidad venezolana, todo ello con el objeto de facilitar a la República la suscripción de tratados internacionales en la materia. 34
36

Finalmente, con el objeto de completar y darle eficacia a la regulación constitucional se promueve la suscripción de tratados internacionales en materia de nacionalidad con los Estados o países fronterizos y, especialmente, con España, Portugal, Italia, países latinoamericanos y del Caribe. 37

Sección segunda: de la ciudadanía

Esta Sección, al referirse a la ciudadanía, expresa la condición jurídica o vínculo de una persona con el Estado, que le permite el ejercicio de los derechos políticos. Dicha condición en principio pertenece a los venezolanos y venezolanas no sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política, en las condiciones de edad que establezca la Constitución para el ejercicio de los derechos políticos. No obstante, se otorga potestad electoral activa a los extranjeros que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país y no estén sometidos a interdicción civil o inhabilitación política, para votar en las elecciones parroquiales, municipales y estatales. 39
64

En esta materia destaca, además, la ampliación de los derechos políticos de los venezolanos por naturalización con el objeto de integrarlos más estrechamente a la vida y destino del país. Por ello, se les permite el desempeño de cargos públicos hasta ahora reservados constitucionalmente a los venezolanos por nacimiento. Así, los venezolanos por naturalización, si tienen domicilio con residencia ininterrumpida en el país no menor de quince años, podrán desempeñarse como diputados a la Asamblea Nacional, aunque no podrán ejercer la Presidencia o Vicepresidencia de dicho cuerpo; como Ministros, menos en los cargos relacionados con la seguridad de la Nación, finanzas, energía y minas y educación; o como Gobernadores o Alcaldes, excepción hecha de los Estados fronterizos. 41

Además, se reconoce a los venezolanos por naturalización que hubieren ingresado al país antes de cumplir siete años de edad y hayan residido permanentemente en él, la posibilidad de gozar los mismos derechos de los venezolanos por nacimiento, en virtud de lo cual podrán acceder a todos los cargos públicos. En todo caso, la *residencia permanente* a que se refiere el texto constitucional en esta materia, debe interpretarse en el sentido de que la persona interesada no se haya ausentado del territorio nacional con el ánimo de establecerse permanente y definitivamente en el extranjero. Ello no impide, por tanto, que dicha persona se ausente temporalmente del territorio nacional por razones de turismo, trabajo, estudios u otros de similar naturaleza, siempre que tengan carácter temporal. 40
41

Capítulo III De los derechos civiles

En el Capítulo III se recogen y amplían los derechos civiles de las personas, con base en una regulación progresiva que establece normas y principios contenidos en tratados internacionales suscritos y ratificados por la República en materia de derechos humanos.

Se reafirma el derecho a la vida como derecho fundamental, base para disfrutar y ejercer los demás derechos, comprometiendo al Estado a proteger la vida de las perso- 43

nas que se encuentren privadas de su libertad, como procesados o condenados, cualquiera fuere el motivo, así como la de aquellas personas que estén prestando servicio militar o civil, o sometidos a su autoridad en cualquier otra forma.

45 Se prohíbe en forma absoluta y sin excepciones, aun en estado de emergencia o de excepción o restricción de garantías, practicar, permitir o tolerar la desaparición forzada de personas. Se establecen mayores garantías para proteger el derecho de las personas a su integridad física, psíquica y moral, así como el debido proceso, el cual se aplicará a todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas,

55 En el marco de la protección a las personas, se prevén los principios que orientará la organización y funciones de los cuerpos de seguridad del Estado, los cuales deberán adecuar su actuación al respeto a la dignidad de las personas y sus derechos humanos, en razón de lo cual el uso de armas y sustancias tóxicas estará sujeto a los principios de necesidad, conveniencia, oportunidad y proporcionalidad.

57 Se garantiza la libertad de expresión sin que sea posible censura alguna. Por ser consustancial con ese derecho, quien lo ejerza asume la plena responsabilidad por todo lo expresado. Así mismo, se reconoce el derecho a una información veraz, oportuna, imparcial y sin censura. Esta regulación responde a la necesidad de elevar a rango constitucional los parámetros éticos indispensables para el ejercicio del derecho a la información, con el objeto de que los medios de comunicación como parte de su actividad y de la responsabilidad que ella genera, establezcan mecanismos de autoevaluación informativa a los que tenga acceso toda persona, natural o jurídica, pública o privada, que se considere perjudicada por informaciones emitidas por los medios de comunicación y que tengan relación con ella, a fin de que se revise la veracidad y oportunidad de la información.

58 El derecho a la información veraz, oportuna, imparcial y sin censura, acogiendo una tendencia presente en derecho comparado, versa sobre hechos que constituyan información y que sean transmitidos por los medios de comunicación, no sobre las opiniones o juicios de valor que los medios de comunicación o periodistas ofrezcan sobre tales hechos.

58 De igual manera, se garantiza el derecho de los niños y adolescentes a recibir una información adecuada para su desarrollo integral, en virtud de lo cual los medios de comunicación deberán ajustar su actividad y programación a tales fines, con el objeto de permitir un sano y normal desarrollo del proceso educativo y de formación de las futuras generaciones.

Capítulo IV

De los derechos políticos y del referendo popular

Sección primera: de los derechos políticos

En materia de Derechos Políticos se incluyen modificaciones sustanciales en relación con la Democracia Representativa y de Partidos establecida en la Constitución anterior.

62 Se inicia el Capítulo con la consagración amplia del derecho a la participación en los asuntos públicos de todos los ciudadanos y ciudadanas, ejercido de manera directa, semidirecta o indirecta. Este derecho no queda circunscrito al derecho al sufragio, ya que es entendido en un sentido amplio, abarcando la participación en el proceso de formación, ejecución y control de la gestión pública. Como contrapartida el Estado y la sociedad deben facilitar la apertura de estos espacios para que la participación ciudadana, así concebida, se pueda materializar.

Esta regulación responde a una sentida aspiración de la sociedad civil organizada que pugna por cambiar la cultura política generada por tantas décadas de paternalismo

estatal y del dominio de las cúpulas partidistas que mediatizaron el desarrollo de los valores democráticos. De esta manera, la participación no queda limitada a los procesos electorales, ya que se reconoce la necesidad de la intervención del pueblo en los procesos de formación, formulación y ejecución de las políticas públicas, lo cual redundaría en la superación de los déficits de gobernabilidad que han afectado nuestro sistema político debido a la carencia de sintonía entre el Estado y la sociedad.

Concebir la gestión pública como un proceso en el cual se establece una comunicación fluida entre gobernantes y pueblo, implica modificar la orientación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, para devolverle a esta última su legítimo protagonismo. Es precisamente este principio consagrado como derecho, el que orienta este Capítulo referido a los derechos políticos.

Se reconoce el sufragio como un derecho, mas no como un deber, a diferencia de la Constitución de 1961. Se establece el ejercicio del mismo mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La consagración de la personalización del sufragio debe conciliarse con el principio de la representación proporcional, requerido para obtener órganos conformados de manera plural, en representación de las diferentes preferencias electorales del pueblo.

En cuanto a la definición de los electores se da ese carácter a los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad, ampliándose este derecho a los extranjeros que hayan cumplido dicha edad, pero limitado a las elecciones parroquiales, municipales y estadales, exigiéndose en todo caso como condición el que tengan más de diez años de residencia en el país.

En cuanto a las diferentes etapas de los procesos electorales se otorga a los ciudadanos amplias posibilidades de participación superando las restricciones del sistema partidocrático que nos rigió. En este sentido, tanto en la fase de la postulación de candidatos como en el ejercicio de la supervisión y vigilancia del proceso electoral se consagra constitucionalmente la participación por iniciativa propia, de partidos políticos o de otras asociaciones con fines políticos.

El derecho a desempeñar funciones públicas y ejercer cargos de elección popular se les otorga de manera igualitaria a los electores venezolanos y venezolanas, que sepan leer y escribir, con las solas restricciones derivadas del propio texto constitucional o de las condiciones de aptitud exigidas por las leyes, para determinados cargos.

Como una respuesta a las demandas de los venezolanos ante las graves desviaciones del sistema político y a la corrupción desmedida, se incluye la prohibición de optar a cargos de elección popular a aquellas personas que hayan sido condenadas por delitos cometidos durante el tiempo en que ejercieron las funciones públicas, así como otros delitos que afecten el patrimonio público.

En el mismo contexto de la anterior disposición, se consagra el derecho al control por parte del pueblo de los representantes electos, el cual abarca la rendición de cuentas públicas, transparentes y periódicas. Tal derecho obliga al representante a cumplir a cabalidad con el programa de gobierno presentado al electorado, así como a mantener una comunicación permanente con el pueblo que lo eligió.

En este capítulo se produce la ruptura con el sistema partidocrático que ocupó un largo espacio en nuestra historia política reciente, al eliminarse la sumisión de la participación democrática a la organización en estructuras partidistas, como único vehículo a utilizar. Por el contrario, se consagra el derecho de asociación con fines políticos con amplitud, garantizando la aplicación de principios democráticos en la constitución, organización, funcionamiento e igualdad ante la ley, dado el interés público de las actividades que cumplen las organizaciones con fines políticos. De esta manera, se estable-

63

64

67

65

66

67

ce con rango constitucional limitaciones importantes a la conformación de cúpulas partidistas y a la estructuración vertical de organización política que lejos de fomentar y desarrollar la cultura y los valores propios de la democracia han obstaculizado su profundización.

67 Se prevé igualmente el control del financiamiento de estas organizaciones, así como los límites de gastos en campañas electorales, y el establecimiento de mecanismos de control para garantizar la licitud de las contribuciones y el manejo pulcro de las mismas.

68 La Constitución consagra como un derecho político consustancial con la vida democrática, el de la manifestación pacífica y sin armas. Dadas las trágicas y dramáticas experiencias vividas por los venezolanos en el ejercicio de este derecho a expresar su descontento con el ejercicio de las funciones de gobierno, se incluyen prohibiciones que persiguen limitar la acción represiva de los cuerpos policiales y de seguridad. En este sentido, se consagra la prohibición del uso de armas de fuego y sustancias tóxicas para enfrentar manifestaciones pacíficas.

69 Igualmente se reconocen y garantizan los derechos de asilo y refugio, como principios reconocidos universalmente.

Sección segunda: del referendo popular

71 En relación con los medios de participación en los cuales se concretizan los derechos de los ciudadanos a ejercer su soberanía, se consagran la diversas formas de referendo popular a la que se dedica una sección en particular que regula el referendo consultivo, revocatorio, aprobatorio y abrogatorio.

Capítulo V

De los derechos sociales y de las familias

Los derechos sociales contenidos en la Constitución consolidan las demandas sociales, jurídicas, políticas, económicas y culturales de la sociedad en un momento histórico en que los venezolanos y venezolanas se redescubren como actores de la construcción de un nuevo país, inspirado en los saberes populares que le dan una nueva significación al conocimiento sociopolítico y jurídico del nuevo tiempo.

La corresponsabilidad entre sociedad y Estado, el sentido de progresividad de los derechos, la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos constituyen una herramienta doctrinaria que define una nueva relación de derechos y obligaciones entre sujetos que participan solidariamente en la construcción de una sociedad democrática, participativa, autogestionaria y protagónica. La equidad de género que transversaliza todo el texto constitucional define la nueva relación que en lo jurídico, en lo familiar, en lo ético, en lo socioeconómico y cultural, caracteriza a la nueva sociedad, en el uso y disfrute de las oportunidades. Queda evidenciado a lo largo de todo el texto constitucional el uso del género femenino, expresamente indicado de acuerdo con las recomendaciones de la Organización para la Educación y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO) y de diversas organizaciones no gubernamentales, todo lo cual se inscribe dentro del principio de igualdad y no discriminación reconocido por el texto constitucional, con el objeto de evitar dudas o equívocas interpretaciones de la Constitución.

La participación directa de la gente en la toma de decisiones para la solución de sus problemas y los de su comunidad, crea una nueva relación ciudadana que en el

ámbito de los derechos sociales, desarrolla la triada solidaria entre sociedad, familia y Estado, lo que coloca al legislador y a los órganos que integran el sistema de justicia, en un nuevo espacio de interpretación de la democracia social y del Estado de Derecho y de Justicia.

La pluralidad de las familias, el rescate de la tradición oral de los ancianos y de las ancianas, como patrimonio familiar para una educación cotidiana; la garantía de la autonomía funcional de los seres humanos con discapacidad o necesidades especiales; la ciudadanía progresiva de los niños y de las niñas definidos como prioridad absoluta del Estado; los adolescentes y jóvenes entendidos como sujetos estratégicos para el desarrollo sustentable; el significado del trabajo productivo del ama de casa; el consumo protegido y la seguridad alimentaria; la vivienda como hábitat que humaniza las relaciones familiares y comunitarias; la información como mecanismo que coadyuva a la formación de la cultura ciudadana, son nuevos elementos elevados a rango constitucional que requieren una interpretación acorde con su finalidad, no sujeta a formalismos jurídicos alejados de la realidad social.

Se garantiza para todos la seguridad social, la cual debe responder a los conceptos de solidaridad, universalidad, integralidad, unicidad, participación y eficiencia. La salud, asociada indisolublemente a la calidad de vida y al desarrollo humano, constituye un derecho social fundamental que el Estado garantiza a partir de un sistema sanitario de servicios gratuitos, definido como único, universal, descentralizado y participativo. Asimismo, consecuente con el principio de corresponsabilidad, la Constitución promueve la participación ciudadana en la formulación y ejecución de las políticas y planes de salud, a fin de lograr un ambiente sano y saludable.

En el campo laboral se reconocen los derechos individuales al trabajo, a la estabilidad y a las vacaciones, así como los derechos colectivos de sindicalización, contratación colectiva y derecho a la huelga por parte de los trabajadores y de las trabajadoras.

Todos estos derechos constituyen la base fundamental del nuevo ordenamiento jurídico en el que la vida, la ética, la moral, la libertad, la justicia, la dignidad, la igualdad, la solidaridad, el compromiso, los deberes ciudadanos y la seguridad jurídica, son valores que concurren en la acción transformadora del Estado, la Nación, el gobierno y la sociedad, en un propósito de realización compartida para producir la gobernabilidad corresponsable, la estabilidad política y la legitimidad jurídica necesarias para el funcionamiento de la sociedad democrática.

Capítulo VI

De los derechos culturales y educativos

A través de artículos específicos transversalizados axiológicamente, en la Constitución quedan expresados los criterios y ejes fundamentales que reconocen y sintetizan los derechos culturales y educativos.

En las primeras disposiciones de este Capítulo se garantiza la absoluta libertad en la creación cultural, tanto para la inversión en ella como para su producción y divulgación. Conforme a esta libertad el Estado reconoce el derecho a la propiedad intelectual de la obra creada. Se otorga rango constitucional a la protección, preservación, conservación y restauración del patrimonio cultural venezolano y, con ello, a la memoria histórica de la Nación, lo cual obliga crear una legislación que consagre la autonomía de la administración cultural. Esa legislación debe estimular a quienes puedan y quieran enriquecer dicho patrimonio, y también debe establecer sanciones o penas a las personas naturales o jurídicas que le inferan daños o perjuicios.

Adicionalmente, se enfatiza el principio de igualdad de las culturas y el de la interculturalidad, y se destaca la promoción de las expresiones populares que conforman y

75
a
82,

86
83
84

87
a
97

98
99

100

modelan cada naturaleza autóctona regional, para luego constituir una entrecruzada sumatoria de creaciones que configuren el conjunto definitorio de la Nación.

Para lograr esos objetivos constitucionales, la legislación correspondiente deberá establecer incentivos y estímulos para quienes promuevan, apoyen, desarrollen o financien, actividades relacionadas con la cultura, tanto en el país como en el exterior.

Se garantiza a los trabajadores culturales su incorporación a un sistema de seguridad social; y se prevé a través de una legislación perentoria la figura del mecenazgo.

101

El articulado garantiza igualmente, la obligatoriedad de la información cultural, con el objeto de corregir la desigualdad comunicacional que frente a nuestra propia cultura exhiben los medios de comunicación. Por ello se establece el deber de dichos medios de coadyuvar a la difusión de los valores y aportes de los creadores venezolanos.

Las disposiciones siguientes están dedicadas a derechos y definiciones de carácter educativo.

102

Es innecesario, por reiterativo, exponer motivaciones para justificar el carácter insoslayablemente fundamental y prioritario que tiene la educación para cualquier sociedad. Por consiguiente se proclama la educación como un derecho humano y como un deber constitutivo de la raíz más esencial de la democracia, y se la declara gratuita y obligatoria, y la asume el Estado como función indeclinable y de servicio público.

De acuerdo con la Constitución, la Educación es plural en su apertura a todas las corrientes del pensamiento universal, como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico. Debe estar orientada al desarrollo pleno de la personalidad para el disfrute de una existencia digna, que transcurra con una valoración ética del trabajo y con una conciencia de participación ciudadana. El propósito es que cada venezolano se sienta parte de una sociedad democrática, de la cual sea activamente solidario en su transformación hacia un país con una firme identidad geohistórica nacional y, al mismo tiempo, con vocación latinoamericana y universal.

A tales fines, la educación debe ser integral de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades para acceder a ella; igualdad que incluye a quienes califiquen en condiciones especiales, o estén discapacitados, o que se encuentren privados de su libertad.

Se incluye en el proceso educativo formal el nivel maternal, y se establece con carácter obligatorio hasta el nivel medio diversificado. En las instituciones del Estado se consagra la gratuidad de la educación en todos los niveles hasta el pregrado universitario.

103

En todo caso, la inversión presupuestaria que para estos fines realice el Estado tendrá carácter prioritario y estará en concordancia con las recomendaciones de la UNESCO en esta área.

106

Se reconoce el derecho de las personas naturales y jurídicas de fundar y mantener instituciones educativas privadas, previa aceptación del Estado y bajo su estricta inspección y vigilancia. Esa exigencia constitucional responde al hecho de que si bien existen centros de educación privada que con probidad, eficiencia académica y honestidad, han aportado y aportan una invalorable contribución a la formación de venezolanos, lamentablemente, también es verdad que a lo largo del tiempo han proliferado, sin control alguno, deplorables centros educativos cuyo único objetivo es el lucro desmedido, el cual ha generado la violación de la normativa legal y el irrespeto a la dignidad humana, a través de comportamientos ajenos a los nobles propósitos del apostolado educativo y con actuaciones que han defraudado la más hermosa fe y confianza de gran cantidad de estudiantes.

104

La legislación debe garantizar la dignificación del docente, tanto del que ejerce en las instituciones públicas como en las privadas, consagrando un régimen de remunera-

ción, prestaciones y seguridad sociales que le garanticen niveles de vida acordes con su elevada misión. A los efectos, de su ingreso, ascenso y permanencia en el sistema educativo, los docentes deberán someterse a una rigurosa evaluación que responda a criterios de méritos éticos y académicos, con prescindencia de cualquier injerencia partidista.

Para ser incluidas en los diseños curriculares, se les dio rango constitucional a las materias relativas al ambiente, a lo lingüístico y a lo geohistórico. En efecto, la formación ambiental debe estar presente en todos los niveles del sistema educativo, aun en la educación no formal. La enseñanza de la lengua castellana es obligatoria hasta el ciclo diversificado, tanto en las instituciones públicas como privadas. Esta misma obligatoriedad se establece para las materias patrias, la historia de Venezuela y la geografía de Venezuela, rescatando así su categoría de materias autónomas, ante la imperiosa necesidad de afianzar la identidad nacional. Coadyuvará a lograr este objetivo la enseñanza del ideario bolivariano, igualmente establecida como obligatoria en el artículo 107 de la Constitución.

Se enfatiza la necesidad de incorporar al sistema educativo el manejo de las innovaciones tecnológicas y el desarrollo de servicios públicos de radios, televisión, redes bibliotecarias e informáticas, con el objeto además, de permitir el acceso universal a la información.

La Constitución delega en la ley la determinación de las profesiones que requieren título y las condiciones que debe cumplirse para ejercerlas, incluyendo la colegiación. Al respecto, la Disposición Transitoria Decimoquinta dispone que hasta tanto se apruebe la legislación en esa materia, se mantendrá en vigencia el ordenamiento jurídico aplicable antes de la sanción de la Constitución.

Por otra parte, la ley deberá garantizar que en las asociaciones gremiales y colegios profesionales se establezcan estructuras organizativas que permitan afiliaciones, gerencias académicas y gestiones electorales más adecuadas a la calidad profesional de sus integrantes y directivos.

Además, por ser inherente a la naturaleza de la universidad, se reconoce la autonomía universitaria como principio y jerarquía que permite a los profesores, estudiantes y egresados de su comunidad, dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para el beneficio espiritual y material de la Nación. Esa autonomía universitaria implica, en especial, la libertad para planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión, así la inviolabilidad del recinto universitario. En todo caso, la autonomía universitaria debe garantizar una permanente adecuación de la institución al incesante desarrollo del conocimiento.

Como consecuencia de lo anterior, también se dispone que las universidades autónomas se dan a sus propias normas de gobierno, funcionamiento y administración, bajo el control y vigilancia que establezca la ley. Por su parte, las universidades nacionales experimentales para alcanzar su autonomía deberán cumplir con los requisitos que establezca la ley.

La ciencia, la tecnología, el conocimiento en general, la innovación y sus aplicaciones y los servicios de información, se declaran de interés público, por ser instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y político del país, así como para la seguridad y soberanía nacional. A tales fines, el Estado creará un sistema nacional de ciencia y tecnología que agrupe, coordine y fomente el desarrollo de la investigación en el país, al cual destinará recursos suficientes. La empresa privada también deberá contribuir con sus recursos al desarrollo de esta actividad.

Uno de los mandatos más significativos de la Constitución en esta materia, es el que obliga al Estado a garantizar el cumplimiento de los principios éticos y legales, en

las actividades relacionadas con la investigación científica, humanística y tecnológica, todo lo cual será regulado por la ley.

111 Siendo el deporte, la educación física y la recreación actividades indispensables de toda persona para su integral desenvolvimiento corporal y espiritual, así como para su incorporación al desarrollo del país, con el objeto de formar una población sana y apta para el estudio y el trabajo, se reconocen tales actividades como un derecho humano, cuyo libre ejercicio beneficia la calidad de vida individual y colectiva. En consecuencia, su enseñanza y práctica se inscriben dentro del proceso educativo y son materia obligatoria en instituciones públicas y privadas hasta el ciclo diversificado. Los recursos para su promoción y desarrollo estarán garantizados por el Estado como parte de una política de educación y salud pública.

Lo anterior responde, además, a que concibe la recreación no solo como ocio, sino como una actividad individual y colectiva que permite el desarrollo espiritual y la gestación de elevadas formas de conciencia sociocultural.

Finalmente, en esta materia, el Estado garantizará la atención integral de los deportistas sin discriminación alguna, así como el apoyo al deporte de alta competencia. Además, con el objeto de garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, el Estado promoverá la evaluación y regulación de las entidades deportivas del sector público y del sector privado, conforme a los mecanismos que prevea la ley, la cual también establecerá incentivos y estímulos a las personas y comunidades que promuevan a los atletas y desarrollen o financien planes, programas y actividades deportivas en el país.

Capítulo VII

De los derechos económicos

117 En este Capítulo referido a los derechos económicos se establece el derecho que tienen los consumidores a disponer de bienes y servicios de calidad y a un tratamiento digno y no discriminatorio. En consecuencia, el Estado se obliga a tomar las medidas necesarias para combatir toda práctica que afecte la libre formación de precios, sea ella originada en la morfología del mercado, como los monopolios, o en el abuso de posición dominante.

115 El derecho de propiedad se garantiza sin ambigüedades, sin obviar las consideraciones de utilidad pública e interés general, en tanto que la acción del Estado, considerada como esencial en la definición de un marco institucional apropiado para el crecimiento y el bienestar, está sometida al imperio de la ley.

Capítulo VIII

De los derechos de los pueblos indígenas

Actualmente habitan en Venezuela, al igual que en el resto del continente americano, pueblos cuya existencia antecede a la llegada de los primeros europeos, así como a la formación de los estados nacionales, razón por la cual se les denomina pueblos indígenas. Sus antepasados ocuparon durante miles de años esta tierra, desarrollando formas de organización social, política y económica, culturas, idiomas y tecnologías muy diferentes entre sí y respecto a las conocidas por los europeos de entonces. Ante la invasión, conquista y colonización europea los indígenas defendieron heroicamente sus tierras y vidas. Durante más de quinientos años han mantenido su resistencia y lucha por el reconocimiento pleno de su existencia como pueblos, así como del derecho sobre sus tierras, lo cual hoy se materializa con la refundación de la República.

De la misma manera, como consecuencia de esta lucha y de sus particulares condiciones de vulnerabilidad, los derechos de los pueblos indígenas han sido reconocidos internacionalmente como derechos específicos y originarios.

Este mismo reconocimiento en la Constitución implica un profundo cambio de perspectiva política y cultural que reorienta la conducción del Estado venezolano, al reconocer su carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe.

En el seno de los diferentes ordenamientos jurídicos latinoamericanos se han realizado notables esfuerzos en el avance, reconocimiento y profundización de los derechos de los pueblos indígenas, tanto en el ámbito legislativo como en el constitucional. En este sentido, es importante destacar que la mayoría de las constituciones latinoamericanas actuales establecen principios claros sobre los derechos de los pueblos indígenas, como un reconocimiento a la diversidad cultural de América Latina.

En Venezuela también se ha dado un progresivo reconocimiento jurídico de la realidad de la diversidad cultural nacional representada por los pueblos indígenas venezolanos, tanto legal como jurisdiccionalmente. Así, el Estado venezolano recoge una situación de hecho preexistente, que al mantenerse históricamente, fortalece el sentido de pertenencia nacional, al valorarse el aporte de la indianidad en la formación de la venezolanidad y de sus instituciones sociales básicas.

En este sentido, en el ordenamiento jurídico venezolano existen muchas referencias normativas distintas relativas a la realidad indígena, las cuales incluyen leyes aprobatorias de tratados internacionales en materia de derechos indígenas, así como diferentes leyes orgánicas, ordinarias y especiales así como decretos, resoluciones ministeriales y reglamentos, que regulan diferentes áreas vinculadas a su realidad en el contexto nacional. Igualmente, dentro de las instituciones del Estado existen dependencias específicas para atender los diversos aspectos de la realidad de los pueblos indígenas, dentro de su complejidad. Por su parte, en tiempos recientes, la jurisprudencia venezolana ha desarrollado también el contenido de los derechos humanos de los indígenas, en diferentes sentencias para casos específicos.

Sobre esta base el Capítulo referido a los derechos indígenas reconoce ampliamente la existencia de los pueblos indígenas, sus formas de organización, culturas e idiomas propios, así como sus hábitats y los derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son indispensables para garantizar su continuidad biológica y sociocultural, las cuales además son asiento de sus referentes sagrados e históricos. Todo ello implica un profundo cambio en la perspectiva política y jurídica del país.

119

Se establece que las tierras indígenas son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles y que corresponde al Estado conjuntamente con los pueblos indígenas la demarcación de dichas tierras. Una ley especial desarrollará lo específico de tal demarcación a fin de asegurar la propiedad colectiva de las tierras a los pueblos y comunidades indígenas que las habitan.

Se garantiza la integridad de los hábitats indígenas y se consagra el aprovechamiento racional de los recursos naturales allí existentes. Se reconoce el derecho de las comunidades indígenas a recibir información previa y a ser consultadas sobre actividades de aprovechamiento de los recursos naturales. Los beneficios que corresponden a los pueblos indígenas por concepto de este aprovechamiento por parte del Estado serán de carácter colectivo.

120

En oposición a las políticas indigenistas que hasta ahora imperaron en el país y que han significado la destrucción y desaparición de sus culturas, se consagra el derecho de cada pueblo indígena a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y preservar sus lugares sagrados y de culto. La valoración

121

del patrimonio cultural y lingüístico de los pueblos indígenas concierne a todos los venezolanos; en consecuencia, el Estado velará por el mantenimiento, continuidad, enriquecimiento y reproducción del mismo.

Dado que toda sociedad posee su propio sistema y procesos de socialización y de endoculturación mediante los cuales educan a sus miembros según sus costumbres y tradiciones, el Estado reconoce y respeta los sistemas educativos de los indígenas y garantiza la atención educativa, mediante la modalidad de un régimen de educación intercultural bilingüe, que combina la educación formal con los sistemas educativos tradicionales indígenas e implica igualmente el uso de las lenguas maternas y el castellano.

122 Como parte de la valoración del patrimonio cultural indígena, el Estado reconoce las prácticas médicas tradicionales de los pueblos indígenas, las cuales hasta el presente han sido desconocidas y descalificadas. El Estado garantizará a los pueblos indígenas, mediante una perspectiva intercultural que permita la combinación de los dos saberes, la salud integral adaptando los servicios de salud a las especificidades y necesidades culturales de cada uno de los pueblos indígenas.

123 Los pueblos indígenas tienen el derecho de mantener y promover sus prácticas económicas, por lo que no se les podrá imponer planes y proyectos de desarrollo ajenos a sus intereses y necesidades. El Estado asegurará dentro de una perspectiva de desarrollo sustentable, con identidad y en articulación con la economía nacional, los recursos financieros, la capacitación y la asistencia técnica requerida, así como la participación en la economía del país.

124 Con el fin de salvaguardar los conocimientos, saberes, prácticas e innovaciones intelectuales y recursos genéticos de los pueblos indígenas, de la apropiación ilegal y el aprovechamiento comercial por parte de personas naturales y jurídicas, el Estado garantiza y protege la propiedad colectiva de los mismos prohibiendo su patentabilidad.

125 Al garantizarse la participación política de los pueblos indígenas con una representación en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena se consagra una de las principales aspiraciones de los pueblos indígenas, tal como se expresa en las disposiciones transitorias. Ello les permitirá estar presentes en la elaboración de las distintas leyes y reglamentos del país, además de garantizarles su participación directa en las instancias de toma de decisiones de los poderes públicos que integran el Estado.

126 Los pueblos indígenas forman parte de la sociedad nacional y del pueblo venezolano que se reconoce como único, soberano e indivisible. El uso del término pueblo, tal como lo expresa claramente el texto constitucional, significa el reconocimiento de su identidad específica, de las características sociales, culturales y económicas que les son propias y que los diferencian del resto de la sociedad, por tanto el uso de dicho término no podrá interpretarse en el sentido que se le da en el derecho internacional.

Pero aunado a este Capítulo dedicado a los derechos indígenas, la Constitución consagra otras disposiciones en la materia.

9 Así, la Constitución establece que las lenguas indígenas tienen un valor primordial en sí mismas por ser el máximo instrumento intelectual de los pueblos que las usan, el más completo inventario de su cultura y la mejor imagen de su vida inmaterial y espiritual.

Por constituir un derecho de los pueblos indígenas y un patrimonio cultural de la Nación y de la humanidad, además del castellano, los idiomas indígenas también son de uso oficial para los pueblos indígenas y deben ser respetados en todo el territorio de la República. En tal virtud, los idiomas indígenas se emplearán en todos los procesos administrativos y judiciales en que sea necesario.

Por otra parte, se prevé que la legislación municipal establezca la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los municipios con población indígena, tomando en cuenta la organización social y cultural específica de cada municipio indígena, sus autoridades tradicionales, así como el tipo de economía que estas comunidades practiquen, a fin de establecer una administración municipal que reconozca la capacidad de participación indígena en su hábitat y en el marco de su desarrollo sociocultural. Asimismo, se excluyen las tierras correspondientes a las comunidades y pueblos indígenas de la calidad de ejidos. 169

Por último, la Constitución se refiere al derecho que tienen los pueblos indígenas de seguir practicando sus sistemas normativos internos, para la regulación, sanción y restauración de la paz social. Este derecho a la justicia es un mecanismo de protección a los indígenas venezolanos, que históricamente han vivido en una sociedad que los excluyó y discriminó; en este caso no se trata de códigos o leyes escritas, sino de formas de justicia que han permitido a estos pueblos regularse internamente, enfrentar los conflictos y seguir manteniendo la cohesión colectiva mediante la aplicación de un sistema normativo reparatorio. 260

Capítulo IX *De los derechos ambientales*

En lo que se refiere a los derechos ambientales, la Constitución, además de establecer por vez primera en nuestra historia constitucional un Capítulo especialmente dedicado a los mismos, supera, con una visión sistemática o de totalidad, la concepción del conservacionismo clásico que sólo procuraba la protección de los recursos naturales como parte de los bienes económicos.

En efecto, anteriormente la protección jurídica del ambiente se caracterizaba por una regulación parcial cuyo principal objeto era la conservación de los recursos naturales. Ahora, impulsados por una necesidad y una tendencia mundial, los postulados constitucionales exigen que la normativa en esta materia responda a políticas ambientales de amplio alcance que se inscriban en los parámetros contenidos en los tratados internacionales de carácter ambiental, todo ello con el objeto de garantizar un desarrollo ecológico, social y económicamente sustentable, en el que el uso de los recursos por parte de las presentes generaciones no comprometa el patrimonio de las futuras.

La Constitución en su preámbulo señala entre los fines que debe promover nuestra sociedad, la protección del equilibrio ecológico y de los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad. Consecuente con ello, el texto constitucional se caracteriza por desarrollar con la amplitud necesaria, los derechos y deberes ambientales de cada generación, y por reconocer el derecho que ellas tienen a un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. Destaca, en este sentido, la necesidad de mantener un eficaz desarrollo de la seguridad ambiental en las fábricas y complejos industriales.

Así, el Estado, con el objeto de garantizar un desarrollo ecológico, social y económicamente sustentable, protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica; al tiempo que velará por un medio ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, gocen de especial protección. De igual manera, el Estado desarrollará una política de ordenación del territorio que atienda a las exigencias del desarrollo sustentable, la cual deberá contar con la participación ciudadana. 12' 121

Por otra parte, como una garantía insoslayable para la protección del ambiente se dispone que en todos los contratos que la República celebre, o en los permisos que se otorguen, que afecten recursos naturales, se considerará incluida aun cuando no estuviere expresa, la obligación de conservar el equilibrio ecológico, de permitir el acceso a la tecnología y la transferencia de la misma en condiciones mutuamente convenidas y de restablecer el ambiente a su estado natural si éste resultare alterado, todo ello en los términos que determine la ley.

Aunado a ello, los principios contenidos en este Capítulo encuentran su transversalización axiológica en el texto constitucional, a través de otras disposiciones y principios que tienen como finalidad el desarrollo ecológico, social y económicamente sustentable de la Nación. Así, encuentra fundamento constitucional la obligatoriedad de la educación ambiental, las limitaciones a la libertad económica por razones de protección del ambiente, el carácter de bienes de dominio público que se le atribuye a las aguas, la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, la protección del hábitat de los pueblos indígenas, entre otros.

Capítulo X *De los deberes*

En este Capítulo, retomando principios de nuestra historia constitucional se consagran los deberes de los venezolanos. El origen de los deberes es la Declaración de los Derechos del Pueblo de 1811, publicada en la Gaceta de Caracas el 23 de julio de ese mismo año, en la cual se desarrollaron los derechos y deberes del hombre en sociedad. Luego, en la Constitución Federal de Venezuela de 1811 publicada en la Gaceta de Caracas el 27 de diciembre de ese mismo año, en su parte final se consagraron los deberes del hombre en sociedad conjuntamente con los deberes del cuerpo social, con fundamento en la figura romana del buen padre de familia.

Se consagra el deber de honrar y defender la Patria, independientemente de cualquier tipo de corriente ideológica, como una obligación consustancial con la nacionalidad. Este deber implica no sólo resguardar y proteger la soberanía, la nacionalidad y nuestra integridad territorial, sino además, defender y promover la autodeterminación política, territorial, cultural y social de la Nación. Además, rescatando nuestra historia republicana se extiende ese deber a la promoción y defensa de todo lo que identifica nuestra Nación, como los símbolos patrios y valores culturales.

Como consecuencia del principio de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, así como del principio de legalidad, se consagra el deber de toda persona de cumplir y acatar el Texto Fundamental, las leyes y demás actos que en ejercicio de sus funciones legítimas dicten los órganos que ejercen el Poder Público.

Promoviendo una sociedad plural, armónica, solidaria, abierta, integrada y comprometida en todos sus ámbitos, se consagra el deber de toda persona de cumplir los requerimientos sociales y participar en la vida política, civil y comunitaria del país. En la búsqueda de estos propósitos se resalta la obligación de promover y defender los derechos humanos siempre con fundamento en la convivencia democrática y en la paz social.

En virtud del principio de solidaridad social, se consagra el deber de toda persona de coadyuvar, en la medida de sus posibilidades, a los gastos públicos.

En armonía con los principios de participación y solidaridad social se consagra el deber de toda persona de prestar servicio civil, militar y electoral, cuando sea necesario para la defensa, preservación y desarrollo de la Nación, o bien para hacer frente a situaciones de calamidad pública.

No obstante, las obligaciones que tiene el Estado conforme a la Constitución y a la ley, se consagra el deber de toda persona de coadyuvar según su capacidad y aptitud, al cumplimiento de los fines que impone el bienestar social general, con base en los principios de solidaridad, responsabilidad social y asistencia humanitaria. Por ello, quienes aspiren al ejercicio de cualquier profesión deberán prestar servicio a la comunidad durante el tiempo, lugar y condiciones que determine la ley. 135

TÍTULO IV DEL PODER PÚBLICO

Capítulo I

De las disposiciones fundamentales

Sección primera: disposiciones generales

El presente título referente al Poder Público adquiere especial significación dado que se propone rescatar la legitimidad del Estado y de sus instituciones, recuperando la moral pública y la eficiencia y eficacia de la función administrativa del Estado, características complementarias e indispensables para superar la crisis de credibilidad y de gobernabilidad que se ha instaurado en el país en los últimos tiempos.

En las Disposiciones Generales, en primer lugar se consagra la conocida distribución vertical del Poder Público: Poder Municipal, Estatal y Nacional; colocados en este orden según su cercanía con el ciudadano, sujeto protagónico de este modelo de democracia participativa. 136

En lo que respecta a la distribución horizontal del Poder Público Nacional se incorporan, además de las funciones tradicionales, la innovación de los denominados Poder Electoral y Poder Ciudadano. La razón de esta novedosa inclusión se entiende en un contexto social y político en el cual se deben dar signos claros del respeto a la independencia y autonomía funcional de la que deben gozar los órganos encargados de desarrollar las funciones respectivas, para facilitar la recuperación de la legitimidad perdida en terrenos tan delicados como el de los procesos electorales, así como el de la función contralora y la defensa de los derechos humanos.

Se consagra, igualmente, una división de las funciones que corresponden a cada rama del Poder Público, tanto en sentido vertical como horizontal. Pero si bien se acepta la especialidad de la tarea asignada a cada una de ellas, se establece un régimen de colaboración entre los órganos que van a desarrollarlas para la mejor consecución de los fines generales del Estado.

Se establece el principio restrictivo de la competencia, según el cual los órganos que ejercen el Poder Público sólo pueden realizar aquellas atribuciones que les son expresamente consagradas por la Constitución y la ley. 137

La usurpación de autoridad, consistente en la invasión del Poder Público por parte de personas que no gocen de la investidura pública, se considera ineficaz y los actos dictados se consideran nulos. 138

En cuanto a la responsabilidad individual consecuencia del ejercicio del Poder Público, se abarca tanto el abuso de poder, la desviación de poder, así como la violación de la Constitución y la Ley. Esta disposición es una de las que ha adolecido de ineficacia, por lo cual su consagración en esta Constitución implica generar los mecanismos legales para su aplicación efectiva. 139

Finalmente, en las disposiciones generales, se establece bajo una perspectiva de derecho público moderna la obligación directa del Estado de responder patrimonial- 140

mente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos y por cualesquiera actividades públicas, administrativas, judiciales, legislativas, ciudadanas o electorales, de los entes públicos o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones.

Sección segunda: de la administración pública

41 Por definición, la función ejercida por la Administración Pública está sujeta al servicio público o interés general, por ende debe estar al servicio de la ciudadanía sin ningún tipo de distinciones, de privilegios o discriminaciones. En este contexto la aplicación de este contenido implica el cambio de una cultura y de unos hábitos organizacionales que han enturbiado y obstaculizado el ejercicio de esta función del Estado, desviándola hacia la satisfacción de intereses subalternos, con lo cual se ha facilitado la corrupción y la ineficacia e ineficiencia. Es por ello que se precisan los principios que deben fundamentar a la Administración Pública, los cuales no requieren de mayor explicación: honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad. Principios que expresan con claridad el nuevo camino que deben seguir los funcionarios que ejerzan el Poder Público. Además de estos principios rectores se reitera el sometimiento a la ley y al derecho, a decir, el principio de la legalidad de la actividad administrativa.

42 Los institutos autónomos son materia de reserva legal. Asimismo están sometidos, conjuntamente con los intereses públicos en entidades, al control estatal según sea desarrollado en la ley.

43 Se consagra en favor de ciudadanos y ciudadanas, el derecho a la información oportuna y veraz por parte de la Administración Pública. Este derecho adquiere suficiente amplitud y precisión, ya que abarca lo relativo a las actuaciones de las cuales sean parte interesada, así como al conocimiento de las resoluciones definitivas que se dictaren, y acceso a los archivos y registros administrativos, salvo la excepciones legales. Como complemento a esta disposición se establece la prohibición absoluta de la censura a los funcionarios públicos en relación con su deber correlativo al derecho a la información consagrado en esta disposición.

Sección tercera: de la función pública

Como introducción a la regulación establecida en esta Sección conviene resaltar la importancia y significación que la nueva Constitución le otorga a la función pública, en la medida en que la honestidad, la eficiencia y la eficacia de su ejercicio constituyen prioridades indiscutibles dentro de las exigencias que la sociedad venezolana ha manifestado con mensajes precisos y contundentes. Los vicios más enraizados en el sistema político, como el clientelismo, que tanto daño ha causado al pueblo venezolano, están relacionados íntimamente con la falta de líneas claras en torno a lo que debe ser la función pública y a la creación de una política de recursos humanos cónsona con los ideales de la gerencia pública moderna. La gobernabilidad, entendida como la satisfacción plena de las demandas sociales, sólo puede alcanzarse en la medida que se adopten políticas orientadas en este sentido.

144 Se consagra la creación del Estatuto de la función pública mediante ley, en la cual se regulará lo relativo a la política de recursos humanos aplicable a los funcionarios de la Administración Pública. Se deberá regular el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro y, así mismo, la incorporación de los mismos a la seguridad social. Igualmente se consagrará por vía legal las funciones y requisitos para el ejercicio de los cargos espec-

tivos. Es precisamente en el marco de estas normativas donde deberán ser desarrolladas por la ley, el espacio en el cual se debe garantizar los niveles de idoneidad tanto profesional como ético de las personas que ingresen en la Administración Pública. El principal freno a las conductas contrarias a la legalidad y a la moral pública depende, en buena parte, de las políticas de ingreso, permanencia y ascenso en la carrera administrativa.

Contrario a los hábitos organizacionales generados por el clientelismo político, se establece el deber de los funcionarios o funcionarias públicas de servir al Estado, y por ende al ciudadano, y no a parcialidad alguna. Como complemento se establece que el nombramiento y remoción no podrán vincularse a la afiliación política. Tal aspecto se convierte en punto fundamental de este proceso de refundación del Estado, ya que el mismo depende de una voluntad política firme que convierta en realidad lo que hasta ahora ha sido una fantasía irrealizable. Evidentemente por vía legal y reglamentaria se deben afinar los mecanismos para garantizar el fiel cumplimiento de esta norma. Igualmente se prohíbe a quienes estén al servicio de los municipios, estados, República o demás personas jurídicas estatales de derecho público o privado la celebración de contratos con estas entidades, por sí mismos o por interpósita persona, salvo las excepciones legales.

145

Se establece como principio general que los cargos de la Administración Pública son de carrera, salvo los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y los obreros, así como otros tipos que indique la Ley. Este aspecto del establecimiento de la carrera administrativa, constituye un pilar necesario para poder sustentar el edificio de una Administración Pública moderna, dinámica y eficiente. La depuración de la función pública, el rescate de la imagen del Estado, requiere de un compromiso ineludible con la satisfacción de esta exigencia que la sociedad ha expresado reiteradamente.

146

En este mismo contexto el ingreso a la carrera administrativa será exclusivamente por concurso público que garantice la selección de los mejores, tanto en el aspecto ético como en el de la preparación técnica y profesional. Por ello dicho concurso se sujeta a los principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. En adelante, no se podrá acceder a la carrera administrativa por designaciones o contrataciones que obvien este mecanismo de selección objetivo, ni se podrá adquirir estabilidad por el transcurso del tiempo en el ejercicio de algún cargo de carrera. Sólo el concurso público dará acceso a la carrera administrativa y a la consecuente estabilidad del funcionario.

Igualmente, para el ascenso se someterá a un sistema de evaluación que reporte una calificación de méritos de los funcionarios públicos en forma periódica. Ello implica una evaluación objetiva de la gestión personal de los funcionarios y un programa de formación y capacitación al cual se deberán someter. De esta forma el ascenso debe encontrarse vinculado a la eficiencia, disciplina y desarrollo de los conocimientos, destrezas y habilidades del funcionario.

De otra parte, la permanencia del funcionario en la carrera administrativa tiene que estar relacionada con un resultado positivo de la evaluación de su desempeño. Esta evaluación debe ser objetiva y periódica. De esta forma se potencia el esfuerzo del funcionario por mejorar su gestión, y en ese sentido gozará de estabilidad, ascenderá y obtendrá mayores beneficios laborales. Por el contrario, si el resultado de la evaluación del desempeño del funcionario es negativa, el funcionario será removido de la función pública.

Tales principios deben ser desarrollados por vía legal de manera de restringir la discrecionalidad en la toma de decisiones relacionadas con estos aspectos, estableciendo las exigencias para poder optar a dichos concursos y así poder ascender en la carrera administrativa. Correlativo a ello deberá avanzarse hacia la conformación de instancias estatales que contribuyan a la formación y actualización permanente del funcionario público.

147 La ocupación de cargos públicos remunerados requiere como exigencia indispensable la previsión presupuestaria respectiva. Por vía reglamentaria y según la ley, se establecerán las escalas de salarios, pudiendo establecerse los límites razonables a las remuneraciones en las diferentes ramas del Poder Público municipal, estatal o nacional. Igualmente, por ley nacional se establecerá el régimen de jubilaciones y prestaciones a todos los niveles. El objetivo de esta norma es mantener dentro de los parámetros razonables y en el contexto de la situación económica del país los niveles de las remuneraciones de los funcionarios públicos.

148 Para evitar las irregularidades que se han cometido continuamente en desmedro de la eficiencia y de la eficacia de la Administración Pública, se prohíbe expresamente desempeñar más de un destino público remunerado, salvo las excepciones de cargos académicos, accidentales, asistenciales o docentes según la ley. Para darle eficacia a este dispositivo se requiere la existencia de archivos confiables y actualizados que impidan la recurrencia en este vicio que constituye un verdadero fraude al interés colectivo. Igualmente se consagra la prohibición del disfrute de más de una jubilación o pensión, salvo las excepciones legales.

149 Como exigencia indispensable para la aceptación de cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros se requiere la autorización de la Asamblea Nacional.

Sección cuarta: de los contratos de interés público

150 En materia de contratos de interés público se mantiene, en general, la regulación constitucional existente, aunque se mejora su redacción. Se prevé, así, como regla general que los contratos de interés público nacional deberán ser aprobados por la Asamblea Nacional en los casos que determine la ley. No obstante, se establece con carácter preceptivo esta aprobación en los supuestos de contratos de interés público nacional, estatal o municipal si los mismos pretenden celebrarse con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela.

151 Por otra parte, se conserva como regla general el sometimiento de dichos contratos a las leyes y a la jurisdicción venezolana. Sin embargo, por vía de excepción, en los casos en que la naturaleza del negocio así lo permita, determinadas controversias del contrato podrán someterse a otra jurisdicción.

Sección quinta: de las relaciones internacionales

152 En la Constitución las relaciones internacionales de la República responden a los fines del Estado en el ejercicio de la soberanía y de los intereses del pueblo. En esta sección se establecen los principios de independencia, igualdad entre los estados, libre determinación y no intervención, solución pacífica de los conflictos internacionales, cooperación, respeto de los derechos humanos, solidaridad entre los pueblos. Además de la defensa de estos principios, la Constitución impone a la República la práctica democrática en la participación y toma de decisiones en el seno de organismos e instituciones internacionales.

153 Se promueve la integración latinoamericana y caribeña, la cual adquiere carácter constitucional en la búsqueda de la creación de una Comunidad de Naciones. A tales fines, se permite la suscripción y ratificación de tratados internacionales, bilaterales o multilaterales, en el marco de procesos de integración que tengan carácter supranacional. Como consecuencia de ello, las decisiones que adopten los órganos supranacionales que surjan de los procesos de integración, son de aplicación directa e inmediata en Venezuela.

En todo caso, el reconocimiento y fortalecimiento que la Constitución ofrece a los procesos de integración con carácter supranacional, ha tenido entre otros objetivos, darle un marco constitucional sólido a los procesos de integración de los cuales Venezuela es parte, así como reconocer la validez de todos los tratados que han sido suscritos y ratificados por Venezuela en dicho proceso, y de todas las decisiones o directivas dictadas hasta la entrada en vigencia de la nueva Constitución, por los órganos supranacionales de la Comunidad Andina.

Capítulo II

De la competencia del Poder Público Nacional

En esta Constitución se actualizan las competencias del Poder Nacional, incorporando materias nuevas tales como la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales o municipales; la creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales, así como transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponderá a los municipios; la administración del espectro electromagnético; el régimen general de los servicios públicos domiciliarios; el manejo de la política de fronteras; la legislación en materia de pueblos indígenas y territorios por ellos ocupados; así como la organización y funcionamiento de los órganos del poder Público Nacional y demás órganos e instituciones del Estado. 156

A continuación se incluye una declaración general sobre la valoración del concepto de descentralización, como lineamiento estratégico de la política de desarrollo, no sólo a los fines de la democratización de lo público sino también como elemento decisivo para promover la efectividad y eficiencia de los cometidos estatales. 158

Capítulo III

Del Poder Público Estatal

Comienza con la caracterización de los estados como entidades autónomas e iguales en lo político, con el atributo de personalidad jurídica plena, haciendo mención expresa del compromiso de mantener la integridad nacional y cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, que es la esencia del pacto federal. 159

Se definen los órganos superiores de las entidades estatales, a saber, el gobernador y el Consejo Legislativo, con las funciones de gobierno y administración el primero, y de legislación y de deliberación política el segundo. Se señalan los requisitos del cargo y el período de duración del mandato del gobernador, además de la obligación de rendición de cuenta ante el Contralor del Estado y la presentación de un informe del mismo ante el Consejo Legislativo y el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. 160

En el caso de la rama legislativa y deliberante de los estados, se define su órgano que es el Consejo Legislativo, su conformación, sus atribuciones y los requisitos para ser integrante del Consejo Legislativo. 162

Se establece la existencia en cada Estado de una Contraloría que gozará de autonomía orgánica y funcional. 163

En la distribución de competencias que corresponden a la Constitución se definen en este capítulo la competencia exclusiva de los estados, manteniéndose y ampliándose las previstas en la Ley Orgánica de Descentralización. En cuanto a las competencias concurrentes se adopta la experiencia del Derecho Comparado en materia de descentralización y se asume que las leyes nacionales tienen la naturaleza de leyes bases, en la que se establecen conceptos generales, básicos y orientadores; y las leyes estatales son 164

165 leyes de desarrollo de esos principios básicos, lo que permitirá mejores condiciones para la delimitación de competencias. Se prevé la creación en cada estado de un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, dejando su organización y funcionamiento a lo que determine la ley.

167 Se definen los ingresos de los estados dentro de una visión integral de la materia hacendística pública, con especial atención al problema del financiamiento de las autonomías territoriales. Todo ello en un esfuerzo de armonización de las distintas potestades fiscales, para el desarrollo de estados y municipios.

Capítulo IV *Del Poder Público Municipal*

168 Se inicia con una norma de caracterización del Municipio, en la cual se incluye el reconocimiento expreso de la autonomía municipal con la definición del contenido mínimo que corresponde a esa cualidad esencial, así como la garantía jurisdiccional de la misma. Se incorpora una declaración general sobre la participación como elemento consustancial con la naturaleza del gobierno y la administración municipal.

169 Se estableció la remisión a la legislación, de la materia correspondiente al desarrollo de los principios constitucionales relativos a los municipios y demás entidades locales, imponiéndose a tal efecto, la necesidad de partir de la diversidad municipal de modo imperativo y no como una simple orientación al legislador, abarcando no sólo la organización municipal propiamente tal, sino también en lo que respecta a sus competencias y recursos. Se enfatiza la necesidad de que dicha legislación establecerá opciones para la organización de gobierno y administración de los municipios indígenas.

170 Se ha previsto la posibilidad de que los municipios se asocien en mancomunidades, así como la creación de modalidades asociativas intergubernamentales.

171 Se prevé la organización de los municipios en distritos metropolitanos mediante ley, lo que permite el diseño de un régimen más auténtico para la organización distrital que no debe quedar constreñido a una forzada reproducción a escala de la organización municipal.

177 Se propone una habilitación general al legislador para crear condiciones de elegibilidad, prohibiciones y causales de inhibición para la postulación y ejercicio de las funciones de alcaldes y concejales.

179 Respecto a los ingresos, se consagran y caracterizan en la Constitución los ramos de ingresos, incluyendo aquellos de naturaleza tributaria que corresponden al municipio de manera irrestricta, dejando abierta la posibilidad de que por vía del desarrollo legislativo puedan ser creados otros impuestos, tasas y contribuciones especiales.

180 Además del enunciado del sistema de ingresos se consagra que la potestad tributaria de los municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal. Asimismo, se establecen que las inmunidades frente a la potestad impositiva de los municipios a favor de los demás entes políticoterritoriales, se extiende sólo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratistas.

181 Se ha incluido una norma que establece la presunción del carácter de ejidos de los terrenos ubicados en el área urbana de los Municipios, sin menoscabo de legítimos y mejores títulos de terceras personas, válidamente constituidos. Igualmente, se constituyen en ejidos las tierras baldías ubicadas en el área urbana, dejándoles la excepción para las tierras correspondientes a las comunidades y pueblos indígenas.

Se ha incorporado la creación del Consejo Local de Planificación Pública que tiene por objeto la planificación, coordinación y cooperación en la definición y ejecución de las políticas públicas. 182

Se incluye una norma que consagra la creación mediante ley, de los mecanismos necesarios para que los estados y municipios formalicen el compromiso de descentralización hacia las comunidades y grupos vecinales, organizando los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad. 183

Capítulo V

Del Consejo Federal de Gobierno

Como órgano constitucional de carácter interterritorial se crea el Consejo Federal de Gobierno, reflejo en el plano de la organización del Estado de los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y responsabilidad, sancionados en el Título I de la Constitución relativo a los Principios Fundamentales. Es, pues, un órgano producto de la fase más avanzada del federalismo, el federalismo cooperativo, superación histórica de lo que ha sido denominado federalismo dual que entendía al Estado como producto de un pacto entre los distintos entes políticoterritoriales los cuales tendrían una esfera de soberanía no delegada a la Unión y, en principio, intangible a la acción del Poder Federal. 185

Las funciones de este Consejo Federal de Gobierno serán básicamente las de planificar y coordinar horizontalmente la políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y la administración del Fondo de Compensación Interterritorial destinado al financiamiento de inversiones públicas con el fin de promover el desarrollo equilibrado de las regiones de menor desarrollo relativo.

En fin, es clara la superación que representa esta figura organizativa con respecto a la Convención de Gobernadores, único mecanismo cooperativo previsto en la Constitución precedente de 1961.

TÍTULO V

DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO NACIONAL

Capítulo I

Del Poder Legislativo Nacional

Sección primera: disposiciones generales

El Poder Legislativo Nacional es ejercido por una Asamblea Nacional cuya estructura unicameral responde al propósito de simplificar el procedimiento de formación de las leyes, reducir los costos de funcionamiento del parlamento, erradicar la duplicación de órganos de administración y control y la duplicación de comisiones permanentes, entre otras cosas.

Los diputados que integran la Asamblea Nacional son elegidos, en cada entidad federal, según una base poblacional de uno coma uno por ciento de la población total del país; además, corresponderán tres diputados por cada entidad federal y habrá tres diputados en representación de los pueblos indígenas. El período de duración del mandato es de cinco años, pudiendo ser reelegidos hasta por dos períodos consecutivos como máximo. De acuerdo con lo expuesto, el número de diputados de la Asamblea Nacional sólo aumentará o disminuirá en la misma medida en que aumente o disminuya la población, en una o varias entidades federales. 186

Con esta forma de integración y con la estructura unicameral del órgano legislativo nacional desaparecen los llamados diputados adicionales; además, en virtud de la eliminación del Senado, desaparece la figura del senador vitalicio.

201 La representación parlamentaria, de acuerdo con el artículo 186 del texto constitucional, reviste un doble carácter. El diputado es, al mismo tiempo, representante de la entidad federal y representante popular, lo cual reafirma el artículo 201 al expresar que los diputados son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto.

188 Ese doble carácter de la representación parlamentaria exige de los candidatos haber residido en la entidad federal en la cual aspiran ser elegidos, por lo menos, durante los cuatro años anteriores a la fecha de la elección. Este requisito de elegibilidad unido a la obligación de la Asamblea Nacional de consultar a los Estados cuando ella trate de materias relativas a los mismos, al derecho de palabra a los Estados en el proceso de formación de las leyes relativas a ellos y la iniciativa legislativa por parte de los Consejos Legislativos de los Estados, son complementos tanto del carácter federal de la representación parlamentaria como del contenido federal del Estado venezolano.

186 Por otra parte, el texto constitucional consagra los principios de la personalización de las elecciones y el de la representación proporcional, dejando a la ley la tarea de garantizar la presencia de estos principios que constituyen parte sustancial del sistema democrático.

189 Respecto a las condiciones de inelegibilidad de los diputados, se obliga a la separación absoluta de sus cargos a los aspirantes, por lo menos tres meses antes de las elecciones, en los casos expresamente señalados, sin perjuicio de los que por ley puedan establecerse.

187 Las atribuciones de la Asamblea Nacional son las propias de todo órgano legislativo en un sistema de gobierno semipresidencial o semiparlamentario, como el nuestro. Destacan la función legislativa, la función de control político sobre la Administración Pública Nacional y sobre el Gobierno, las autorizaciones y, en particular, los mecanismos de control del órgano legislativo sobre el Poder Ejecutivo a través del voto de censura al Vicepresidente y a los Ministros, cuyo procedimiento es especial y requiere de votación calificada. Otros mecanismos de control son las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones. La Asamblea Nacional podrá declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones para hacerla efectiva. Los funcionarios públicos están obligados a asistir a las comisiones y a suministrar las informaciones y documentos que éstas requieran para el cumplimiento de sus funciones. Esta obligación incumbe también a los particulares, sin perjuicio de los derechos y garantías que la **222** Constitución consagra. El valor probatorio de los resultados obtenidos en ejercicio de esta función será establecido de conformidad con la ley.

87,10 El voto de censura, dado por las tres quintas partes de los diputados, da lugar a la remoción del Vicepresidente o de los Ministros, según sea el caso. En el caso de la remoción del Vicepresidente, en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, la Constitución faculta al Presidente de la República, como un mecanismo de equilibrio democrático, para disolver a la Asamblea Nacional y convocar a elecciones anticipadas dentro de los sesenta días siguientes a la disolución para elegir una nueva legislatura, todo lo cual se hará mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros. No podrá disolverse la Asamblea Nacional en el último año de su período constitucional.

211 La Asamblea promoverá la organización y la participación ciudadana en los asuntos de su competencia y tendrá iniciativa en materia de leyes, enmienda, reforma y Asamblea Constituyente.

193 En lo relativo a la organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional, el número de comisiones queda limitado a quince, aun cuando mediante votación calificada de las dos terceras partes de los diputados se pueda disminuir o aumentar su número.

Igualmente se definen las figuras del Presidente, dos Vicepresidentes, un Secretario y un Subsecretario de la Asamblea Nacional, remitiéndose al reglamento las formas de resolver las faltas temporales y absolutas de estos cargos.

La Comisión Delegada se integra con la Junta Directiva de la Asamblea Nacional y los Presidentes de las Comisiones Permanentes atendándose al criterio del conocimiento en una determinada materia que corresponde a sus integrantes. **195**

En cuanto al control sobre los diputados, se busca el ejercicio efectivo y eficiente de la función parlamentaria, al tiempo que obliga a la vinculación con las entidades federales y el pueblo. El Estado requiere un desarrollo legislativo acorde con los cambios del país y un eficiente control sobre la Administración Pública y el Gobierno. De allí que el ejercicio de la función parlamentaria sea a dedicación exclusiva, salvo las excepciones establecidas. Los diputados están obligados a mantener vinculación permanente con sus electores, atendiendo sus opiniones y sugerencias, informándolos acerca de su gestión y la de la Asamblea; que rindan cuenta anualmente de la gestión y que estén sometidos al referendo revocatorio del mandato, con la consecuencia inmediata, en caso de producirse, de no poder ejercer cargos de elección popular dentro del período siguiente. **197**

Un elemento imprescindible para el logro de lo señalado es asegurarle al diputado una retribución económica que asegure su independencia, sin que su condición de parlamentario implique privilegios personales ni abuso de las prerrogativas garantizadas por la Constitución ni la percepción de beneficios económicos indebidos.

Se consagra la inmunidad parlamentaria como una garantía del ejercicio autónomo de las funciones legislativas respecto de los otros poderes y como garantía para el mejor y efectivo cumplimiento de la función parlamentaria. Sin embargo, la inmunidad sólo está referida al ejercicio de las funciones parlamentarias desde el momento de la proclamación por parte del órgano electoral competente hasta la conclusión del mandato. Su desconocimiento por parte de los funcionarios públicos ocasiona sanciones de naturaleza penal que el legislador deberá establecer en la ley correspondiente. **200**

En cuanto a los presuntos delitos cometidos por los diputados, conocerá el Tribunal Supremo de Justicia en forma privativa, siendo la única autoridad que, previa autorización de la Asamblea Nacional, podrá ordenar la detención o continuar el enjuiciamiento, según sea el caso. En caso de delito flagrante cometido por algún diputado, la autoridad competente pondrá a éste bajo custodia en su residencia y comunicará de manera inmediata el hecho al Tribunal Supremo de Justicia

El texto constitucional incorpora un conjunto de cambios en cuanto a la definición de la ley y en cuanto a las leyes orgánicas. La ley es todo acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador, entendiéndose que para ello deberá seguirse el procedimiento que el propio texto constitucional establece.

Por otra parte, la Constitución establece cinco tipos de leyes orgánicas: las que ella misma denomina como tales, las que se dicten para organizar los poderes públicos, las que se dicten para desarrollar derechos constitucionales, las que sirvan de marco normativo a otras leyes y las que hayan sido calificadas como tales por la Asamblea Nacional, en cuyo caso éstas habrán de ser remitidas a la Sala Constitucional del Máximo Tribunal, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico, esto con el propósito de evitar el uso indiscriminado de tal denominación. **203**

En cuanto a la iniciativa legislativa se incorporan al texto constitucional tres nuevos elementos de iniciativa, el Poder Ciudadano, el Poder Electoral y el Consejo Legislativo Estatal, cuando se trate de leyes relativas a los Estados. Se destaca la obligatoriedad de la Asamblea Nacional de discutir los proyectos de ley presentados por iniciativa ciudadana y el sometimiento de dichos proyectos a referendo aprobatorio, cuando no fuere discutido por la Asamblea. **204**

206 En la etapa de discusión y aprobación de los proyectos de ley, se introduce la obli-
 208 gación de abrir procesos de consulta a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y a
 209 la sociedad organizada. Cada proyecto de ley recibirá dos discusiones en el seno de la
 211 Asamblea, en días diferentes, no consecutivos. La primera discusión versará sobre la
 exposición de motivos y la pertinencia del proyecto de ley, leyéndose el articulado en
 conjunto, mientras que la segunda se realizará artículo por artículo.

Capítulo II

Del Poder Ejecutivo Nacional

230 La Constitución eleva el período presidencial a seis años debido a la modificación
 del sistema de controles políticosociales sobre el Ejecutivo Nacional. Y, como una
 innovación estructuralmente importante, desde el punto de vista de la legitimidad y
 responsabilidad del Presidente en el ejercicio del Ejecutivo Nacional, se permite su
 reelección inmediata por una sola vez para un nuevo período.

72 Esta nueva regulación constitucional evita la irresponsabilidad política de los Pre-
 sidentes que caracterizó el período republicano que culmina con la aprobación de la
 nueva Constitución. De esta manera, quién sea titular de la Presidencia puede ser eva-
 luado políticamente por su gestión en dos oportunidades: la primera, cumplida más de
 la mitad del período presidencial de seis años, por la solicitud del veinte por ciento o
 más de los electores para efectuar un referendo revocatorio del mandato; y la segunda,
 por la postulación del Presidente a la reelección popular para un segundo mandato. En
 ambos casos, el pueblo determina la suerte del Presidente, confirmando su confianza
 para que se mantenga en el cargo, o retirándole su apoyo, con la consecuencia de su
 retiro forzado. En realidad, es un medio de profundización de la democracia mediante
 dos mecanismos de control social sobre la gestión del Estado que se particularizan en la
 sujeción del Presidente a la voluntad popular.

Una de las innovaciones más importantes del texto constitucional consiste en la
 sustancial modificación del sistema de gobierno, al incorporar un diseño de sistema
 semipresidencial que se puede calificar como flexible.

Este nuevo arreglo institucional se sustenta en dos importantes orientaciones: la
 primera, la distinción y separación orgánica flexible entre las funciones de jefatura de
 Estado y de jefatura de gobierno; y la segunda, el establecimiento de una nueva relación
 entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo a manera de sistema de controles y equi-
 librios de poder

La ingeniería constitucional del nuevo sistema de gobierno semipresidencial flexi-
 ble se sustenta en la creación de la figura del Vicepresidente Ejecutivo. Esta nueva
 institución, a pesar de su denominación de Vicepresidente, es mucho más que la tradi-
 cional figura vicepresidencial que acostumbran los sistemas de gobierno americanos.
 En propiedad, el Vicepresidente que contempla la Constitución no es el típico cargo que
 tiene la función de resolver la sucesión presidencial por la ausencia temporal o absoluta
 del Presidente de la República. Más que ello, el Vicepresidente es una institución que
 comparte con el Presidente el ejercicio de su jefatura de gobierno y responde política-
 mente por la gestión general del gobierno frente al Parlamento.

238 Las funciones otorgadas por la Constitución al Vicepresidente de la República son
 esenciales para el normal desenvolvimiento del Ejecutivo Nacional y de las relaciones
 entre éste y la Asamblea Nacional. La primera de ellas se refiere a la colaboración con
 239 el Presidente en la dirección de la acción del Gobierno y, como competencia que le es
 propia, la coordinación de la Administración Pública Nacional con las instrucciones que
 le imparta el Presidente. Esta función consagra a la Vicepresidencia en el medio funda-

mental de apoyo del Presidente y la convierte en una instancia de dirección y coordinación sobre la Administración Pública Nacional que supone, con la competencia de proponer el nombramiento y remoción de los Ministros, una jerarquía directa sobre estos y sobre las demás autoridades del Poder Ejecutivo Nacional. En tal sentido, la Vicepresidencia es el órgano natural de rectoría del sistema de registro, seguimiento y control de las decisiones presidenciales, se produzcan éstas por cuentas ministeriales o en Consejo de Ministros, y de los sistemas de seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas sectoriales.

La segunda función del Vicepresidente corresponde a sus facultades para dirigir y coordinar el proceso descentralizador; para armonizar los intereses nacionales, estatales y municipales; y, para garantizar el debido equilibrio en el desarrollo económico social de las regiones. Estas facultades las ejerce el Vicepresidente de la República a través de la Presidencia del Consejo Federal de Gobierno, al cual se adscribe el Fondo de Compensación Interterritorial. La creación de este Fondo conlleva a la transformación del actual Fondo Intergubernamental para la Descentralización. De esta manera, el Vicepresidente es un doble instrumento o instancia para la coordinación, una coordinación horizontal del Gobierno Nacional y otra vertical entre los gobiernos territoriales. **185**

La tercera función consiste en la asesoría que requiere el Presidente de la República como Jefe de Estado, para la formación de las políticas de Estado de largo alcance en el tiempo. Esta función la ejerce el Vicepresidente al presidir el Consejo de Estado que crea la Constitución. Este Consejo se encuentra, además, integrado por representantes de la Asamblea Nacional, del Tribunal Supremo de Justicia y de los gobernadores de los estados, convirtiéndolo en una instancia de confluencia de Poderes para el acuerdo de políticas de Estado. **251**

La cuarta función del Vicepresidente es la que lo encarga de las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y la Asamblea Nacional. Función que convierte al Vicepresidente en el natural vocero del Gobierno ante la Asamblea Nacional. **239,5**

Son estas funciones, más las atribuciones que el Presidente le puede delegar, las que convierten al Vicepresidente en un órgano fundamental para el funcionamiento del Estado, con poder suficiente para la coordinación interna del Poder Ejecutivo Nacional y la coordinación con los otros Poderes del Estado venezolano. El calificar el sistema presidencial como flexible se debe a que las atribuciones del Vicepresidente serán aún mayores en tanto el Presidente de la República le delegue sus propias atribuciones.

Por esta particular suma de funciones el Vicepresidente, como ejecutor de atribuciones de la jefatura de gobierno, es sujetado por el control político de la Asamblea Nacional, como corresponde a un sistema de gobierno semipresidencial. Esta relación entre la Asamblea Nacional y el Vicepresidente se ha consagrado para permitir un clima de mayor comunicación entre el Legislativo y el Ejecutivo, que posibilite el acuerdo consensuado de políticas públicas y la colaboración general de los Poderes en el cumplimiento de los fines y propósitos del Estado.

Una acción de gobierno que no cuente con cierto aval del Legislativo conllevaría, en algún momento, a la posibilidad de que la Asamblea Nacional aprobara un voto de censura sobre el Vicepresidente con el cual quedaría automáticamente removido de su cargo. Pero, como equilibrio de este poder de control político de la Asamblea Nacional y para que la remoción constante de Vicepresidentes no se convierta en una práctica obstruccionista, la Constitución sabiamente consagra la facultad del Presidente de convocar a elecciones anticipadas de la Asamblea Nacional cuando ésta remueva por tercera vez un Vicepresidente dentro de un período presidencial de seis años. Esta facultad es de ejercicio discrecional por el Presidente. **240**

Este doble control entre el Legislativo y el Ejecutivo constituye un sistema de equilibrio del poder que permite, además, las salidas institucionales a las crisis políticas o crisis de gobierno, incrementando el nivel de gobernabilidad de la democracia. Así se

posibilita un rango de estabilidad politicoinstitucional para la democracia y se evitan las salidas extrainstitucionales.

232 En cuanto se refiere a la protección de los derechos de la persona humana, la Constitución regula adecuadamente el principio de responsabilidad en el ejercicio del Poder Público, al establecer que la declaración de los estados de excepción no eximen de responsabilidad al Presidente de la República, al Vicepresidente Ejecutivo o a los Ministros.

233 La sección primera de este Capítulo II es nítida en lo referente a las faltas absolutas o temporales del Presidente de la República. En este sentido, adquiere un rol de particular importancia el Vicepresidente Ejecutivo de la República, al ser el suplente formal del Presidente de la República en las diferentes hipótesis de faltas tanto absolutas como temporales que contempla el texto constitucional.

236 La Sección Segunda detalla las competencias del Presidente de la República. En este sentido hay aspectos a resaltar que significan una mayor flexibilidad en el manejo de los asuntos públicos y una conducción más operativa de la Administración Pública por parte del Presidente de la República. Así, y siguiendo la tendencia del derecho comparado, se le permite al Presidente fijar el número, denominación, competencia y organización de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica. Con esto se permite agilizar los trámites para hacer efectivas las exigencias de adaptabilidad de las estructuras administrativas, convirtiéndose el Presidente en el verdadero rector de la Administración Pública Nacional.

251 Finaliza el Capítulo del Poder Ejecutivo Nacional creando la institución del Consejo de Estado que, en el derecho comparado, como nos lo demuestran las experiencias francesa y colombiana, ha marcado, con estructura y funciones análogas, pauta en la profesionalización del ejercicio del Poder Público. En Venezuela será un órgano superior de consulta del Gobierno y la Administración Pública Nacional que recomendará políticas de interés nacional en aquellos asuntos que el Presidente de la República reconozca de especial trascendencia y requieran su opinión.

Queda así estructurado un Poder Ejecutivo Nacional moderno, dinámico, profesional, sujeto a controles políticos y al mismo tiempo generador de dinámicas políticas novedosas. Se trata de un Capítulo que abre a Venezuela las puertas de una modificación profunda de sus instituciones políticas

Capítulo III

Del Poder Judicial y del Sistema de Justicia

El Estado democrático y social de Derecho y de Justicia consagrado por la Constitución, al implicar fundamentalmente, división de los poderes del Estado, imperio de la Constitución y las leyes como expresión de la soberanía popular, sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, y garantía procesal efectiva de los derechos humanos y de las libertades públicas, requiere la existencia de unos órganos que, institucionalmente caracterizados por su independencia, tengan la potestad constitucional que les permita ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la Constitución y las leyes, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.

El conjunto de órganos que desarrollan esa función constituyen el Poder Judicial y el Sistema de Justicia que se consagra en el Capítulo III del Título V de la Constitución, configurándolo como uno de los poderes del Estado.

En el referido Capítulo, la Constitución, con fundamento en el principio de soberanía, declara que la potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos y se imparte en nombre de la República y por autoridad de la ley.

Sobre esta base, el Texto Constitucional constituye el sistema de justicia integrado por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los auxiliares y funcionarios de justicia, el sistema penitenciario y los abogados autorizados para el ejercicio.

Por otra parte, se incorporan al sistema de justicia, los medios alternativos para la resolución de controversias, tales como el arbitraje, la mediación y la conciliación, todo ello con el objeto de que el Estado los fomente y promueva sin perjuicio de las actividades que en tal sentido puedan desarrollar las academias, universidades, cámaras de comercio y la sociedad civil en general.

Asimismo, siendo que la administración de justicia no es monopolio exclusivo del Estado aunque sólo éste puede ejercer la tutela coactiva de los derechos, es decir, la ejecución forzosa de las sentencias, la Constitución incorpora al sistema de justicia a los ciudadanos que participan en el ejercicio de la función jurisdiccional integrando jurados o cualquier otro mecanismo que la ley prevea.

Además, como consecuencia del principio y derecho a la justicia gratuita consagrado en el Texto Constitucional, se establece que el Poder Judicial no está facultado para establecer tasas, aranceles, ni para exigir pago alguno por sus servicios.

El ingreso a la carrera judicial y el ascenso de los jueces será por concursos de oposición públicos, que aseguren la idoneidad, capacidad y probidad de los jueces designados. En tal virtud, todos los cargos de jueces o magistrados de tribunales o cortes, unipersonales o colegiados, distintos al Tribunal Supremo de Justicia, deberán ser designados mediante concurso público de oposición.

Se prevé que la ley regule lo referente a la capacitación y especialización de los jueces con la participación de las universidades, las cuales deberán organizar estudios universitarios al nivel de posgrado en el área de derecho, dirigidas a la especialización en la rama judicial.

La jurisdicción penal militar será integrante del Poder Judicial y sus jueces serán seleccionados por concurso. La competencia de los tribunales militares se limita a la materia estrictamente militar. En todo caso, los delitos comunes, violaciones de los derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, serán procesados y juzgados por los tribunales ordinarios, sin excepción alguna.

Se constituye el Tribunal Supremo de Justicia como el máximo tribunal de la República y rector del Poder Judicial, el cual estará integrado por las Salas Constitucional, Politicoadministrativa, Electoral, de Casación Civil, de Casación Penal y de Casación Social.

Los Magistrados del Tribunal Supremo durarán en ejercicio de sus funciones doce años, no pudiendo ser reelectos. A los efectos de su elección se prevé la postulación correspondiente ante el Comité de Postulaciones Judiciales y un procedimiento especial que tiene por objeto una selección y elección pública objetiva, transparente e imparcial de los candidatos. Será en definitiva la Asamblea Nacional la encargada de elegir a los Magistrados.

Corresponderá al Tribunal Supremo de Justicia, a través de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, el Gobierno y Administración del Poder Judicial, así como todo lo

relacionado con la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y la elaboración y ejecución del presupuesto del Poder Judicial.

Capítulo IV *Del Poder Ciudadano*

Adaptando a nuestro tiempo las ideas inmortales del Libertador Simón Bolívar, la Constitución rompe con la clásica división de los poderes públicos y crea los Poderes Ciudadano y Electoral. El primero de ellos se inspira, en parte, en el Poder Moral propuesto por el Libertador en su Proyecto de Constitución presentado al Congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819. El Poder Electoral por su parte, encuentra su inspiración en el Proyecto de Constitución que el Libertador redactó para Bolivia en 1826.

El Libertador concibió el Poder Moral como la institución que tendría a su cargo la conciencia nacional, velando por la formación de ciudadanos a fin de que pudiera purificarse "lo que se haya corrompido en la República; que acuse la ingratitud, el egoísmo, la frialdad del amor a la patria, el ocio, la negligencia de los ciudadanos". Con ello, Simón Bolívar quería fundar una República con base en un pueblo que amara a la patria, a las Leyes, a los magistrados, porque esas "son las nobles pasiones que deben absorber exclusivamente el alma de un republicano".

El Poder Moral del Libertador tenía entre sus misiones velar por la educación de los ciudadanos en cuyo proceso se debía sembrar el respeto y el amor a la Constitución y a las instituciones republicanas, sobre la base de que "si no hay un respeto sagrado por la patria, por las leyes y por las autoridades, la sociedad es una confusión, un abismo".

Inspirada en esas ideas y adoptándolas a nuestro tiempo, la Constitución crea el Poder Ciudadano, el cual se ejercerá por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la República y el Contralor General de la República.

El Poder Ciudadano es independiente de los demás poderes públicos y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa, para lo cual se les asignará una partida anual variable dentro del presupuesto general del Estado.

En general, los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo la prevención, investigación y sanción de los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa. Además, deben velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, por el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado. De igual forma, deben promover en el ámbito de sus competencias, la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo, todo ello conforme a lo establecido en la Constitución y en las leyes.

Recogiendo una institución que nace en los países escandinavos y que ha tenido auge en Europa y en gran parte en América Latina se crea la Defensoría del Pueblo como órgano del Consejo Moral Republicano que tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos o difusos de los ciudadanos. La Defensoría del Pueblo representa la institución del Poder Público más vinculada y cercana a los ciudadanos, cuyas funciones son esenciales para controlar los excesos del poder y garantizar que el sistema democrático no sólo sea una proyección constitucional, sino una forma de vida en sociedad con eficacia y realidad concreta, donde los derechos e intereses de los ciudadanos sean respetados.

Se atribuyen al Defensor del Pueblo las más amplias funciones y competencias en las materias antes señaladas, tales como velar por el efectivo respeto y garantía de los

derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados, convenios y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República.

Al Ministerio Público se le atribuyen todas aquellas funciones necesarias para el cumplimiento de los fines que debe gestionar ante la Administración de Justicia, tales como garantizar en los procesos judiciales el respeto de los derechos y garantías constitucionales, garantizar la celeridad y buena marcha de la administración de justicia, el juicio previo y el debido proceso. **285**

La Contraloría General de la República, por su parte, será el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos, para lo cual le otorga las más amplias competencias. Se prevé un sistema nacional de control fiscal, el cual será desarrollado por la ley. **287**

Capítulo V *Del Poder Electoral*

Como expresión del salto cualitativo que supone el tránsito de la democracia representativa a una democracia participativa y protagónica, se crea una nueva rama del Poder Público, el Poder Electoral, ejercido por órgano del Consejo Nacional Electoral que tiene por objeto el regular el establecimiento de las bases, mecanismos y sistemas que garanticen el advenimiento del nuevo ideal u objetivo democrático. Una nueva cultura electoral cimentada sobre la participación ciudadana.

Para dimensionar su contenido es necesario integrar las disposiciones en este Capítulo V del Título V con las establecidas en el Capítulo IV de los Derechos Políticos y del Referendo Popular perteneciente al Título III del nuevo texto constitucional.

El nuevo esquema conlleva una modificación sustancial en la práctica electoral sobre la cual se edificó el anterior modelo, desde la concepción del sufragio como derecho, hasta la consagración de nuevas formas de participación que trascienden con creces a la simple formulación de propuestas comiciales. Se expresa esta nueva concepción a través de la implementación de instituciones políticas como la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y las Asambleas de ciudadanos y ciudadanas, cuyas decisiones revisten el carácter de vinculante, entre otros. Son estos, entonces, los novedosos medios que le garantizan al pueblo la participación y protagonismo en el ejercicio de su soberanía. **70**

En tal sentido, resultan trascendentes las formas en que el ciudadano puede participar en la formación, ejecución y control de la gestión pública, pues ella no se limita a la intermediación de los partidos políticos, sino que puede hacerse en forma directa, en perfecta sujeción al concepto de soberanía que en forma expresa prevé el artículo 5 del novísimo texto constitucional. **5**

En general, se atribuye al Poder Electoral la facultad atinente a la constitución, renovación y cancelación de asociaciones con fines políticos, lo que viene relacionado con el origen o nacimiento de dichas organizaciones al mismo tiempo que con su funcionamiento y desarrollo, el cual se sujeta al estricto respeto de los mecanismos de consulta democrática y participativa consagrados en la Constitución, a los cuales deben igualmente sujetarse los estatutos que regulen la vida de estas instituciones. **67**

Como principios que debe desarrollar y garantizar la legislación en materia electoral se encuentran la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización y la representación proporcional en las elecciones. Estos principios constituyen atributos o cualidades que deben conformar los nuevos sistemas electorales que se adopten y, en tal sentido deben ser asumidos como elementos diferenciadores de los que constituyen las bases de integración de **63**

los distintos cargos de elección popular, la que referida fundamentalmente a la Asamblea Nacional esta integrada por tres condicionantes a saber: la base poblacional, la representación federativa de cada entidad y la representación de las minorías, en nuestro caso los pueblos indígenas. Se adopta de esta manera un criterio de integración cerrado, conformado por un número fijo de representantes cuya modificación sólo vendría dada por el incremento de la base poblacional; tal es la interpretación que se deriva de la disposición contenida en el artículo 186, propia de la concepción unicameral que para el Poder Legislativo Nacional preceptúa el texto constitucional, convertido en virtud de tal disposición en un claustro legislativo.

Especial mención, en la consagración de este nuevo poder, merece por su novedad la integración del Registro Civil y Electoral, cuya organización, dirección y supervisión se atribuye al Poder Electoral; busca esta fórmula la posibilidad de explotar el desarrollo de mecanismos armónicos que permitan la conformación y depuración automática de un registro nacional como base fundamental para garantizar la transparencia de dicha institución.

Así, como rama del Poder Público, el Poder Electoral se rige por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana, descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinio, para lo cual se crea un Comité de Postulaciones Electorales integrado por representantes de diferentes sectores de la sociedad, organismo que tendrá a su cargo hacer viables las elecciones de los miembros del Consejo Nacional Electoral, que en un número de cinco, provienen tres de la sociedad civil, uno de las Facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas de las Universidades Nacionales y uno del Poder Ciudadano.

Asimismo, el Poder Electoral asume no sólo las funciones que eran ejercidas por el anterior Consejo Nacional Electoral, extendidas o ampliadas a la organización y realización de los actos electorales destinados a la elección de cargos públicos, sino también las atinentes al régimen refrendario, elecciones de sindicatos, gremios profesionales y asociaciones con fines políticos, cuya regulación se remite a la Ley. Igualmente se establece la posibilidad de que el Poder Electoral participe en la organización de procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil, previa solicitud de éstas con miras al desarrollo de vías o mecanismos de autofinanciamiento.

En tal sentido, y en atención al control judicial necesario de los actos, omisiones, vías de hecho emanados del Poder Electoral, a propósito de los procesos comiciales referidos y a su funcionamiento, el nuevo texto constitucional creó la jurisdicción Contencioso Electoral, ejercida por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

TÍTULO VI DEL SISTEMA SOCIOECONÓMICO

Capítulo I Del régimen socioeconómico y de la función del Estado en la economía

El Título VI de la Constitución se refiere al sistema socioeconómico. El régimen socioeconómico no se define de forma rígida, no obstante se consagran principios de justicia social, eficiencia, democracia, libre competencia e iniciativa, defensa del ambiente, productividad y solidaridad, fuera de cualquier dogmatismo ideológico con relación a la ya superada disputa sobre los roles del mercado y el Estado, evitando una

visión extrema y excluyente de los contenidos sociales de todo sistema económico, pero sentando las bases de una economía de respeto a la acción individual.

El Estado no está ausente, tiene un papel fundamental como regulador de la economía para asegurar el desarrollo humano integral, defender el ambiente, promover la creación de valor agregado nacional y de fuentes de trabajo, garantizando la seguridad jurídica para fomentar, junto con la iniciativa privada, el desarrollo armónico de la economía nacional y la justa distribución de la riqueza. En suma, se plantea un equilibrio entre Estado y mercado, en razón de que el problema no es más Estado o menos Estado, sino un mejor Estado y el mercado no es un fin en sí mismo, sino un medio para satisfacer las necesidades colectivas; ese equilibrio debe prevalecer entre productividad y solidaridad, entre eficiencia económica y justicia social, dando libertad a la iniciativa privada y preservando el interés del colectivo.

El Estado debe orientar las políticas macroeconómicas y sectoriales para promover el crecimiento y el bienestar. Se reconoce como esencial la acción reguladora del Estado para establecer un marco normativo estable que brinde seguridad jurídica a la actividad económica, postulando una economía abierta a las inversiones extranjeras y garantizando que éstas estarán sujetas a las mismas condiciones de la inversión nacional.

Por conveniencia nacional el Estado queda facultado para reservarse determinadas actividades económicas, de manera particular en el sector minero y petrolero. De forma transparente se reconoce que el dominio sobre esas áreas puede hacerse de acuerdo con el sector privado, dejando plenamente establecido que el Estado puede entrar en convenios de asociación con el sector privado para el desarrollo y la explotación de esas actividades. Se le otorga rango constitucional a la nacionalización petrolera, pero al mismo tiempo establece la posibilidad de continuar en convenios de asociación con el sector privado siempre y cuando sean de interés para el país, y no desnaturalice el espíritu, propósito y razón de la nacionalización petrolera.

El Estado se compromete a ejercer acciones prioritarias en algunos sectores económicos para darle dinamismo, sustentabilidad y equidad al desarrollo económico, tales como la actividad agropecuaria, la pequeña y mediana industria, el turismo, el sector de cooperativas y demás formas de la economía popular. La actividad de producción de alimentos queda establecida como esencial para el país, consagrándose el principio de la seguridad alimentaria en función del acceso oportuno y permanente de alimentos por parte de los consumidores.

302

308

a

310

305

Capítulo II

Del régimen fiscal y monetario

Otra importante innovación del texto fundamental es la introducción de principios constitucionales dirigidos a establecer como una obligación del Estado velar por la estabilidad macroeconómica, promoviendo un ambiente propicio para el crecimiento y la generación de bienestar para los ciudadanos.

La estabilidad macroeconómica se establece con base en tres principios fundamentales, a saber: equilibrio fiscal y un nivel prudente de deuda pública; autonomía del Banco Central en el cumplimiento de sus funciones, con un claro mecanismo de rendición de cuentas y coordinación transparente de las políticas macroeconómicas.

Sección primera: del régimen presupuestario

El principio de equilibrio fiscal obliga que las finanzas públicas estén en orden, y en un plazo razonable de tiempo los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios; ese plazo razonable de tiempo estará definido de acuerdo con la ley, en el plazo del marco plurianual del presupuesto. El equilibrio fiscal además debe ser

consistente con un nivel prudente de deuda, aspectos sobre los cuales deberá hacerse legislación específica.

312 Se establece un límite al endeudamiento de acuerdo con la ley. El Estado debe mantener un nivel prudente de deuda pública acorde con el tamaño de la economía, la inversión productiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda.

311 Al establecer una regla de equilibrio presupuestario sostenible se dota a la política económica de un efectivo antídoto contra el endeudamiento público descontrolado. En el marco plurianual del presupuesto, que se fijará por ley, los ingresos ordinarios tienen que ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios, es decir el Estado no puede endeudarse para cubrir el servicio de intereses de la deuda. Esta noción de equilibrio en el marco plurianual implica que es posible tener déficit en uno o dos años y luego corregir el desequilibrio, de forma de compensar déficits o superávits fiscales en el tiempo.

313 Se definen los plazos, reglas y facultades del Parlamento en la aprobación del presupuesto. En cuanto a los créditos adicionales, se restringe la opción de tal mecanismo a la existencia efectiva de recursos en tesorería, así se logra una disposición sana en el manejo presupuestario para enfrentar situaciones imprevistas, sin introducir perturbaciones en la disciplina fiscal, gracias a la presencia de una regla efectiva de equilibrio presupuestario, la cual es una de las innovaciones más importantes de la Constitución.

Sección segunda: del sistema tributario

Se mantiene que en la Constitución sólo deben estar los principios básicos que definen y regulen el sistema tributario. Este criterio de brevedad y sencillez coincide con recientes Constituciones de América Latina.

316 El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como a la protección de la economía nacional y a la elevación del nivel de vida de la población, y deberá sustentarse para ello en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos. Se establece que la evasión fiscal, sin perjuicio de otras sanciones establecidas por la ley, podrá ser castigada penalmente.

VT,5* Como disposición transitoria se prevé que dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de esta Constitución, la Asamblea Nacional dicte una reforma del Código Orgánico Tributario que contribuya a modernizar la administración tributaria, ampliando las facultades de regulación, control y penalización del fraude fiscal.

Sección tercera: del sistema monetario nacional

318 Se le da rango constitucional a la autonomía del Banco Central de Venezuela en el ejercicio de sus funciones para alcanzar un objetivo único y exclusivo. Este se precisa como el de estabilizar el nivel de precios para preservar el valor de la moneda. La autonomía del Banco Central implica que la autoridad monetaria debe ser independiente del Gobierno y se prohíbe constitucionalmente toda práctica que obligue al Banco Central a financiar o convalidar políticas fiscales deficitarias. En el ejercicio de sus funciones el Banco Central de Venezuela no podrá emitir dinero sin respaldo.

La autonomía también implica asumir responsabilidades ante la sociedad y exige establecer un mecanismo de rendición de cuentas ante el Poder Nacional, en particular ante la Asamblea Nacional como representación de la voluntad popular. Se establece que el incumplimiento del objetivo, sin causa justificada, dará lugar a la remoción del directorio de acuerdo con la ley. Es decir, todo lo relativo a las causas específicas y mecanismo preciso de remoción, se deja a la legislación correspondiente.

Esto se complementa con la vigilancia y supervisión que deben establecer los organismos e instancias competentes sobre la gestión del Banco Central de Venezuela, como la Contraloría General de la República y el organismo público de supervisión bancaria. La labor de la Contraloría se ceñirá al control posterior y tan sólo de la gestión administrativa, evaluando la legalidad, eficiencia y oportunidad del gasto, referida ésta a la correcta ejecución temporal del mismo en cada ejercicio.

319

El presupuesto de gastos de operación del Banco Central requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional. Este presupuesto está sólo referido a los gastos operativos, tanto corrientes como de capital, así como a los gastos por acuñación y emisión de especies monetarias, proyectos de inversión y otros gastos administrativos especiales. No se considera sujeto al Parlamento lo relativo al presupuesto de política monetaria y a las inversiones financieras del Banco Central.

En cuanto a la designación de las autoridades la Constitución remite el mecanismo a la ley, el cual deberá contemplar un procedimiento público de evaluación de los méritos y credenciales de los postulados a dichos cargos. La ley que regule el Banco Central de Venezuela deberá atribuir al Poder Ejecutivo la designación del presidente del Banco Central de Venezuela y, al menos, de la mitad de sus directores, y establecerá los términos de participación del Poder Legislativo en la ratificación de estas autoridades. Se deja también a la ley, mediante disposición transitoria expresa, los detalles de las funciones, organización, así como algo muy importante: un régimen de incompatibilidades para sus altos funcionarios, para evitar los conflictos de intereses y el manejo de información privilegiada.

Sección cuarta: de la coordinación macroeconómica

Dada la relevancia que tienen en Venezuela los efectos monetarios de la gestión fiscal, se plantea la necesidad de establecer adecuadas reglas que garanticen la coordinación de política macroeconómica, que fijen el marco institucional en que se deben desarrollar políticas específicas.

El principio de coordinación requiere que el Banco Central de Venezuela y el Ministerio encargado de las Finanzas coordinen sus políticas y a través de un programa o acuerdo que defina un curso anunciado con anticipación, consistente con el logro de determinados objetivos. Se establece un mecanismo para la resolución de conflictos entre un Banco Central de Venezuela autónomo y el Fisco, en función de evitar las tradicionales contradicciones entre la política monetaria y la fiscal.

320

Se plantea un conjunto de reglas básicas de transparencia y coordinación en el cual se desarrollen de manera armónica las políticas fiscal, cambiaria y monetaria, estableciendo que los objetivos y acciones deben ser anunciadas, el compromiso de coordinación entre el Banco Central de Venezuela y el Fisco Nacional y que los responsables de esas políticas deben rendir cuenta de sus actuaciones, en los términos que fije la ley. Esto no es otra cosa que la introducción de reglas claras para el desarrollo de la actividad económica, como premisa básica para generar y mantener la confianza.

Finalmente, se le otorga rango constitucional al Fondo de Estabilización Macroeconómica para garantizar la estabilidad del presupuesto y conservar, más allá de las contingencias por cambios de gobierno y de las leyes, un dispositivo que permita amortiguar las fluctuaciones de los ingresos fiscales.

321

TÍTULO VII DE LA SEGURIDAD DE LA NACIÓN

Capítulo I Disposiciones generales

322 En el Título VII de la Constitución se definen los principios que rigen la seguridad de la Nación, la cual es responsabilidad no sólo del Estado, sino de todos los venezolanos, así como de las personas naturales o jurídicas que se encuentren en el espacio geográfico nacional.

323 Se crea un Consejo de Defensa de la Nación con el objeto de que sea el máximo órgano administrativo de consulta, para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la Nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico, sin perjuicio de las atribuciones que tengan los diferentes órganos del Estado conforme a esta Constitución y las leyes. En tal sentido le corresponde establecer la dirección estratégica de la Nación, para prevenir o minimizar cualquier amenaza. Dicho Consejo estará integrado por el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia y el Presidente del Consejo Moral Republicano, y los ministros de los sectores de defensa, la seguridad interior, relaciones exteriores y de planificación.

324 Se reserva al Estado la posesión y uso de armas de guerra. La Fuerza Armada Nacional, por órgano del Presidente de la República, quien actuará en su carácter de Comandante en Jefe, reglamentará y controlará, de acuerdo con la ley, todo lo referente a otras armas, municiones y explosivos.

325 Se faculta al Ejecutivo Nacional para clasificar y divulgar aquellos asuntos que guarden relación directa con la planificación y ejecución de operaciones concernientes a la seguridad de la Nación, en los términos que la ley establezca, siempre que ello no signifique una violación del libre ejercicio de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución. Esta facultad, en todo caso, debe estar sometida a la revisión judicial y no podrá ser un obstáculo de la función que ejercen los tribunales de la República.

Capítulo II De los principios de seguridad de la Nación

326 En el Capítulo II de este Título se establecen los principios de seguridad de la Nación, la cual se fundamentará en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional.

327 Con el objeto de promover el desarrollo de las zonas fronterizas venezolanas, dichas áreas se declaran de atención prioritaria. A tal efecto, se establece una franja de seguridad de fronteras que será regulada por la ley, que permitirá establecer su amplitud, regímenes especiales económicos y sociales, para promover el desarrollo de sus actividades productivas y mejorar las condiciones de vida de sus pobladores, protegiendo de manera expresa los parques nacionales, el hábitat de los pueblos indígenas allí asentados y demás áreas bajo régimen de administración especial.

Capítulo III

De la Fuerza Armada Nacional

Para la mejor ejecución de los altos fines que le han sido encomendados por la Constitución, se unifica a las Fuerzas Armadas Nacionales en un cuerpo militar uniforme denominado la Fuerza Armada Nacional, pero manteniendo cada uno de los cuatro componentes integrantes de la institución, sus características y especificidad como Fuerza; siendo esta institución esencialmente profesional, sin militancia política alguna, subordinada a la autoridad civil, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y la ley. 328

En el cumplimiento de sus funciones, la Fuerza Armada Nacional está al servicio exclusivo de la Nación y de la Constitución, en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación conforme a lo establecido en la Constitución y las leyes.

La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionarán de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica.

Se establece como responsabilidad de los órganos que integran la Fuerza Armada Nacional, la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación. En todo caso, la Guardia Nacional cooperará en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país, considerado éste como el estado en el cual se administra la justicia, se consolidan los valores de libertad, democracia, independencia, paz, solidaridad, bien común, integridad territorial, convivencia e imperio de la Constitución y la ley. Todo ello armonizado en un escenario donde predominan y se practican los principios constitucionales y preceptos bolivianos, en un clima de absoluta participación democrática. 329

Finalmente, siguiendo una tendencia en derecho comparado con el objeto de no establecer discriminaciones entre los ciudadanos, se permite que los integrantes de la Fuerza Armada Nacional en situación de actividad ejerzan el derecho al sufragio de conformidad con la ley. No obstante, se les mantiene la prohibición de optar a cargo de elección popular, o participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político. 330

En materia de ascensos militares, se establecen criterios para lograr la transparencia y objetividad, a través de la publicación del escalafón de méritos periódicamente y la determinación de las plazas vacantes, eliminándose el factor de corrección por ser muy subjetivo. Este nuevo proceso permite ascender cualquier día del año y que el personal conozca su ubicación en el escalafón de méritos. El ascenso será un derecho, si se han cumplido los requisitos necesarios, acabando con la discrecionalidad de las juntas de evaluación, las cuales se limitarán a respetar los resultados de las calificaciones de mérito. 331

Capítulo IV

De los órganos de seguridad ciudadana

Con el objeto de mantener y restablecer el orden público, proteger a los ciudadanos, hogares y familia, apoyar las decisiones de las autoridades competentes y asegurar 332

el pacífico disfrute de las garantías y derechos reconocidos por la Constitución, se le impone al Ejecutivo Nacional la obligación de organizar, de conformidad con la ley, un cuerpo uniformado de policía nacional, un cuerpo de investigaciones científicas, penales y administrativas, un cuerpo de bomberos y de administración de emergencias de carácter civil y una organización de protección civil y administración de desastres.

TÍTULO VIII DE LA PROTECCIÓN DE ESTA CONSTITUCIÓN

Capítulo I

De la garantía de esta Constitución

7 Siguiendo una tendencia presente en España, Francia, Italia, Portugal, Rumania y en algunos países latinoamericanos, cuyas constituciones regulan la justicia constitucional en un Título o Capítulo distinto del que se refiere al Poder Judicial, la Constitución incluye en el Título VIII un Capítulo denominado *De la Garantía de esta Constitución*, que contiene las disposiciones fundamentales sobre la justicia constitucional y consagra las principales competencias que corresponden a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Dicho Capítulo da eficacia a los postulados contenidos en el artículo 7 del Título I, que consagra los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, base sobre la cual descansa la justicia constitucional en el mundo.

334 En el mencionado Capítulo se describe el sistema venezolano de justicia constitucional y al efecto se indica que todos los jueces de la República están en la obligación de asegurar la integridad de la Constitución en el ámbito de sus competencias y conforme a lo previsto en su texto y en las leyes, reafirmandose de esta manera, que la justicia constitucional en Venezuela la ejercen todos los tribunales de la República, no sólo mediante el control difuso de la constitucionalidad, sino además, por otros medios, acciones o recursos previstos en la Constitución y en las leyes, como la acción de amparo constitucional, destinada a ofrecer una tutela judicial reforzada de los derechos humanos reconocidos y garantizados expresa o implícitamente en la Constitución.

Como consecuencia de ello, se eleva a rango constitucional una norma presente en nuestra legislación desde 1887, característica de nuestro sistema de justicia constitucional y según la cual, en caso de incompatibilidad entre la Constitución y una ley u otra norma jurídica, serán aplicables en todo caso las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aún de oficio, decidir lo conducente. En otras palabras, se consagra el control difuso de la constitucionalidad de las leyes y de las disposiciones normativas.

Al mismo tiempo, se consagra el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y de los demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, el cual corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. En consecuencia, se trasladaron a la Sala Constitucional las competencias que en esta materia tenía la extinta Corte Suprema de Justicia en Pleno, con el objeto de especializar el órgano que ejerce la jurisdicción constitucional y descongestionar de atribuciones a la nueva Sala Plena, para que sólo ejerza las competencias que le son asignadas en el artículo 266, numerales 2 y 3 del texto constitucional, no teniendo en consecuencia, competencia ni atribución alguna en materia constitucional.

La exclusividad de la Sala Constitucional en el ejercicio de la jurisdicción constitucional, implica que sólo a dicho órgano le corresponde ejercer el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder

Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, pero no impide que la propia Constitución o las leyes, le atribuyan otras competencias en materia constitucional.

De esta forma, se esboza el sistema venezolano de justicia constitucional, reafirmando la coexistencia de los métodos de control concentrado, difuso y extraordinario de la constitucionalidad, los cuales se ejercen a través de la acción popular de inconstitucionalidad, la aplicación preferente de la Constitución respecto a leyes o normas inconstitucionales en un caso concreto, y la acción de amparo.

Ante la Asamblea Nacional Constituyente se presentaron algunas propuestas con el objeto de crear una Corte o Tribunal Federal Constitucional, en lugar de una Sala Constitucional en el Tribunal Supremo de Justicia. No obstante, prevaleció por consenso esta última tesis. Sin embargo, la Constitución en el Capítulo referido a la *Garantía de esta Constitución*, dota a la Sala Constitucional del carácter y de las competencias que tiene en derecho comparado cualquier Corte o Tribunal Constitucional. Por ello se indica que el Tribunal Supremo de Justicia garantizará la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales; será el máximo y último interprete de la Constitución y velará por su uniforme interpretación y aplicación, cualidad y potestades que únicamente posee en Sala Constitucional dado que ésta ejerce con exclusividad el control concentrado de la constitucionalidad.

335

En efecto, las facultades interpretativas que en tal sentido se otorgan al Tribunal Supremo de Justicia, en consonancia con las características básicas de la justicia constitucional en derecho comparado, sólo pueden ser ejercidas por órgano de la Sala Constitucional, pues a ella le corresponde exclusivamente el ejercicio de la jurisdicción constitucional. Además, con fundamento en el principio de división de poderes, tales facultades no pueden ejercerse de oficio o mediante *acuerdos*, sino con motivo de una acción popular de inconstitucionalidad, acción de amparo, recurso de interpretación de leyes u otro caso concreto de carácter jurisdiccional cuya competencia esté atribuida a la Sala Constitucional.

En esta materia, se consagra una herramienta indispensable para que la Sala Constitucional pueda garantizar la supremacía y efectividad de las normas constitucionales. Así, se indica que las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales serán vinculantes para las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República, todo ello con el objeto de garantizar la uniforme interpretación y aplicación de tales normas y principios.

En todo caso, la ley orgánica respectiva establecerá los correctivos y las sanciones necesarias para aquellas Salas del Tribunal Supremo de Justicia y tribunales de la República que violen la Constitución o las interpretaciones que sobre sus normas o principios establezca la Sala Constitucional. Del mismo modo, la ley orgánica deberá consagrar un mecanismo de carácter extraordinario mediante el cual la Sala Constitucional pueda revisar los actos o sentencias de las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia que contraríen la Constitución o las interpretaciones que sobre sus normas o principios haya previamente fijado la Sala Constitucional, a fin de dar eficacia a los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución consagrados en el artículo 7, conforme a los cuales todos los órganos que ejercen el poder público, sin excepción, están sujetos a la Constitución.

En definitiva, el carácter vinculante de las interpretaciones de las normas y principios constitucionales será el principal instrumento de la Sala Constitucional para fortalecer la justicia constitucional, darle eficacia al Texto Fundamental y brindar mayor seguridad jurídica a los ciudadanos.

336 En lo que atañe a las competencias de la Sala Constitucional, el fundamento de aquellas que le atribuye la Constitución y de las que se le asignarán mediante ley, está representado por los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución consagrados en el artículo 7 y en virtud de los cuales, todo acto del Poder Público, sin excepción, debe estar sometido al control constitucional. Por tal razón, a la Sala Constitucional se le atribuye competencia para controlar la constitucionalidad de todos los actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley. En todo caso, la ley orgánica respectiva garantizará que ningún órgano del Poder Público quede fuera del control constitucional, estableciendo entre otros aspectos, la competencia de la Sala Constitucional para controlar la constitucionalidad de las actuaciones de las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia, mediante el mecanismo extraordinario que considere más adecuado.

336,1 Con base en lo anterior, se atribuye a la Sala Constitucional competencias en ejercicio del control represivo de la constitucionalidad, para declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales, Constituciones y leyes estatales, ordenanzas municipales y demás actos dictados por cualesquiera de los órganos que ejercen el Poder Público, en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

336,5 En materia de control preventivo, se atribuye a la Sala Constitucional la potestad de verificar la constitucionalidad de los tratados internacionales suscritos por la República antes de su ratificación.

En derecho comparado, una de las principales funciones de la justicia constitucional es el control de la constitucionalidad de los acuerdos y tratados internacionales, a través de un control preventivo que se ejerce antes de su ratificación y entrada en vigencia. Particularmente en las constituciones europeas, así como en varias constituciones de países de América Latina, se prevé ese mecanismo con el objeto de que las relaciones entre el derecho internacional público o el derecho comunitario, por una parte, y el derecho interno de cada Estado, por la otra, se presenten con la mayor armonía y uniformidad posible.

Se consideró necesario el control preventivo de la constitucionalidad de los tratados internacionales dado que luego del proceso de conclusión de un tratado internacional, es decir, de su ratificación y entrada en vigencia por las vías previstas en el derecho constitucional y en el derecho internacional público, la eventual y posterior declaración de inconstitucionalidad del mismo o de alguna de sus disposiciones por parte de la Sala Constitucional no podría, en principio, ser opuesta como una justificación para incumplir dicho tratado sin que se comprometa la responsabilidad internacional de la República.

En todo caso, el objetivo de ese mecanismo de control preventivo, no sólo es que se verifique la constitucionalidad de un acuerdo o tratado internacional sin que se comprometa la responsabilidad internacional de la República, sino además que, en el caso de que alguna de sus disposiciones resulte inconstitucional, se ratifique con la debida reserva, siempre que se desee su ratificación, o si el mismo no admite reservas, se evalúe la necesidad y conveniencia de ratificarlo luego de una enmienda o reforma de la Constitución en los aspectos que sean necesarios, para lograr así la mayor armonía posible en las relaciones entre el derecho internacional o comunitario y el derecho interno venezolano.

La potestad de activar el control preventivo de los tratados internacionales corresponderá al Presidente de la República o a la Asamblea Nacional, siendo facultativo su ejercicio. Se descartó así la posibilidad de un control preventivo con carácter obligatorio, dado que podría traducirse en un obstáculo para la fluidez y la buena marcha de las relaciones internacionales de la República.

Otra competencia de la Sala Constitucional en materia de control preventivo será la de verificar la constitucionalidad de las leyes antes de su promulgación, conforme al procedimiento establecido en el Título V Capítulo I Sección Cuarta de la Constitución, para el caso del reparo presidencial fundamentado en razones de inconstitucionalidad. En esta materia, la Asamblea Nacional Constituyente consideró inconveniente extender la legitimación para activar el mecanismo de control preventivo a otras personas con determinado interés u órganos del Poder Público distintos al Presidente de la República. Al respecto, se tuvo en cuenta que con posterioridad a la promulgación de una ley, todas las personas tienen a su alcance la acción popular clásica del sistema de justicia constitucional venezolano y, además, la Sala Constitucional tiene el poder cautelar propio de toda Corte o Tribunal Constitucional en derecho comparado, en virtud del cual puede dictar cualquier medida que fuere necesaria para proteger los derechos humanos y garantizar la integridad de la Constitución.

214

Finalmente, en esta materia, conforme al Título V Capítulo I Sección Cuarta de la Constitución, la Sala Constitucional ejercerá el control preventivo de la constitucionalidad del carácter orgánico de una ley que haya sido calificada como tal por la Asamblea Nacional.

203

Aunado a ello e inspirada nuevamente en una tendencia presente en derecho comparado, la Constitución atribuye a la Sala Constitucional la potestad para decidir sobre la inconstitucionalidad de las omisiones legislativas, mecanismo que ha tenido un auge creciente en países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Hungría y, especialmente, Portugal.

336,7

La inconstitucionalidad por omisión se produce por la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que impida su eficaz aplicación. Con este mecanismo se persigue evitar situaciones como las que se originaron en el caso del artículo 49 de la Constitución de 1961 y la falta de una legislación sobre amparo constitucional, durante casi treinta años.

En lo que se refiere a la protección de los derechos humanos, la Sala Constitucional tendrá importantes funciones. En primer lugar, con el objeto de reforzar la protección de los derechos humanos reconocidos y garantizados expresa o implícitamente en la Constitución, se acoge un mecanismo consagrado en alguna Constitución de América Latina, en virtud del cual la Sala Constitucional debe, en todos los casos y aun de oficio, controlar la constitucionalidad de los decretos que declaren estado de excepción. Esta será la única competencia que podrá ejercer de oficio la Sala Constitucional y ello por tratarse de la protección de los derechos humanos, razón por la cual se ha previsto expresamente en el texto constitucional.

336,1

Además, con motivo de su creación, de la entrada en vigencia de la Constitución y de la naturaleza esencialmente constitucional de los derechos humanos y de la acción de amparo, la Sala Constitucional podrá asumir las competencias que en materia de amparo constitucional tenían las diferentes Salas de la extinta Corte Suprema de Justicia, en los casos de amparo autónomo contra altas autoridades de rango constitucional, amparo contra decisiones judiciales y apelaciones o consultas en amparo, dado que la Sala Constitucional pasa a ser la Sala del Tribunal Supremo de Justicia con la competencia afín para conocer y decidir tales asuntos.

Por su parte, como consecuencia de lo anterior y dado que sólo la Sala Constitucional será competente para resolver las acciones de amparo en el Tribunal Supremo de Justicia, la ley orgánica respectiva deberá eliminar la acción cautelar de amparo que se ejerce conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de nulidad y que permite a las Salas Políticoadministrativa y Electoral, suspender los efectos de los actos administrativos cuya nulidad les corresponde conocer y decidir. Para ello, la legislación

deberá dotar al juez contencioso administrativo de todo el poder cautelar necesario para decretar de oficio o a instancia de parte, cualquier tipo de medida cautelar que fuere necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva de los administrados y el restablecimiento de sus situaciones jurídicas infringidas mientras dure el proceso de que se trate, bien sea a través de la suspensión de los efectos del acto administrativo correspondiente, o a través de órdenes de hacer o no hacer, incluyendo el pago de sumas de dinero, que se impongan a la administración dependiendo del caso concreto.

De igual manera y con el objeto de hacer efectiva la tutela judicial de los administrados y garantizar su derecho de libre acceso a la justicia, la ley orgánica deberá eliminar la carga que tienen los administrados de agotar la vía administrativa antes de interponer el recurso contencioso administrativo de nulidad, lo cual debe quedar como una opción a elección del interesado, pero no como un requisito de cumplimiento obligatorio. Aunado a ello, la legislación deberá establecer expresamente que en caso de que un acto administrativo estuviere viciado de inconstitucionalidad o de algún vicio que acarree su nulidad absoluta, no operará en modo alguno, el plazo de caducidad para el ejercicio del recurso contencioso administrativo de nulidad. Lo anterior tiene por objeto ofrecer al administrado una protección de sus derechos humanos acorde con el principio de progresividad consagrado en la Constitución, una vez eliminada la acción de amparo cautelar contra actos administrativos.

Por otra parte, consecuente con lo antes expuesto, la ley orgánica respectiva eliminará la acción de amparo cautelar que se ejerce conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas, teniendo en cuenta que en este sentido la Sala Constitucional tiene el poder cautelar propio de toda Corte o Tribunal Constitucional en derecho comparado, en virtud del cual puede decretar cualquier medida cautelar que fuere necesaria para proteger los derechos humanos y garantizar la integridad de la Constitución, incluyendo la suspensión de los efectos de la norma cuya nulidad se solicite, únicamente para la situación concreta de los accionantes, partes o terceros que intervinieren en el proceso y mientras dure el juicio de nulidad correspondiente.

La Constitución establece como competencia de la Sala Constitucional resolver las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos que ejercen el Poder Público. Al respecto, destacan dos elementos esenciales; en primer lugar, que se trata de controversias entre cualesquiera de los órganos que la Constitución prevé en la distribución horizontal o vertical del Poder Público y, en segundo lugar, que deben tratarse de controversias constitucionales, es decir, de aquellas cuya decisión depende del examen, interpretación y aplicación de normas constitucionales, tales como las que se refieren al reparto competencial entre los diferentes órganos del Estado, especialmente, las que distribuyen el poder en los niveles nacional, estatal y municipal.

De esta forma, todas aquellas controversias constitucionales entre la República y alguno de los estados o municipios, es decir, entre el poder central y el descentralizado territorialmente, serán resueltas por la Sala Constitucional dentro del procedimiento que se establecerá en la ley orgánica respectiva. En todo caso, esta atribución tiene por objeto que la Sala Constitucional como garante y máximo defensor de los principios consagrados en el Texto Fundamental ajuste la actuación de los órganos que ejercen el Poder Público, al cauce constitucional.

Finalmente y al margen de su competencia para conocer de acciones de amparo, se atribuye a la Sala Constitucional la competencia para revisar las decisiones definitivamente firmes dictadas por los tribunales de la República en materia de amparo constitucional y control difuso de la constitucionalidad, a través de un mecanismo extraordinario que deberá establecer la ley orgánica que regule la jurisdicción constitucional, sólo

con el objeto de garantizar la uniformidad en la interpretación de las normas y principios constitucionales, la eficacia del Texto Fundamental y la seguridad jurídica.

Ahora bien, la referida competencia de la Sala Constitucional no puede ni debe entenderse como parte de los derechos a la defensa, tutela judicial efectiva y amparo conagrados en la Constitución, sino, según lo expuesto, como un mecanismo extraordinario de revisión cuya finalidad constituye únicamente darle uniformidad a la interpretación de las normas y principios constitucionales.

Por ello, no siendo un derecho y teniendo en cuenta que el legislador puede ensayar y errar en forma evolutiva en la búsqueda del mecanismo extraordinario más adecuado, la Asamblea Nacional Constituyente decidió dejar a la ley orgánica respectiva su desarrollo concreto. Siendo así, la ley orgánica podrá establecer, por ejemplo, un mecanismo extraordinario de revisión de ejercicio discrecional por la Sala Constitucional, tal como el *writ of certiorari* que utiliza la Suprema Corte de los Estados Unidos de América; un mecanismo cuyos rasgos de discrecionalidad no sean absolutos, como el utilizado por el Tribunal Constitucional Federal de Alemania; o bien, un mecanismo cuyos requisitos de admisibilidad y procedencia estén preestablecidos en la ley, como el que se puede evidenciar en algunos ejemplos de derecho comparado.

En todo caso, el mecanismo extraordinario de revisión que se deberá establecer por ley orgánica, vinculará por vez primera y dejando a salvo la temprana regulación de la Constitución de 1901, los métodos de control difuso y concentrado de la constitucionalidad que han coexistido en nuestro ordenamiento jurídico por más de cien años, respondiendo con ello a la principal crítica formulada a nuestro sistema de justicia constitucional, que reconocía la coexistencia de los mencionados métodos de control, pero destacaba que entre uno y otro no existía realmente una coordinación, vínculo o conexión que procurara armonizarlos o articularlos para lograr una interpretación uniforme de la Constitución, razón por la cual no podía ser calificado como integral, dado que existían modalidades de control paralelas, establecidas una al lado de la otra, sin conexión entre sí. Por tal razón, la Constitución consagra un sistema mixto e integrado de control de la constitucionalidad, atribuyéndole a la Sala Constitucional la función de coordinar los métodos de control mediante la armonización de la jurisprudencia constitucional y la interpretación uniforme del Texto Fundamental.

Capítulo II

De los estados de excepción

El número de los preceptos dedicados a esta materia recoge dos principios básicos rectores de los estados de excepción: el de estricta necesidad y el de temporalidad. Se circunscriben tales situaciones jurídicas a aquellas circunstancias extraordinarias que afecten gravemente la seguridad de las personas, de la Nación ó de las instituciones, y que no puedan ser afrontadas mediante las facultades ordinarias de los órganos del Poder Público. Se destaca, igualmente, la temporalidad de esas situaciones. 337

Por otro lado, el precepto menciona los principales derechos que no pueden ser suspendidos o restringidos durante los estados de excepción. Se trata de un listado meramente enunciativo, pues tampoco son susceptible de suspensión o restricción los derechos señalados en los artículos 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Importa subrayar que entre los derechos intangibles se encuentran las garantías judiciales necesarias para la defensa de los derechos.

El segundo de los preceptos que componen este Capítulo contempla los distintos estados de excepción, estableciendo, de conformidad con el principio de gradualidad, las circunstancias fácticas que pueden justificarlos y su limitación temporal. Se remite a una ley orgánica la regulación de los detalles del régimen de los estados de excepción. 338

El último de los preceptos de este Capítulo establece, en primer lugar, que el decreto declaratorio del estado de excepción deberá señalar, para preservar la seguridad jurídica, las medidas que podrán tomarse con fundamento en el mismo. En segundo término, dada la trascendencia de la decisión correspondiente, se prevé la intervención de los tres Poderes clásicos en la declaración de los estados de excepción: en virtud de la urgencia que los caracteriza, se faculta al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, para dictar el Decreto respectivo, pero se prescribe su remisión a la Asamblea Nacional, la cual, como instancia deliberante y representativa por excelencia de la soberanía popular, puede revocarlo si estima que las circunstancias invocadas no justifican la declaración de un estado de excepción o si considera que las medidas previstas para hacerle frente son excesivas. Si la Asamblea Nacional se encuentra en receso al dictarse el decreto correspondiente, éste debe ser remitido a la Comisión Delegada, la cual ejercerá las facultades respectivas.

A lo anterior se suma un control judicial automático atribuido a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la cual habrá de pronunciarse sobre la constitucionalidad o no del estado de excepción y de lo establecido en el decreto que lo declaró, a menos que la Asamblea Nacional, o la Comisión Delegada, haya revocado previamente ese decreto. Por otra parte, se otorga el Ejecutivo Nacional y a la Asamblea Nacional la atribución de revocar el decreto que haya declarado un estado de excepción, al cesar las causas que lo motivaron.

TÍTULO IX DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

La Constitución ha mantenido la clasificación que distingue entre la Enmienda y la Reforma Constitucional, incorporando, a su vez, la facultad de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, para ser consecuente con la idea de que es el pueblo el legítimo depositario del poder constituyente originario. Esto guarda concordancia con lo establecido en la misma Constitución que hace residir la soberanía en el pueblo quien puede ejercerla de manera directa o indirecta.

Se establece una serie de mecanismos a través de los cuales las posibilidades de modificación del texto constitucional sean factibles y accesibles, para evitar el divorcio entre la norma fundamental del sistema jurídico y la realidad social, política, cultural y económica. La contraposición entre una Constitución formal y una Constitución real genera distorsiones que agravan considerablemente la crisis de gobernabilidad y de legitimidad del sistema político, al no existir opciones para superarlas. Prueba de ello la encontramos en nuestra experiencia en el marco de una democracia formal y representativa, en la cual las que debían impulsar los cambios constitucionales eran las cúpulas más renuentes a producirlos, lo cual explica el entramamiento y obstaculización de los intentos de reformar la Constitución anterior.

La democracia moderna insertada en un mundo globalizado y condicionada por la dinámica de la vida actual, a su vez determinada por los cambios tecnológicos requiere de una institucionalidad lo suficientemente flexible para poder adaptarse a los cambios que se van generando.

De allí que nuestra Constitución a pesar de tener la rigidez de las constituciones escritas ha de incluir elementos que permitan esa adaptación a la realidad. Uno de esos elementos lo constituye la existencia de un Alto Tribunal que mediante una interpretación de carácter histórico progresivo, fundamentada en la comprensión del momento histórico, permita la mejor aplicación posible del máximo cuerpo normativo a la realidad que le corresponde regir, tal como se prevé en esta Constitución con la creación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

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

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

El protagonismo del pueblo en la conducción de su destino debe quedar explícitamente consagrado con especial énfasis en este punto de la reforma constitucional. Un pueblo deseoso de ejercer la soberanía no debe tener que pasar por toda clase de vicisitudes y superar un cúmulo de obstáculos para lograr los cambios que las estructuras jurídicas requieren. Es principio consustancial con este texto constitucional la facilitación de los procesos en los cuales el pueblo se manifiesta para solicitar la modificación de normas constitucionales.

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

En lo que respecta al procedimiento de enmienda, se superan las limitaciones establecidas en la Constitución de 1961, que hacían complicada la consecución de resultados efectivos. En el nuevo texto constitucional se ha previsto una manera más ágil y flexible y se procede a formular una definición de enmienda, entendida como la adición o modificación de artículos del texto, siempre y cuando no se altere la estructura fundamental. 340

La iniciativa de la reforma se le atribuye a la Asamblea Nacional, por la mayoría de sus miembros; al Presidente de la República en Consejo de Ministros o a los electores o electoras inscritas en el registro electoral en número no menor del quince por ciento. Una vez cumplidos estos requisitos se inicia la tramitación ante la Asamblea Nacional la cual realizará tres discusiones antes de la aprobación del proyecto para lo cual tiene un plazo no mayor de dos años. Para esta aprobación se requiere una mayoría calificada de dos terceras partes de sus miembros. El proyecto aprobado será sometido a referendo dentro de los treinta días siguientes y bastará para su aprobación con un número mayor de votos positivos. 343
344

Finalmente, en este Título se consagra expresamente la Asamblea Nacional Constituyente, instrumento fundamental para garantizar al pueblo de Venezuela la posibilidad abierta de modificar sustancialmente el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico, creando un nuevo texto constitucional. Esta posibilidad inexistente formalmente en la Constitución del 1961 hubo de ser incorporada por vía de interpretación de la Corte Suprema de Justicia, para hacer posible la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente que produjo esta Constitución. En el presente texto constitucional pasa a ser norma vigente, expresiva de la más acertada definición democrática en torno a la soberanía popular. 347

Dada, firmada y sellada en Ciudad Bolívar, Estado Bolívar, a los treinta días del mes de enero del año 2000. Años 189° de la Independencia y 140° de la Federación.

EL PRESIDENTE,

LUIS MIQUILENA

EL PRIMER VICEPRESIDENTE, (E)

ARISTÓBULO ISTÚRIZ

EL SEGUNDO VICEPRESIDENTE,

ARISTÓBULO ISTÚRIZ

Los Constituyentes:

CONSTITUYENTES NACIONALES

ALFREDO PEÑA

ALLAN BREWER CARIAS (AUSENTE)

ANGELA ZAGO

EARLE HERRERA

EDMUNDO CHIRINOS

EUSTOQUIO CONTRERAS

GUILLERMO GARCÍA PONCE

HERMANN ESCARRÁ

JESÚS RAFAEL SULBARÁN

LEOPOLDO PUCHI

LUIS VALLENILLA

MANUEL QUIJADA

MARISABEL DE CHÁVEZ

PABLO MEDINA

PEDRO ORTEGA DÍAZ

REYNA ROMERO GARCÍA

RICARDO COMBELLAS

TAREK WILLIAM SAAB

VINICIO ROMERO MARTÍNEZ

CONSTITUYENTE POR

DISTRITO FEDERAL

DESIRÉE SANTOS AMARAL

ELIÉZER REINALDO OTAIZA CASTILLO

ERNESTO ALVARENGA

FREDDY ALIRIO BERNAL

ROSALES

JULIO CÉSAR ALVIÁREZ

NICOLÁS MADURO MOROS

SEGUNDO MELÉNDEZ

VLADIMIR VILLEGAS

CONSTITUYENTES POR

AMAZONAS

LIBORIO GUARULLA

GARRIDO

NELSON SILVA

CONSTITUYENTES POR

ANZOÁTEGUI

ÁNGEL RODRÍGUEZ

DAVID DE LIMA SALAS

DAVID FIGUEROA

ELÍAS LÓPEZ PORTILLO

GUSTAVO PEREIRA

CONSTITUYENTES POR

APURE

CRISTÓBAL JIMÉNEZ

RAFAEL RODRÍGUEZ

FERNÁNDEZ

CONSTITUYENTES POR ARAGUA

ALBERTO JORDÁN HERNÁNDEZ
 ANTONIO DI GIAMPAOLO BOTTINI
 CARLOS TABLANTE
 HUMBERTO PRIETO
 OSCAR FEO

CONSTITUYENTES POR BARINAS

FRANCISCO EFRAÍN VISCONTÍ
 OSORIO
 JOSÉ LEÓN TAPIA CONTRERAS

CONSTITUYENTES POR BOLIVAR

ALEJANDRO DE JESUS SILVA
 MARCANO
 ANTONIO BRICEÑO
 DANIEL DÍAZ
 LEONEL JIMÉNEZ CARUPE
 VICTORIA MATA

CONSTITUYENTES POR CARABOBO

ELIO GÓMEZ GRILLO
 MANUEL VADELL GRATEROL
 AMÉRICO DÍAZ NUÑEZ
 BLANCANIEVE PORTOCARRERO
 DIEGO SALAZAR
 FRANCISCO JOSE AMELIACH ORTA
 JUAN JOSÉ MARÍN LAYA
 OSCAR NAVAS TORTOLERO
 SAÚL ORTEGA

CONSTITUYENTES POR COJEDES

HAYDÉE DE FRANCO
 JUAN BAUTISTA PÉREZ

CONSTITUYENTES POR DELTA**AMACURO**

CÉSAR PÉREZ MARCANO
 RAMÓN ANTONIO YÁNEZ

CONSTITUYENTES POR FALCON

JESÚS MONTILLA APONTE
 SOL MUSSETT DE PRIMERA
 YOEL ACOSTA CHIRINOS

CONSTITUYENTES POR GUARICO

ÁNGEL EUGENIO LANDAETA
 PEDRO SOLANO PERDOMO
 RUBEN ALFREDO ÁVILA ÁVILA

CONSTITUYENTES POR LARA

ANTONIO JOSÉ GARCÍA GARCÍA
 ENRIQUE PERAZA
 HENRI FALCÓN
 LENÍN ROMERO
 LUIS REYES REYES
 MIRNA TERESA VIES DE ÁLVAREZ
 REINALDO ROJAS

CONSTITUYENTES POR MÉRIDA

ADÁN ANTONIO CHÁVEZ FRÍAS
 FLORENCIO ANTONIO PORRAS
 ECHEZURÍA
 PAUSIDES SEGUNDO REYES GÓMEZ

CONSTITUYENTES POR MIRANDA

ELÍAS JAUJA MILANO
 FREDDY GUTIÉRREZ
 HAYDÉE MACHÍN
 JOSÉ GREGORIO VIELMA MORA
 JOSÉ VICENTE RANGEL ÁVALOS
 LUIS GAMARGO
 MIGUEL MADRIZ
 RAÚL ESTÉ
 RODOLFO SANZ
 WILLIAM LARA
 WILLIAM OJEDA

CONSTITUYENTES POR MONAGAS

JOSÉ GREGORIO BRICEÑO
 TORREALBA
 MARELIS PÉREZ MARCANO
 NUMA ROJAS VELÁSQUEZ

CONSTITUYENTES POR NUEVA ESPARTA

ALEXIS NAVARRO ROJAS
 VIRGILIO ÁVILA VIVAS

**CONSTITUYENTES POR
PORTUGUESA**

ANTONIA MUÑOZ
MIGUEL A. GARRANCHÁN
VELÁSQUEZ
WILMAR ALFREDO CASTRO
SOTELDO

CONSTITUYENTES POR SUCRE

JESÚS MOLINA VILLEGAS
JOSÉ LUIS MEZA
LUIS AUGUSTO ACUÑA CEDEÑO

CONSTITUYENTES POR TACHIRA

MARÍA IRIS VARELA RANGEL
RONALD BLANCO LA CRUZ
SAMUEL LÓPEZ RIVAS
TEMÍSTOCLES SALAZAR

CONSTITUYENTES POR TRUJILLO

GERARDO MÁRQUEZ
GILMER VILORIA

CONSTITUYENTES POR VARGAS

ANTONIO RODRÍGUEZ
JAIME BARRIOS

CONSTITUYENTES POR YARACUY

BRAULIO ÁLVAREZ
NÉSTOR LEÓN HEREDIA

CONSTITUYENTES POR ZULIA

ALBERTO URDANETA
ATALA URIANA
FROILÁN BARRIOS NIEVES
GASTÓN PARRA LUZARDO
GEOVANY DARIO FINOL
FERNÁNDEZ
JORGE LUIS DURÁN CENTENO
LEVY ARRON ALTER VALERO
MARÍA DE QUEIPO
MARIO ISEA BOHÓRQUEZ
RAFAEL COLMENÁREZ
ROBERTO JIMÉNEZ MAGGIOLLO
SILVESTRE VILLALOBOS
YLDEFONSO FINOL

LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

GUILLERMO GUEVARA
JOSÉ LUIS GONZÁLEZ
NOELÍ POCATERRA DE OBERTO

LOS SECRETARIOS

ELVIS AMOROSO

ALEJANDRO ANDRADE

ÍNDICE ALFABÉTICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999*

(Los números remiten a los archivos)

A

- Abogados 44; 49; 253
- Abuso de Poder 139
- Acaparamiento 114
- Acción de Amparo 27; 281,3
 - Sentencias 336,10
- Acción de Habeas Corpus 27; 281,3
- Acción de Habeas Data 28; 281,3
- Acción de Inconstitucionalidad 281,3
- Acción Penal 285,4
- Acciones. Imprescriptibilidad 29
- Actividades Administrativas 143; 259
- Actividades Económicas. Impuesto 179,2
- Actividades Lucrativas 256
- Actos Estatales. Nulidad 25; 138
- Actos Administrativos. Desviación de Poder 259
- Actos Administrativos. Nulidad 266,5
- Actos Administrativos Generales. Anulación 259; 266,5
- Actos Administrativos Individuales. Anulación 259; 266,5
- Actos de Gobierno 336,4
 - Nulidad 336,4
- Administración de Justicia 253
 - Derechos Humanos 26
 - Funcionamiento 285,2
 - Principios 26; 257
- Administración Pública. Autonomía 99; 272
 - Cargos 146
 - Funcionamiento 140
 - Información 143
 - Principios 141
 - Principio de Legalidad 274
 - Responsabilidad 140; 259
 - Salarios 147
- Administración Pública Nacional. Legislación 236,20; DT Cuarta; DT Quinta
 - Control 187,3
 - Coordinación 239, 2
 - Organos Consultivos 251
 - Organización 236,20
 - Representación 247
- Administración Tributaria DT Quinta,3
 - Autonomía 317
- Adolescentes. Protección 54; 178,5
 - Trabajo 89
- Adopción 75
- Aduanas 156,15; 183,1
- Aeropuertos 156,26; 164,10;
- Agricultura. Impuesto 183
 - Promoción 305
- Agua Potable. Servicio 156,29; 178,6
- Aguas. Dominio Público 304
- Aguas. Política 156,23
- Aguas Servidas. 178,6
- Alcaldes 166; 174
 - Condiciones 177

* Se ha utilizado la abreviatura: DT, para las Disposiciones Transitorias.

- Elección 174
- Requisitos 41
- Alcantarillado. Servicio 178,6
- Alcoholes. Impuestos 156,12;
- Amas de Casa. Derechos 88
- Ambiente 15; 184,1
 - Derechos 127; 128; 129
 - Política 156,23
 - Protección 127; 178,4; 299; 326
- Ambiente en el Trabajo 87
- Amnistía 29; 187,5
 - Leyes 74
- Amparo Constitucional. Acción 27; 281,3; 336,10;
 - Sentencias. Revisión 336,10
 - Derecho 27
- Ancianos. Derechos 80
- Anonimato 57
- Antigüedad Laboral 92
- Apellido. Derecho 56
- Apuestas. Legislación 156,32
- Apuestas Lícitas. Impuesto 179,2
- Aranceles Judiciales 254
- Arbitraje 258
- Archipiélagos 11
- Archivos Oficiales 143
- Areas Marinas Históricas 11
- Areas Marinas Interiores 11
- Areas Marinas Vitales 11
- Areas Metropolitanas 171
- Armada 329
- Armas 53; 68
 - Control 324
 - Usos 55; 324
- Armas de Fuego 68
- Armas de Guerra 324
- Arquitectura 156,19
 - Civil 178,1
 - Arte 98
- Artesanía. Protección 309
- Arresto 44
- Asamblea Nacional. Actos. Nulidad 336,1
 - Autoridades 194
 - Autorización 149; 236,13; 236,15
 - Comisión Delegada 195, 196
 - Comisiones Permanentes 193
 - Competencia 14; 150; 154; 157; 172; 187; 249; 266,2; 267; 279; 296; 311; 313; 314; 339; 71; 73; DT Cuarta,8; 233; 319
 - Consultas 206, 211
 - Control 222
 - Derechos de Palabra 245
 - Diputados 186; 187,20; 188; DT Séptima
 - Diputados Indígenas DT Séptima
 - Disolución 236,21; 240
 - Funcionamiento 221
 - Gastos 187,22
 - Informes 276
 - Integración 186
 - Investigaciones 196,5; 223
 - Mensaje Presidencial 236
 - Moción de Censura 240; 246
 - Presidente 41
 - Quórum 221
 - Reglamento 187,19
 - Relaciones con el Ejecutivo 239,5
 - Remoción de Magistrados del Tribunal Supremo 265
 - Remoción del Poder Ciudadano 279
 - Remoción del Poder Electoral 296
 - Representación Indígena 125
 - Seguridad Interna 187,21
 - Sesiones Ordinarias 219
 - Sesiones Extraordinarias 196; 220; 236,9
 - Voto Consciente 201
- Asamblea Nacional Constituyente 348
 - Acervo Documental DT Decimosexta
 - Convocatoria 349
 - Funcionamiento 350
- Ascensos Militares 331
- Aseo Urbano 178,4
- Asig.,aciones Económicas Especiales 15; 156,16
- Asilo. Derecho 69; DT Cuarta
- Asistencia Jurídica 49
- Asociación. Derecho 52
- Asociaciones Cooperativas 118
- Asociaciones de Ahorro 308
- Asociaciones Políticas 67; 293,8
- Asociaciones Vecinales 184,2
- Autodeterminación 1; 130; 14
- Autogestión 70; 184,6;
- Autonomía Estadal 159; 187,16
- Autonomía Judicial 254
- Autonomía Municipal 16; 168
- Autonomía Universitaria 109
- Autopistas Nacionales 164,10
- Autoridad. Identificación 44

- Autoridad Civil 174
- Autoridad Usurpada 138
- Autorización Legislativa 187, 7, 9 11, 12, 13, 14, 17
- Aviación 329
- B**
- Balcarios 178,1
- Banco Central de Venezuela 156,11
 - Atribución 318
 - Control 319
 - Personalidad Jurídica 318
 - Política Fiscal 320
 - Régimen Legal DT Cuarta,8
 - Responsabilidad 319
- Bancos. Legislación 156,32
- Bandera Nacional 8; 156,3
- Barrios 184,6
- Bases Militares Extranjeras 13
- Basura. Recolección 178,4
- Bibliotecas. Servicios Públicos 108
- Bienes del Dominio Público 12; 304
- Bienes Públicos 167
 - Control 287
 - Inalienabilidad 12; 13; 84; 304
- Bienestar General 3
- Bomberos 332
- Buenas Costumbres 59
- C**
- Cabildo Abierto 70
- Cajas de Ahorro 184,3
- Calamidad Pública 134
- Campañas Electorales. Financiamiento 67; 293,9
- Campañas Políticas. Financiamiento 67
- Campeños 307
- Capital. Ciudad 18
 - Impuesto al 156,12
- Capitalidad 18
- Capitanía General de Venezuela 10
- Caracas. Capital 18
- Cargas Públicas. Contribución 133
 - Distribución 316
- Cargos Públicos. Derechos 65
 - Ejercicio 41
 - Elección 70
 - Incompatibilidades 148
 - Requisitos 41; 144
- Cargos. Notificación 49
- Cargos Académicos 148
- Cargos Accidentales 148
- Cargos Asistenciales 148
- Cargos Docentes 148
- Cargos Extranjeros 149
- Caribe 33; 153
- Carrera Administrativa 144; 146
- Carrera Docente. Estabilidad 104
- Carrera Judicial 255; 263
 - Concursos de Oposición 255
- Carreteras Nacionales 164,10
- Carta de Naturaleza 33
 - Revocación 35
- Cartas. Inviolabilidad 48
- Cartelización 114
- Casación. Recurso 266,8
- Castellano 9; 107
- Cayos 11
- Cementerios 178,6
- Censos Nacionales 156,18
- Censura 57; 58; 143
 - Moción 187,10; 240; 246
- Ciencia 110
- Cigarrillos. Impuestos 156,12
- Circulación 178,2
- Circunstancias Excepcionales. Excepción 337
- Ciudadanía 21; 39
 - Niños 78
 - Pérdida 42
 - Renuncia 42
 - Protección 332
- Cláusula Calvo 151
- Código de Ética del Juez 267
- Código de Justicia Militar 261
- Código Orgánico Tributario. Reforma DT Quinta
- Código Penal. DT Cuarta
 - Reforma DT Tercera
- Códigos. Definición 202
- Cogestión 70
- Cohecho 255
- Colegiación Obligatoria 105
- Colegios Electorales Judiciales 270
- Colegios Profesionales DT Decimoquinta
 - Elecciones 293,6
- Colonias Agrícolas Penitenciarias 272
- Comercio. Impuesto 179,2
- Comercio Exterior 156,15

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos 31
- Comité de Evaluación de Postulaciones 279
- Comité de Postulaciones Electorales 295
- Comité de Postulaciones Judiciales 264; 270
- Competencias Concurrentes 178
- Comunicaciones. Inviolabilidad 47
- Comunidad. Descentralización 184
- Comunidades Indígenas. Derechos 119
- Concejo Municipal. Poder Legislativo 175
- Concepción 76
- Concesiones 113
- Concesiones Mineras 156,16
- Conciencia. Libertad 60
- Conciliación 258
- Condena Infamante. Prohibición 44
- Condena Perpetua. Prohibición 44
- Condición Social 21
- Confesión 49
- Confidencialidad 60
- Confiscación 116; 271
- Conflictos. Medios Alternativos 258
- Conflictos Internacionales 152; 155
- Consejo de Defensa de la Nación 323
Convocatoria 236,23
- Consejo de Estado 251
Composición 252
- Consejo de Ministros 242
Competencia 314
Derecho a Voz 250
Facultades 236
Funcionamiento 236,20
Presidencia 239,4; 242
- Consejo Federal de Gobierno 185
Presidencia 239,6
- Consejo Legislativo Estatal 162
Competencia 172
Consulta Legislativa 206
Iniciativa Legislativa 204
Régimen 162
- Consejo Moral Republicano 273
Comité de Postulaciones 279
Funciones 275
- Consejo Nacional Electoral 292
Integración 296
Remoción 296
Requisitos 41
- Constitución. Enmiendas 340
Garantía 3; 333
Integridad 334
- Interpretación 335
- Normas Supremas 7; 89
- Obligatoriedad 131
- Poder Derogatorio. Disposición Derogatoria
- Reformas 342
- Vigencia 333
- Constituciones Estadales 164,1
Control de Constitucionalidad 336,2
- Consulta. Planificación 299
- Consulta Popular 70
- Consumidor. Protección 113; 117
- Consumo. Impuesto 156,12
Gravamen 183
- Contencioso Administrativo 168; 259; 266,5
- Contralor General de la República 273
Condiciones 287
Enjuiciamiento 266,3
Requisitos 41
- Contraloría General de la República 163; 287
Autonomía 287
Competencias 289
Fuerza Armada 291
- Contraloría Municipal 176
- Contratos Colectivos 96
- Contratos de Interés Público 150;
Cláusula Calvo 151
Inmunidad de Jurisdicción 151
- Contratos de Interés Público Nacional 187,9
Celebración 236,14
Cláusula Ambiental 129
- Contribución Especial por Plusvalía 179,2
- Contribuciones Parafiscales 307
- Control de Calidad 117; 156,17
- Control de Constitucionalidad 266,1; 334
- Control de la Administración Pública 187,5
- Control Difuso de la Constitucionalidad 334
Sentencias. Revisión 336,10
- Control Fiscal. Sistema Nacional 290
- Control Parlamentario 222
- Controversias Administrativas. Resoluciones 266,4
- Controversias Constitucionales. Solución 336,9
- Controversias Internacionales 155
- Convención Americana sobre Derechos Humanos 339
- Convenios Cambiarios 320
- Cónyuge 49
Igualdad 77

Cooperación 4
 Cooperativas 184,3, 5; 307; 70
 Coordinación Macroeconómica 320
 Correo. Régimen 156,28
 Correspondencia. Inviolabilidad 48
 Costas Marinas. Dominio Público 12
 Crédito Público 311
 Legislación 156,32; 187,6
 Leyes 74
 Régimen 312
 Créditos Adicionales 187,7; 196,3; 314
 Decretos 236,13
 Credo 21
 Creencias Religiosas 59
 Cría. Impuesto 183
 Crímenes de Guerra 29
 Crímenes de lesa humanidad 261
 Cuentas Públicas 66
 Culto 59; 121
 Cultura 178,5; 184,1
 Derecho 98
 Valores 99
 Culturas Populares. Protección 100

D

Daños y Perjuicios 30; 140; 259
 Deber de Honrar la Patria 130
 Deber de Trabajar 87
 Deber Social 102
 Deberes Constitucionales 59; 60
 Deberes Políticos 39
 Debido Proceso 49
 Garantía 285,2
 Decretos de Estados de Excepción 337
 Control 336,6; 339
 Revocación 339
 Tipos 338
 Decretos Leyes 236,8; 336,3
 Nulidad 366,3
 Defensa 3; 15; 156,2,7
 Defensa. Derecho 49
 Defensa Militar 328
 Defensa Pública. Servicios 267
 Defensor del Pueblo 273; 280
 Competencia 281
 Enjuiciamiento 266,3
 Inmunidad 282
 Régimen 156,31
 Requisitos 41
 Defensores Públicos 253; 256; 267
 Defensoría del Pueblo 280
 Delincuencia Organizada Internacional 271
 Delito. 49
 Delito. Investigación 285
 Delitos Comunes. Reparación 30
 Delitos contra el Patrimonio Público 231
 Delitos contra los Derechos Humanos 29;
 271
 Delitos Infraganti 44,1
 Delitos Tributarios DT Quinta,4
 Democracia 2; 152; 158; 168; 274; 278; 299;
 3; 326
 Democracia Directa 5
 Democracia Indirecta 5
 Democracia Partidista 67
 Democracia Representativa 5; 62
 Democracia Sindical 95
 Denegación de Justicia. Responsabilidad 255
 Dependencias Federales 16; 17
 Régimen 156,10
 Tierras Baldías 13
 Deporte 178,5; 184,1
 Derecho 111
 Derecho a Educar 106
 Derecho a Elegir 64
 Derecho a la Cultura 98
 Derecho a la Defensa 49
 Derecho a la Educación 102
 Derecho a la Información 58; 143
 Derecho a la Participación 62
 Derecho a la Salud 83; 84
 Derecho a la Vida 43; 83
 Derecho a Recurso 49
 Derecho a Respuesta 51
 Derecho a ser oído 49
 Derecho al Debido Proceso 49; 285,2;
 Derecho al Deporte 111
 Derecho al Libre Tránsito 50
 Derecho al Nombre 56
 Derecho al Sufragio 63; 330
 Derecho al Trabajo 87
 Derecho de Amparo 27
 Derecho de Asilo 69
 Derecho de Asociación 52
 Limitación 256
 Derecho de Autor 98
 Derecho de Huelga 97
 Derecho de Manifestación 68
 Derecho de Petición 51

- Derecho de Propiedad 115
- Derecho de Protección al Honor 60
- Derecho de Rectificación 58
- Derecho de Réplica 58
- Derecho de Reunión 53
- Derecho Internacional 13
- Derecho Internacional Privado 156,32
- Derecho Internacional Público 11
- Derechos. Igualdad 75
- Derechos. Protección 55
- Derechos Ambientales 127
- Derechos Civiles 43
- Derechos Constitucionales 3
 - Enunciación 21
 - Respeto 285,1
- Derechos Culturales 98
- Derechos del Niño 78
- Derechos Económicos 112
- Derechos Humanos 132
 - Defensa 280
 - Delitos 29; 271
 - Desarrollo 74
 - Igualdad 21
 - Indivisibilidad 19
 - Interdependencia 19
 - Irrenunciabilidad 19
 - Legislación 156,32
 - No Discriminación 19
 - Normas más Favorables 23
 - Obligatoriedad 19
 - Preeminencia 2
 - Progresividad 19
 - Protección 281,11; 332
 - Respeto 55
 - Tratados 31
 - Tratados Internacionales 22; 23; 281
 - Valores 278
 - Violaciones 25; 30; 261
 - Violaciones Graves 29
- Derechos Individuales 43
- Derechos Laborales. Indígenas 123
 - Intangibilidad 89
 - Interpretación Favorable 89
 - Irrenunciabilidad 89
 - Responsabilidad 94
- Derechos Políticos 62; 339
 - Venezolanos 40
- Derechos y Garantías 223
- Desaparición Forzada de Personas 45; DT Tercera
 - Desarrollo Comunitario 178,5
 - Desarrollo Cultural 15
 - Desarrollo Económico 15; 112; 169; 187,8
 - Desarrollo Humano 112
 - Desarrollo Humano Integral 299
 - Desarrollo Integral 322
 - Desarrollo Nacional 156,7
 - Desarrollo Regional 185
 - Desarrollo Rural Integrado. Promoción 306
 - Desarrollo Rural Integral 305
 - Descanso Semanal 90
 - Descentralización 6; 165; 184,6
 - Descentralización Funcional 300
 - Descentralización Política 16; 157
 - Política Nacional 158
 - Desechos Tóxicos 129
 - Deslegitimación de Capitales 271
 - Despidos No Justificados 93
 - Desviación de Poder 139; 259
 - Detención. Formalidades 44
 - Detenidos. Comunicación 44
 - Información 44
 - Registro 44
 - Deuda Pública. Control 289,2
 - Dignidad Humana 46; 81
 - Diplomacia 21
 - Diputados 188
 - Condiciones de Elegibilidad 188
 - Condiciones de Inelegibilidad 189
 - Dedicación 197
 - Incompatibilidades 190, 191
 - Inmunidad 200
 - Rreelección 192
 - Representación 201
 - Responsabilidad 199
 - Revocación del Mandato 198
 - Discapacitados 178,5
 - Derechos 81
 - Educación 103
 - Discriminación 21; 57
 - Prohibición 21; 89
 - Distinciones Hereditarias 21
 - Distrito Capital 16; 189; DT Primera
 - Municipios 18
 - Régimen 156,10
 - Distritos Metropolitanos 171; 172
 - Doble Instancia 49
 - Doble Nacionalidad 34
 - Documento Público 56
 - Documentos Confidenciales 143

Documentos Secretos 143; 325
 Domicilio 33; 41; DT Segunda
 Domicilio. Inviolabilidad 47
 Dominio Privado 187,12
 Dominio Público. Aguas 304
 Costas Marinas 12
 Hidrocarburos 12
 Minas 12
 Yacimientos 12

E

Economía. Protección 316
 Coordinación 318
 Solidez 299
 Sustentabilidad 299
 Ecosistemas. Daños 129
 Educación 3; 76
 Contribuciones Particulares 103
 Derechos 102
 Indígenas 121
 Obligatoriedad 102, 103
 Servicio 184,1
 Servicios Nacionales 156,24
 Servicios Públicos 102
 Educación Ambiental. Obligatoriedad 107
 Educación Democrática 102
 Educación Física 111
 Educación Gratuita 102; 103
 Educación Integral. Derecho 103
 Educación Obligatoria 102
 Educación Preescolar 178,5
 Educación Privada 106
 Educación Religiosa 59
 Educación Universitaria. Gratuidad 103
 Educadores. Capacidad 104
 Requisitos 106
 Ejecutivo Estatal 160
 Ejecutivo Municipal 174
 Ejecutivo Nacional. Jefe 226
 Ejército 329
 Ejidos 179
 Inalienabilidad 181
 Presunción 181
 Régimen 181
 Elección Directa 63
 Elección Popular 65
 Elección Presidencial 228
 Elección Proporcional 63; 162
 Elección Secreta 63

Elección Universal 63
 Elecciones 63; DT Octava
 Legislación 156,32
 Nulidad 293,4
 Organización 293,5
 Postulación 67
 Representación Proporcional 63, 162
 Elecciones Estadales. Extranjeros 64
 Elecciones Municipales 64
 Elecciones Parroquiales. Extranjeros 64
 Elecciones Personalizadas 63
 Electores 64
 Iniciativas de Referendo 71
 Electricidad. Servicio 156,29; 178,6
 Emergencia 55; 156,9; 338
 Administración 332
 Empleo. Fomento 87
 Empleos 184,5
 Empresas del Estado 189; 300
 Empresas Públicas. Control 142
 Participación 184,4
 Empréstitos Nacionales. Negociación 236,12
 Endeudamiento Anual 312
 Enfermedad 84
 Enmiendas Constitucionales 187,2; 340
 Iniciativa 341
 Promulgación 347
 Entidades Locales 169
 Equidad 178
 Equilibrio Fiscal 311
 Errores Judiciales. Responsabilidad 49,8; 255
 Esclavitud 54
 Escrutinios 294
 Escudo de Armas 8; 156,3
 Espacio Aéreo 11
 Espacio Continental 11
 Espacio Fluvial 11
 Espacio Insular 11
 Espacio Lacustre 11
 Espacio Marítimo 11
 Espacio Ultraterrestre 11
 Espacios Acuáticos 11
 Espacios Fronterizos 15
 Espacios Geográficos 10
 Integridad 328
 Soberanía
 Zona de Paz 13
 España 33
 Especies Migratorias 11
 Espectáculos Públicos 178,3
 Impuesto 179,2

- Espectro Electromagnético 156,28
 Especulación 114
 Estabilidad Monetaria 318; 320
 Establecimientos Penales 184,7
 Estadísticas Nacionales 156,18
 Estado Amazonas DT Séptima
 Estado Anzoátegui DT Séptima
 Estado Apure DT Séptima
 Estado Bolívar DT Séptima
 Estado Delta Amacuro DT Séptima
 Estado Mérida DT Séptima
 Estado Miranda 18
 Estado Monagas DT Séptima
 Estado Sucre DT Séptima
 Estado Trujillo DT Séptima
 Estado Zulia DT Séptima
 Estado. Colaboración 136
 Concesiones 113
 Concurrencia 4
 Control 142
 Corresponsabilidad 4
 Deporte 111
 Fines 3
 Funcionarios 145
 Investigación 29
 Obligaciones 103
 Potestad Tributaria 180
 Propiedad 84
 Protección 55
 Régimen Fiscal 311
 Responsabilidad Patrimonial 140; 259;
 281,2
 Estado Civil. Registro 56
 Estado de Alarma 338
 Estado de Conmoción 338
 Estado de Derecho 2
 Estado de Emergencia. Acción de Amparo
 27
 Estado de Emergencia Económica 338
 Estado de Justicia 2
 Estado Democrático 1
 Estado Federal Descentralizado 4
 Estado Social 2
 Estados 16
 Asignaciones Económicas Especiales
 156,16
 Autonomía 159; 187,16
 Competencia 162; 164; 332
 Competencia Concurrente 164,11
 Competencia Residual 164,11
 Consejo Federal de Gobierno 185
 Constitución 164,1
 Contralorías 161; 163
 Controversias 266,4
 Defensor del Pueblo 283
 Descentralización 157; 165; 184
 Gobernadores 189
 Gobierno 160
 Hacienda Pública 167; 311; DT Cuarta, 6
 Igualdad 159
 Impuesto 156,13; DT Cuarta, 6
 Indemnización 30
 Ingreso 167
 Ministerio Público 286
 Participación Tributaria 164,3
 Personalidad Jurídica 159
 Poder Legislativo 162
 Prohibición Tributaria 183
 Servicios Públicos 164,8
 Situado Constitucional 167,4
 Territorios 17
 Territorios Federales 16
 Tributos 164,4
 Vialidad 164,9
 Estados de Excepción. Duración 339
 Control 339
 Declaración 236,7
 Decretos 337
 Ley DT Tercera
 Tipos 338
 Estados Extranjeros 13; 150
 Contratos 187,9
 Estados Fronterizos 37; 41
 Estupefacientes. Tráfico 271
 Ética 2
 Evasión Fiscal DT Quinta
 Sanciones 317
 Exámenes Médicos. Libertad 46
 Excarcelación. Libertad 44
 Exenciones 317
 Exoneraciones 317
 Experimentos Científicos. Personas 46
 Expropiación 115
 Legislación 156,32
 Extradición 69; 156,4
 Extranjeros 271
 Extrañamiento 50
 Extranjeros. Derecho al Sufragio 64
 Expulsión 156,4
 Matrimonio 33
 Extradición 271

F

- Familia. Ancianos 80
 - Necesidades 91
 - Protección 75
 - Vivienda 82
- Familia Sustituta 75
- Fe Religiosa 59
- Ferrocarriles Nacionales 156,27
- Financiamiento Electoral 293,3
- Fiscal General de la República 273; 281,4; 284
 - Requisitos 284
- Fondo de Compensación Interterritorial 167,6; 185
- Fondo de Estabilización Macroeconómica 321
- Formación Ciudadana 108
- Fronteras. Atención 327
 - Política 156,30
- Fronteras Insulares 15
- Fronteras Marítimas 15
- Fronteras Terrestres 15
- Fuerza Armada Nacional 156,8; 328
 - Carácter 328
 - Comandancia 236,5
 - Contraloría General 291
 - Jerarquía Suprema 236,5
 - Mando 236,6
 - Miembros. Requisitos 41
 - Oficiales Enjuiciamiento 266,3
 - Promoción 236,6
- Función Pública. Estatutos 144
 - Responsabilidad 141
- Funcionarios Públicos. Armas 55
 - Ascensos 146
 - Censura 143
 - Concursos Públicos 146
 - Dedicación 145
 - Honores 187,13
 - Información 143
 - Jubilaciones 147
 - Libre Nombramiento 146
 - Nombramientos 236,16; 239,7
 - Obligaciones 51; 223; 277
 - Parcialidad Política 145
 - Remuneración 147
 - Rendición de Cuenta 66
 - Responsabilidad 6; 25; 49; 139; 199; 200; 232; 244; 255; 281,4; 285,5
 - Sanciones 46

- Funcionarios Públicos Estadales. Remuneraciones 147
- Funcionarios Públicos Municipales. Remuneraciones 147
- Funciones Electorales. Deber 134
- Funciones Públicas 136

G

- Gaceta Oficial 215
- Garantías Constitucionales 19
 - Enunciación 21
 - Respeto 285,1
 - Restricción 27; 236,7; 337
- Gas Doméstico. Servicio 178,6
- Gas. Servicio 156,29
- Gastos Públicos 133; 314; 321
- Genoma 127
- Geografía de Venezuela 107
- Gestión Fiscal 311
 - Principios 311
- Gobernadores 160
 - Consejo de Estado 252
 - Elección 160
 - Enjuiciamiento 266,3
 - Reelección 160
 - Rendición de Cuentas 161
 - Requisitos 41
- Gobierno. Colaboración 239,1
 - Control 187,3
 - Dirección 236,2
- Gobierno Alternativo 6
- Gobierno Democrático 6; 18;
- Gobierno Descentralizado 6
- Gobierno Electivo 6
- Gobierno Local 169
- Gobierno Metropolitano 171
- Gobierno Municipal 174
 - Dos niveles 18
- Gobierno Participativo 6; 18
- Gobierno Pluralista 6
- Gobierno Representativo 6
- Gobierno Responsable 6
- Gobierno Revocable 6
- Gobiernos Extranjeros 149
- Guardia Nacional 329

H

- Habeas Corpus 27; 281,3
- Habeas Data 28; 281,3

- Hacienda Pública Estatal 167; 311; DTCuar-
ta,6
Hacienda Pública Municipal 179; 180; 183;
311
Hacienda Pública Nacional. Administración
236,11
Presupuesto 311
Hidrocarburos. Dominio Público 12
Impuestos 156,12
Régimen 156,16
Hijos. Crianza 76
Deberes 76
Educación 76
Himno Nacional 8; 156,3
Hipódromos. Legislación 156,32
Historia de Venezuela 107
Hogar Doméstico. Allanamiento 47
Inviolabilidad 47
Honor. Protección 60
Honos Extranjeros 149; 187,13
Huelga. Derecho 97
Humanidad. Patrimonio Común 11
- I**
- Identidad Nacional 15
Identificación. Servicios 156,5
Idioma Oficial 9; 107
Idiomas Indígenas 9; 119
Iglesias. Autonomía 59
Independencia 59
Igualdad 1; 2; 77; 100; 103; 326
Garantía 21
Igualdad ante la Ley 21
Ilicito Económico 114
Importación. Impuesto 156,12
Impuesto a la Actividad Forestal 183
Impuesto al Capital 156,12
Impuesto al Consumo 156,12
Impuesto al Valor Agregado 156,12
Impuesto Predial 156,14; 179,3; 307
Impuesto sobre la Renta 156,12
Desgravámenes 103
Impuesto sobre Sucesiones 156,12
Impuesto Territorial Rural 156,14; 179,3;
307
Impuestos. Contribución 133
Impuestos al Consumo. Competencia 156,12
Limitaciones 183,2
Impuestos Estadales 156,13; 164; 167; 183,
DT Cuarta,6
Impuestos Municipales 156,13; 179,2; 183
Impuestos Nacionales 156,12
Impunidad 29
Incomunicación 44,2
Inconstitucionalidad por Omisión 336,7
Independencia 1; 152; 159; 326; 328
Independencia Judicial 26; 254; 256
Indígenas 9; 119; 186; 281,8
Indultos 29
Indultos. Concesión 236,19
Industria Petrolera. Reserva 302
Industria. Impuesto 179,2
Industrias Estratégicas. Reserva 302
Industrias Populares. Protección 309
Infancia. Protección 178,5
Información. Acceso 28
Acceso Universal 108
Derecho 58
Tecnología 110
Información Administrativa. Derechos 143
Información Cultural 101
Información Imparcial 58
Información Oportuna 58
Información Personal 28
Información Veraz 58
Informática. Limitaciones 60
Ingeniería. Obras 156,19
Ingresos Estadales 167
Ingresos Municipales 179
Ingresos Nacionales 156,12
Ingresos Ordinarios 311; 313
Ingresos Públicos. Control 287
Inhabilitación Política 39; 64
Iniciativa Legislativa 70; 204
Referendo 205
Iniciativa Privada 112; 299
Inmigración. Legislación 156,32
Inmuebles Urbanos. Impuestos 179,2
Inmunidad de Funcionarios 282
Inmunidad de Jurisdicción 1; 151
Inmunidad Parlamentaria 200
Inmunidad Tributaria 180
Inocencia. Presunción 49
Instalaciones Militares 13
Instituciones Educativas 106
Institutos Autónomos 189
Creación 142
Integración 15
Integración Económica 153
Integridad Nacional 126; 159

- Integridad Personal. Derecho 46
 Integridad Territorial 1; 4; 15; 130;
 Interdicción Civil 39; 64
 Interés General 115
 Interés Nacional 150
 Interés Público 150, 151
 Interés Social 112
 Intereses Colectivos 26; 280; 281,2
 Intereses Difusos 26; 281,2; 283
 Interpretaciones Parlamentarias 222
 Intérprete Público 49
 Intimidación 60; 143
 Intimidación Familiar 60
 Intolerancia Religiosa 57
 Inversiones Extranjeras. Régimen 301
 Inversiones Nacionales. Régimen 301
 Investigación Científica 110
 Investigación Penal 285,3; 329
 Organos 253
 Cuerpos 332
 Investigaciones Parlamentarias 222, 223
 Islas 11
 Islas Fluviales. Tierras Baldías 13
 Islas Lacustres. Tierras Baldías 13
 Islas Marítimas 17
 Islotes 11
 Italia 33
- J**
- Jardines 178,1
 Jefe del Estado 226
 Jornada de Trabajo 90
 Jóvenes. Protección 79
 Jubilación. Incompatibilidad 148
 Jueces. Asignación 256
 Autonomía 26; 254
 Carrera Judicial 255
 Elección 270
 Identidad 49
 Imparcialidad 256
 Independencia 256
 Procedimientos Disciplinarios 267
 Profesionalización 255
 Responsabilidad 49; 255
 Juegos. Impuesto 179,2
 Juez Natural 49
 Juicio Breve 27; 271
 Juicio en Libertad 44
 Juicio Gratuito 27
 Juicio Oral 27; 271
 Juicio Previo Garantía 285
 Juicio Público 27; 271
 Jurisdicción Constitucional 266; 334
 Jurisdicción Contencioso Administrativa 259
 Jurisdicción Disciplinaria 267
 Jurisdicción Especial 49
 Jurisdicción Ordinaria 49
 Jurisdicción Penal Militar 261
 Justicia 1; 2; 178; 326
 Acceso 26
 Dilaciones Indevidas 26
 Formalismos 26
 Formalidades No Esenciales 257
 Indígenas 260
 Medios Alternativos 253; 258
 Participación Ciudadana 253
 Prontitud 24
 Reposiciones Inútiles 26
 Justicia Accesible 26
 Justicia Autónoma 26
 Justicia de Paz 178,7; 258
 Justicia Equitativa 26
 Justicia Expedida 26
 Justicia Gratuita 26; 254
 Justicia Idónea 26
 Justicia Imparcial 26
 Justicia Independiente 26
 Justicia Responsable 26
 Justicia Social 299
 Justicia Transparente 26
- L**
- Lagos 11
 Latifundio. Prohibición 307
 Latinoamérica 33,2; 153
 Laudos Arbitrales. Vicios 10
 Legalidad Tributaria. Principios 317
 Legislación. Iniciativa 204
 Legislación Agraria 156,32
 Legislación Civil 156,32
 Legislación Laboral 156,32
 Legislación Mercantil 156,32
 Legislación Nacional 187,1
 Legislación Penal 156,32
 Legislación Penitenciaria 156,32
 Legislación Tributaria DT Cuarta, 4; DT
 Quinta
 Legislador. Omisión 336,7

- Lesas Humanidad 29
 - Ley de Crédito Público DT Cuarta,5
 - Ley de Régimen Presupuestario DT Cuarta,5
 - Ley Electoral DT Octava
 - Ley Especial del Distrito Capital 18
 - Ley Habilitante 236,8
 - Ley Orgánica de División Territorial 16
 - Ley Orgánica de Educación DT Sexta
 - Ley Orgánica de Fronteras 15; DT Sexta
 - Ley Orgánica de Pueblos Indígenas DT Sexta
 - Ley Orgánica del Trabajo. Reforma DT Cuarta, 3
 - Ley Orgánica Procesal del Trabajo DT Cuarta, 4
 - Leyes. Abrogación 74
 - Aprobación Refrendaria 73
 - Colisiones 336,8
 - Control de Constitucionalidad 214; 366, 1, 2
 - Definición 202
 - Derogación 218
 - Discusión 207, 208, 209, 210
 - Discusión. Derecho de Palabra 211
 - Espíritu 236,10
 - Firmas 213
 - Formalidad 212
 - Igualdad 21
 - Iniciativa 204
 - Irretroactividad 24; DT Quinta, 2
 - Nulidad 334; 336,1,2
 - Promulgación 213; 214; 216
 - Proyecto 214
 - Recurso de Interpretación 266,6
 - Reformas 218
 - Reglamentación 236,10
 - Sanción 213
 - Veto Presidencial 214
 - Vigencia 24; 215
 - Leyes de Base 165; 203
 - Leyes de Procedimientos 24
 - Leyes Electorales. Modificación 298
 - Leyes Estadales 162
 - Control de Constitucionalidad 336,2
 - Leyes Habilitantes 203
 - Leyes Municipales 175
 - Control de Constitucionalidad 336,2
 - Leyes Nacionales. Nulidad 336,1
 - Leyes Orgánicas. Control 203
 - Definición 203
 - Leyes Preexistentes 49
 - Leyes Procesales 24; 257
 - Libertad 1; 2; 20; 274; 326
 - Penas Privativas 44
 - Privación 103
 - Libertad de Comercio 112
 - Libertad de Conciencia 60
 - Libertad de Culto 59
 - Libertad de Empresa 112
 - Libertad de Expresión del Pensamiento 57
 - Libertad de Industria 112
 - Libertad de Prensa 57
 - Libertad de Trabajo 112
 - Libertad Económica 112
 - Indígenas 123
 - Limitaciones 112
 - Libertad Personal 44
 - Amparo 27
 - Inviolabilidad 44
 - Libertad Religiosa 59
 - Libertades. Igualdad 21
 - Libre Competencia 299
 - Libre Determinación 152
 - Libre Tránsito 50
 - Licores. Impuesto 156,12
 - Loterías. Legislación 156,32
- M**
- Madres Venezolanas 32, 3, 4
 - Mancomunidades 170
 - Mandatos. Revocación 6; 70; 72
 - Manifestación. Derecho 68
 - Manifestaciones Pacíficas 68
 - Manufactura Nacional. Promoción 302
 - Mar Territorial 11; 17
 - Islas 17
 - Lecho 12
 - Líneas de Base Recta 11
 - Marginados 21
 - Maternidad. Información 76
 - Investigación 56
 - Protección 76
 - Mayoría Relativa. Elección 160; 174; 228
 - Mediación 258
 - Medios de Comunicación 57; 101
 - Medios de Comunicación Social. Contribución 108
 - Mercado de Capitales 156,11
 - Metrología Legal 156,17

- Militares. Ascensos 236,6; 331
 - Delitos Comunes 261
 - Derecho al Sufragio 330
- Minas. Dominio Público 12
 - Régimen 156,16
- Minerales No Metálicos. Aprovechamiento 164,5
- Ministerio Público 156,31; 242; 253; 256; 284
 - Carrera 286
 - Competencia 285
 - Organización 286
- Ministerios. Organización 236,20
- Ministros 225
 - Carácter 242
 - Condiciones 244
 - Derecho de Palabra 245
 - Enjuiciamiento 266,3
 - Memoria 244
 - Moción de Censura 246
 - Nombramiento 236,3; 239,3
 - Requisitos 41
 - Responsabilidad 242
- Ministros de Estado 243
- Misiones Militares 187,11
- Moción de Censura 187,10; 240; 246
- Moneda 318; DT Decimoséptima
- Moneda de Acuñación 156,11
- Moneda de Curso Legal 91
- Moneda Extranjera 156,11
- Monopolio. Limitación 113
 - Régimen Legal DT Decimoctava
- Monumentos Naturales 127
- Moral 59
- Mujeres 54
- Multas 179,5
- Municipios 16
 - Asociaciones 170
 - Descentralización 165
 - Gobierno 174
 - Situado Constitucional 167,4
 - Autonomía 168
 - Competencia 178; 332
 - Competencia Tributaria 156,12
 - Consejo Federal de Gobierno 185
 - Contraloría 176
 - Controversias 266,4
 - Defensor del Pueblo 283
 - Descentralización 157; 184
 - Ejididos 179,1
 - Funcionarios 145
 - Hacienda Pública 179; 311
 - Impuesto 156,13
 - Indígenas 169
 - Ingresos 179
 - Legislación DT Cuarta,7
 - Ministerio Público 286
 - Ordenanzas 181; 336,2
 - Organización 169
 - Parroquias 173
 - Participación Tributaria 179,3
 - Potestad Tributaria 180
 - Prohibición Tributaria 183
 - Régimen Fiscal 311
 - Régimen Transitorio DT Decimocuarta
 - Regímenes Diferentes 169
 - Situado Constitucional 179,4
 - Urbanización 164,1
- N
- Nación. Concepto Estratégico 323
 - Derechos 1
 - Patrimonio Cultural 99
 - Seguridad 325
- Nacionalidad 130; 150; 280; 288; DT Segunda
- Nacionalidad Venezolana 32;33
 - Pérdida 34; 35
 - Recuperación 38
 - Renuncia 36
 - Tratados 37
- Nacionalización 302
- Naciones Unidas. Recomendaciones 103
- Narcotráfico. Delito 116
- Naturalización 33 156,4
 - Nulidad 38
 - Revocación 35
- Navegación 156,26
 - Política 156,23
- Negociación Colectiva 96
- Niños 54
 - Derechos 78
 - Información 58
 - Protección 75
- No discriminación 21
- Nombre. Derecho 56
- Nomenclatura Pública 178,1
- Non Bis In Idem 49
- Notarías Públicas. Legislación 156,32
- Nuevos Territorios 14

- Nulidad 25; 89,4; 93; 138; 259; 266,5; 336,
1, 2, 3, 4,
Nullum Crimen 49
- O**
- Obediencia Debida 25; 45
Obediencia Militar 328
Obligación Alimentaria 76
Obligaciones Tributarias. Pagos 317
Obras Públicas 184,2
Obras Públicas Nacionales 156,20
Obreros al Servicio del Estado 146
Oficinas Públicas. Inspección 281,9
Omisiones Judiciales. Responsabilidad 49,8;
255
Orden Jurídico Interno 23
Orden Público 20; 59; 68; 260; 328
Orden Social 20
Ordenación del Territorio 128; 156,23; 178,1
Ordenación Urbanística 156,19; 178,1
Ordenamiento Jurídico. Fundamentos 7
Valores 2
Ordenanzas Municipales 181; 336,2
Control 336,2
Ordenes. Obediencia 25; 45
Organismos Internacionales. Petición 31
Organización Judicial 269
Organización No Gubernamental 184,2
Organos Consultivos 251
Organos Supranacionales 73; 153
Ornato Público 178,1
Ostrales. Aprovechamiento 164,5
- P**
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y
Políticos 339
Padres. Identidad 56
Protección 75
Padres Venezolanos 32
Panteón Nacional. Honores 187,15
Papel Sellado 164,7
Parcialidad Judicial 255
Parcialidad Política 145
Parques 178,1
Parques Nacionales 127
Parroquias 173; 184,6; DT Cuarta,7
Participación 55; 102; 141
Derechos 62
Participación Ciudadana 128; 168; 173;
184,2; 187,4; 253; 255; 294
Participación Política 6; 70; 79; 299
Indígenas 125
Participación Solidaria 79, 80, 81
Partidos Políticos 67; 256
Elección Interna 67
Financiamiento 67
Influencia 104
Inscripción 293,8
Parcialidad Partidista 104
Patente de Industria y Comercio 179,2
Paternidad. Investigación 56
Patria. Deberes 130
Patria Potestad 33
Patrimonio. Protección 77
Patrimonio de la Humanidad 9
Patrimonio Arqueológico. Legislación 156,32
Patrimonio Cultural 9; 99
Legislación 156,32
Patrimonio Histórico 178,1
Patrimonio Moral 1
Patrimonio Público. Delito 65; 116; 271
Gestión 274
Protección 289,3, 4
Patronos. Responsabilidad 94
Paz 3; 13; 132; 326
Paz Internacional 1
Paz Pública al 56,2
PDVSA. Acciones 303
Pena. Irretroactividad 24
Pena de Muerte 43
Pena Personal 44
Pensamiento. Expresión 57
Pensión. Incompatibilidad 148
Pensiones 80
Pequeña y Mediana Industria. Promoción
308
Periodismo. Secreto Profesional 28
Personas. Derechos Inherentes 22
Desaparición Forzada 45
Desarrollo 3
Dignidad 3; 46; 47; 55; 81; 91
Igualdad 21
Información 28
Trata 54
Protección 55
Persona Jurídica de Derecho Privado 145;
322
Persona Jurídica de Derecho Público 159;
145; 318; 322

- Personalidad. Libre Desarrollo 20
- Personas Jurídicas Estatales 145; 289,3
- Personas Jurídicas No Estatales 145
- Personas Marginadas 21
- Personas Vulnerables 21
- Pesca. Impuesto 183
- Pescadores. Comunidades 305
- Plan Nacional de Desarrollo. Formulación 236,18
- Planificación 112; 187,8
 - Concejo Municipal 182
 - Consejo 166
- Planificación Estratégica 299
- Planificación Familiar 76
- Plataforma Continental 11; 12; 17
- Pluralismo Político 2; 6
- Población. Nivel de Vida 299
- Poder Ciudadano 136; 273
 - Autonomía 273
 - Calificación de Faltas 265
 - Iniciativa Legislativa 204
 - Legislación DT Cuarta,5
 - Misión 274
 - Régimen DT Novena
- Poder Constituyente Originario 348
- Poder Ejecutivo Estatal 160
- Poder Ejecutivo Municipal 174
- Poder Ejecutivo Nacional 136; 225
- Poder Electoral 136; 292
 - Atribuciones 293
 - Autonomía 294
 - Descentralización 294
 - Despartidización 294
 - Independencia 294
 - Iniciativa Legislativa 204
 - Legislación DT Cuarta,4
 - Presupuesto 293,2
 - Referendo Aprobatorio 341
- Poder Estatal 136; 169
- Poder Judicial 136; 253
 - Administración 267
 - Autonomía 254
 - Comité de Postulaciones 264
 - Gratuidad 254
 - Independencia 254; 256
 - Jurisdicción Disciplinaria 267
 - Organización 269
 - Organos 253
 - Presupuesto 267
- Poder Legislativo Estatal 162
- Poder Legislativo Municipal 175
- Poder Legislativo Nacional 136
- Poder Municipal 136; 168
- Poder Nacional 136; 186
 - Competencia 156
 - Competencia Concurrente 165
 - Competencia Implícita 156,33
 - Competencias Monetarias 318
 - Descentralización 157
 - Ejercicio 18
 - Transferencia Tributaria 167,5
- Poder Público. Actos 25
 - Colaboración 136
 - Distribución 136
 - Ejercicio 25
 - Funcionamiento 224
 - Organos 5; 7; 18; 19; 23; 156, 32
 - Ramas 136
 - Responsabilidad 139
- Policía. Armas 55
- Policía Administrativa. Fuerzas Armadas 329
- Policía Estatal 164,6
- Policía Municipal 164,6; 178,7
- Policía Nacional 156,6; 332
 - Cuerpo DT Cuarta,9
 - Política Cambiaria 318
- Política Comercial. Uso 301
- Política Económica. Principios 320
- Política Internacional 156,1
- Política Macroeconómica 156,21
- Política Monetaria 318; 320
- Políticas Fiscales 156,21; 313; 320
- Políticas Nacionales 156,23; 156,25
- Portugal 33
- Posición de Dominio. Limitación 113
- Potencia Extranjera 13
- Potestad Tributaria. Coordinación 156,13
 - Inmunidad 180
- Predios Rurales. Impuesto 179,3
- Presidente de la República 225
 - Competencia 71; 73; 74
 - Atribuciones 236
 - Condiciones 227
 - Delegación 239,9
 - Destitución 233
 - Elección 227
 - Enjuiciamiento 266,2
 - Falta Absoluta 233
 - Faltas Temporales 234; 239,8
 - Inelegibilidad 229

- Mensaje 237
 - Período 230
 - Reelección 230
 - Requisitos 41
 - Responsabilidad 232
 - Salida del Territorio 187,17; 196,2; 235
 - Toma de Posesión 231
 - Prestaciones Sociales. Derechos 92; DT Cuarta, 3
 - Presunción de Inocencia 49
 - Presupuesto Anual 187,6; 311; 313
 - Contenido 315
 - Crédito Adicional 236,13
 - Ley 311; 313
 - Poder Electoral 293,2
 - Partida Judicial 254
 - Reconducción 313
 - Situado 167,4
 - Presupuesto Estatal 162
 - Prevaricación 255
 - Principio de Legalidad 137; 274
 - Principio de Necesidad 55
 - Principio de Oportunidad 55
 - Privacidad 48
 - Privatización 84
 - Procedimiento. Legislación 24; 156,32
 - Procedimiento Administrativo. Debido
 - Proceso 49; DT Quinta
 - Procedimiento Judicial 257
 - Debido Proceso 49
 - Procedimiento Judicial Laboral DT Cuarta, 4
 - Proceso 257
 - Intérprete 49
 - Procesos Electorales DT Octava
 - Transparencia 293
 - Procesos Penales 24
 - Procurador General de la República. Condiciones 249
 - Designación 236,15
 - Enjuiciamiento 266,3
 - Nombramiento 187,14; 249
 - Requisitos 41
 - Procuraduría General de la República. Carácter 247
 - Organo 248
 - Producción Agrícola 156,25
 - Productividad 299
 - Productores. Protección 113
 - Profesiones Liberales 272
 - Colegiación 105
 - Deberes 135
 - Régimen DT Decimoquinta
 - Título 105
 - Propaganda Comercial 179,2
 - Propaganda de Guerra 57
 - Propaganda Política 67
 - Propia Imagen 60
 - Propiedad. Contribuciones 115
 - Derecho 13; 115
 - Protección 55
 - Restricciones 115
 - Propiedad Industrial 98
 - Propiedad Industrial. Legislación 98; 156,32
 - Propiedad Intelectual. Indígenas 124
 - Legislación 98; 156,32
 - Propiedades. Riesgo 55
 - Proporcionalidad 55
 - Prosperidad. Promoción 3
 - Protección Civil 332
 - Pruebas 24; 49
 - Nulidad 49
 - Valor 187,3
 - Publicidad Comercial 178,3; 179,2
 - Publicidad Electoral 293,3
 - Pueblo 126
 - Bienestar 3
 - Soberanía 5
 - Pueblos Indígenas. Derechos 119; 281,8
 - Educación 121
 - Identidad Cultural 121
 - Idiomas 9
 - Justicia 260
 - Legislación 156,32
 - Régimen DT Sexta
 - Salud 121
 - Puertos 156,26; 164,10
- R**
- Radio. Servicios Públicos 108
 - Raza 21
 - Recinto Privado. Inviolabilidad 47
 - Recinto Universitario. Autonomía 109
 - Reciprocidad 13
 - Reclutamiento Forzoso 134
 - Recursos de Casación 266,8
 - Recursos de Interpretación 266,6
 - Recursos Naturales. Aprovechamiento 120
 - Explotación 113
 - Recursos Naturales No Renovables. Aprovechamiento 164,5

- Recursos Naturales Renovables 156,16
 - Referendos 70
 - Convocatoria 236,22
 - Referendos Abrogatorios 74
 - Referendos Aprobatorios 16; 73; 205; 341; 345
 - Referendos Consultivos 71
 - Referendos Municipales 71
 - Referendos Revocatorios 6; 72
 - Reforma Constitucional 187,2; 342
 - Aprobación 346
 - Iniciativa 343
 - Procedimiento 344
 - Referendo Aprobatorio 345
 - Refugiados. Régimen 69; DT Cuarta, 2
 - Régimen Municipal 167; DT Cuarta,7
 - Régimen Penitenciario. Educación 103
 - Registro Civil. Derecho de Inscripción 56
 - Registro Civil y Electoral 292; 293,7; 343
 - Registros Oficiales 28
 - Registros Privados 28
 - Registros Públicos. Legislación 156,32
 - Reglamentos 236,10
 - Nulidad 266,5
 - Rehabilitación 46
 - Relaciones Exteriores. Dirección 236,4
 - Relaciones Familiares 75
 - Relaciones Internacionales 152; 156,1
 - Rendición de Cuentas 141; 161; 197; 315; 319
 - Renta Presunta, DT Quinta,2
 - Reo. Disposición Favorable 24
 - República. Bandera 8
 - Capital 18
 - Escudo 8
 - Estado 2
 - Federación 4
 - Funcionarios 145
 - Gobierno 6
 - Himno 8
 - Nombre 1
 - Organización Política 16
 - Valores 278
 - República Bolivariana 1; DT Decimoséptima
 - Reputación 60
 - Reservas Económicas 302
 - Reservas Internacionales 318
 - Residencia 32; 33; 40; 41; DT Segunda
 - Residuos Sólidos 178,4
 - Responsabilidad Penal 25
 - Responsabilidad Administrativa 25; 259; 281,2
 - Responsabilidad Civil 25
 - Responsabilidad Judicial 255
 - Responsabilidad Ministerial 244
 - Responsabilidad Patrimonial del Estado 140
 - Responsabilidad Social 2; 274
 - Restricción de Garantías 236,7; 337
 - Retardo Judicial. Responsabilidad 49; 255
 - Reunión. Derecho 53
 - Revocación del Mandato 6; 72; 198; 233
 - Riesgos 156,9
 - Ríos 11
 - Riqueza. Justa Distribución 299
- S**
- Sala Constitucional 214
 - Atribuciones 336
 - Competencia 203
 - Salario 91; 147
 - Inembargabilidad 91
 - Salario Justo 91
 - Salario Mínimo Urbano 80
 - Salario Mínimo Vital 91
 - Salinas. Aprovechamiento 164,5
 - Salubridad 178,5
 - Salud 121
 - Atención Primaria 178,5
 - Derecho 83
 - Indígenas 122
 - Industria Nacional 85
 - Protección 83
 - Servicio Público 84
 - Servicios 184,1
 - Servicios Nacionales 156,24
 - Sistema Público Nacional 85
 - Sanciones Tributarias DT Quinta
 - Saneamiento Ambiental 178,4
 - Sanidad Animal. Legislación 156,32
 - Sanidad Vegetal. Legislación 156,32
 - Sanidad. Política 156,23
 - Secreto Documental 28
 - Sector Privado. Tecnología 110
 - Sector Público 96; 97
 - Contratación 67
 - Sedes Diplomáticas 13
 - Seguridad 15; 68; 156,7; 322
 - Seguridad Alimentaria 305
 - Política 156,23

- Seguridad Ciudadana 55
 Cuerpos 332
 Seguridad de la Nación. Principios 326
 Seguridad del Estado. Cuerpos 55
 Seguridad Fronteriza. Franja 327
 Seguridad Jurídica 299
 Seguridad Nacional 337
 Seguridad Social. Amas de Casa 88
 Contingencia 86
 Contribución 86
 Cotizaciones 85
 Derecho 86
 Legislación 156,32
 Pensiones 80
 Servicio Público 86
 Sistemas 156,22
 Trabajadores Culturales 100
 Seguros. Legislación 156,32
 Sentencias 35; 42
 Ejecución 253
 Servicio Civil 43; 134
 Deber 134
 Servicio Militar. Deber 134
 Vida 43
 Servicios Públicos. Creación 196,6
 Daños 281,2
 Errores 281,2
 Funcionamiento 281
 Prestación 259
 Servicios Públicos de Radio 108
 Servicios Públicos de Salud 84; 103
 Servicios Públicos de Seguridad Social 86
 Servicios Públicos Domiciliario 156,29; 178
 Servicios Públicos Educativos 102
 Servicios Públicos Estadales 164,7
 Servidumbre 54
 Sexo 21
 Símbolos de la Patria 8
 Simón Bolívar. Doctrina 1
 Sindicalización. Derechos 95
 Sindicatos 95
 Democracia 95
 Elecciones 293,6
 Sistema de Defensa Pública DT Cuarta,5
 Sistema Económico. Principios 299
 Sistema Financiero 156,11
 Sistema Judicial. Composición 253
 Legislación DT Cuarta, 5
 Sistema Monetario 156,11
 Sistema Nacional de Control Fiscal 290
 Sistema Penitenciario 253
 Régimen 272
 Sistema Público Nacional de Salud 85
 Sistema Tributario 316
 Situaciones Jurídicas. Restablecimiento 27; 259
 Situado Constitucional 167,4; 179,4; DT Décima
 Soberanía 1; 5; 11; 15; 130; 328
 Derechos 11
 Soberanía Económica 299
 Soberanía Nacional 13; 126; 159
 Soberanía Popular 5
 Sociedad Civil 296
 Elecciones 293,6
 Participación 62; 102
 Sociedad Democrática 102
 Sociedad Justa 3
 Solidaridad 2; 4; 75; 326
 Solidaridad Social 132; 135; 299
 Sordos. Derechos 101
 Subsuelo 11
 Subvenciones Estadales 179,4
 Subvenciones Nacionales 179,4
 Suelo 11
 Sufragio 5; 95
 Derecho 63; 330
 Personalización 63
 Representación Proporcional 63; 162
 Supranacionalidad 153
 Supremacía Constitucional 7
 Sustancias Tóxicas 55; 129
 Prohibición 68
- T**
- Tabaco. Impuesto 156,12
 Tecnología 108; 110
 Telecomunicaciones 156,28
 Televisión 101
 Servicios Públicos 108
 Subtítulo 101
 Tercera Edad 178,5
 Territorio 10
 Territorio Nacional 50
 Ampliación 14
 Ausencia 235
 Cesión 13
 División 16
 Extrañamiento 50

- Inalienabilidad 13
 - Libre Tránsito 50
 - Municipios 16
 - Nacimiento 32
 - Seguridad 326
 - Soberanía 11
 - Traspaso 13
 - Zona de Paz 13
 - Territorios Federales 16
 - Tierras. Gravámenes 307
 - Tierras Baldías. Administración 164,5; DT
 - Decimoprimera
 - Inalienabilidad 13
 - Régimen 156,16
 - Tierras Indígenas 119
 - Demarcación DT Decimosegunda
 - Tierras Municipales 181
 - Tierras Públicas. Ejidos 181
 - Timbres Fiscales 167,3; DT Decimotercera
 - Títulos Nobiliarios 21
 - Torturas. Prohibición 46
 - Trabajadores no Dependientes. Derechos 87
 - Trabajo 3
 - Ambiente 87
 - Cesantía 92
 - Contratación Colectiva 96
 - Deber 87
 - Derecho 87
 - Estabilidad 93
 - Ética 102
 - Hecho Social 89
 - Huelga 97
 - Igualdad 88
 - Jornadas 90
 - Protección 89
 - Prestaciones Sociales 92
 - Responsabilidad 94
 - Salario 91
 - Sindicatos 95
 - Vacaciones 90
 - Trabajo del Hogar 88
 - Tradición Popular. Valores 101
 - Tránsito. Libertad 50
 - Ordenación 178,2
 - Vigilancia DT Cuarta, 9
 - Transporte Aéreo 156,26
 - Transporte Nacional 156,26
 - Transporte Público Urbano 178,2
 - Tratados Internacionales 23; 31; 74; 98; 281; 336,5
 - Aplicación Directa 23
 - Aplicación Inmediata 23
 - Aprobación 154; 187,18
 - Celebración 236,4
 - Derechos Humanos 19; 22; 27; 339
 - Jerarquía Constitucional 23
 - Nacionalidad 37
 - Promulgación 217
 - Referendo 73
 - Vicios 10
 - Tratos Crueles. Prohibición 46
 - Tratos Degradantes. Prohibición 46
 - Tribunal Supremo de Justicia 253; 323
 - Administración del Poder Judicial 267
 - Competencia 200; 233; 266; 282; 296
 - Comité de Postulaciones Judiciales 264
 - Consejo de Estado 252
 - Contencioso Administrativo 259
 - Destitución Presidencial 233
 - Dirección Ejecutiva de la Magistratura 267
 - Iniciativa 204
 - Jurisdicción Constitucional 266
 - Magistrados 41; 263
 - Magistrados. Enjuiciamiento 266,3
 - Magistrados. Período 264
 - Magistrados. Remoción 265
 - Nombramiento de los Jueces 255
 - Sala Electoral 293,6; 297
 - Salas 261
 - Sala Constitucional 214; 334
 - Tribunales 23
 - Conflictos de Competencia 266,7
 - Custodia 27
 - Tribunales de Excepción 49
 - Tribunales Militares. Competencia 261
 - Tribunales Ordinarios. Competencia 29; 261
 - Tributos. Legislación 187,6
 - Turismo. Política 156,23
 - Protección 110
 - Turismo Local 178,1
- U**
- Uniones de Hecho 77
 - Universidades. Profesores 263
 - Universidades Autónomas 109
 - Universidades Nacionales 109
 - Urbanismo 156,19
 - Mantenimiento 184,1
 - Ordenación 178,1

Usura 114
 Usurpación de Autoridad 138
 Utilidad Pública 115

V

Vacaciones 90
 Valores Culturales 130
 Vecindades 184,6
 Vehículos. Impuesto 179,2
 Venezolanos 32; 33; 160; 227; 263
 Derechos Políticos 40; 41
 Veto Presidencial 214
 Vialidad 156,27
 Vialidad Terrestre 164,9
 Vialidad Urbana 178,2
 Vías Públicas. Concesiones 50
 Vicepresidente Ejecutivo 225; 242; 323
 Carácter 238
 Competencia 185
 Condiciones 238
 Consejo de Estado 252
 Enjuiciamiento 266,3
 Funciones 233
 Moción de Censura 187,10; 240
 Nombramiento 236,3
 Remoción 240
 Requisitos 41
 Responsabilidad 241; 242

Vida. Derecho 2; 43; 83
 Peligro 46
 Vida Local 178
 Vida Privada 60; 143
 Secreto 48
 Virtudes Ciudadanas 278
 Visitas Sanitarias 47
 Vivienda 178,1; 184,1
 Derecho 82
 Política 156,23
 Vocación 103
 Voluntad popular 3
 Votaciones 294
 Votaciones Directas 63
 Votaciones Libres 63
 Votaciones Secretas 63
 Votaciones Universales 63
 Voto de Censura 187,10; 204; 246

Y

Yacimientos Mineros 12

Z

Zona Económica Exclusiva 11; 12
 Zona Marítima Contigua 11

DÉCIMA CUARTA PARTE
TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999*
PREÁMBULO

El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad;

en ejercicio de su poder originario representado por la Asamblea Nacional Constituyente mediante el voto libre y en referendo democrático,
decreta la siguiente

* Tomado de la *Gaceta Oficial* N° 5.453 Extraordinaria del 24-03-2000, en cuyo texto, según se indica en el Aviso Oficial respectivo, se corrigieron “errores de gramática, sintaxis y estilo” respecto del texto publicado inicialmente en la *Gaceta Oficial* N° 36.860 de 30-12-99. En lo que se refiere a las modificaciones sustanciales que se introdujeron entre una y otra publicación en algunos artículos del texto constitucional, las mismas se indican en notas (*) en los artículos correspondientes. Por cuanto esas diferencias entre uno y otro texto “puede llevar a interpretaciones contradictorias y disímiles”, el Fiscal General de la República intentó un recuso de interpretación ante la Sala Constitucional para que se pronunciara específicamente sobre seis artículos; recuso que en febrero de 2004 no había sido decidido.

Para facilitar el manejo del articulado, cada artículo está precedido de una frase que resume su contenido. Asimismo, se indica en cada artículo la norma equivalente en la Constitución de 1961 (*C.1961*) y las concordancias con otros artículos de la Constitución de 1999.

En cada artículo, además, en las notas correspondientes, se indican las leyes sancionadas hasta febrero de 2004, para desarrollar los principios constitucionales. Las leyes preconstitucionales que aún estaban vigentes en febrero de 2004, se indican en *cursiva*.

CONSTITUCIÓN
TÍTULO I
PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Denominación de la Bolivariana. Independencia

Artículo 1. La República Bolivariana de Venezuela es irrevocablemente libre e independiente y fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador.

Derechos de la Nación

Son derechos irrenunciables de la Nación la independencia, la libertad, la soberanía, la inmunidad, la integridad territorial y la autodeterminación nacional.

C. 1961, art. 1

Concordancias: arts. 13, 20, 21, 26, 151, Disposición Transitoria Decimoséptima

***Estado democrático y social
de Derecho y de Justicia. Valores***

Artículo 2. Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

Concordancias: arts. 3, 6, 19, 20, 26, 43, 139.

Fines del Estado

Artículo 3. El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.

La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.

Concordancias: arts. 6, 13, 19, 87, 102, 299.

Estado Federal Descentralizado

Artículo 4. La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

C. 1961, art. 2

Concordancias: arts. 157, 158, 159

Soberanía del pueblo. Ejercicio

Artículo 5. La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.

Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos.

C. 1961, art. 4

Concordancias: arts. 62, 70.

* La palabra "reconocidos" fue agregada en la publicación de 24-03-2000.

Gobierno democrático

Artículo 6. El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

C. 1961, art. 3

Concordancias: arts. 5, 18, 62, 70, 72, 140, 158.

Supremacía constitucional

Artículo 7. La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución.

Concordancias: arts. 131, 333, 334, 335

Símbolos patrios

Artículo 8. La bandera nacional con los colores amarillo, azul y rojo; el himno nacional *Gloria al bravo pueblo* y el escudo de armas de la República son los símbolos de la patria.

La ley regulará sus características, significados y usos¹⁴⁵⁷.

C. 1961, art. 5

Concordancias: art. 156,3.

Idioma oficial. Idiomas indígenas

Artículo 9. El idioma oficial es el castellano. Los idiomas indígenas también son de uso oficial para los pueblos indígenas y deben ser respetados en todo el territorio de la República, por constituir patrimonio cultural de la Nación y de la humanidad.

C. 1961, art. 6

Concordancias: arts. 99, 107, 121.

TÍTULO II**DEL ESPACIO GEOGRÁFICO Y DE LA DIVISIÓN POLÍTICA****Capítulo I****Del territorio y demás espacios geográficos****Territorio. Uti possideti juris**

Artículo 10. El territorio y demás espacios geográficos de la República son los que correspondían a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada el 19 de abril de 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad¹⁴⁵⁸.

1457 *Ley de Bandera, Escudo e Himno Nacional* (G.O. N° 24.371 de 17-02-1954).

1458 Acuerdos sobre Territorios Insulares: *Laudo de la Reina Isabel II* relativo al dominio y soberanía de la Isla de Aves de 30-06-1965; *Convención de arbitraje relativa a la soberanía de la Isla de Aves, y de indemnización por los sucesos de Coro*, firmada en Caracas el 5 de agosto de 1857. (Aprobación legislativa: 9 de octubre de 1858. Ratificación ejecutiva: 13 de octubre de 1858. Canje de ratificaciones: en Valencia, el 13 de octubre de 1858), (Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela, MRE, Caracas 1957, Tomo I, pp. 191 a 193); *Tratado sobre la Isla de Patos* de 26-02-1942 (Suscrito en Caracas el 26 de febrero de 1942. Aprobación legislativa: 15 de junio de 1942. Ratificación ejecutiva: 30 de julio de 1942. Canje de los instrumentos de ratificación: 22 de septiembre de 1942). Delimitación de Fronteras Terrestres: Límites con Colombia: *Tratado de Arbitramento* sobre límites firmado en Caracas el 14 de septiembre de 1881. Aprobación legislativa: 11 de abril de 1882. Canje de ratificaciones en Caracas, el 9 de junio de

C. 1961, art. 7

Soberanía y espacios geográficos

Artículo 11. La soberanía plena de la República se ejerce en los espacios continental e insular, lacustre y fluvial, mar territorial, áreas marinas interiores, históricas y vitales y las comprendidas dentro de las líneas de base rectas que ha adoptado o adopte la República; el suelo y subsuelo de éstos; el espacio aéreo continental, insular y marítimo y los recursos que en ellos se encuentran, incluidos los genéticos, los de las especies migratorias, sus productos derivados y los componentes intangibles que por causas naturales allí se hallen ¹⁴⁵⁹.

C. 1961, art. 7

Concordancias: arts. 12, 304.

1882). (*Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales de Venezuela*, MRE, Tomo I, Caracas 1957, pp. 336 y 337); *Laudo Arbitral sobre cuestión de límites (Laudo Español)* del 16-03-1891. (*Firmado en Madrid el 16 de marzo de 1891. Publicado en la Gaceta de Madrid el 17 de marzo de 1891*); *Convención para la completa demarcación de la frontera* 3-11-1916. (Firmada en Bogotá el 3 de noviembre de 1916. *Aprobación legislativa: 22 de mayo de 1917. Ratificación ejecutiva: 29 de mayo de 1917. Canje de ratificaciones, en Caracas, el 20 de julio de 1917*); *Sentencia arbitral del Consejo Federal Suizo* 24-03-1922. (Sentencia del Consejo Federal Suizo en el arbitramento planteado por la *Convención de 3 de noviembre de 1916*: dictada en Berna el 24 de marzo de 1922); *Tratado sobre demarcación de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes*, suscrito en Cúcuta el 05-04-1941. (*Aprobación legislativa: 18 de junio de 1941. Ratificación ejecutiva: 21 de agosto de 1941. Canje de ratificaciones: 12 de septiembre de 1941*). Límites con Brasil: *Tratado de límites y Navegación Fluvial* 05-05-1859. (Firmado en Caracas el 5 de mayo de 1859. *Aprobación legislativa: 6 de julio de 1860. Ratificación ejecutiva: 9 de julio de 1860. Canje de ratificaciones, en Caracas el 31 de julio de 1860*). Límites con Guyana: *Laudo de París* 03-10-1899; *Ley Aprobatoria del Acuerdo firmado en Ginebra* el 17 de febrero de 1966 por los Gobiernos de la República de Venezuela y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en consulta con el Gobierno de la Guayana Británica, para resolver la controversia entre Venezuela y el Reino Unido sobre la frontera con la Guayana Británica, (G.O. N° 28.088 de 15-04-1966); *Protocolo de Puerto España* 18-6-1970. Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas: *Tratado sobre las áreas submarinas del Golfo de Paria*, suscrito en Caracas el 26 de febrero de 1942. *Aprobación legislativa: 9 de julio de 1942. Ratificación ejecutiva: 30 de julio de 1942. Canje de los instrumentos de ratificación: 22 de septiembre de 1942*; *Ley Aprobatoria del Tratado de Delimitación de Fronteras Marítimas entre la República de Venezuela y los Estados Unidos de América*. (G.O. Extra. N° 2.290 de 21-07-1978); *Ley Aprobatoria del Tratado de Delimitación entre Venezuela y el Reino de los Países Bajos*. (G.O. Extra. N° 2.342 de 14-12-1978); *Ley Aprobatoria del Tratado sobre Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas entre la República de Venezuela y la República Dominicana*. (G.O. Extra. N° 2.642 de 13-08-1980); *Ley Aprobatoria del Tratado de Delimitación entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Francesa*. (G.O. Extra. N° 3.026 de 07-10-1982); *Ley Aprobatoria del Tratado entre la República de Venezuela y la República de Trinidad y Tobago, sobre la Delimitación de Aguas Marinas y Submarinas*. (G.O. N° 34.588 de 06-11-1990).

*

En lugar de "hallen", en la edición de 30-12-1999 la palabra usada fue "encuentren".

- 1459 *Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares*, G.O. N° 37.596 del 20-12-2002; *Ley sobre Mar Territorial, Plataforma Continental, Protección de la Pesca y Espacio Aéreo*, G.O. N° 496 Extraordinario de 17-08-1956 (*Los artículos 1 a 6 de esta Ley fueron derogados por la ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares*); *Ley Aprobatoria de la Convención sobre Plataforma Continental*. (G.O. N° 26.614 de 29-07-1961); *Ley Aprobatoria de la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua* (G.O. N° 26.615 de 31-07-1961); *Ley Aprobatoria de la Convención sobre Alta Mar* (G.O. N° 26.616 de 01-08-1961); *Ley por la cual se establece una Zona Económica Exclusiva a lo largo de las costas continentales e insulares de la República de Venezuela*. (G.O. Ext. N° 2.291 de 26-07-1978).

Espacio insular

El espacio insular de la República comprende el archipiélago de Los Monjes, archipiélago de Las Aves, archipiélago de Los Roques, archipiélago de La Orchila, isla La Tortuga, isla La Blanquilla, archipiélago Los Hermanos, islas de Margarita, Cubagua y Coche, archipiélago de Los Frailes, isla La Sola, archipiélago de Los Testigos, isla de Patos e isla de Aves; y, además, las islas, islotes, cayos y bancos situados o que emerjan dentro del mar territorial, en el que cubre la plataforma continental o dentro de los límites de la zona económica exclusiva.

Derechos de soberanía

Sobre los espacios acuáticos constituidos por la zona marítima contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, la República ejerce derechos exclusivos de soberanía y jurisdicción en los términos, extensión y condiciones que determinen el derecho internacional público y la ley.

Espacio ultraterrestre

Corresponden a la República derechos en el espacio ultraterrestre suprayacente y en las áreas que son o puedan ser patrimonio común de la humanidad, en los términos, extensión y condiciones que determinen los acuerdos internacionales y la legislación nacional.

Dominio público del subsuelo y de las costas marítimas

Artículo 12. Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles¹⁴⁶⁰. Las costas marinas son bienes del dominio público¹⁴⁶¹.

Concordancias: arts. 11, 304.

Territorio. Inalienabilidad

Artículo 13. El territorio nacional* no podrá ser jamás cedido, traspasado, arrendado, ni en forma alguna enajenado, ni aun temporal o parcialmente, a Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional.

C. 1961, art. 8

Territorio. Zona de paz

El espacio geográfico venezolano es una zona de paz. No se podrán establecer en él bases militares extranjeras o instalaciones que tengan de alguna manera propósitos militares, por parte de ninguna potencia o coalición de potencias.

Concordancias: arts. 1, 13.

Inmuebles de representaciones diplomáticas

Los Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional sólo podrán adquirir inmuebles para sedes de sus representaciones diplomáticas o consulares dentro del área que se determine y mediante garantías de reciprocidad, con las limitaciones que establezca la ley. En dicho caso quedará siempre a salvo la soberanía nacional.

C. 1961, art. 8

Concordancia: art. 187

1460 Ley Orgánica de Hidrocarburos (Decreto-Ley N° 1.510), *G.O.* N° 37.323 de 13-11-2001

1461 Ley de Zonas Costeras (Decreto-Ley N° 1.468), *G.O.* N° 37.349 de 19-12-2001

* La palabra "nacional" fue agregada en la edición de 24-03-2000.

Tierras baldías. Inalienabilidad

Las tierras baldías existentes en las dependencias federales y en las islas fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no implique, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra¹⁴⁶².

C. 1961, arts. 10, 136

Concordancias: arts. 16, 158, 164, ord.5.

Nuevos territorios

Artículo 14. La ley establecerá un régimen jurídico especial para aquellos territorios que por libre determinación de sus habitantes y con aceptación de la Asamblea Nacional, se incorporen al de la República.

C. 1961, art. 15

Concordancias: art. 187

Espacios fronterizos

Artículo 15. El Estado tiene la obligación de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración. Atendiendo a la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de asignaciones económicas especiales, una ley orgánica de fronteras determinará las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad.

Concordancia. art. 327, Disposición Transitoria Sexta

Capítulo II**De la división política****División del Territorio**

Artículo 16. Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios.

C. 1961, arts. 9, 159, 168

Territorios Federales

La división politicoterritorial será regulada por ley orgánica que garantice la autonomía municipal y la descentralización politicoadministrativa¹⁴⁶³. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales¹⁴⁶⁴ en determinadas áreas de los Estados, cuya

1462 *Ley de Tierras Baldías y Ejidos*, G.O. Extra. s/n de 03-09-1936

* En lugar de "obligación", en la edición de 30-12-1999 la palabra usada fue "responsabilidad".

1463 *Ley de 28 de Abril de 1856, que establece la División Territorial de la República de Venezuela*. (*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Vol. VII, Caracas 1943, pp. 69 a 72). El artículo 9 de la Ley quedó suprimido por Decreto de 09-10-1861. Además, esta Ley ha sufrido modificaciones con motivo de la sucesiva creación del Distrito Federal, de los Territorios y de las Dependencias Federales, de las introducidas por las posteriores Constituciones de la República y de las declaradas y convenidas posteriormente entre algunos Estados.

1464 Al momento de publicarse la Constitución, no existían territorios federales en el territorio nacional. *Ley Orgánica de los Territorios Federales* (G.O. Extra. N° 3.404 de 18-06-1984)

vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo¹⁴⁶⁵.

C. 1961, art. 13

Dependencias Federales

Artículo 17. Las dependencias federales son las islas marítimas no integradas en el territorio de un Estado, así como las islas que se formen o aparezcan en el mar territorial o en el que cubra la plataforma continental. Su régimen y administración estarán señalados en la ley¹⁴⁶⁶.

C. 1961, art. 14

Concordancias: arts. 11, 13

Capitalidad. Caracas

Artículo 18. La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional.

Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio del Poder Nacional en otros lugares de la República.

Distrito Metropolitano de Caracas

Una ley especial establecerá la unidad politicoteritorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda. Dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad. En todo caso, la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno¹⁴⁶⁷.

C. 1961, art. 11

Concordancias: arts. 6, 168, 186, Disposición Transitoria Primera

TÍTULO III DE LOS DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS, Y DE LOS DEBERES

Capítulo I

Disposiciones generales

Garantía de los derechos humanos

Artículo 19. El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados

1465 En los últimos años, durante la vigencia de la Constitución de 1961, se dictaron las siguientes leyes: *Ley Especial que da categoría de Estado al Territorio Federal Delta Amacuro.* (G.O. Extra. N° 4.295 de 03-08-1991); *Ley Especial que eleva a la categoría de Estado al Territorio Federal Amazonas.* (G.O. N° 35.015 de 29-07-1992); y *Ley Especial que eleva a la categoría de Estado al Territorio Federal Vargas.* (G.O. N° 36.488 de 03-07-1998).

1466 *Ley Orgánica de las Dependencias Federales.* (G.O. N° 19.624 de 20-07-1938).

1467 *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas,* G.O. N° 36.906 del 08-03-2000; *Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas,* G.O. N° 37.006 del 3 de agosto de 2000

sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen.

Derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad

Artículo 20. Toda persona tiene derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de las demás y del orden público y social.

C. 1961, art. 43

Igualdad ante la ley

Artículo 21. Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia:

Prohibición de discriminaciones

1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona¹⁴⁶⁸.

Garantía de la igualdad

2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Tratos oficiales

3. Sólo se dará el trato oficial de ciudadano o ciudadana, salvo las fórmulas diplomáticas.

Proscripción de títulos

4. No se reconocen títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias.

C. 1961, art. 61

Concordancias: art. 81

Cláusula abierta de los derechos y garantías

Artículo 22. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresa-

1468 *Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer. Decreto-Ley N° 428 de 25-10-99 (G.O. Extra. N° 5.398 de 26-10-1999); Ley Aprobatoria de la Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (G.O. N° 28.395 de 03-08-1967); Ley Aprobatoria de la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (G.O. N° 32.572 de 01-10-1982); Ley Aprobatoria del Convenio (N° 100) relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor (G.O. Extra. N° 2.850 de 27-08-1981); Ley Aprobatoria de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (G.O. Extra. N° 3.074 de 16-12-1982); Ley Aprobatoria de la Convención relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza (G.O. N° 28.744 de 02-10-1968); Ley Aprobatoria del Convenio (N° 111) relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (G.O. N° 27.609 de 03-12-1964); Ley Aprobatoria de la Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes (G.O. N° 34.254 de 03-07-1989).*

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

C. 1961, art. 50

Concordancias: art. 27

Jerarquía constitucional de los tratados sobre derechos humanos

Artículo 23. Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela¹⁴⁶⁹, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

Irretroactividad de la ley

Artículo 24. 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 o a la rea, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron.

Cuando haya dudas se aplicará la norma que beneficie al reo o a la rea.

C. 1961, art. 44

Nulidad de actos estatales violatorios de derechos

Artículo 25. Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo; y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores.

C. 1961, art. 46

Concordancias: art. 139

Derecho de acceso a la justicia

Artículo 26. Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos; a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

Características de la Justicia

El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.

C. 1961, art. 68

Concordancias: arts. 253, 254, 257, 280

1469 Los principales tratados generales sobre derechos humanos ratificados han sido los siguientes: *Ley Aprobatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José de Costa Rica, 1969). (G.O. N° 31.256 de 14-06-1977); *Ley Aprobatoria del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. (G.O. Extra. N° 2.146 de 28-01-1978); *Ley Aprobatoria del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. (G.O. Extra. N° 2.146 de 28-01-1978); *Ley Aprobatoria del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. (G.O. Extra. N° 2.146 de 28-01-1978).

Derecho de amparo

Artículo 27. Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Procedimiento de la acción de amparo

El procedimiento de la acción de amparo constitucional será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad; y la autoridad judicial competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella. Todo tiempo será hábil y el tribunal lo tramitará con preferencia a cualquier otro asunto¹⁴⁷⁰.

Acción de hábeas corpus

La acción de amparo a la libertad o seguridad podrá ser interpuesta por cualquier persona; y el detenido o detenida será puesto o puesta bajo la custodia del tribunal de manera inmediata, sin dilación alguna.

Derecho de amparo y estados de excepción

El ejercicio de este derecho no puede ser afectado, en modo alguno, por la declaración del estado de excepción o de la restricción de garantías constitucionales.

C. 1961, art. 49

Concordancias: arts. 22, 44, 46, 281, 337

Derecho y acción de habeas data

Artículo 28. Toda persona tiene el derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y de solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas. Queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley.

Concordancias: arts. 57, 143, 281

Delitos contra los derechos humanos.***Obligaciones del Estado***

Artículo 29. El Estado estará obligado a investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades.

Imprescriptibilidad de las acciones

Las acciones para sancionar los delitos de lesa humanidad, violaciones graves de los derechos humanos y los crímenes de guerra son imprescriptibles. Las violaciones de los derechos humanos y los delitos de lesa humanidad serán investigados y juzgados por los tribunales ordinarios. Dichos delitos quedan excluidos de los beneficios que puedan conllevar su impunidad, incluidos el indulto y la amnistía.

Concordancias: arts. 261, 271

1470 *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*. (G.O. N° 34.060 de 27-9-1988). La antigua Corte Suprema de Justicia declaró la nulidad del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (G.O. Extra. N° 5.071 de 29-05-1996).

***Indemnización a las víctimas de violaciones
a los derechos humanos***

Artículo 30. El Estado tendrá la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que le sean imputables, o* a sus derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios.

Legislación efectiva

El Estado adoptará las medidas legislativas y de otra naturaleza para hacer efectivas las indemnizaciones establecidas en este artículo.

Protección efectiva

El Estado protegerá a las víctimas de delitos comunes y procurará que los culpables reparen los daños causados.

Concordancias: art. 140

***Derecho de petición ante
organismos internacionales***

Artículo 31. Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos.

***Ejecución de las decisiones
de los órganos internacionales***

El Estado adoptará, conforme a procedimientos establecidos en esta Constitución y en la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo.

Capítulo II

***De la nacionalidad y de la ciudadanía
Sección primera: de la nacionalidad***

Nacionalidad venezolana originaria

Artículo 32. Son venezolanos y venezolanas por nacimiento:

Criterio del jus soli absoluto

1. Toda persona nacida en el territorio de la República.

Criterio del jus sanguinis absoluto

2. Toda persona nacida en territorio extranjero, hijo o hija de padre venezolano por nacimiento** y madre venezolana por nacimiento.

Criterio del jus sanguinis relativo

3. Toda persona nacida en territorio extranjero, hijo o hija de padre venezolano por nacimiento o madre venezolana por nacimiento, siempre que establezca su residencia en el territorio de la República o declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana.

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la conjunción disyuntiva “o” de utilizó la conjunción copulativa “y”.

** En la publicación de 30-12-1999 sólo se indicaba “padre venezolano”; la frase “por nacimiento” fue agregada en la publicación de 24-03-2000

Criterio del jus sanguinis relativo

4. Toda persona nacida en territorio extranjero, de padre venezolano por naturalización o madre venezolana por naturalización, siempre que antes de cumplir dieciocho años de edad establezca su residencia en el territorio de la República y antes de cumplir veinticinco años de edad declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana.

C. 1961, art. 35

Concordancias: Disposición Transitoria Segunda

Nacionalidad venezolana derivada

Artículo 33. Son venezolanos y venezolanas por naturalización:

Carta de naturaleza

1. Los extranjeros o extranjeras que obtengan carta de naturaleza. A tal fin, deberán tener domicilio en Venezuela con residencia ininterrumpida de, por lo menos, diez años, inmediatamente anteriores a la fecha de la respectiva solicitud.

Facilidades especiales

El tiempo de residencia se reducirá a cinco años en el caso de aquellos y aquellas que tuvieren la nacionalidad originaria de España, Portugal, Italia, países latinoamericanos y del Caribe*.

Matrimonio y naturalización

2. Los extranjeros o extranjeras que contraigan matrimonio con venezolanas o venezolanos desde que declaren su voluntad de serlo, transcurridos por lo menos cinco años a partir de la fecha del matrimonio¹⁴⁷¹.

Minoría de edad y naturalización

3. Los extranjeros o extranjeras menores de edad para la fecha de la naturalización del padre o de la madre que ejerza sobre ellos la patria potestad, siempre que declaren su voluntad de ser venezolanos o venezolanas antes de cumplir los veintiún años de edad y hayan residido en Venezuela, ininterrumpidamente, durante los cinco años anteriores a dicha declaración.

C. 1961, arts. 36, 37

Concordancias: Disposición Transitoria Segunda

Principio de la doble nacionalidad

Artículo 34. La nacionalidad venezolana no se pierde al optar o adquirir otra nacionalidad.

C. 1961, art. 39

Pérdida de la nacionalidad

Artículo 35. Los venezolanos y venezolanas por nacimiento no podrán ser privados o privadas de su nacionalidad. La nacionalidad venezolana por naturalización sólo podrá ser revocada mediante sentencia judicial, de acuerdo con la ley.

C. 1961, art. 39

* En la edición de 30-12-1999 este párrafo conformaba un numeral 2. En la edición de 24-03-2000, los dos primeros numerales del artículo se fusionaron en el ordinal 1, corriéndose la numeración de los restantes.

1471 *Ley Aprobatoria de la Convención sobre Nacionalidad de la Mujer Casada*, (G.O. Extra. N° 3.008 de 31-08-1982)

Renuncia y recuperación de la nacionalidad

Artículo 36. Se puede renunciar a la nacionalidad venezolana. Quien renuncie a la nacionalidad venezolana por nacimiento puede recuperarla si se domicilia en el territorio de la República por un lapso no menor de dos años y manifiesta su voluntad de hacerlo. Los venezolanos y venezolanas por naturalización que renuncien a la nacionalidad venezolana podrán recuperarla cumpliendo nuevamente con los requisitos exigidos en el artículo 33 de esta Constitución.

C. 1961, art. 40

Concordancias: art. 33, Disposición Transitoria Segunda

Tratados sobre nacionalidad

Artículo 37. El Estado promoverá la celebración de tratados internacionales en materia de nacionalidad, especialmente con los Estados fronterizos y los señalados en el numeral 1 del artículo 33 de esta Constitución.

Concordancias: art. 33

Legislación sobre nacionalidad

Artículo 38. La ley dictará, de conformidad con las disposiciones anteriores, las normas sustantivas y procesales relacionadas con la adquisición, opción, renuncia y recuperación de la nacionalidad venezolana, así como con la revocación y nulidad de la naturalización¹⁴⁷².

C. 1961, art. 42

Concordancias: Disposición Transitoria Segunda

Sección segunda: De la ciudadanía**Ciudadanía y derechos políticos**

Artículo 39. Los venezolanos y venezolanas que no estén sujetos o sujetas a inhabilitación política ni a interdicción civil, y en las condiciones de edad previstas en esta Constitución, ejercen la ciudadanía; en consecuencia, son titulares de derechos y deberes políticos de acuerdo con esta Constitución¹⁴⁷³.

Derechos políticos de los venezolanos

Artículo 40. Los derechos políticos son privativos de los venezolanos y venezolanas, salvo las excepciones establecidas en esta Constitución.

Igualdad absoluta entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización

Gozan de los mismos derechos de los venezolanos y venezolanas por nacimiento los venezolanos y venezolanas por naturalización que hubieren ingresado al país antes de cumplir los siete años de edad y residido en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría¹⁴⁷⁴.

C. 1961, art. 45

Concordancias: art. 64

1472 *Ley de Naturalización* (G.O. N° 24.801 de 21-07-1955).

1473 *Ley de Extranjeros*. (G.O. N° 19.329 de 03-08-1937); *Ley sobre actividades de los extranjeros en Venezuela*. (G.O. N° 20.835 de 29-06-1942).

1474 *Ley sobre la Condición Jurídica de los Venezolanos por Naturalización* que se encuentren en las condiciones previstas en el artículo 45 de la Constitución de la República. (G.O. Extra. N° 2.306 de 11-09-1978).

Cargos públicos reservados a los venezolanos por nacimiento sin otra nacionalidad

Artículo 41. Sólo los venezolanos y venezolanas por nacimiento y sin otra nacionalidad, podrán ejercer los cargos de Presidente o Presidenta de la República, Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, Presidente o Presidenta y Vicepresidentes o Vicepresidentas de la Asamblea Nacional, magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, Presidente o Presidenta del Consejo Nacional Electoral, Procurador o Procuradora General de la República, Contralor o Contralora General de la República, Fiscal General de la República, Defensor o Defensora del Pueblo, Ministros o Ministras de los despachos relacionados con la seguridad de la Nación, finanzas, energía y minas, educación; Gobernadores o Gobernadoras y Alcaldes o Alcaldesas de los Estados y Municipios fronterizos y de aquellos contemplados en la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional.

Condiciones de domicilio y residencia para el ejercicio de cargos públicos por venezolanos por naturalización

Para ejercer los cargos de diputados o diputadas a la Asamblea Nacional, Ministros o Ministras; Gobernadores o Gobernadoras y Alcaldes o Alcaldesas de Estados y Municipios no fronterizos, los venezolanos y venezolanas por naturalización deben tener domicilio con residencia ininterrumpida en Venezuela no menor de quince años y cumplir los requisitos de aptitud previstos en la ley.

Concordancias: arts. 174, 188, 227, 244, 263, 288

Pérdida de la ciudadanía

Artículo 42. Quien pierda o renuncie a la nacionalidad pierde la ciudadanía. El ejercicio de la ciudadanía o de alguno de los derechos políticos sólo puede ser suspendido por sentencia judicial firme en los casos que determine la ley¹⁴⁷⁵.

Concordancias: art. 39

Capítulo III

De los derechos civiles

Derecho a la vida. Inviolabilidad

Artículo 43. El derecho a la vida es inviolable. Ninguna ley podrá establecer la pena de muerte, ni autoridad alguna aplicarla. El Estado protegerá la vida de las personas que se encuentren privadas de su libertad, prestando el servicio militar o civil, o sometidas a su autoridad en cualquier otra forma¹⁴⁷⁶.

C. 1961, art. 58

Concordancias: art. 2

Libertad personal. Inviolabilidad

Artículo 44. La libertad personal es inviolable; en consecuencia:

***Formalidades del arresto y detención.
Juicio en libertad***

1. Ninguna persona puede ser arrestada o detenida sino en virtud de una orden judicial, a menos que sea sorprendida in fraganti. En este caso, será llevada

1475 Código Penal, G.O. Extra. N° 5.494 del 20-10-2000; Ley contra la Corrupción. G.O. N° Extra. 5.637 de 07-04-2003

1476 *Ley Aprobatoria de la Convención para la prevención y la sanción del Delito de Genocidio* (G.O. N° 26.213 de 22-03-1960).

ante una autoridad judicial en un tiempo no mayor de cuarenta y ocho horas a partir del momento de la detención. Será juzgada en libertad, excepto por las razones determinadas por la ley y apreciadas por el juez o jueza en cada caso¹⁴⁷⁷.

Caución para libertad

La constitución de caución exigida por la ley para conceder la libertad de la persona detenida* no causará impuesto alguno.

Derecho a comunicación e información.

Registro de detenidos

2. Toda persona detenida tiene derecho a comunicarse de inmediato con sus familiares, abogado o abogada, o persona de su confianza; y éstos o éstas, a su vez, tienen el derecho a ser informados o informadas sobre el lugar donde se encuentra la persona detenida; a ser notificados o notificadas inmediatamente de los motivos de la detención y a que dejen constancia escrita en el expediente sobre el estado físico y psíquico de la persona detenida, ya sea por sí mismos o por sí mismas, o con el auxilio de especialistas. La autoridad competente llevará un registro público de toda detención realizada, que comprenda la identidad de la persona detenida, lugar, hora, condiciones y funcionarios o funcionarias que la practicaron.

Detención de extranjeros. Notificación consular

Respecto a la detención de extranjeros o extranjeras se observará, además, la notificación consular prevista en los tratados internacionales sobre la materia.

Límites a las penas

3. La pena no puede trascender de la persona condenada. No habrá condenas a penas perpetuas o infamantes. Las penas privativas de la libertad no excederán de treinta años¹⁴⁷⁸.

Autoridades. Deber de identificación

4. Toda autoridad que ejecute medidas privativas de la libertad estará obligada a identificarse.

Excarcelación y libertad

5. Ninguna persona continuará en detención después de dictada orden de excarcelación por la autoridad competente o una vez cumplida la pena impuesta.

C. 1961, arts. 48, 60

Concordancias: arts. 27, 54, 272

Prohibición de la desaparición forzada de personas

Artículo 45. Se prohíbe a la autoridad pública, sea civil o militar, aun en estado de emergencia, excepción o restricción de garantías, practicar, permitir o tolerar la desaparición forzada de personas. El funcionario o funcionaria que reciba orden o instrucción para practicarla, tiene la obligación de no obedecerla y denunciarla a las autoridades.

1477 Código Orgánico Procesal Penal, G.O. Extra. N° 5.558 de 14-11-2001; *Ley de Redención Judicial de la Pena por el Trabajo y el Estudio*, (G.O. Extra. N° 4.623 de 03-09-1993); *Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana para el cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero*, (G.O. N° Extra. 4.968 de 13-09-1995).

* En la edición de 30-12-1999, en lugar de la frase "de la persona detenida" se indicaba "del detenido".

1478 Código Penal, G.O. Extra. N° 5.494 del 20-10-2000

des competentes. Los autores o autoras intelectuales y materiales; cómplices y encubridores o encubridoras del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo, serán sancionados o sancionadas de conformidad con la ley¹⁴⁷⁹.

Concordancias: Disposición Transitoria Tercera

Derecho a la integridad personal

Artículo 46. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral¹⁴⁸⁰; en consecuencia:

Prohibición de torturas y tratos crueles

1. Ninguna persona puede ser sometida a penas, torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda víctima de tortura o trato cruel, inhumano o degradante practicado o tolerado por parte de agentes del Estado, tiene derecho a la rehabilitación¹⁴⁸¹.

Respeto a la persona detenida

2. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano¹⁴⁸².

Restricciones a los exámenes médicos

3. Ninguna persona será sometida sin su libre consentimiento a experimentos científicos, o a exámenes médicos o de laboratorio, excepto cuando se encontrare en peligro su vida o por otras circunstancias que determine la ley¹⁴⁸³.

Responsabilidad de los funcionarios

4. Todo funcionario público o funcionaria pública que, en razón de su cargo, infligiera maltratos o sufrimientos físicos o mentales a cualquier persona, o que instigue o tolere este tipo de tratos, será sancionado o sancionada de acuerdo con la ley.

C. 1961, art. 60

Concordancias: Disposición Transitoria Cuarta

1479 *Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas* (G.O. Extra. N° 5.241 de 06-07-1998);

1480 *Ley sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia*. (G.O. N° 36.531 de 03-09-1998); *Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem Do Pará)*, (G.O. N° 35.632 de 16-01-1995); *Ley Aprobatoria del Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena* (G.O. N° 28.745 de 03-10-1968); *Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem Do Pará)*, (G.O. N° 35.632 de 16-01-1995)

1481 *Ley Aprobatoria de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, (G.O. N° 34.743 de 26-06-1991); *Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura* (G.O. N° 34.743 de 26-06-1991); *Ley Aprobatoria del Convenio (N° 105) sobre la Abolición del Trabajo Forzoso* (G.O. N° 27.573 de 21-10-1964).

1482 *Ley de Conmutación de Penas por Indulto o Extrañamiento del Territorio Nacional*, (G.O. N° 27.619 de 15-12-1964).

1483 *Ley sobre Transfusiones y Bancos de Sangre*, (G.O. N° 31.356 de 08-11-1977); *Ley sobre Trasplantes de Organos y Materiales Anatómicos en seres humanos*, (G.O. Extra. N° 4.497 de 03-12-1992).

Inviolabilidad del hogar doméstico

Artículo 47. El hogar doméstico y todo recinto privado de persona son inviolables. No podrán ser allanados sino mediante orden judicial, para impedir la perpetración de un delito o para cumplir, de acuerdo con la ley, las decisiones que dicten los tribunales, respetando siempre la dignidad del ser humano.

Visitas sanitarias

Las visitas sanitarias que se practiquen, de conformidad con la ley, sólo podrán hacerse previo aviso de los funcionarios o funcionarias que las ordenen o hayan de practicarlas.

C. 1961, art. 62

Inviolabilidad de las comunicaciones

Artículo 48. Se garantiza el secreto e inviolabilidad de las comunicaciones privadas en todas sus formas. No podrán ser interferidas sino por orden de un tribunal competente, con el cumplimiento de las disposiciones legales y preservándose el secreto de lo privado que no guarde relación con el correspondiente proceso¹⁴⁸⁴.

C. 1961, art. 63

Derecho al debido proceso

Artículo 49. El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:

Derecho a la defensa

1. La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga; de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso. Toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en esta Constitución y en la ley.

Presunción de inocencia

2. Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario.

Derecho a ser oído

3. Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad. Quien no hable castellano o no pueda comunicarse de manera verbal, tiene derecho a un intérprete.

Derecho al juez natural

3. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias o especiales, con las garantías establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio sin conocer la identidad de quien la juzga, ni podrá ser procesada por tribunales de excepción o por comisiones creadas para tal efecto.

1484 *Ley sobre Protección a la Privacidad de las Comunicaciones*, (G.O. N° 34.863 de 16-12-1991).

Derecho a no confesión contra sí mismo

5. Ninguna persona podrá ser obligada a confesarse culpable o declarar contra sí misma, su cónyuge, concubino o concubina, o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Validez de la confesión

La confesión solamente será válida si fuere hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

***Nullum crimen nulla poena sine lege
Sanciones en leyes preexistentes***

6. Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.

Principio Non bis in idem

7. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente.

Responsabilidad del Estado por errores judiciales

8. Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados. Queda a salvo el derecho del o de la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o de la magistrada, del juez o de la jueza; y el derecho del Estado de actuar contra éstos o éstas*.

C. 1961, arts. 60, 68, 69

Concordancias: arts. 49, 255

Derecho al libre tránsito

Artículo 50. Toda persona puede transitar libremente y por cualquier medio por el territorio nacional, cambiar de domicilio y residencia, ausentarse de la República y volver, trasladar sus bienes y pertenencias en el país, traer sus bienes al país o sacarlos, sin más limitaciones que las establecidas por la ley. En caso de concesión de vías, la ley establecerá los supuestos en los que debe garantizarse el uso de una vía alterna. Los venezolanos y venezolanas pueden ingresar al país sin necesidad de autorización alguna.

Prohibición de la pena de extrañamiento

Ningún acto del Poder Público podrá establecer la pena de extrañamiento del territorio nacional contra venezolanos o venezolanas.

C. 1961, art. 64

Derecho de petición y respuesta

Artículo 51. Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta.

* La última frase fue cambiada en la publicación de 24-03-2000. En la publicación de 30-12-1999 estaba redactada así: "Queda a salvo el derecho del o de la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o magistrada, juez o jueza y del Estado, y de actuar contra éstos o éstas". En la nueva redacción, materialmente se eliminó la responsabilidad solidaria del Estado junto con los funcionarios judiciales, y el derecho del particular afectado de exigir responsabilidad, además de a los funcionarios, al Estado, pudiéndolos demandar a su elección, alternativa o conjuntamente. Se agregó en cambio, un derecho del Estado de demandar a los funcionarios.

Quienes violen este derecho serán sancionados o sancionadas conforme a la ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo¹⁴⁸⁵.

C. 1961, art. 67

Derecho de asociación

Artículo 52. Toda persona tiene el derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley. El Estado estará obligado a facilitar el ejercicio de este derecho.

C. 1961, art. 70

Concordancias: art. 256

Derecho de reunión

Artículo 53. Toda persona tiene el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas. Las reuniones en lugares públicos se regirán por la ley¹⁴⁸⁶.

C. 1961, art. 71

Prohibición de la esclavitud, servidumbre y trata de personas

Artículo 54. Ninguna persona podrá ser sometida a esclavitud o servidumbre. La trata de personas y, en particular, la de mujeres, niños, niñas y adolescentes en todas sus formas, estará sujeta a las penas previstas en la ley.

Concordancias: art. 44

Derecho a la protección de la seguridad personal

Artículo 55. Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado, a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes¹⁴⁸⁷.

Participación en la seguridad ciudadana

La participación de los ciudadanos y ciudadanas en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias será regulada por una ley especial¹⁴⁸⁸.

Cuerpos de seguridad del Estado y limitación en el uso de armas

Los cuerpos de seguridad del Estado respetarán la dignidad y los derechos humanos de todas las personas. El uso de armas o sustancias tóxicas por parte del funcionario policial y de seguridad estará limitado por principios de necesidad, conveniencia, oportunidad y proporcionalidad, conforme a la ley.

Concordancias: arts. 53, 68, 332

1485 *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, G.O. Extra. N° 2.818 de 01-07-1981; Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, G.O. N° 36.845 de 07-12-1999*

1486 *Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, (G.O. N° 27.725 de 30-04-1965.*

1487 *Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana (Decreto-Ley N° 1.453), G.O. N° 37.318 del 6-11-2001.*

1488 *Ley de los Cuerpos de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil (Decreto-Ley N° 1.533), G.O. N° 5.561 Extraordinario de 28-11-2001; Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (Decreto-Ley N° 1.557), G.O. Extra. N° 5.557 de 13-11-2001*

Derecho al nombre

Artículo 56. Toda persona tiene derecho a un nombre propio, al apellido del padre y al de la madre, y a conocer la identidad de los mismos. El Estado garantizará el derecho a investigar la maternidad y la paternidad.

Derecho a identidad y registro

Toda persona tiene derecho a ser inscrita gratuitamente en el registro civil después de su nacimiento y a obtener documentos públicos que comprueben su identidad biológica, de conformidad con la ley. Éstos no contendrán mención alguna que califique la filiación¹⁴⁸⁹.

Derecho a la libre expresión del pensamiento

Artículo 57. Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura. Quien haga uso de este derecho asume plena responsabilidad por todo lo expresado. No se permite el anonimato, ni la propaganda de guerra, ni los mensajes discriminatorios, ni los que promuevan la intolerancia religiosa.

Prohibición de censura a los funcionarios

Se prohíbe la censura a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades.

C. 1961, art. 66

Concordancias: art. 28

Derecho a la información oportuna

Artículo 58. La comunicación es libre y plural y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como a la réplica* y rectificación cuando se vea afectada directamente por informaciones inexactas o agraviantes. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral.

Concordancias: arts. 108, 143

Libertad de religión y culto

Artículo 59. El Estado garantizará la libertad de religión y de culto. Toda persona tiene derecho a profesar su fe religiosa y cultos y a manifestar sus creencias en privado o en público, mediante la enseñanza u otras prácticas, siempre que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres y al orden público. Se garantiza, así mismo, la independencia y la autonomía de las iglesias y confesiones religiosas, sin más limitaciones que las derivadas de esta Constitución y de la ley¹⁴⁹⁰. El padre y la madre tienen derecho a que sus hijos o hijas reciban la educación religiosa que esté de acuerdo con sus convicciones.

1489 Ley Orgánica de Identificación (Decreto-Ley N° 1.454), G.O. N° 37.320 del 8-11-2001; Ley de Registro de Antecedentes Penales. (G.O. N° 31.791 de 03-08-1979).

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase "a la réplica y rectificación" estaba "el derecho de réplica y rectificación". Se eliminó, así, la mención expresa a la réplica y rectificación como derecho constitucional.

1490 Ley Aprobatoria del Convenio celebrado entre la República de Venezuela y la Santa Sede Apostólica. (G.O. N° 27.551 de 24-09-1964); Decreto de 24-10-1911 acerca de la Inspección Suprema sobre los Cultos establecidos o que se establezcan en la República.

Creencias religiosas y deberes públicos

Nadie podrá invocar creencias o disciplinas religiosas para eludir el cumplimiento de la ley ni para impedir a otro u otra el ejercicio de sus derechos.

C. 1961, art. 65

Derecho al honor y privacidad

Artículo 60. Toda persona tiene derecho a la protección de su honor, vida privada, intimidad, propia imagen, confidencialidad y reputación¹⁴⁹¹.

Informática y derecho a la intimidad

La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y ciudadanas y el pleno ejercicio de sus derechos¹⁴⁹².

C. 1961, art. 59

Libertad de conciencia y objeción de conciencia

Artículo 61. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y a manifestarla, salvo que su práctica afecte su personalidad o constituya delito. La objeción de conciencia no puede invocarse para eludir el cumplimiento de la ley o impedir a otros su cumplimiento o el ejercicio de sus derechos.

Capítulo IV**De los derechos políticos y del referendo popular****Sección primera: de los derechos políticos****Derecho a la participación política**

Artículo 62. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas¹⁴⁹³.

Participación política y gestión pública

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

Concordancias: art. 5

Derecho al sufragio

Artículo 63. El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional¹⁴⁹⁴.

C. 1961, arts. 110, 113

1491 *Ley sobre Protección a la Privacidad de las Comunicaciones*, (G.O. N° 34.863 de 16-12-1991).

1492 *Ley Especial contra los Delitos Informáticos* (Ley N° 48), G.O. N° 37.313 de 30-10-2001

1493 *Ley Aprobatoria de la Convención sobre derechos políticos de la mujer*, (G.O. Extra. N° 3.008 de 31-08-1982)

1494 *Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política*, (G.O. Extra. N° 5.233 de 28-05-1998).

Derecho a elegir

Artículo 64. Son electores o electoras todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.

Derecho de los extranjeros en las elecciones locales

El voto para las elecciones parroquiales, municipales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.

C. 1961, art. 111

Concordancias: arts. 40, 330

***Derecho al desempeño de los cargos públicos.
Limitaciones***

Artículo 65. No podrán optar a cargo alguno de elección popular quienes hayan sido condenados o condenadas por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito¹⁴⁹⁵.

C. 1961, art. 112

***Derecho ciudadano a la rendición
de cuentas de los representantes***

Artículo 66. Los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado.

Concordancias: art. 197

Derecho de asociación con fines políticos

Artículo 67. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado¹⁴⁹⁶.

***Control del financiamiento privado
de las asociaciones políticas***

La ley regulará lo concerniente al financiamiento y a las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos, y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. Así mismo regulará las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos propendiendo a su democratización.

***Derecho a postulación y la
propaganda política y electoral***

Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos o candidatas. El financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales

1495 Ley Contra la Corrupción, G.O. Extra. N° 5.637 de 07-04-2003

1496 Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, (G.O. N° 27.725 de 30-04-1965).

será regulado por la ley. Las direcciones de las asociaciones con fines políticos no podrán contratar con entidades del sector público.

C. 1961, art. 114

Concordancias: art. 293

Derecho de manifestar

Artículo 68. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a manifestar, pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley¹⁴⁹⁷.

Control de manifestaciones y prohibición de uso de armas

Se prohíbe el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas en el control de manifestaciones pacíficas. La ley regulará la actuación de los cuerpos policiales y de seguridad en el control del orden público.

C. 1961, art. 115

Concordancias: arts. 53, 55

Derecho de asilo y refugio

Artículo 69. La República Bolivariana de Venezuela reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio¹⁴⁹⁸.

Prohibición de extradición

Se prohíbe la extradición de venezolanos y venezolanas.

C. 1961, art. 116

Concordancias: art. 271, Disposición Transitoria Cuarta

Medios generales de participación política y social

Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo¹⁴⁹⁹.

Concordancias: art. 5

1497 *Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones*, (G.O. N° 27.725 de 30-04-1965).

1498 *Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas* (Ley N° 34), G.O. N° 37.296 del 03-10-2001

* En la publicación de 30-12-1999 se utilizó la palabra "revocatoria" en lugar de "revocación".

1499 *Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política*, (G.O. Extra. N° 5.233 de 28-05-1998).

Sección segunda: del referendo popular

Referendos consultivos nacionales

Artículo 71. Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral.

Referendos consultivos estatales y municipales

También podrán ser sometidas a referendo consultivo las materias de especial trascendencia parroquial, municipal y estatal. La iniciativa le corresponde a la Junta Parroquial, al Concejo Municipal, o al Consejo Legislativo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; al Alcalde o Alcaldesa, o al Gobernador o Gobernadora de Estado, o a un número no menor del diez por ciento del total de inscritos e inscritas en la circunscripción correspondiente, que lo soliciten*.

Concordancias: art. 279

Referendos revocatorios

Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Oportunidad y solicitud del referendo revocatorio

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Quórum de participación y votación

Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

Revocación del mandato de cuerpos colegiados

La revocación** del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

Límite a la solicitud de referendo revocatorio

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato¹⁵⁰⁰.

Concordancias: arts. 6, 198, 233

* La frase “que lo soliciten” fue agregada en la publicación del 24-03-2000

** En la publicación de 30-12-1999 se utilizó la palabra “revocatoria” en lugar de “revocación”.

1500 Resolución N° 030925-465 del Consejo Nacional Electoral, mediante la cual se dictan las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular, G.O. N° 37.784 de 26-09-2003.

Referendos aprobatorios de leyes

Artículo 73. Serán sometidos a referendo aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea. Si el referendo concluye en un sí aprobatorio, siempre que haya concurrido el veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral, el proyecto correspondiente será sancionado como ley.

Referendos aprobatorios de Tratados

Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea; o por el quince por ciento de los electores o electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral.

Concordancias: arts. 153, 205, 341, 345, 346

Referendos abrogatorios de leyes

Artículo 74. Serán sometidas a referendo, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por iniciativa de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral o por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.

Referendos abrogatorios de decretos-leyes

También podrán ser sometidos a referendo abrogatorio los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente o Presidenta de la República en uso de la atribución prescrita en el numeral 8 del artículo 236 de esta Constitución, cuando fuere solicitado por un número no menor del cinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral.

Quórum para el referendo abrogatorio

Para la validez del referendo abrogatorio será indispensable la concurrencia de, por lo menos*, el cuarenta por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral.

Limitaciones al referendo abrogatorio

No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni las de amnistía, ni aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales.

Número de referendos abrogatorios

No podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un período constitucional para la misma materia.

Concordancias: arts. 154, 187,5; 202, 312, 313

* En la publicación de 24-03-2000 se agregó la frase "concurrencia de, por lo menos, el cuarenta", en sustitución de la frase "concurrencia del cuarenta".

Capítulo V

De los derechos sociales y de las familias

Protección de la familia y obligación del Estado

Artículo 75. El Estado protegerá a las familias como asociación natural de la sociedad y como el espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes, la solidaridad, el esfuerzo común, la comprensión mutua y el respeto recíproco entre sus integrantes. El Estado garantizará protección a la madre, al padre o a quienes ejerzan la jefatura de la familia¹⁵⁰¹.

Derechos de los niños y de la familia

Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a vivir, ser criados o criadas y a desarrollarse en el seno de su familia de origen. Cuando ello sea imposible o contrario a su interés superior, tendrán derecho a una familia sustituta, de conformidad con la ley¹⁵⁰². La adopción tiene efectos similares a la filiación y se establece siempre en beneficio del adoptado o la adoptada, de conformidad con la ley. La adopción internacional es subsidiaria de la nacional.

C. 1961, arts. 73, 75

Protección a la maternidad y obligaciones del Estado

Artículo 76. La maternidad y la paternidad son protegidas integralmente, sea cual fuere el estado civil de la madre o del padre. Las parejas tienen derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos o hijas que deseen concebir y a disponer de la información y de los medios que les aseguren el ejercicio de este derecho. El Estado garantizará asistencia y protección integral a la maternidad, en general a partir del momento de la concepción, durante el embarazo, el parto y el puerperio, y asegurará servicios de planificación familiar integral basados en valores éticos y científicos.

Deberes de padres e hijos

El padre y la madre tienen el deber compartido e irrenunciable de criar, formar, educar, mantener y asistir a sus hijos o hijas, y éstos o éstas tienen el deber de asistirlos o asistirlos cuando aquél o aquella no puedan hacerlo por sí mismos o por sí mismas. La ley establecerá las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la efectividad de la obligación alimentaria.

C. 1961, art. 74

1501 *Ley sobre Protección Familiar* de 22-12-1961, (G.O. N° 26.735 de 22-12-1961). El Capítulo I de esta Ley fue derogado desde el 01-04-2000 al entrar en vigencia la Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente; *Ley sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia*. (G.O. N° 36.531 de 03-09-1998).

1502 *Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente*, (G.O. Extra N° 5.266 de 20-10-1998); *Ley Aprobatoria de la Convención Internacional sobre restitución internacional de menores*, (G.O. Extra. N° 5.070 de 28-05-1996); *Ley Aprobatoria de la Convención sobre los Derechos del Niño*, (G.O. N° 274.888 de 29-08-1990); *Ley Aprobatoria de la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios*, (G.O. Extra. N° 3.008 de 31.08.82); *Ley Aprobatoria de la Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores*, (G.O. N° 36.004 de 19-07-96); *Ley Aprobatoria sobre la Protección de Menores y la cooperación en materia de adopción internacional*, (G.O. N° 36.060 de 08-10-1996).

Protección del matrimonio

Artículo 77. Se protege el matrimonio entre un hombre y una mujer, fundado* en el libre consentimiento y en la igualdad absoluta de los derechos y deberes de los cónyuges. Las uniones estables de hecho entre un hombre y una mujer que cumplan los requisitos establecidos en la ley producirán los mismos efectos que el matrimonio.

Derechos de los niños y adolescentes

Artículo 78. Los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derecho y estarán protegidos por la legislación, órganos y tribunales especializados, los cuales respetarán, garantizarán y desarrollarán los contenidos de esta Constitución**, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales que en esta materia haya suscrito y ratificado la República. El Estado, las familias y la sociedad asegurarán, con prioridad absoluta, protección integral, para lo cual se tomará en cuenta su interés superior en las decisiones y acciones que les conciernan. El Estado promoverá su incorporación progresiva a la ciudadanía activa, y creará un sistema rector nacional para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes¹⁵⁰³.

C. 1961, art. 74

Derechos de participación de los jóvenes

Artículo 79. Los jóvenes y las jóvenes tienen el derecho y el deber de ser sujetos activos del proceso de desarrollo. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, creará oportunidades para estimular su tránsito productivo hacia la vida adulta y, en particular, para la capacitación y el acceso al primer empleo, de conformidad con la ley¹⁵⁰⁴.

Derechos de los ancianos y obligaciones del Estado

Artículo 80. El Estado garantizará a los ancianos y ancianas el pleno ejercicio de sus derechos y garantías. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, está obligado a respetar su dignidad humana, su autonomía y les garantizará atención integral y los beneficios de la seguridad social que eleven y aseguren su calidad de vida. Las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de seguridad social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano. A los ancianos y ancianas se les garantizará el derecho a un trabajo acorde con aquellos y aquellas que manifiesten su deseo y estén en capacidad para ello.

Derechos de los discapacitados

Artículo 81. Toda persona con discapacidad o necesidades especiales tiene derecho al ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades y a su integración familiar y comunitaria. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, le garantizará el respeto a su dignidad humana, la equiparación de oportunidades, condiciones laborales satisfactorias, y promoverá su formación, capacitación y acceso al empleo acorde con sus condiciones, de conformidad con la ley. Se les reconoce a las per-

* En lugar de la palabra "fundado" en el texto publicado el 30-12-1999 estaba la frase "el cual se funda".

** En la edición de 30-12-1999, después de la palabra "Constitución", estaba la palabra "la Ley", la cual fue eliminada en la publicación de 24-03-2000.

1503 *Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente*, (G.O. Extra N° 5.266 de 02-10-1998).

1504 Ley Nacional de Juventud, G.O. N° 37.404 de 14-03-2002

sonas sordas o mudas* el derecho a expresarse y comunicarse a través de la lengua de señas venezolanas¹⁵⁰⁵.

Concordancias: art. 101

Derecho a la vivienda

Artículo 82. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos.

Obligaciones del Estado

El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas¹⁵⁰⁶.

Derecho a la salud

Artículo 83. La salud es un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida. El Estado promoverá y desarrollará políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios. Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa, y el de cumplir con las medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la ley, de conformidad con los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República¹⁵⁰⁷.

C. 1961, art. 76

Concordancias: art. 47, 122

Servicio público nacional de salud

Artículo 84. Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. El sistema público nacional* de salud dará prioridad a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad. Los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados. La comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud.

Concordancias: arts. 23, 24, 156

* La palabra "mudas" se agregó en la publicación de 24-03-2000, ya que no estaba en la publicación de 30-12-1999

1505 *Ley para la integración de personas incapacitadas*, (G.O. Extra. N° 4.623 de 03-10-1993).

1506 *Ley de Política Habitacional. Decreto-Ley N° 3.270 de 30-11-1993* (G.O. Extra N° 4.659 de 15-12-1993); *Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. Decreto-Ley N° 367 de 05-10-99* (G.O. Extra N° 5.392 de 22-10-1999). (Esta Ley deroga progresivamente la Ley de Política Habitacional). *Ley de Protección al Deudor Hipotecario*, (G.O. N° 35.450 de 29-04-1994).

1507 *Ley Orgánica de Salud* (G.O. Extra. N° 5.263 de 17-09-1998).

* La palabra "nacional" se agregó en la publicación de 24-03-2000, ya que no estaba en la publicación de 30-12-1999. No es lo mismo "servicio público de salud" que "servicio público nacional de salud".

Financiamiento del sistema de salud y seguridad social

Artículo 85. El financiamiento del sistema público nacional* de salud es obligación del Estado, que integrará los recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias de la seguridad social y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la ley. El Estado garantizará un presupuesto para la salud que permita cumplir con los objetivos de la política sanitaria. En coordinación con las universidades y los centros de investigación, se promoverá y desarrollará una política nacional de formación de profesionales, técnicos y técnicas y una industria nacional de producción de insumos para la salud. El Estado regulará las instituciones públicas y privadas de salud.

Derecho a la seguridad social

Artículo 86. Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial¹⁵⁰⁸.

C. 1961, art. 94

Concordancias: arts. 22, 88, 100, 156, 328

Derecho y deber de trabajar

Artículo 87. Toda persona tiene derecho al trabajo y el deber de trabajar. El Estado garantizará la adopción de las medidas necesarias a los fines de que toda persona pueda obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa y le garantice el pleno ejercicio de este derecho. Es fin del Estado fomentar el empleo. La ley adoptará medidas tendentes a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras no dependientes. La libertad de trabajo no será sometida a otras restricciones que las que la ley establezca¹⁵⁰⁹.

* La palabra "nacional" se agregó en la publicación de 24-03-2000, ya que no estaba en la publicación de 30-12-1999. No es lo mismo "servicio público de salud" que "servicio público nacional de salud".

1508 Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, G.O. N° 37.600 de 30-12-2002; Ley Aprobatoria del Convenio sobre Seguridad Social (norma mínima) (G.O. Extra. N° 2.848 de 27-08-1981).

1509 Ley Orgánica del Trabajo, (G.O. Extra- N° 5.152 de 19-06-1997). Los artículos 247, 248, 254, 263, 264 y encabezado del 404, quedaron derogados a partir del 01-04-2000 al entrar en vigencia la Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente.

Derecho al ambiente en el trabajo

Todo patrono o patrona garantizará a sus trabajadores o trabajadoras condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados. El Estado adoptará medidas y creará instituciones que permitan el control y la promoción de estas condiciones¹⁵¹⁰.

C. 1961, arts. 54, 84

Derecho del trabajo e igualdad

Artículo 88. El Estado garantizará la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo. El Estado reconocerá el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social. Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley.

Protección al trabajo

Artículo 89. El trabajo es un hecho social y gozará de la protección del Estado. La ley dispondrá lo necesario para mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores y trabajadoras¹⁵¹¹. Para el cumplimiento de esta obligación del Estado se establecen los siguientes principios:

Intangibilidad y progresividad de los derechos

1. Ninguna ley podrá establecer disposiciones que alteren la intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales. En las relaciones laborales prevalece la realidad sobre las formas o apariencias.

Irrenunciabilidad de los derechos

2. Los derechos laborales son irrenunciables. Es nula toda acción, acuerdo o convenio que implique renuncia o menoscabo de estos derechos. Sólo es posible la transacción y convenimiento al término de la relación laboral, de conformidad con los requisitos que establezca la ley.

Interpretación más favorable

3. Cuando hubiere dudas acerca de la aplicación o concurrencia de varias normas, o en la interpretación de una determinada norma, se aplicará la más favorable al trabajador o trabajadora. La norma adoptada se aplicará en su integridad.

Nulidad de actos inconstitucionales

4. Toda medida o acto del patrono o patrona contrario a esta Constitución es nulo y no genera efecto alguno.

Prohibición de la discriminación

5. Se prohíbe todo tipo de discriminación por razones de política, edad, raza, sexo o credo o por cualquier otra condición.

Prohibición del trabajo de adolescentes

6. Se prohíbe el trabajo de adolescentes en labores que puedan afectar su desarrollo integral. El Estado los o las protegerá contra cualquier explotación económica y social.

1510 *Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo*, (G.O. Extra. N° 3.850 de 18-07-1986).

1511 *Ley Aprobatoria del Convenio sobre la Política de Empleo*, (G.O. Extra. N° 2.849 de 27-08-1981); *Ley Programa de Alimentación para los Trabajadores* (G.O. N° 36.538 de 14-09-1998).

C. 1961, art. 85

Concordancias: Disposición Transitoria Cuarta

Jornada de trabajo

Artículo 90. La jornada de trabajo diurna no excederá de ocho horas diarias ni de cuarenta y cuatro horas semanales. En los casos en que la ley lo permita, la jornada de trabajo nocturna no excederá de siete horas diarias ni de treinta y cinco semanales. Ningún patrono o patrona podrá obligar a los trabajadores o trabajadoras a laborar horas extraordinarias. Se propenderá a la progresiva disminución de la jornada de trabajo dentro del interés social y del ámbito que se determine y se dispondrá lo conveniente para la mejor utilización del tiempo libre en beneficio del desarrollo físico, espiritual y cultural de los trabajadores y trabajadoras.

Derecho al descanso

Los trabajadores y trabajadoras tienen derecho al descanso semanal y vacaciones remunerados en las mismas condiciones que las jornadas efectivamente laboradas.

C. 1961, art. 86

Derecho al salario

Artículo 91. Todo trabajador o trabajadora tiene derecho a un salario suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia las necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales. Se garantizará el pago de igual salario por igual trabajo y se fijará la participación que debe corresponder a los trabajadores y trabajadoras en el beneficio de la empresa. El salario es inembargable y se pagará periódica y oportunamente en moneda de curso legal, salvo la excepción de la obligación alimentaria, de conformidad con la ley.

Garantía del salario mínimo vital

El Estado garantizará a los trabajadores y trabajadoras del sector público y del sector* privado un salario mínimo vital que será ajustado cada año, tomando como una de las referencias el costo de la canasta básica. La ley establecerá la forma y el procedimiento.

C. 1961, art. 87

Derecho a prestaciones sociales

Artículo 92. Todos los trabajadores y trabajadoras tienen derecho a prestaciones sociales que les recompensen la antigüedad en el servicio y los amparen en caso de cesantía. El salario y las prestaciones sociales son créditos laborales de exigibilidad inmediata. Toda mora en su pago genera intereses, los cuales constituyen deudas de valor y gozarán de los mismos privilegios y garantías de la deuda principal.

C. 1961, art. 88

Concordancias: Disposición Transitoria Cuarta

Estabilidad laboral

Artículo 93. La ley garantizará la estabilidad en el trabajo y dispondrá lo conducente para limitar toda forma de despido no justificado. Los despidos contrarios a esta Constitución son nulos.

Responsabilidad de los patronos y contratistas

Artículo 94. La ley determinará la responsabilidad que corresponda a la persona natural o jurídica en cuyo provecho se presta el servicio mediante intermediario o contratista, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria de éstos. El Estado establecerá,

* La frase "del sector" se agregó en la publicación de 24-03-2000, ya que no estaba en la publicación de 30-12-1999, en la cual se hacía referencia al "sector público y privado".

a través del órgano competente, la responsabilidad que corresponda a los patronos o patronas en general, en caso de simulación o fraude, con el propósito de desvirtuar, desconocer u obstaculizar la aplicación de la legislación laboral.

C. 1961, art. 89

Derecho a la sindicalización

Artículo 95. Los trabajadores y las trabajadoras, sin distinción alguna y sin necesidad de autorización previa, tienen derecho a constituir libremente las organizaciones sindicales que estimen convenientes para la mejor defensa de sus derechos e intereses, así como a afiliarse o no a ellas, de conformidad con la ley. Estas organizaciones no están sujetas a intervención, suspensión o disolución administrativa. Los trabajadores y trabajadoras están protegidos y protegidas contra todo acto de discriminación o de injerencia contrario al ejercicio de este derecho. Los promotores o promotoras y los o las integrantes de las directivas de las organizaciones sindicales gozarán de inamovilidad laboral durante el tiempo y en las condiciones que se requieran para el ejercicio de sus funciones.

Democracia sindical. Ejercicio

Para el ejercicio de la democracia sindical, los estatutos y reglamentos de las organizaciones sindicales establecerán la alternabilidad de los y las integrantes de las directivas y representantes mediante el sufragio universal, directo y secreto. Los y las integrantes de las directivas y representantes sindicales que abusen de los beneficios derivados de la libertad sindical para su lucro o interés personal, serán sancionados o sancionadas de conformidad con la ley. Los y las integrantes de las directivas de las organizaciones sindicales estarán obligados u obligadas a hacer declaración jurada de bienes¹⁵¹².

C. 1961, art. 91

Concordancias: art. 293

Derecho a la negociación colectiva

Artículo 96. Todos los trabajadores y las trabajadoras del sector público y del privado tienen derecho a la negociación colectiva voluntaria y a celebrar convenciones colectivas de trabajo, sin más requisitos que los que establezca la ley. El Estado garantizará su desarrollo y establecerá lo conducente para favorecer las relaciones colectivas y la solución de los conflictos laborales. Las convenciones colectivas ampararán a todos los trabajadores y trabajadoras activos y activas al momento de su suscripción y a quienes ingresen con posterioridad.

C. 1961, art. 90

Derecho a la huelga

Artículo 97. Todos los trabajadores y trabajadoras del sector público y del sector privado tienen derecho a la huelga, dentro de las condiciones que establezca la ley.

C. 1961, art. 92

1512 *Ley Aprobatoria del Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (G.O. N° 3.011 de 03-09-1982); Ley Aprobatoria del Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (G.O. N° 28.709 de 22-08-1968); Ley Aprobatoria del Convenio sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales y su función en el desarrollo económico y social (G.O. N° 32.740 de 03-06-1983).*

* La frase "del sector" se agregó en la publicación de 24-03-2000, ya que no estaba en la publicación de 30-12-1999, en la cual se hacía referencia al "sector público y privado".

Capítulo VI**De los derechos culturales y educativos****Derecho a la cultura
y propiedad intelectual e industrial**

Artículo 98. La creación cultural es libre. Esta libertad comprende el derecho a la inversión, producción y divulgación de la obra creativa, científica, tecnológica y humanística, incluyendo la protección legal de los derechos del autor o de la autora sobre sus obras¹⁵¹³. El Estado reconocerá y protegerá la propiedad intelectual sobre las obras científicas, literarias y artísticas, invenciones, innovaciones, denominaciones, patentes, marcas y lemas de acuerdo con las condiciones y excepciones que establezcan la ley y los tratados internacionales suscritos y ratificados por la República en esta materia¹⁵¹⁴.

C. 1961, art. 100

Concordancias: art. 115, 124

Fomento a la cultura y el patrimonio cultural

Artículo 99. Los valores de la cultura constituyen un bien irrenunciable del pueblo venezolano y un derecho fundamental que el Estado fomentará y garantizará, procurando las condiciones, instrumentos legales, medios y presupuestos necesarios. Se reconoce la autonomía de la administración cultural pública en los términos que establezca la ley. El Estado garantizará la protección y preservación, enriquecimiento, conserva-

-
- * Esta palabra debe ser "invención". El error viene de la versión original del texto.
- 1513 *Ley sobre el Derecho de Autor*, (G.O. Extra. N° 4.638 de 01-10-1993); *Régimen Común sobre Derechos de Autor y Derechos conexos. Decisión N° 351 de la Comunidad Andina* (G.O. Extra N° 4.720 de 05-05-1994); *Ley Aprobatoria de la Convención Universal sobre Derecho de Autor* revisada en París el 24 de julio de 1971 (G.O. N° 35.820 de 19-10-1995); *Ley Aprobatoria de la Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas, Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión*, suscrita en Roma el 26 de octubre de 1961 (G.O. Extra. N° 4.968 de 13-09-1995); *Ley Aprobatoria del Convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual*. (G.O. Extra N° 3.311 de 10-01-1984); *Ley Aprobatoria de la adhesión de Venezuela al Convenio de Berna para la Protección de Obras Literarias Artísticas*. (G.O. Extra N° 2.954 de 11-05-1982); *Ley Aprobatoria de la "Convención Universal sobre Derecho de Autor, 1952"*. (G.O. Extra N° 1.011 de 27-04-1966); *Ley Aprobatoria de la Convención Universal sobre Derecho de Autor* revisada en París el 24 de julio de 1971. (G.O. N° 35.820 de 19-10-1995); *Ley Aprobatoria de la Adhesión de Venezuela al Convenio para la Protección de los Productores de Fonogramas contra la reproducción no autorizada de sus Fonogramas*. (G.O. Extra N° 2.891 de 23-12-1981); *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio* (Anexo 1C). *Ley Aprobatoria del Acuerdo de Marrakech* por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. (G.O. Extra N° 4.829 de 29-12-1994).
- 1514 *Ley de Propiedad Industrial* (G.O. N° 25.227 de 10-12-1956); *Régimen Común sobre Propiedad Industrial. Decisión N° 344 de la Comunidad Andina* (G.O. Extra. N° 4.676 de 18-01-1994); *Ley Aprobatoria del Convenio de París para la protección de la Propiedad Industrial* (G.O. N° 4.882 de 30-03-1995); *Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obietores de variedades vegetales. Decisión 345 de la Comunidad Andina*. (G.O. Extra N° 4.676 de 18-01-1994); *Ley Aprobatoria del Convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual*. (G.O. Extra N° 3.311 de 10-01-1984); *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio* (Anexo 1C). *Ley Aprobatoria del Acuerdo de Marrakech* por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. (G.O. Extra N° 4.829 de 29-12-1994).

ción y restauración del patrimonio cultural, tangible e intangible, y la memoria histórica de la Nación. Los bienes que constituyen el patrimonio cultural de la Nación son inalienables, imprescriptibles e inembargables. La ley establecerá las penas y sanciones para los daños causados a estos bienes¹⁵¹⁵.

C. 1961, art. 83

Concordancias: art. 9

Protección de las culturas populares

Artículo 100. Las culturas populares constitutivas de la venezolanidad gozan de atención especial, reconociéndose y respetándose la interculturalidad bajo el principio de igualdad de las culturas. La ley establecerá incentivos y estímulos para las personas, instituciones y comunidades que promuevan, apoyen, desarrollen o financien planes, programas y actividades culturales en el país, así como la cultura venezolana en el exterior. El Estado garantizará a los trabajadores y trabajadoras culturales su incorporación al sistema de seguridad social que les permita una vida digna, reconociendo las particularidades del quehacer cultural, de conformidad con la ley.

Concordancias: art. 121

Obligaciones del Estado sobre la información cultural

Artículo 101. El Estado garantizará la emisión, recepción y circulación de la información cultural. Los medios de comunicación tienen el deber de coadyuvar a la difusión de los valores de la tradición popular y la obra de los o las artistas, escritores, escritoras, compositores, compositoras, cineastas, científicos, científicas y demás creadores y creadoras culturales del país. Los medios televisivos deberán incorporar subtítulos y traducción a la lengua de señas*, para las personas con problemas auditivos. La ley establecerá los términos y modalidades de estas obligaciones.

Concordancias: art. 81

Derecho a la educación y obligaciones del Estado

Artículo 102. La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria. El Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad. La educación es un servicio público y está fundamentada en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social, consustanciados con los valores de la identidad nacional y con una visión latinoamericana y universal. El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana, de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en la ley¹⁵¹⁶.

C. 1961, arts. 78, 80, Disposición Transitoria Sexta

1515 *Ley de Archivos Nacionales* de 13-07-1945, (G.O. N° 21760 de 13-07-1945); *Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural* (G.O. N° Extra. 4.623 de 03-10-1993); *Ley Aprobatoria de la Convención para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural* (G.O. Extra. N° 4191 de 06-07-1990).

* En la publicación de 30-12-1999, después de la palabra "señas" estaba el calificativo "venezolanas".

1516 *Ley Orgánica de Educación*, (G.O. Extra. N° 2.635 de 28-07-1980).

***Derecho a la educación integral
y obligaciones del Estado***

Artículo 103. Toda persona tiene derecho a una educación integral de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario. A tal fin, el Estado realizará una inversión prioritaria, de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas. El Estado creará y sostendrá instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo. La ley garantizará igual atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y a quienes se encuentren privados o privadas de su libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo.

Las contribuciones de los particulares a proyectos y programas educativos públicos a nivel medio y universitario serán reconocidas como desgravámenes al impuesto sobre la renta según la ley respectiva.

C. 1961, arts. 55, 78

Condición de los educadores

Artículo 104. La educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de comprobada idoneidad académica. El Estado estimulará su actualización permanente y les garantizará la estabilidad en el ejercicio de la carrera docente, bien sea pública o privada, atendiendo a esta Constitución y a la ley, en un régimen de trabajo y nivel de vida acorde con su elevada misión. El ingreso, promoción y permanencia en el sistema educativo, serán establecidos por ley y responderá a criterios de evaluación de méritos, sin injerencia partidista o de otra naturaleza no académica.

C. 1961, art. 81

***Régimen de las profesiones liberales
y de la colegiación obligatoria***

Artículo 105. La ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas, incluyendo la colegiación¹⁵¹⁷.

C. 1961, art. 82, Disposición Transitoria Décimoquinta

1517 *Ley de Ejercicio de la Farmacia* de 27-06-1928. (G.O. N° 16.551 de 07-07-1928); *Ley de Ejercicio de la Ingeniería, la Arquitectura y Profesiones afines. Decreto N° 444* de 24-11-1958 (G.O. N° 25.822 de 26-11-1958); *Ley de Abogados* de 16-12-66. (G.O. Extra. N° 1.081 de 23-01-1967); *Ley de Ejercicio de la Medicina Veterinaria* de 19-09-68. (G.O. N° 28.737 de 24-09-1968); *Ley de Ejercicio de la Odontología* de 10-08-1970. (G.O. N° 29.288 de 10-08-1970); *Ley de Ejercicio de la Profesión de Economistas* de 15-12-1971. (G.O. N° 29.687 de 15-12-1971); *Ley de Ejercicio del Periodismo* de (G.O. Extra. N° 4.883 de 31-03-1995); *Ley de Ejercicio del Bioanálisis*. (G.O. N° 30.160 de 23-07-1973); *Ley de Ejercicio de la Contaduría Pública*. (G.O. N° 30.273 de 05-12-1973); *Ley de Colegiación Farmacéutica* de 27-01-1978. (G.O. Extra. N° 2.146 de 28-01-1978); *Ley de Ejercicio de la Psicología* de 04-09-1978, (G.O. Extra. N° 2.306 de 11-09-1978); *Ley de Ejercicio de la Medicina* 19-08-1982. (G.O. Extra. N° 3.002 de 23-08-1982); *Ley de Ejercicio de la Profesión de Licenciado en Administración* de 17-08-1982, (G.O. Extra. N° 3.004 de 26-08-1982); *Ley de Ejercicio de la Profesión del Bombero* (G.O. N° 35.967 de 27-05-1996); *Ley del Ejercicio Profesional de la Sociología y la Antropología* (G.O. Extra. N° 5.239 de 23-06-1998); *Ley de Ejercicio de la Profesión de Licenciado en Nutrición y Dietética*. (G.O. N° 36.526 de 27-08-1998).

Derecho a educar en instituciones educativas privadas

Artículo 106. Toda persona natural o jurídica, previa demostración de su capacidad, cuando cumpla de manera permanente con los requisitos éticos, académicos, científicos, económicos, de infraestructura y los demás que la ley establezca, puede fundar y mantener instituciones educativas privadas bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de éste.

C. 1961, art. 79

Obligatoriedad de la educación ambiental

Artículo 107. La educación ambiental es obligatoria en los niveles y modalidades del sistema educativo, así como también en la educación ciudadana no formal. Es de obligatorio cumplimiento en las instituciones públicas y privadas, hasta el ciclo diversificado, la enseñanza de la lengua castellana, la historia y la geografía de Venezuela, así como los principios del ideario bolivariano.

Concordancias: art. 9

Medios de comunicación y formación ciudadana

Artículo 108. Los medios de comunicación social, públicos y privados, deben contribuir a la formación ciudadana. El Estado garantizará servicios públicos de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática, con el fin de permitir el acceso universal a la información. Los centros educativos deben incorporar el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías, de sus innovaciones, según los requisitos que establezca la ley.

Concordancias: art. 58

Autonomía universitaria

Artículo 109. El Estado reconocerá la autonomía universitaria como principio y jerarquía que permite a los profesores, profesoras, estudiantes, egresados y egresadas de su comunidad dedicarse a la búsqueda del conocimiento a través de la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación. Las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley. Se consagra la autonomía universitaria para planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión. Se establece la inviolabilidad del recinto universitario. Las universidades nacionales experimentales alcanzarán su autonomía de conformidad con la ley¹⁵¹⁸.

Ciencia y tecnología

Artículo 110. El Estado reconocerá el interés público de la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la innovación y sus aplicaciones y los servicios de información necesarios por ser instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y político del país, así como para la seguridad y soberanía nacional. Para el fomento y desarrollo de esas actividades, el Estado destinará recursos suficientes y creará el sistema nacional de ciencia y tecnología de acuerdo con la ley. El sector privado deberá aportar recursos para las mismas. El Estado garantizará el cumplimiento de los principios éticos y legales que deben regir las actividades de investigación científica, humanística y tecnológica. La ley determinará los modos y medios para dar cumplimiento a esta garantía¹⁵¹⁹.

1518 *Ley de Universidades.* (G.O. Extra. N° 1.429 de 08-09-1970).

1519 *Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación* (Decreto-Ley N° 1.290) G.O. N° 37.291 de 26-09-2001

Derecho al deporte

Artículo 111. Todas las personas tienen derecho al deporte y a la recreación como actividades que benefician la calidad de vida individual y colectiva. El Estado asumirá el deporte y la recreación como política de educación y salud pública y garantizará los recursos para su promoción. La educación física y el deporte cumplen un papel fundamental en la formación integral de la niñez y adolescencia. Su enseñanza es obligatoria en todos los niveles de la educación pública y privada hasta el ciclo diversificado, con las excepciones que establezca la ley. El Estado garantizará la atención integral de los y las deportistas sin discriminación alguna, así como el apoyo al deporte de alta competencia y la evaluación y regulación de las entidades deportivas del sector público y del privado, de conformidad con la ley¹⁵²⁰.

Incentivos a actividades deportivas

La ley establecerá incentivos y estímulos a las personas, instituciones y comunidades que promuevan a los y las atletas y desarrollen o financien planes, programas y actividades deportivas en el país.

Capítulo VII**De los derechos económicos****Libertad económica y papel del Estado**

Artículo 112. Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada¹⁵²¹, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país¹⁵²².

C. 1961, arts. 96, 98

Concordancias: art. 299

Limitación a los monopolios y al abuso de la posición de dominio

Artículo 113. No se permitirán monopolios. Se declaran contrarios a los principios fundamentales de esta Constitución cualesquier acto, actividad, conducta o acuerdo de los y las particulares que tengan por objeto el establecimiento de un monopolio o que conduzcan, por sus efectos reales e independientemente de la voluntad de aquellos o aquellas, a su existencia, cualquiera que fuere la forma que adoptare en la realidad. También es contrario a dichos principios el abuso de la posición de dominio

1520 Ley del Deporte (G.O. N° 4.975 de 25-09-1995).

1521 Ley que establece el Régimen de Promoción y Protección de Inversiones. Decreto-Ley N° 356 de 03-10-99 (G.O. Extra. N° 5.390 de 22-10-1999); Ley Aprobatoria del Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (G.O. N° 35.685 de 03-04-1995); Régimen Común de Tratamiento de los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes y Licencias y Regalías. Decisión 291 de la Comunidad Andina; Régimen Uniforme para Empresas Multinacionales Andinas. Decisión 292 de la Comunidad Andina; Ley de Transformación de Empresas Extranjeras (G.O. N° 30.774 de 21-8-1975).

1522 Ley Orgánica de Planificación (Decreto-Ley N° 1.528), G.O. Extra. N° 5.554 de 13-11-2001.

que un o una particular, un conjunto de ellos o de ellas, o una empresa o conjunto de empresas, adquiera o haya adquirido en un determinado mercado de bienes o de servicios, con independencia de la causa determinante de tal posición de dominio, así como cuando se trate de una demanda concentrada. En todos los casos antes indicados, el Estado adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio, del abuso de la posición de dominio y de las demandas concentradas, teniendo como finalidad la protección del público consumidor, de los productores y productoras, y el aseguramiento de condiciones efectivas de competencia en la economía¹⁵²³.

Concesiones de servicios públicos y aprovechamiento de recursos naturales

Cuando se trate de explotación de recursos naturales propiedad de la Nación o de la prestación de servicios de naturaleza pública con exclusividad o sin ella, el Estado podrá otorgar concesiones por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público¹⁵²⁴.

C. 1961, art. 97, Disposición Transitoria Décimo octava

Ilicitos económicos

Artículo 114. El ilícito económico, la especulación, el acaparamiento, la usura, la cartelización y otros delitos conexos, serán penados severamente de acuerdo con la ley.

C. 1961, art. 96

Derecho de propiedad y expropiación

Artículo 115. Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes¹⁵²⁵.

C. 1961, arts. 99, 101

Concordancias: art. 98

Prohibición de confiscaciones

Artículo 116. No se decretarán ni ejecutarán confiscaciones de bienes sino en los casos permitidos por esta Constitución. Por vía de excepción podrán ser objeto de confiscación, mediante sentencia firme, los bienes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, responsables de delitos cometidos contra el patrimonio público, los bienes de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo del Poder Público y los bienes provenientes de las actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras vinculadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes¹⁵²⁶.

C. 1961, art. 102

Concordancias: art. 271

1523 *Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia*, (G.O. N° 34.880 de 13-01-1992); *Ley de Protección al Consumidor y al Usuario*, (G.O. Extra. N° 4.898 de 17-05-1995); *Decreto 247 de 09-04-1946 de Represión de la Usura*. (Compilación Legislativa de Venezuela. Ediciones Andrés Bello. Anuario 1946. Pág. 74).

1524 Ley Orgánica sobre promoción de la inversión privada bajo el régimen de concesiones,

1525 Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social, G.O. N° 37.475 de 01-07-2002

1526 Ley Contra la Corrupción, G.O. Extra. N° 5.637 de 07-04-2003; *Ley Orgánicasobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas*, G.O. Extra. N° 4.636 de 30-09-1993.

Derecho a bienes y servicios de calidad

Artículo 117. Todas las personas tendrán derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, así como a una información adecuada y no engañosa sobre el contenido y características de los productos y servicios que consumen; a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno. La ley establecerá los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, las normas de control de calidad y cantidad de bienes y servicios, los procedimientos de defensa del público consumidor, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la violación de estos derechos¹⁵²⁷.

Promoción de asociaciones y cooperativas

Artículo 118. Se reconoce el derecho de los trabajadores y trabajadoras, así como de la comunidad para desarrollar asociaciones de carácter social y participativo, como las cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas. Estas asociaciones podrán desarrollar cualquier tipo de actividad económica, de conformidad con la ley. La ley reconocerá las especificidades de estas organizaciones, en especial, las relativas al acto cooperativo, al trabajo asociado y su carácter generador de beneficios colectivos¹⁵²⁸.

El Estado promoverá y protegerá estas asociaciones destinadas a mejorar la economía popular y alternativa¹⁵²⁹.

C. 1961, art. 72

Capítulo VIII***De los derechos de los pueblos indígenas******Reconocimiento de los pueblos indígenas***

Artículo 119. El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida¹⁵³⁰. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley¹⁵³¹.

C. 1999, art. 77

Constituciones: arts. 260, 281, Disposiciones Transitorias Sexta y Décimosegunda

1527 Ley del Sistema Venezolano para la Calidad, G.O. N° 37.555 de 23-10-2002

* La frase "así como" se agregó en la publicación de 24-03-2000, ya que no estaba en la publicación de 30-12-1999, en la cual se hacía referencia al "derecho de los trabajadores y de la comunidad".

1528 Ley de Cajas de Ahorro y Fondos de Ahorro, G.O. N° 37.611 del 16-01-2003

1529 Ley Especial de Asociaciones Cooperativas (Decreto-Ley N° 1.440), G.O. N° 37.285 del 18 de septiembre de 2001.

1530 Ley aprobatoria del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Ley N° 41), G.O. N° 37.305 de 17-10-2001

1531 Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (Ley N° 14), G.O. N° 37.118 de 12-01-2001.

***Aprovechamiento de recursos naturales
en los territorios indígenas***

Artículo 120. El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a esta Constitución y a la ley.

Protección de la identidad y cultura indígena

Artículo 121. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto. El Estado fomentará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones.

Concordancias: art. 9

Derecho a la salud de los pueblos indígenas

Artículo 122. Los pueblos indígenas tienen derecho a una salud integral que considere sus prácticas y culturas. El Estado reconocerá su medicina tradicional y las terapias complementarias, con sujeción a principios bioéticos.

Concordancias: art. 83

Prácticas económicas en los pueblos indígenas

Artículo 123. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio; sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades. Los pueblos indígenas tienen derecho a servicios de formación profesional y a participar en la elaboración, ejecución y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia técnica y financiera que fortalezcan sus actividades económicas en el marco del desarrollo local sustentable. El Estado garantizará a los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a los pueblos indígenas el goce de los derechos que confiere la legislación laboral.

***Propiedad intelectual colectiva
en los pueblos indígenas***

Artículo 124. Se garantiza y protege la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnologías e innovaciones de los pueblos indígenas. Toda actividad relacionada con los recursos genéticos y los conocimientos asociados a los mismos perseguirán beneficios colectivos. Se prohíbe el registro de patentes sobre estos recursos y conocimientos ancestrales.

Concordancias: art. 98

***Derecho a la participación política
de los pueblos indígenas***

Artículo 125. Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley.

Concordancias: art. 186, Disposición Transitoria Séptima

Pueblos indígenas e integridad nacional

Artículo 126 Los pueblos indígenas, como culturas de raíces ancestrales, forman parte de la Nación, del Estado y del pueblo venezolano como único, soberano e indivisible. De conformidad con esta Constitución tienen el deber de salvaguardar la integridad y la soberanía nacional.

El término pueblo no podrá interpretarse en esta Constitución en el sentido que se le da en el derecho internacional.

Capítulo IX***De los derechos ambientales******Derechos y deberes ambientales***

Artículo 127. Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos*, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia.

Obligaciones estatales

Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley¹⁵³².

Política de ordenación del territorio

Artículo 128. El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento¹⁵³³.

Actividades susceptibles de degradar el ambiente y estudios de impacto ambiental

Artículo 129. Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio-cultural. El Estado impedirá la entrada al país de desechos tóxicos y peligrosos, así como la fabricación y uso de armas nucleares, químicas y biológicas. Una ley especial

* La frase "los recursos genéticos" se agregó en la publicación de 24-03-2000 en sustitución de la palabra "genética" que estaba en la publicación de 30-12-1999.

1532 *Ley Orgánica del Ambiente*, (G.O. N° 31.004 de 16-06-1976). Los artículos 5, 6 y 7 fueron derogados por la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio; *Ley Penal del Ambiente*, (G.O. Extra. N° 4.358 de 3-01-1992); *Ley de Diversidad Biológica*, G.O. Extra. N° 5.468 de 24-05-2000; *Ley Aprobatoria de la Enmienda del Protocolo de Montreal relativo las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono*, (G.O. Extra. N° 5.180 de 04-11-1997); *Ley Aprobatoria de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, (G.O. N° Extra. 4.825 de 27-12-1994).

1533 *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*. (G.O. N° Extra. 3.238 de 11-08-1983).

regularará el uso, manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxicas y peligrosas¹⁵³⁴.

Cláusula contractual de protección ambiental

En los contratos que la República celebre con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, o en los permisos que se otorguen, que afecten* los recursos naturales, se considerará incluida aun cuando no estuviere expresa, la obligación de conservar el equilibrio ecológico, de permitir el acceso a la tecnología y la transferencia de la misma en condiciones mutuamente convenidas y de restablecer el ambiente a su estado natural si éste resultare alterado, en los términos que fije la ley.

Concordancias: art. 150

Capítulo X De los deberes

Deber de honrar y defender a la patria

Artículo 130. Los venezolanos y venezolanas tienen el deber de honrar y defender a la patria, sus símbolos y valores culturales; resguardar y proteger la soberanía, la nacionalidad, la integridad territorial, la autodeterminación y los intereses de la Nación.

C. 1961, art. 51

Deber de cumplir la Constitución y las leyes

Artículo 131. Toda persona tiene el deber de cumplir y acatar esta Constitución, las leyes y los demás actos que en ejercicio de sus funciones dicten los órganos del Poder Público.

C. 1961, art. 52

Deberes de solidaridad social

Artículo 132. Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social.

Concordancias: art. 135

Deber de contribuir con los gastos públicos

Artículo 133. Toda persona tiene el deber de coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones que establezca la ley.

C. 1961, art. 56

Concordancias: art. 316

Deber de prestar servicios civil y militar

Artículo 134. Toda persona, de conformidad con la ley, tiene el deber de prestar los servicios civil¹⁵³⁵ o militar¹⁵³⁶ necesarios para la defensa, preservación y desarro-

1534 Ley Orgánica sobre Sustancias Materiales y Desechos Peligrosos (Ley N° 55), *G.O. Extra*. N° 5.554 de 13-11-2001; *Ley Aprobatoria del Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación* (*G.O.* N° 36.396 de 16-02-1998).

* En la publicación de 30-12-1999 se utilizó la palabra “involucren” en lugar de “afecten”.

1535 Sobre el servicio electoral obligatorio, *Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política*, *G.O. Extra* N° 5.233 de 28-05-1998 (arts. 30 y ss).

1536 *Ley de Conscripción y alistamiento militar*, *G.O. Extra* N° 2.306 de 11-09-1978.

llo del país, o para hacer frente a situaciones de calamidad pública. Nadie puede ser sometido a reclutamiento forzoso.

Deber de prestar servicio electoral

Toda persona tiene el deber de prestar servicios en las funciones electorales que se les asignen de conformidad con la ley.

C. 1961, art. 134

Obligaciones ciudadanas de solidaridad social

Artículo 135. Las obligaciones que correspondan al Estado, conforme a esta Constitución y a la ley, en cumplimiento de los fines del bienestar social general, no excluyen las que, en virtud de la solidaridad y responsabilidad social y asistencia humanitaria, correspondan a los o a las particulares según su capacidad. La ley proveerá lo conducente para imponer el cumplimiento de estas obligaciones en los casos en que fuere necesario. Quienes aspiren al ejercicio de cualquier profesión, tienen el deber de prestar servicio a la comunidad durante el tiempo, lugar y condiciones que determine la ley.

C. 1961, art. 57

Concordancias: arts. 105, 132

**TÍTULO IV
DEL PODER PÚBLICO**

Capítulo I

De las disposiciones fundamentales

Sección primera: de las disposiciones generales

***Distribución del Poder Público y
división del Poder Público Nacional***

Artículo 136. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Ramas del Poder Público y funciones del Estado

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

C. 1961, art. 118

Principio de la legalidad

Artículo 137. Esta Constitución y la ley definen* las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.

C. 1961, art. 117

Usurpación de autoridad y nulidad de actos estatales

Artículo 138. Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos.

C. 1961, art. 119

* La palabra "definen" se incluyó en la publicación de 24-03-2000, en sustitución de la palabra "defmirán" que estaba en la publicación de 30-12-1999.

**Responsabilidad derivada del ejercicio
del Poder Público**

Artículo 139. El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la ley.

C. 1961, art. 121

Concordancias: arts. 25, 49, 199, 200, 232, 241, 242, 255, 285

Responsabilidad patrimonial del Estado

Artículo 140. El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública.

Concordancias: arts. 30, 281

Sección segunda: De la Administración Pública

Principios de la Administración Pública

Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad¹⁵³⁷, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho¹⁵³⁸.

Institutos autónomos y control estatal

Artículo 142. Los institutos autónomos sólo podrán crearse por ley. Tales instituciones, así como los intereses públicos en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Estado, en la forma que la ley establezca¹⁵³⁹.

C. 1961, art. 230

Concordancias: art. 325

**Derecho a la información administrativa
y acceso a los documentos oficiales**

Artículo 143. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.

C. 1961, art. 122

Concordancias: arts. 28, 58

1537 Ley contra la Corrupción *G.O.* N° 5.637 Extraordinaria del 07-04-2003; *Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana contra la corrupción*, (*G.O.* N° 36.211 de 22-05-1997).

1538 Ley Orgánica de la Administración Pública (Ley N° 40), *G.O.* N° 37.305 de 17-10-2001; Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, *G.O.* N° 36.845 de 07-12-1999

1539 Ley sobre Adscripción de Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Funciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado a los Órganos de la Administración Pública (Decreto-Ley N° 1.512), *G.O.* N° 5.556 Extraordinario de 13-11-2001

Sección tercera: de la función pública**Estatuto de la función pública**

Artículo 144. La ley establecerá el Estatuto de la función pública mediante normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública, y proveerá su incorporación a la seguridad social¹⁵⁴⁰.

Requisitos para el ejercicio de cargos públicos

La ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos y funcionarias públicas para ejercer sus cargos.

C. 1961, art. 122

Deber de imparcialidad de los funcionarios públicos

Artículo 145. Los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. Su nombramiento o remoción no podrán estar determinados por la afiliación u orientación política. Quien esté al servicio de los Municipios, de los Estados, de la República y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales, no podrá celebrar contrato alguno con ellas, ni por sí ni por interpósita persona, ni en representación de otro u otra, salvo las excepciones que establezca la ley.

Régimen de cargos de carrera

Artículo 146. Los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y contratadas, los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública y los demás que determine la ley.

Concursos públicos de ingreso a la función pública

El ingreso de los funcionarios públicos y las funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. El ascenso estará sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión o retiro será de acuerdo con su desempeño.

Régimen de las remuneraciones en el sector público

Artículo 147. Para la ocupación de cargos públicos de carácter remunerado es necesario que sus respectivos emolumentos estén previstos en el presupuesto correspondiente.

Escalas de salarios

Las escalas de salarios en la Administración Pública se establecerán reglamentariamente conforme a la ley.

Límites a los emolumentos de los funcionarios públicos

La ley orgánica podrá establecer límites razonables a los emolumentos que devenguen los funcionarios públicos y funcionarias públicas municipales, estatales y nacionales¹⁵⁴¹.

1540 Ley del Estatuto de la Función Pública, G.O. N° 37.522 de 06-09-2002.

* La palabra "interpósita" se incluyó en la publicación de 24-03-2000, en sustitución de la palabra "interpuesta" que estaba en la publicación de 30-12-1999.

1541 Ley Orgánica de Emolumentos para Altos Funcionarios y Funcionarias de los Estados y Municipios, G.O. N° 37.412 del 26-03-2002.

Régimen de jubilaciones y pensiones

La ley nacional establecerá el régimen de las jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos y funcionarias públicas nacionales, estatales y municipales¹⁵⁴².

Incompatibilidades en el ejercicio de cargos públicos

Artículo 148. Nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales o docentes que determine la ley. La aceptación de un segundo destino que no sea de los exceptuados en este artículo, implica la renuncia del primero, salvo cuando se trate de suplentes, mientras no reemplacen definitivamente al principal.

Incompatibilidades en el disfrute de jubilaciones o pensiones públicas

Nadie podrá disfrutar más de una jubilación o pensión, salvo los casos expresamente determinados en la ley.

C. 1961, art. 123

Limitaciones a cargos honoríficos extranjeros

Artículo 149. Los funcionarios públicos y funcionarias públicas no podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin la autorización de la Asamblea Nacional.

C. 1961, art. 125

Concordancias: arts. 13, 187

Sección cuarta: De los contratos de interés público**Aprobación parlamentaria de contratos de interés público nacional**

Artículo 150. La celebración de los contratos de interés público nacional requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional en los casos que determine la ley.

No podrá celebrarse contrato alguno de interés público municipal, estatal o nacional* con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación de la Asamblea Nacional.

Condiciones específicas para la celebración de contratos de interés público

La ley podrá exigir en los contratos de interés público determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio o de otro orden, o requerir especiales garantías.

C. 1961, art. 126

Concordancias: arts. 129, 187, ord. 9

Cláusula de inmunidad relativa de jurisdicción y cláusula Calvo

Artículo 151. En los contratos de interés público, si no fuere improcedente de acuerdo con la naturaleza de los mismos, se considerará incorporada, aun cuando no estu-

1542 Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilación y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios. (G.O. Extra. N° 3.850 de 18-07-1986); Ley de Pensiones para los Ex-Presidentes de la República. (G.O. N° 27.619 de 15-12-1964).

* En la publicación de 30-12-1999 se había incluido una coma y la conjunción "o" después de la palabra "nacional".

viere expresa, una cláusula según la cual las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre dichos contratos y que no llegaren a ser resueltas amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los tribunales competentes de la República, de conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras.

C. 1961, art. 127

Concordancias: art. 1

Sección quinta: De las relaciones internacionales

Principios rectores de las relaciones internacionales

Artículo 152. Las relaciones internacionales de la República responden a los fines del Estado en función del ejercicio de la soberanía y de los intereses del pueblo; ellas se rigen por los principios de independencia, igualdad entre los Estados, libre determinación y no intervención en sus asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales, cooperación, respeto a los derechos humanos y solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad. La República mantendrá la más firme y decidida defensa de estos principios y de la práctica democrática en todos los organismos e instituciones internacionales.

Régimen constitucional de los procesos de integración

Artículo 153. La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que garanticen* el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna¹⁵⁴³.

* La palabra "garanticen" se incluyó en la publicación de 24-03-2000, en sustitución de la palabra "aseguren" que estaba en la publicación de 30-12-1999.

1543 *Ley Aprobatoria del Acuerdo de Integración Subregional o Acuerdo de Cartagena*, suscrito en Bogotá, República de Colombia, el 26 de mayo de 1969, del Consenso de Lima suscrito en Lima República del Perú, el 13 de febrero de 1973, por los plenipotenciarios de Venezuela, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, y de las decisiones Nos. 24, 37, 37-A, 40, 46, 50, 56 y 70 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. (Adhesión de Venezuela al Acuerdo de Cartagena) (G.O. Extra. N° 1.620 de 1-11-1973); *Ley Aprobatoria del Protocolo de Lima adicional al Acuerdo de Cartagena* (G.O. Extra. N° 2.118 de 30-12-1977); *Ley Aprobatoria del Protocolo de Arequipa Adicional al Acuerdo de Cartagena*. (G.O. N° Extra. 2.310 de 20-9-1978); *Ley Aprobatoria del Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena denominado "Protocolo de Quito"* (G.O. N° 33.958 de 4-5-1988); *Ley Aprobatoria del Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)* de 10 de marzo de 1996 (Protocolo de Trujillo) (G.O. N° 36.116 de 30-12-1996); *Ley Aprobatoria del Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino o Acuerdo de Cartagena de 1997* (Protocolo de Sucre) (G.O. Extra. N° 5.265 de 01-10-1998); *Ley Aprobatoria del Tratado que crea*

C. 1961, art. 108

Concordancias: art. 73

**Aprobación parlamentaria de los
Tratados internacionales**

Artículo 154. Los tratados celebrados por la República deben ser aprobados por la Asamblea Nacional antes de su ratificación por el Presidente o Presidenta de la República, a excepción de aquellos mediante los cuales se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, aplicar principios expresamente reconocidos por ella, ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional.

C. 1961, art. 128

Concordancias: arts. 18, 187, 217

**Tratados internacionales y
solución pacífica de controversias**

Artículo 155. En los tratados, convenios y acuerdos internacionales que la República celebre, se insertará una cláusula por la cual las partes se obliguen a resolver por las vías pacíficas reconocidas en el derecho internacional o previamente convenidas por ellas, si tal fuere el caso, las controversias que pudieren suscitarse entre las mismas con motivo de su interpretación o ejecución si no fuere improcedente y así lo permita el procedimiento que deba seguirse para su celebración.

C. 1961, art. 129

Capítulo II

De la competencia del Poder Público Nacional

Competencia del Poder Público Nacional

Artículo 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional:

Política internacional

1. La política y la actuación internacional de la República¹⁵⁴⁴.

Defensa

2. La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de la ley en todo el territorio nacional.

el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. (G.O. Extra. N° 3.216 de 7-7-1983); Ley Aprobatoria del Protocolo Modificador del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. (Protocolo de Cochabamba) (G.O. Extra. N° 5.187 de 5-12-1997); Ley Aprobatoria del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino (G.O. Extra. N° 2.642 de 13-8-1980).

1544 Ley N° 31. Ley de Servicio Exterior, G.O. N° 37.254 de 06-08-2001; *Ley Orgánica del Servicio Diplomático* de 15-07-1923. (G.O. N° 15.104 de 09-10-1923); *Ley Orgánica del Servicio Consular*. (G.O. Extra. N° 3.998 de 21-08-1987). Estas dos últimas leyes fueron derogadas parcialmente por la Ley del Personal del Servicio Exterior de 1961, derogada por la primera; *Ley Aprobatoria de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares* (G.O. Extra. N° 976 de 16-09-1965); *Ley Aprobatoria de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas* (G.O. N° 27.612 de 07-12-1964); *Ley de Inmunidad y Prerrogativas de los Funcionarios Diplomáticos Extranjeros* (G.O. N° 21.788 de 17-08-1945).

Símbolos patrios

3. La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional¹⁵⁴⁵.

Naturalizados y extranjeros

4. La naturalización, la admisión, la extradición y expulsión de extranjeros o extranjeras¹⁵⁴⁶.

Servicio de Identificación

5. Los servicios de identificación¹⁵⁴⁷.

Policía Nacional

6. La policía nacional.

Seguridad y Defensa

7. La seguridad, la defensa y el desarrollo nacional¹⁵⁴⁸.
 8. La organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional¹⁵⁴⁹.
 9. El régimen de la administración de riesgos y emergencias¹⁵⁵⁰.

Distrito Capital

10. La organización y régimen del Distrito Capital y de las dependencias federales¹⁵⁵¹.

Régimen de la Economía

11. La regulación de la banca central¹⁵⁵², del sistema monetario, del régimen cambiario¹⁵⁵³, del sistema financiero¹⁵⁵⁴ y del mercado de capitales¹⁵⁵⁵; la emisión y acuñación de moneda.

- 1545 *Ley de Honores Estatutarios a algunos Ilustres Próceres de la Independencia* (G.O. N° 13.502 de 16-07-1918); *Ley que prohíbe se concedan en vida honores y títulos a los servidores públicos de la Nación* (G.O. N° de 24-05-1890); *Decreto por el cual se ordena colocar en todas las oficinas públicas el Busto de la República, Escudo de Armas de la Nación y la Efigie del Libertador de 10-08-1909*, (G.O. N° 10.811 de 29-09-1909); *Ley de Bandera, Escudo e Himno Nacional* (G.O. N° 24.371 de 17-02-1954); *Ley de Sellos* (G.O. N° 25.393 de 28-06-1957); *Ley sobre el Uso del Nombre, la Efigie y los Títulos de Simón Bolívar* (G.O. N° 28.658 de 20-06-1968); *Ley de Fiestas Nacionales*. (G.O. N° 29.541 de 22-06-1971).
- 1546 *Ley de Naturalización*. (G.O. N° 24.801 de 21-07-1955); *Ley de Extranjeros*. (G.O. N° 19.329 de 03-08-1937); *Ley sobre actividades de los extranjeros en Venezuela*. (G.O. N° 20.835 de 29-06-1942).
- 1547 *Ley Orgánica de Identificación* (Decreto-Ley N° 1.454), G.O. N° 37.320 de 08-11-2001
- 1548 *Ley Orgánica de Seguridad de la Nación*, G.O. N° 37.594 del 18-12-2002
- 1549 *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales*, (G.O. Extra. N° 4.860 de 22-02-1995).
- 1550 *Ley de los Cuerpos de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil* (Decreto-Ley N° 1.533), G.O. Extra. N° 5.561 de 28-11-2001; *Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres* (Decreto-Ley N° 1.557), G.O. N° 5.557 Extraordinario de 13-11-2001
- 1551 *Ley Orgánica de las Dependencias Federales*. (G.O. N° 19.624 de 20-07-1938).l
- 1552 *Ley del Banco Central de Venezuela*, G.O. Extra. N° 5.606 de 18-10-2002
- 1553 *Ley sobre Régimen Cambiario* (G.O. Extra. N° 4.897 de 17-05-1995).
- 1554 *Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras* (Decreto-Ley N° 1.526), G.O. Extra. N° 5.555 de 13-11-2001
- 1555 *Ley de Mercado de Capitales* de 22-10-98, (G.O. N° 36.565 de 22-10-1998).

Régimen Tributario

12. La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas; de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios; de los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco; y de los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta Constitución o por la ley¹⁵⁵⁶.

Coordinación tributaria interterritorial

13. La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias; para definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales; así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

Impuestos inmobiliarios rurales y sobre transacciones inmobiliarias

14. La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios, de conformidad con esta Constitución.

Aduanas

15. El régimen del comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas¹⁵⁵⁷.

Régimen de los Recursos Naturales Renovables y No Renovables

16. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos¹⁵⁵⁸; el régimen de las tierras baldías¹⁵⁵⁹; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país¹⁵⁶⁰.

1556 *Código Orgánico Tributario*. Decreto-Ley N° 189 de 25-05-94 (G.O. Extra. N° 4.727 de 27-05-1994); *Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado*, Decreto-Ley N° 126 de 05-05-99 (G.O. Extra. N° 5.341 de 05-05-1999); *Ley que establece el Impuesto al Débito Bancario*, Decreto-Ley N° 358 de 05-10-99 (G.O. Extra. N° 5.394 de 25-10-1999); *Ley de Impuesto sobre la Renta*, Decreto-Ley N° 307 de 12-09-1999 (G.O. Extra. N° 5.390 de 22-10-1999); *Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos*, Decreto-Ley N° 360 de 05-10-1999 (G.O. Extra. N° 5.391 de 22-10-1999); *Ley de Impuesto a los Activos Empresariales*, Decreto Ley N° 3266 de 26-11-93 (G.O. Extra. N° 4654 de 01-12-1993); *Ley de Timbre Fiscal*, Decreto-Ley N° 363 de 22-10-1999 (G.O. Extra. N° 5.391 de 22-10-1999); *Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas*. Decreto N° 678 de 21-06-1985 (G.O. Extra N° 3.574 de 21-06-1985); *Ley de Impuesto sobre Cigarrillos y Manufacturas del Tabaco*, (G.O. Extra N° 2.309 de 14-09-1978).

1557 *Ley Orgánica de Aduanas*. Decreto-Ley N° 150 de 25-05-1999. (G.O. Extra N° 5.353 de 17-06-1999).

1558 *Ley Orgánica de Hidrocarburos* (Decreto-Ley N° 1.510), G.O. N° 37.323 de 13-11-2001; *Ley de Minas*, Decreto-Ley N° 295 de 05-09-99 (G.O. Extra. N° 5.382 de 28-09-1999); *Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos*, Decreto-Ley N° 310 de 12-09-1999 (G.O. N° 36.793 de 23-09-1999).

1559 *Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 19-08-1936*, (G.O. Extra. N° S/N de 03-09-1936).

1560 *Ley Forestal, de Suelos y Aguas*, 30-12-65. (G.O. Extra. N° 1.004 de 26-01-1966); *Ley de Abonos y demás Agentes Susceptibles de Operar una Acción Beneficiosa en Plantas, Animales, Suelos o Aguas* de 15-07-1964. (G.O. N° 27.498 de 23-07-1964); *Ley de Vigilancia para impedir la Contaminación de las Aguas por el Petróleo*, (G.O. N° 19.426 de 25-11-1937); *Ley Aprobatoria del Protocolo de 1992 que Enmienda el Convenio*

Concesiones mineras

El Ejecutivo Nacional no podrá otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.

Régimen de asignaciones económicas

La Ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este numeral, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados¹⁵⁶¹.

Metrología legal

17. El régimen de metrología legal y control de calidad¹⁵⁶².

Censos y Estadísticas

18. Los censos y estadísticas nacionales¹⁵⁶³.

Ordenación urbanística

19. El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo, y la legislación sobre ordenación urbanística¹⁵⁶⁴.

Obras públicas nacionales

20. Las obras públicas de interés nacional.

Política macroeconómica

21. Las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales de la República¹⁵⁶⁵.

Seguridad social

22. El régimen y organización del sistema de seguridad social¹⁵⁶⁶.

Políticas sociales

23. Las políticas nacionales y la legislación en materia naviera^{*1567}, de sanidad¹⁵⁶⁸,

25-11-1937); *Ley Aprobatoria del Protocolo de 1992 que Enmienda el Convenio Internacional Sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos*, de 1969 (G.O. N° 36.457 de 20-05-1998); *Ley Aprobatoria del Convenio sobre Responsabilidad y daños por contaminación de Hidrocarburos* (G.O. N° 4.340 de 28-11-1991).

1561 Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados Derivadas de Minas e Hidrocarburos (Ley N° 6), G.O. N° 37.086 del 27-11-2000

1562 *Ley de Metrología* de 26-12-80 (G.O. Extra. N° 2.717 de 30-12-1980); *Ley del Sistema Venezolano para la Calidad*, G.O. N° 37.555 del 23-10-2002

1563 Ley de la Función Pública de Estadística (Decreto-Ley N° 1.509), G.O. N° 37.321 de 9-11-2001

1564 *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*, (G.O. N° 33.868 de 16-12-1987).

1565 Ley que crea el Fondo para la Estabilización macroeconómica, G.O. N° 37.827 de 27-11-2003

1566 Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, G.O. N° 37.600 de 30-12-2002

* La palabra "naviera", en la publicación de 30-12-2000, estaba al final del numeral.

1567 *Ley de Navegación* (G.O. Extra. N° 5.263 de 17-09-1998) (Los artículos 3, 79, 80 a 87 y 94 fueron derogados por la *Ley Orgánica de Espacios Acuáticos e Insulares*, G.O. N° 37.596 del 20-12-2002); *Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercantil Nacional* (G.O. N° Extra. 5.263 de 17-09-1998).

1568 *Ley Orgánica de Salud* (G.O. Extra. N° 5.263 de 17-09-1998); *Ley de Defensa contra el*

vivienda¹⁵⁶⁹, seguridad alimentaria, ambiente¹⁵⁷⁰, aguas¹⁵⁷¹, turismo¹⁵⁷² y ordenación del territorio¹⁵⁷³.

24. Las políticas y los servicios nacionales de educación¹⁵⁷⁴ y salud¹⁵⁷⁵.

Política agrícola

25. Las políticas nacionales para la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal¹⁵⁷⁶.

Régimen del transporte

26. El régimen* de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional¹⁵⁷⁷; de los puertos¹⁵⁷⁸, aeropuertos y su infraestructura.

Paludismo de 10-07-36. (G.O. N° 19.005 de 11-07-1936); *Ley Aprobatoria del Reglamento Sanitario Internacional* (G.O. N° 658 de 13-01-1961); *Ley sobre Defensas Sanitarias, Vegetal y Animal* de 29-07-41, (G.O. N° 20.566 de 15-08-1941); *Ley de Defensa contra Enfermedades Venéreas* de 22-09-41. (G.O. N° 20.635 de 04-11-1941).

- 1569 *Ley de Política Habitacional. Decreto-Ley N° 3.270* de 30-11-1993 (G.O. Extra N° 4.659 de 15-12-1993); *Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. Decreto-Ley N° 367* de 05-10-99 (G.O. Extra N° 5.392 de 22-10-1999). (Esta Ley deroga progresivamente la Ley de Política Habitacional), *Ley de Protección al Deudor Hipotecario*, (G.O. N° 35.450 de 29-04-1994).
- 1570 *Ley Orgánica del Ambiente*, (G.O. N° 31.004 de 16-06-1976). Los artículos 5, 6 y 7 fueron derogados por la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio; *Ley Penal del Ambiente*, (G.O. N° Extra. 4.358 de 3-01-1992); *Ley de Diversidad Biológica*, G.O. N° 5.468 Extraordinario de 24-05-2000.
- 1571 *Ley Forestal, de Suelos y Aguas*, 30-12-65. (G.O. N° Extra. 1.004 de 26-01-1966); *Ley de Abonos y demás agentes susceptibles de operar una Acción Beneficiosa en Plantas, Animales, Suelos o Aguas* de 15-07-1964. (G.O. N° 27.498 de 23-07-1964); *Ley de Vigilancia para impedir la Contaminación de las Aguas por el Petróleo*, (G.O. N° 19.426 de 25-11-1937).
- 1572 *Ley de Turismo* de 18-12-92. (G.O. N° 36.546 de 24-09-1998); *Régimen para el Desarrollo e Integración del Turismo de la Comunidad Andina, Decisión 463 de la Comunidad Andina*.
- 1573 *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*. (G.O. N° Extra. 3.238 de 11-08-1983); *Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional*, G.O. N° 37.002 de 28-07-2000.
- 1574 *Ley Orgánica de Educación*, (G.O. N° Extra. 2.635 de 28-07-1980).
- 1575 *Ley Orgánica de Salud* (G.O. N° 5.263 Extra. de 17-09-1998); *Ley de Medicamentos*, G.O. N° 37.006 de 03-08-2000
- 1576 *Ley Forestal, de Suelos y Aguas*, 30-12-65. (G.O. N° Extra. 1.004 de 26-01-1966); *Ley de Pesca y Acuicultura*, G.O. N° 37.727 de 08-07-2003; *Ley de Crédito para el Sector Agrícola*, G.O. N° 37.563 de 05-11-2002; *Ley de Mercadeo Agrícola*, G.O. N° 37.389 de 21-02-2002; *Ley de Protección a la Fauna Silvestre*, (G.O. N° 29.289 de 11-08-1970); *Ley Aprobatoria del Convenio Internacional de las Maderas Tropicales*, 1994 (G.O. N° 5.187 Extra de 04-12-1997).
- * En la publicación de 30-12-1999, después de la palabra “régimen” estaba la frase “del transporte nacional”.
- 1577 *Ley de Tránsito y Transporte Terrestre* (Decreto-Ley N° 1.535), G.O. N° 37.332 de 26-11-2001; *Ley de Tránsito Terrestre* (G.O. N° Extra. 5.085 de 09-08-1996); *Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte*. (G.O. N° Extra. 3.155 de 24-04-1983); *Régimen del Transporte Internacional de Pasajeros por carretera. Decisión 398 de la Comunidad Andina; Régimen del Transporte Internacional de Mercancías por Carretera. Decisión 399 de la Comunidad Andina; Régimen de Múltiple Designación en el Transporte Aéreo, en la Subregión Andina. Decisión 361 de la Comunidad Andina; Régimen de Integración del Transporte Aéreo de la Subregión Andina. Decisión 360 de la Comunidad Andina; Ley de Aviación Civil* (G.O. N° 5.124 Extra de 27-12-1996); *Ley de Navegación* (G.O. N° Extra. 5.263 de 17-09-1998); *Ley de Pilotaje*, (G.O. N° 36.558 de 13-10-1998); *Ley de*

Vialidad y ferrocarriles

27. El sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales¹⁵⁷⁹.

Régimen de las comunicaciones

28. El régimen del servicio de correo¹⁵⁸⁰ y de las telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético¹⁵⁸¹.

Régimen de los servicios públicos domiciliarios

29. El régimen general de los servicios públicos domiciliarios y, en especial, electricidad, agua potable y gas¹⁵⁸².

Régimen de fronteras

30. El manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios.

Justicia y Ministerio Público

31. La organización y administración nacional de la justicia¹⁵⁸³, del Ministerio Público¹⁵⁸⁴ y de la Defensoría del Pueblo.

Legislación sobre asuntos nacionales

32. La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil¹⁵⁸⁵, mercantil¹⁵⁸⁶, penal¹⁵⁸⁷, penitenciaria¹⁵⁸⁸, de procedimientos¹⁵⁸⁹ y de

Faros y Boyas (G.O. N° 35.509 de 24-07-1994).

- 1578 Ley General de Puertos, G.O. N° 37.589 del 11-12-2002; Ley General de Marinas y Actividades Conexas (Decreto-Ley N° 1.380), G.O. N° 37.321 de 09-11-2001
- 1579 Ley de Sistema de Transporte Ferroviario Nacional (Decreto-Ley N° 1.445), G.O. N° 37.313 de 30-10-2001.
- 1580 *Ley de Correos*. Decreto-Ley N° 474 de 12-12-58. (G.O. N° 25.841 de 18-12-1958); *Ley que crea el Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (IPOSTEL)*. Decreto-Ley N° 403 de 25-10-1999 (G.O. N° 5.398 Extra de 26-10-1999).
- 1581 Ley Orgánica de Telecomunicaciones, G.O. N° 36.970 de 12-06-2000; Ley de Mensajería de Datos y Firmas Electrónicas (Decreto-Ley N° 1.204), G.O. N° 37.148 de 28-02-2001
- 1582 Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (Ley N° 75), G.O. N° 5.568 Extraordinario de 31-12-2001; Ley Orgánica del Servicio Eléctrico (Ley N° 78), G.O. N° 5.568 Extraordinario de 31-12-2001; Ley de Armonización y Coordinación de Competencias de los Poderes Públicos Nacional y Municipal para la Prestación de los Servicios de Distribución de Gas con fines domésticos y de Electricidad (Decreto-Ley N° 1.507) G.O. N° 37.319 de 07-11-2001.
- 1583 *Ley Orgánica del Poder Judicial*. (G.O. N° Extra. 5.262 de 11-09-1998) (Derogó los artículos 81 al 85 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público); *Ley de Carrera Judicial*. (G.O. N° Extra. 5.262 de 11-09-1998); *Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura*. (G.O. N° 36.534 de 08-09-1998).
- 1584 *Ley Orgánica del Ministerio Público* (G.O. N° Extra. 5.262 de 11-09-1998).
- 1585 *Código Civil*, (G.O. N° Extra 2.990 de 26-07-1982).
- 1586 *Código de Comercio*, (G.O. N° Extra 475 de 21-12-1955).
- 1587 *Código Penal*, G.O. N° 5.494 Extraordinario de 20-10-2000
- 1588 Ley de Régimen Penitenciario, G.O. N° 36.975 de 19-06-2000
- 1589 *Código de Procedimiento Civil*, (G.O. N° Extra 3.694 de 22-01-1986); *Código Orgánico Procesal Penal*, G.O. N° 5.558 Extraordinario de 14-11-2001; *Código de Justicia Militar*, arts. 1-21 (G.O. N° Extra.5.263 de 17-09-1998); *Ley Orgánica Procesal del Trabajo*, G.O. N° 37.504 de 13-08-2002.

derecho internacional privado¹⁵⁹⁰; la de elecciones¹⁵⁹¹; la de expropiación por causa de utilidad pública o social¹⁵⁹²; la de crédito público¹⁵⁹³; la de propiedad intelectual, artística e industrial¹⁵⁹⁴; la del patrimonio cultural y arqueológico¹⁵⁹⁵; la agraria¹⁵⁹⁶; la de inmigración y poblamiento¹⁵⁹⁷; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos¹⁵⁹⁸; la del trabajo¹⁵⁹⁹; previsión y seguridad sociales¹⁶⁰⁰; la de sanidad animal y vegetal¹⁶⁰¹; la de notarias y registro público¹⁶⁰²; la de bancos¹⁶⁰³ y la de seguros¹⁶⁰⁴; la de loterías, hipódromos y

-
- 1590 *Ley de Derecho Internacional Privado* (G.O. N° 36.511 de 06-08-1998); *Código de Derecho Internacional Privado* (Código de Bustamante) Convención de 23-12-1931, Título Preliminar y Capítulos I y II del Título I, Libro Primero, arts. 1-26. (G.O. Extra N° S/N de 09-04-1932); *Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Normas Generales de Derecho Internacional Privado* (G.O. N° 33.252 de 26-06-1985); *Ley Aprobatoria de la enmienda del Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero* (G.O. Extra. N° 4.580 de 21-05-1993); *Ley Aprobatoria del Convenio de La Haya relativo a la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales o Extrajudiciales en Materia Civil y Mercantil* (G.O. N° 4.832 Extra de 28-9-1993); *Ley Aprobatoria del Convenio de La Haya relativo a la Obtención de Pruebas en el Extranjero en Materia Civil o Mercantil* (G.O. N° 4.635 Extra de 28-09-1993); *Ley Aprobatoria de la Convención sobre el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras* (G.O. N° 4.832 Extra de 29-12-1994); *Ley Aprobatoria del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados* (G.O. N° 35.685 de 03-04-1995); *Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Derecho Aplicable a los Contratos Internacionales* (G.O. N° 4.974 Extra de 22-09-1995); *Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal* (G.O. N° 4.999 Extra de 03-11-1995); *Ley Aprobatoria del Convenio de La Haya para Suprimir la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros*, de 05-10-1961. (G.O. N° 36.446 de 05-05-1998).
- 1591 *Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política*, (G.O. N° 5.233 Extra de 28-05-1998).
- 1592 Ley de Expropiación por caua de utilidad pública o social, G.O. N° 37.475 de 01-07-2002
- 1593 Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, G.O. N° 37.606 del 09-01-2003
- 1594 *Ley sobre el Derecho de Autor*, (G.O. N° 4.638 Extra. de 01-10-1993); *Ley de Propiedad Industrial* (G.O. N° 25.227 de 10-12-1956);
- 1595 *Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural* (G.O. N° 4.623 Extra de 03-10-1993).
- 1596 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (Decreto-Ley N° 1.546), G.O. N° 37.323 de 13-11-2001
- 1597 *Ley de Inmigración y Colonización*. (G.O. N° Extra. 1.032 de 18-07-1966).
- 1598 Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (Ley N° 14), G.O. N° 37.118 de 12-01-2001
- 1599 *Ley Orgánica del Trabajo*, (G.O. N° Extra. 5.152 de 19-06-1997).
- 1600 Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, G.O. N° 37.600 de 30-12-2002
- 1601 *Ley sobre Defensas Sanitarias, Vegetal y Animal* de 29-07-41, (G.O. N° 20.566 de 15-08-1941)
- 1602 Ley de Registro Público y del Notariado (Decreto-Ley N° 1.554), G.O. N° 37.333 de 27-11-2001
- 1603 Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras (Decreto-Ley N° 1.526), G.O. N° 5.555 Extraordinario de 13-11-2001; Ley de Estimulo para el Fortalecimiento Patrimonial y la Racionalización de los Gastos de Transformación en el Sector Bancario (Decreto-Ley N° 1.203), G.O. N° 37.148 de 28-02-2001.
- 1604 Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros (Decreto-Ley N° 1.545), G.O. N° 5.561 Extraordinario de 28-11-2001; Ley para el Fortalecimiento del Sector Asegurador (Decreto-

apuestas en general¹⁶⁰⁵; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

Competencias implícitas

33. Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza.

C. 1961, art. 136

Concordancias: arts. 8, 12, 13, 15, 18, 33, 56, 82, 83, 86, 128, 152, 164, 178, 179, 180, 280, 284, 307, 310, 318, 322, 328, 332, Disposición Transitoria Cuarta

Descentralización política de competencias nacionales

Artículo 157. La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización¹⁶⁰⁶.

C. 1961, art. 137

Política Nacional de descentralización

Artículo 158. La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.

Concordancias: arts. 4, 5, 6, 165, 184

Capítulo III

Del Poder Público Estatal

Autonomía estatal

Artículo 159. Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes de la República.

C. 1961, art. 16

Concordancias: art. 4; 187,16

Gobierno Estatal

Artículo 160. El gobierno y administración de cada Estado corresponde a un Gobernador o Gobernadora. Para ser Gobernador o Gobernadora se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar.

Ley N° 1.312), *G.O.* N° 5.554 Extraordinario de 13-11-2001; Ley del Contrato de Seguro (Decreto-Ley N° 1.505), *G.O.* N° 5.553 Extraordinario de 12-11-2001

1605 *Ley para el control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganiques* (*G.O.* N° 36.254 de 23-07-1997).

1606 *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*, (*G.O. Extra.* N° 4.153 de 28-12-1989); Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (*G.O.* N° 37.022 de 25-08-2000).

Elección de gobernadores

El Gobernador o Gobernadora será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que voten. El Gobernador o Gobernadora podrá ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período^{*1607}.

C. 1961, art. 21

Concordancias: art. 41

Rendición de cuenta de los gobernadores

Artículo 161. Los Gobernadores o Gobernadoras rendirán, anual y públicamente, cuenta de su gestión ante el Contralor o Contralora del Estado y presentarán un informe de la misma ante el Consejo Legislativo y el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.

C. 1961, art. 23

Consejo Legislativo estatal

Artículo 162. El Poder Legislativo se ejercerá en cada Estado por un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de quince ni menor de siete integrantes, quienes proporcionalmente representarán a la población del Estado y de los Municipios. El Consejo Legislativo tendrá las atribuciones siguientes:

1. Legislar sobre las materias de la competencia estatal.
2. Sancionar la Ley de Presupuesto del Estado.
3. Las demás que establezcan* esta Constitución y la ley.

Régimen de los miembros de los Consejos Legislativos

Los requisitos para ser integrante del Consejo Legislativo, la obligación de rendición anual de cuentas y la inmunidad en su jurisdicción territorial, se regirán por las normas que esta Constitución establece para los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional, en cuanto les sean aplicable. Los legisladores o legisladoras estatales serán elegidos o elegidas por un período de cuatro años pudiendo ser reelegidos o reelegidas por dos períodos consecutivos como máximo*. La ley nacional regulará el régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo¹⁶⁰⁸.

C. 1961, arts. 19, 20

Concordancias: art. 206

Contraloría Estatal

Artículo 163. Cada Estado tendrá una Contraloría que gozará de autonomía orgánica y funcional. La Contraloría del Estado ejercerá, conforme a esta Constitución y a la ley, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estatales, sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la

* En la publicación de 03-12-1999, en lugar de la frase “para un nuevo período” estaba la frase “para un período adicional”.

1607 *Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado* (G.O. Extra N° 4.086 de 14-04-1989).

* En la publicación de 03-12-1999, en lugar de la frase “que establezcan” estaba la frase “que le atribuya”.

** En la publicación de 30-12-1999 la frase estaba redactada así: “Los legisladores o legisladoras estatales serán elegidos o elegidas por un período de cuatro años pudiendo ser reelegidos o reelegidas solamente por dos períodos”. En la redacción que aparece en la publicación de 24-03-2000, se eliminó la palabra “solamente” y se agregó la frase “consecutivos como máximo”.

1608 *Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados* (Ley N° 33), G.O. N° 37.282 de 13-09-2001

República. Dicho órgano actuará bajo la dirección y responsabilidad de un Contralor o Contralora, cuyas condiciones para el ejercicio del cargo serán determinadas por la ley, la cual garantizará su idoneidad e independencia, así como la neutralidad en su designación, que será mediante concurso público¹⁶⁰⁹.

Competencia exclusiva de los Estados

Artículo 164. Es de la competencia exclusiva de los Estados:

Constituciones estatales

1. Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución.

Organización municipal

2. La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político-territorial, conforme a esta Constitución y a la ley.

Administración e inversión de sus bienes y recursos

3. La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.

Régimen tributario

4. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales.

Recursos naturales no renovables y tierras baldías

5. El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas¹⁶¹⁰ y ostrales¹⁶¹¹ y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.

Policía estatal

6. La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

Impuesto de timbre fiscal

7. La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.

Servicios públicos estatales

8. La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales.

Vías terrestres estatales

9. La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales.

1609 Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estado (Ley N° 37), G.O. N° 37.304 de 16-10-2001

1610 Ley Orgánica de la Renta de Salinas, G.O. N° 25.425 de 07-08-1957

1611 Ley de Pesca de Perlas, G.O. N° 21.483 de 14-08-1944

***Administración de carreteras nacionales y puertos
y aeropuertos comerciales***

10. La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

Competencia residual

11. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.

C. 1961, art. 17

Concordancias: arts. 13, 156, 178, Disposición Transitoria Décimoprimerá

Competencias concurrentes

Artículo 165. Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.

Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal.

Concordancias: arts. 158 203, Disposición Transitoria Décimotercera

Consejo Estatal de Planificación y Coordinación

Artículo 166. En cada Estado se creará un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador o Gobernadora e integrado por los Alcaldes o Alcaldesas, los directores o directoras estatales de los ministerios; y una representación de los legisladores elegidos o legisladoras elegidas por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales o concejales y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere. El mismo funcionará y se organizará de acuerdo con lo que determine la ley¹⁶¹².

Ingresos Estadales

Artículo 167. Son ingresos de los Estados:

Ingresos patrimoniales

1. Los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes.

Tasas

2. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones, y las que les sean atribuidas.

Especies fiscales

3. El producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales.

Situado Constitucional

4. Los recursos que les correspondan por concepto de situado constitucional. El situado es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual

1612 Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, *G.O.* N° 37.509 de 20-08-2002.

se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades.

En cada ejercicio fiscal, los Estados destinarán a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento del monto que les corresponda por concepto de situado. A los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.

En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se efectuará un reajuste proporcional del situado.

La ley establecerá los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo.

Impuestos que descentralice el Poder Nacional

5. Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asignen por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales.

Modificación del Situado

Las leyes que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los Estados podrán compensar dichas asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos señalados en este artículo, a fin de preservar la equidad interterritorial. El porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al situado constitucional, no será menor al quince por ciento del ingreso ordinario estimado, para lo cual se tendrá en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional, sin menoscabo de la capacidad de las administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia.

Fondo de Compensación Interterritorial

6. Los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial y de cualquier otra transferencia, subvención o asignación especial, así como de aquellos que se les asigne como participación en los tributos nacionales, de conformidad con la respectiva ley¹⁶¹³.

Concordancias: arts. 183, 185, Disposición Transitoria Décima

Capítulo IV

Del Poder Público Municipal

Autonomía municipal

Artículo 168. Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

1. La elección de sus autoridades.
2. La gestión de las materias de su competencia.
3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

1613 Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, G.O. N° 37.022 de 25-08-2000

Participación ciudadana

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

Control judicial de actos municipales

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con esta Constitución y con la ley.

C. 1961, art. 25, 29

Concordancias: arts. 184, 259

Organización municipal

Artículo 169. La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados¹⁶¹⁴.

Diferenciación de regímenes municipales

La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. En particular, dicha legislación establecerá las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena. En todo caso, la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.

C. 1961, arts. 26, 27

Concordancias: Disposición Transitoria Décimocuarta

Mancomunidades y asociaciones municipales

Artículo 170. Los Municipios podrán asociarse en mancomunidades o acordar entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativos a materias de su competencia. Por ley se determinarán las normas concernientes a la agrupación de dos o más Municipios en distritos metropolitanos*.

C. 1961, art. 28

Distritos Metropolitanos

Artículo 171. Cuando dos o más Municipios pertenecientes a una misma entidad federal tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como distritos metropolitanos. La ley orgánica que al efecto se dicte garantizará el carácter democrático y participativo del gobierno metropolitano y establecerá sus competencias funcionales, así como el régimen fiscal, financiero y de control. También asegurará que en los órganos de gobierno metropolitano tengan adecuada participación los respectivos Municipios, y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de estos últimos al distrito metropolitano.

1614 *Ley Orgánica de Régimen Municipal. (G.O. Extra. N° 4.109 de 15-06-1989).*

* La palabra "metropolitanos" fue agregada al texto en la publicación de 24-03-2000.

Regímenes diferenciados para los Distritos Metropolitanos

La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los distritos metropolitanos atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico y social, situación geográfica y otros factores de importancia. En todo caso, la atribución de competencias para cada distrito metropolitano tendrá en cuenta esas condiciones.

C. 1961, art. 28

Régimen de los Distritos Metropolitanos

Artículo 172. El Consejo Legislativo* previo pronunciamiento favorable mediante consulta popular de la población afectada, definirá los límites del distrito metropolitano y lo organizará según lo establecido en la ley orgánica nacional, determinando cuáles de las competencias metropolitanas serán asumidas por los órganos de gobierno del respectivo distrito metropolitano.

Intervención nacional en la creación de Distritos Metropolitanos

Cuando los Municipios que deseen constituirse en un distrito metropolitano pertenezcan a entidades federales distintas, corresponderá a la Asamblea Nacional su creación y organización.

Régimen de las Parroquias

Artículo 173. El Municipio podrá crear parroquias conforme a las condiciones que determine la ley. La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales sobre régimen municipal establecerá los supuestos y condiciones para la creación de otras entidades locales dentro del territorio municipal, así como los recursos de que dispondrán, concatenados a las funciones que se les asignen, incluso su participación en los ingresos propios del Municipio. Su creación atenderá a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de promover la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos. En ningún caso las parroquias serán asumidas como divisiones exhaustivas o imperativas del territorio del Municipio.

Gobierno municipal

Artículo 174. El gobierno y la administración del Municipio corresponderán al Alcalde o Alcaldesa, quien será también la primera autoridad civil. Para ser Alcalde o Alcaldesa se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar. El Alcalde o Alcaldesa será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan, y podrá ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período**.

Concordancias: art. 41

Concejos Municipales

Artículo 175. La función legislativa del Municipio corresponde al Concejo, integrado por concejales elegidos o concejales elegidas en la forma establecida en esta Constitución, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley.

Concordancias: art. 63

* En la publicación de 30-12-1999, después de la frase “Consejo Legislativo” estaba la palabra “estadal”, la cual fue eliminada.

** En la publicación de 30-12-1999 la frase estaba redactada así: “El Alcalde o Alcaldesa será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan , y podrá ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un período adicional”. En la redacción que aparece en la publicación de 24-03-2000, se eliminó la palabra “adicional” y se agregó la palabra “nuevo” antes de la palabra “período”.

Contralorías Municipales

Artículo 176. Corresponde a la Contraloría Municipal el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos, sin menoscabo del alcance de las atribuciones de la Contraloría General de la República, y será dirigida por el Contralor o Contralora Municipal, designado o designada por el Concejo mediante concurso público que garantice la idoneidad y capacidad de quien sea designado o designada para el cargo, de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley.

Concordancias: art. 289

Condiciones para el ejercicio de cargos municipales

Artículo 177. La ley nacional podrá establecer principios, condiciones y requisitos de residencia, prohibiciones, causales de inhibición e incompatibilidades para la postulación y ejercicio de las funciones de Alcaldes o Alcaldesas y concejales o concejales.

Competencias Municipales

Artículo 178. Son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asignen esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

Ordenamiento urbano

1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.

Circulación y transporte

2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.

Espectáculos y publicidad

3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.

Ambiente y saneamiento

4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.

Servicios sociales

5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad* al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase "de la persona con discapacidad" estaba la frase "del discapacitado".

Servicios públicos domiciliarios y servicios funerarios

6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.

Justicia de paz y policía municipal

7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable¹⁶¹⁵.
8. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.

Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a esta Constitución.

C. 1961, art. 30

Concordancias: arts. 156, 164, 258, 332

Ingresos municipales

Artículo 179. Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:

Ingresos patrimoniales

1. Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.

Tasas e impuestos

2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.

Impuestos prediales y contribución por mejoras

3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.

Situado constitucional

3. Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.

Multas

5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas.
6. Los demás que determine la ley.

C. 1961, art. 31

Concordancias: arts. 156, 183, Disposición Transitoria Cuarta

1615 *Ley Orgánica de la Justicia de Paz*, (G.O. N° 4.817 Extra de 21-12-1994).

**Potestad tributaria municipal e inmunidad tributaria
de la República y de los Estados**

Artículo 180. La potestad tributaria que corresponde a los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades.

Las inmunidades frente a la potestad impositiva de los Municipios, a favor de los demás entes políticoterritoriales, se extiende sólo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratistas de la Administración Nacional o de los Estados.

Concordancias: arts. 156, 167

Régimen de los ejidos

Artículo 181. Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse previo cumplimiento de las formalidades previstas en las ordenanzas municipales y en los supuestos que las mismas señalen, conforme a esta Constitución y a la legislación que se dicte para desarrollar sus principios¹⁶¹⁶.

Presunción de ejidos en áreas urbanas

Los terrenos situados dentro del área urbana de las poblaciones del Municipio, carentes de dueño o dueña, son ejidos, sin menoscabo de legítimos derechos de terceros, válidamente constituidos. Igualmente, se constituyen en ejidos las tierras baldías ubicadas en el área urbana. Quedarán exceptuadas las tierras correspondientes a las comunidades y pueblos indígenas. La ley establecerá la conversión en ejidos de otras tierras públicas.

C. 1961, art. 32

Consejos Locales de Planificación Pública

Artículo 182. Se crea el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales y concejalas, los Presidentes o Presidentas de la juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley¹⁶¹⁷.

Prohibiciones tributarias a Estados y Municipios

Artículo 183. Los Estados y los Municipios no podrán:

1. Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional.
2. Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio.
3. Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.

Los Estados y Municipios sólo podrán gravar la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley nacional.

C. 1961, arts. 18, 34

Concordancias: arts. 167, 179

1616 *Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 19-08-1936, (G.O. Extra. N° S/N de 03-09-1936).*

1617 *Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, G.O. N° 37.463 de 12-06-2002.*

Descentralización de competencias estatales y municipales y participación ciudadana

Artículo 184. La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

Participación en la gestión de servicios

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

Participación en la formulación de políticas

2. La participación de las comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.

Participación en la economía

3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.

Participación laboral en las empresas públicas

4. La participación de los trabajadores o trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.

Organizaciones cooperativas y comunales

5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales* aquellas tengan participación.

Nuevos sujetos de descentralización

6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.

Participación en la gestión penitenciaria

7. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

Concordancias: arts. 62, 70

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase “en las cuales” se había utilizado la palabra “donde”.

Capítulo V
Del Consejo Federal de Gobierno

Competencias del Consejo Federal de Gobierno

Artículo 185. El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los Gobernadores o Gobernadoras, un Alcalde o Alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

Organización y Fondo de Compensación Interterritorial

El Consejo Federal de Gobierno contará con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, dos Ministros o Ministras, tres Gobernadores o Gobernadoras y tres Alcaldes o Alcaldesas. Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.

Concordancias: art. 167

TÍTULO V
DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO NACIONAL

Capítulo I
Del Poder Legislativo Nacional

Sección primera: Disposiciones generales

Integración de la Asamblea Nacional

Artículo 186. La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país.

Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados o diputadas.

Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso.

Concordancias: art. 125, Disposición Transitoria Séptima.

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra "para" se había utilizado la palabra "dirigida".

Competencia de la Asamblea Nacional**Artículo 187.** Corresponde a la Asamblea Nacional:**Legislación nacional**

1. Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional.

Iniciativas de reforma constitucional

2. Proponer enmiendas y reformas a esta Constitución, en los términos establecidos en esta.

Control político del gobierno y administración Pública

3. Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y en la ley. Los elementos comprobatorios obtenidos en el ejercicio de esta función, tendrán valor probatorio, en las condiciones que la ley establezca.

Participación ciudadana

4. Organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia.

Amnistías

5. Decretar amnistías.

Presupuesto, régimen tributario y de crédito público

6. Discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público.

Créditos adicionales

7. Autorizar los créditos adicionales al presupuesto.

Plan de desarrollo

8. Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional.

Autorización de contratos de interés nacional

9. Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los contratos de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela.

Votos de censura

10. Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y a los Ministros o Ministras. La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados o diputadas, que el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva o del Ministro o Ministra.

Autorización para misiones militares

11. Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país.

Autorización para enajenación de bienes

12. Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley.

Autorización para honores a funcionarios

13. Autorizar a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros.

Autorización para nombramientos de funcionarios

14. Autorizar el nombramiento del Procurador o Procuradora General de la República y de los Jefes o Jefas de Misiones Diplomáticas Permanentes.

Honores del Panteón Nacional

15. Acordar los honores del Panteón Nacional a venezolanos y venezolanas ilustres que hayan prestado servicios eminentes a la República, después de transcurridos veinticinco años de su fallecimiento. Esta decisión podrá tomarse por recomendación del Presidente o Presidenta de la República, de las dos terceras partes de los Gobernadores o Gobernadoras de Estado o de los rectores o rectoras de las Universidades Nacionales en pleno.

Autonomía estatal

16. Velar por los intereses y autonomía de los Estados.

Autorización para ausencia del Presidente

17. Autorizar la salida del Presidente o Presidenta de la República del territorio nacional cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos.

Aprobación de Tratados

18. Aprobar por ley los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo las excepciones consagradas en esta Constitución.

Interna Corporis

19. Dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan¹⁶¹⁸.

Calificación de diputados

20. Calificar a sus integrantes y conocer de su renuncia. La separación temporal de un diputado o diputada sólo podrá acordarse por el voto de las dos terceras partes de los diputados y las diputadas presentes.

Seguridad interna

21. Organizar su servicio de seguridad interna.

Presupuesto

22. Acordar y ejecutar su presupuesto de gastos, tomando en cuenta las limitaciones financieras del país.

Ejecución de decisiones

23. Ejecutar las resoluciones concernientes a su funcionamiento y organización administrativa.
24. Todo lo demás que le señalen esta Constitución y las leyes.

C. 1961, art. 139

Concordancias: arts. 14, 149, 150, 154, 233, 234, 235, 236, 240, 246, 249, 252, 266, 267, 279, 296, 312, 314, 317, 338, 339, 341, 343, 344

Condiciones de elegibilidad de los diputados

Artículo 188. Las condiciones para ser elegido o elegida diputado o diputada a la Asamblea Nacional son:

1. Ser venezolano o venezolana por nacimiento, o por naturalización con, por lo menos*, quince años de residencia en territorio venezolano.
2. Ser mayor de veintiún años de edad.
3. Haber residido cuatro años consecutivos en la entidad correspondiente antes de la fecha de la elección.

C. 1961, arts. 149, 152

Condiciones de inelegibilidad de los diputados

Artículo 189. No podrán ser elegidos o elegidas diputados o diputadas:

1. El Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, los Ministros o Ministras, el Secretario o Secretaria de la Presidencia de la República y los Presidentes o Presidentas y Directores o Directoras de los institutos autónomos y empresas del Estado, hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos.
2. Los Gobernadores o Gobernadoras y Secretarios o Secretarías de gobierno, de los Estados y autoridades de similar jerarquía** del Distrito Capital, hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos.
3. Los funcionarios o funcionarias municipales, estatales o nacionales, de institutos autónomos o empresas del Estado, cuando la elección tenga lugar en la jurisdicción en la cual actúa, salvo si se trata de un cargo accidental, asistencial, docente o académico.

La ley orgánica podrá establecer la inelegibilidad de otros funcionarios o funcionarias.

C. 1961, art. 140

Incompatibilidades de los diputados

Artículo 190. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional no podrán ser propietarios o propietarias, administradores o administradoras o directores o directoras de empresas que contraten con personas jurídicas estatales, ni podrán gestionar causas particulares de interés lucrativo con las mismas. Durante la votación sobre causas en las cuales surjan conflictos de intereses económicos, los o las integrantes de la Asamblea Nacional, que estén involucrados o involucradas en dichos conflictos, deberán abstenerse.

Incompatibilidad para el ejercicio de otros cargos

Artículo 191. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional no podrán aceptar o ejercer cargos públicos sin perder su investidura, salvo en actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales, siempre que no supongan dedicación exclusiva.

C. 1961, art. 141

* En la publicación de 24-03-2000, se agregó la frase "con, por lo menos, quince" en sustitución de la frase "con quince" que estaba en la publicación de 30-12-1999.

** La frase "y autoridades de similar jerarquía del Distrito Capital" se agregó en la publicación de 24-03-2000, en sustitución de la frase "y el Distrito Capital", que estaba en la publicación de 30-12-1999.

Período de la Asamblea Nacional

Artículo 192. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegidos o reelegidas por dos periodos consecutivos como máximo.

C. 1961, art. 135

Sección segunda:***De la organización de la Asamblea Nacional******Comisiones de la Asamblea Nacional***

Artículo 193. La Asamblea Nacional nombrará Comisiones Permanentes, ordinarias y especiales. Las Comisiones Permanentes, en un número no mayor de quince, estarán referidas a los sectores de actividad nacional. Igualmente, podrá crear Comisiones con carácter temporal para investigación y estudio, todo ello de conformidad con su Reglamento. La Asamblea Nacional podrá crear o suprimir Comisiones Permanentes con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes.

C. 1961, art. 138

Autoridades de la Asamblea Nacional

Artículo 194. La Asamblea Nacional elegirá de su seno un Presidente o Presidenta y dos Vicepresidentes o Vicepresidentas, un Secretario o Secretaria y un Subsecretario o Subsecretaria fuera de su seno, por un período de un año. El reglamento establecerá las formas de suplir las faltas temporales y absolutas.

Concordancia: art. 41

Comisión Delegada

Artículo 195. Durante el receso de la Asamblea funcionará la Comisión Delegada integrada por el Presidente o Presidenta, los Vicepresidentes o Vicepresidentas y los Presidentes o Presidentas de las Comisiones Permanentes.

C. 1961, art. 178

Atribuciones de la Comisión Delegada

Artículo 196. Son atribuciones de la Comisión Delegada:

1. Convocar la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias, cuando así lo exija la importancia de algún asunto.
2. Autorizar al Presidente o Presidenta de la República para salir del territorio nacional.
3. Autorizar al Ejecutivo Nacional para decretar créditos adicionales.
4. Designar Comisiones temporales integradas por miembros* de la Asamblea.
5. Ejercer las funciones de investigación atribuidas a la Asamblea.
6. Autorizar al Ejecutivo Nacional por el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes para crear, modificar o suspender servicios públicos en caso de urgencia comprobada.
7. Las demás que establezcan esta Constitución y la ley.

C. 1961, art. 179

Concordancias: arts. 187, 223, 235, 314

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra "miembros" se había utilizado la palabra "integrantes".

Sección tercera:***De los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional******Obligación de dedicación de los diputados***

Artículo 197. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional están obligados u obligadas a cumplir sus labores a dedicación exclusiva, en beneficio de los intereses del pueblo y a mantener una vinculación permanente con sus electores y electoras, atendiendo sus opiniones y sugerencias y manteniéndolos informados e informadas acerca de su gestión y la de la Asamblea. Deben dar cuenta anualmente de su gestión a los electores y electoras de la circunscripción por la cual fueron elegidos o elegidas y estarán sometidos o sometidas al referendo revocatorio del mandato en los términos previstos en esta Constitución y en la ley sobre la materia.

Concordancias: art. 66

Revocación del mandato. Efectos

Artículo 198. El diputado o diputada a la Asamblea Nacional cuyo mandato fuere revocado, no podrá optar a cargos de elección popular en el siguiente período.

Concordancias: arts 6, 72

Irresponsabilidad parlamentaria

Artículo 199. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional no son responsables por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante los electores o electoras y el cuerpo legislativo de acuerdo con esta Constitución y con los reglamentos.

C. 1961, art. 142

Concordancias: art. 139

Inmunidad parlamentaria

Artículo 200. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional gozarán de inmunidad en el ejercicio de sus funciones desde su proclamación hasta la conclusión de su mandato o la renuncia del mismo. De los presuntos delitos que cometan los o las integrantes de la Asamblea Nacional conocerá en forma privativa el Tribunal Supremo de Justicia, única autoridad que podrá ordenar, previa autorización de la Asamblea Nacional, su detención y continuar su enjuiciamiento. En caso de delito flagrante cometido por un parlamentario o parlamentaria, la autoridad competente lo o la pondrá bajo custodia en su residencia y comunicará inmediatamente el hecho al Tribunal Supremo de Justicia.

Responsabilidad funcional

Los funcionarios públicos o funcionarias públicas que violen la inmunidad de los o las integrantes de la Asamblea Nacional, incurrirán en responsabilidad penal y serán castigados o castigadas de conformidad con la ley.

C. 1961, arts. 139, 143, 144

Concordancias: art. 266

Representación popular y voto a conciencia

Artículo 201. Los diputados o diputadas son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto, no sujetos o sujetas a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia. Su voto en la Asamblea Nacional es personal.

Sección cuarta: De la formación de las leyes

Definición de ley

Artículo 202. La ley es el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador. Las leyes que reúnan sistemáticamente las normas relativas a determinada materia se podrán denominar códigos.

C. 1961, art. 162

Leyes Orgánicas

Artículo 203. Son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución¹⁶¹⁹; las que se dicten para organizar los poderes públicos¹⁶²⁰ o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes.

Voto mayoritario

Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que esta Constitución califique como tal*, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas.

Control constitucional previo de las leyes orgánicas

Las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas serán remitidas antes de su promulgación a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico. La Sala Constitucional decidirá en el término de diez días contados a partir de la fecha de recibo

1619 La Constitución denomina como leyes orgánicas, las siguientes: Ley Orgánica de Fronte-
 rras (art. 15), Ley Orgánica de División Territorial (art. 16), Ley Orgánica de la Fuerza
 Armada Nacional (art. 41), Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (art. 86), Ley
 Orgánica para la Ordenación del Territorio (art. 128), Ley Orgánica que establece los lí-
 mites a los emolumentos de los funcionarios públicos (art. 147), Ley Orgánica de Régi-
 men Municipal (art. 169), Ley Orgánica que regule los Distritos Metropolitanos (arts. 171,
 172), Ley Orgánica que regule la inelegibilidad de funcionarios (art. 189), Ley Orgánica
 de reserva al Estado de actividades, industria o servicios (art. 302), Ley Orgánica del
 Consejo de Defensa de la Nación (art. 323), Ley Orgánica que regule el recurso de revi-
 sión de las sentencias de amparo y de control difuso de la constitucionalidad (art. 336),
 Ley Orgánica de los Estados de Excepción (art. 338 y Disposición Transitoria Tercera, 2),
 Ley Orgánica sobre refugiados y asilados (Disposición Transitoria Cuarta, 2), Ley Orgá-
 nica sobre Defensa Pública (Disposición Transitoria Cuarta, 5), Ley Orgánica de Educa-
 ción (Disposición Transitoria Sexta), Ley Orgánica de Pueblos Indígenas (Disposición
 Transitoria Séptima), Ley Orgánica del Trabajo (Disposición Transitoria Cuarta, 3), y
 Ley Orgánica Procesal del Trabajo (Disposición Transitoria Cuarta, 4) y Código Orgáni-
 co Tributario (Disposición Transitoria Quinta).

1620 En la Constitución, las leyes orgánicas que se dicten para organizar los poderes públicos
 son: Ley Orgánica de la Administración Pública -Poder Ejecutivo-, (art. 236, ord. 20);
 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (art. 247), Ley Orgánica del
 Poder Judicial, Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (art. 262); Ley Orgánica
 del Poder Electoral (art. 292 y Disposición Transitoria Octava); Ley Orgánica del Poder
 Ciudadano, comprendidas la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley
 Orgánica de la Fiscalía General de la República -Ministerio Público-, y Ley Orgánica de
 la Defensoría del Pueblo (Disposición Transitoria Novena); Ley Orgánica de Régimen
 Municipal -Poder Municipal- (art. 169 y Disposición Transitoria Primera) y Ley Orgáni-
 ca que regule los Consejos Legislativos Estadales (art. 162).

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase “califique como tal” se había utili-
 zado la frase “así califica”.

de la comunicación. Si la Sala Constitucional declara que no es orgánica, la ley perderá este carácter.

Leyes habilitantes de delegación legislativa

Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio.

C. 1961, art. 163

Concordancias: art. 165, 336

Iniciativa legislativa

Artículo 204. La iniciativa de las leyes corresponde:

1. Al Poder Ejecutivo Nacional.
2. A la Comisión Delegada y a las Comisiones Permanentes.
3. A los y las integrantes de la Asamblea Nacional, en número no menor de tres.
4. Al Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales.
5. Al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran.
6. Al Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral.
7. A los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral*.
8. Al Consejo Legislativo, cuando se trate de leyes relativas a los Estados.

C. 1961, art. 165

Iniciativa popular de las leyes y referendo aprobatorio

Artículo 205. La discusión de los proyectos de ley presentados por los electores y electoras** conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, se iniciará a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado. Si el debate no se inicia dentro de dicho lapso, el proyecto se someterá a referendo aprobatorio de conformidad con la ley.

Concordancias: art. 73

Consulta a los Estados

Artículo 206. Los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materias relativas a los mismos. La ley establecerá los mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de los Estados, por parte del Consejo, en dichas materias.

Concordancias: art. 162

Dos discusiones de las leyes

Artículo 207. Para convertirse en ley todo proyecto recibirá dos discusiones, en días diferentes, siguiendo las reglas establecidas en esta Constitución y en los reglamentos respectivos. Aprobado el proyecto, el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional declarará sancionada la ley.

C. 1961, art. 166

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase "Registro Civil y Electoral" se había utilizado la frase "registro electoral permanente".

** En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase "electores y electoras" se había utilizado la frase "ciudadanos y ciudadanas".

Primera discusión

Artículo 208. En la primera discusión se considerará la exposición de motivos y se evaluarán sus objetivos, alcance y viabilidad, a fin de determinar la pertinencia de la ley, y se discutirá el articulado. Aprobado en primera discusión el proyecto será remitido a la Comisión directamente relacionada con la materia objeto de la ley. En caso de que el proyecto de ley esté relacionado con varias Comisiones Permanentes, se designará una comisión mixta para realizar el estudio y presentar el informe.

Informe de las comisiones

Las Comisiones que estudien proyectos de ley presentarán el informe correspondiente en un plazo no mayor de treinta días consecutivos.

Segunda discusión

Artículo 209. Recibido el informe de la Comisión correspondiente, se dará inicio a la segunda discusión del proyecto de ley, la cual se realizará artículo por artículo. Si se aprobare sin modificaciones, quedará sancionada la ley. En caso contrario, si sufre modificaciones, se devolverá a la Comisión respectiva para que ésta las incluya en un plazo no mayor de quince días continuos; leída la nueva versión del proyecto de ley en la plenaria de la Asamblea Nacional, ésta decidirá por mayoría de votos lo que fuere procedente respecto a los artículos en que hubiere discrepancia y a los que tuvieren conexión con éstos. Resuelta la discrepancia, la Presidencia declarará sancionada la ley.

Discusión de proyectos pendientes

Artículo 210. La discusión de los proyectos que quedaren pendientes al término de las sesiones, podrá continuarse en las sesiones siguientes o en sesiones extraordinarias.

C. 1961, art. 169

Consulta legislativa

Artículo 211. La Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes, durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos. Tendrán derecho de palabra en la discusión de las leyes los Ministros o Ministras en representación del Poder Ejecutivo; el magistrado o magistrada del Tribunal Supremo de Justicia a quien éste designe, en representación del Poder Judicial; el o la representante del Poder Ciudadano designado o designada por el Consejo Moral Republicano; los o las integrantes del Poder Electoral; los Estados a través de un o una representante designado o designada por el Consejo Legislativo y los o las representantes de la sociedad organizada, en los términos que establezca el reglamento de la Asamblea Nacional.

Concordancias: art. 245

Formalidades de las leyes

Artículo 212. Al texto de las leyes precederá la siguiente fórmula: “La Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela decreta”:

C. 1961, art. 171

Sanción y promulgación de las leyes

Artículo 213. Una vez sancionada la ley, se extenderá por duplicado con la redacción final que haya resultado de las discusiones. Ambos ejemplares serán firmados por el Presidente o Presidenta, los dos Vicepresidentes o Vicepresidentas y el Secretario o Secretaria de la Asamblea Nacional, con la fecha de su aprobación definitiva. Uno de los ejemplares de la ley será enviado por el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional al Presidente o Presidenta de la República a los fines de su promulgación.

C. 1961, art. 172

Promulgación ejecutiva de las leyes y veto presidencial

Artículo 214. El Presidente o Presidenta de la República promulgará la ley dentro de los diez días siguientes a aquél en que la haya recibido. Dentro de ese lapso podrá, en acuerdo con el Consejo de Ministros*, solicitar a la Asamblea Nacional, mediante exposición razonada, que modifique alguna de las disposiciones de la ley o levante la sanción a toda la ley o a parte de ella.

La Asamblea Nacional decidirá acerca de los aspectos planteados por el Presidente o Presidenta de la República, por mayoría absoluta de los diputados o diputadas presentes y le remitirá la ley para la promulgación.

El Presidente o Presidenta de la República debe proceder a promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a su recibo, sin poder formular nuevas observaciones.

Control de la constitucionalidad de los proyectos de ley

Cuando el Presidente o Presidenta de la República considere que la ley o alguno de sus artículos es inconstitucional solicitarán el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma. El Tribunal Supremo de Justicia decidirá en el término de quince días contados desde el recibo de la comunicación del Presidente o Presidenta de la República. Si el Tribunal negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere en el lapso anterior, el Presidente o Presidenta de la República promulgará la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento de dicho lapso.

C. 1961, art. 173

Concordancias: art. 336

Promulgación y publicación de las leyes

Artículo 215. La Ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente "Cúmplase" en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**1621.

C. 1961, art. 174

Promulgación legislativa de las leyes

Artículo 216. Cuando el Presidente o Presidenta de la República no promulgaré la ley en los lapsos* señalados, el Presidente o Presidenta y los dos Vicepresidentes o Vicepresidentas de la Asamblea Nacional procederán a su promulgación sin perjuicio de la responsabilidad en que aquel o aquella incurriere** por su omisión.

C. 1961, art. 175

Promulgación de leyes aprobatorias de tratados internacionales

Artículo 217. La oportunidad en que deba ser promulgada la ley aprobatoria de un tratado, de un acuerdo o de un convenio internacional, quedará a la discreción del Ejecutivo Nacional, de acuerdo con los usos internacionales y la conveniencia de la República.

C. 1961, art. 176

Concordancias: art. 154

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase "en acuerdo con el Consejo de Ministros" se había utilizado la frase "con acuerdo del Consejo de Ministros".

** En la edición de 24-03-2000 se agregó la frase "Bolivariana de Venezuela".

1621 *Ley de Publicaciones Oficiales* (G.O. N° 20.546 de 22-07-1941).

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra "lapsos" se había utilizado la palabra "términos".

** En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra "incurriere" se había utilizado la palabra "incurra".

Derogación de las leyes

Artículo 218. Las leyes se derogan por otras leyes y se abrogan por referendo, salvo las excepciones establecidas en esta Constitución. Podrán ser reformadas total o parcialmente. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

C. 1961, art. 177

*Sección quinta: De los procedimientos**Inicio del primer período de sesiones*

Artículo 219. El primer período de las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional comenzará, sin convocatoria previa, el cinco de enero de cada año o el día posterior más inmediato posible y durará hasta el quince de agosto.

Segundo período de sesiones

El segundo período comenzará el quince de septiembre o el día posterior más inmediato posible y terminará el quince de diciembre.

C. 1961, art. 154

Sesiones extraordinarias

Artículo 220. La Asamblea Nacional se reunirá en sesiones extraordinarias para tratar las materias expresadas en la convocatoria y las que les fueren conexas. También podrá considerar las que fueren declaradas de urgencia por la mayoría de sus integrantes.

C. 1961, art. 155

Concordancias: arts. 196, 236

Régimen de funcionamiento de la Asamblea

Artículo 221. Los requisitos y procedimientos para la instalación y demás sesiones de la Asamblea Nacional, y para el funcionamiento de sus Comisiones, serán determinados por el reglamento.

C. 1961, art. 156

Quórum de funcionamiento

El quórum no podrá ser en ningún caso inferior a la mayoría absoluta de los o las integrantes de la Asamblea Nacional.

Función de control parlamentario

Artículo 222. La Asamblea Nacional podrá ejercer su función de control mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en esta Constitución y en la ley, y mediante cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento. En ejercicio del control parlamentario, podrán declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos o funcionarias públicas y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.

C. 1961, art. 160

Investigaciones parlamentarias

Artículo 223. La Asamblea o sus Comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes en las materias de su competencia, de conformidad con el reglamento.

* La palabra "mediante" se agregó en la publicación de 24-03-2000.

Obligación de los funcionarios

Todos los funcionarios públicos o funcionarias públicas están obligados u obligadas, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante dichas Comisiones y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Obligación de los particulares y sus límites

Esta obligación comprende también a los y las particulares; a quienes se les respetarán los derechos y garantías que esta Constitución reconoce* 1622

C. 1961, art. 160

Concordancias: art. 196

Potestad investigativa y funcionamiento de los órganos públicos

Artículo 224. El ejercicio de la facultad de investigación no afecta las atribuciones de los demás poderes públicos. Los jueces o juezas estarán obligados u obligadas a evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión de la Asamblea Nacional o de sus Comisiones.

C. 1961, art. 161

Capítulo II***Del Poder Ejecutivo Nacional******Sección primera:******Del Presidente o Presidenta de la República******Órganos del Poder Ejecutivo***

Artículo 225. El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, los Ministros o Ministras y demás funcionarios o funcionarias que determinen esta Constitución y la ley.

C. 1961, art. 181

Jefe de Estado y del Ejecutivo Nacional

Artículo 226. El Presidente o Presidenta de la República es el Jefe o Jefa del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del Gobierno.

C. 1961, art. 181

Condiciones de elegibilidad del Presidente de la República

Artículo 227. Para ser elegido Presidente de la República o elegida Presidenta de la República se requiere ser venezolano o venezolana por nacimiento, no poseer otra nacionalidad, ser mayor de treinta años, de estado seglar y no estar sometido o sometida a condena mediante sentencia definitivamente firme y cumplir con los demás requisitos establecidos en esta Constitución.

C. 1961, art. 182

Concordancias: art. 41

* En la publicación de 30-12-1999 esta frase estaba redactada así: "Esta obligación comprende también a los particulares; quedando a salvo los derechos y garantías que esta Constitución consagra"; cambiándose sustancialmente en la publicación de 24-03-2000.

1622 Ley Sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios y Funcionarias Públicos y los o las Particulares ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones (Ley N° 30), G.O. N° 37.252 de 02-08-2001.

Elección del Presidente de la República

Artículo 228. La elección del Presidente o Presidenta de la República se hará por votación universal, directa y secreta, en conformidad con la ley. Se proclamará electo o electa el candidato o la candidata que hubiere obtenido la mayoría de votos válidos.

C. 1961, art. 183

Inelegibilidad para Presidente de la República

Artículo 229. No podrá ser elegido Presidente o elegida Presidenta de la República quien esté en ejercicio del cargo de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, Ministro o Ministra, Gobernador o Gobernadora o Alcalde o Alcaldesa, en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección.

C. 1961, art. 184

Período presidencial

Artículo 230. El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período*.

C. 1961, art. 135

Toma de posesión del cargo

Artículo 231. El candidato elegido o candidata elegida tomará posesión del cargo de Presidente o Presidenta de la República el diez de enero del primer año de su período constitucional, mediante juramento ante la Asamblea Nacional. Si por cualquier motivo sobrevenido el Presidente o Presidenta de la República no pudiese tomar posesión ante la Asamblea Nacional, lo hará ante el Tribunal Supremo de Justicia.

C. 1961, art. 186

Responsabilidad del Presidente

Artículo 232. El Presidente o Presidenta de la República es responsable de sus actos y del cumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo.

Está obligado u obligada a procurar la garantía de los derechos y libertades de los venezolanos y venezolanas, así como la independencia, integridad, soberanía del territorio y defensa de la República. La declaración de los estados de excepción no modifica el principio de su responsabilidad, ni la del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, ni la de los Ministros o Ministras, de conformidad con esta Constitución y con la ley.

C. 1961, art. 192

Concordancias: arts. 139, 339

Faltas absolutas del Presidente de la República

Artículo 233. Serán faltas absolutas del Presidente o Presidenta de la República: su muerte, su renuncia, o su destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia; su incapacidad física o mental permanente certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional; el abandono del cargo, declarado como tal** por la Asamblea Nacional, así como la revocación*** popular de su mandato.

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase "para un nuevo período" se había utilizado la frase "para un período adicional".

** En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase "como tal" se había utilizado la palabra "éste".

*** En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra "revocación" se había utilizado la palabra "revocatoria".

Cuando se produzca la falta absoluta del Presidente electo o Presidenta electa antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional.

Si la falta absoluta del Presidente o la Presidenta de la República se produce durante los primeros cuatro años del período constitucional, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva.

En los casos anteriores, el nuevo Presidente o Presidenta completará el período constitucional correspondiente.

Si la falta absoluta se produce durante los últimos dos años del período constitucional, el Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva asumirá la Presidencia de la República hasta completar dicho período***.

C. 1961, art. 187

Concordancias: arts. 72, 266

Faltas temporales del Presidente de la República

Artículo 234. Las faltas temporales del Presidente o Presidenta de la República serán suplidas por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva hasta**** por noventa días, prorrogables por decisión de la Asamblea Nacional hasta***** por noventa días más.

Si una falta temporal se prolonga por más de noventa días consecutivos, la Asamblea Nacional decidirá por mayoría de sus integrantes si debe considerarse que hay falta absoluta.

C. 1961, art. 188

Concordancias: art. 239

Autorización parlamentaria para la ausencia del territorio nacional

Artículo 235. La ausencia del territorio nacional por parte del Presidente o Presidenta de la República requiere autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, cuando se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos.

C. 1961, art. 187

Concordancias: arts. 187, 196

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra "Si" se había utilizado la frase "Cuando se produzca". En consecuencia, en ese mismo párrafo se agregó la frase "se produce" después de "Presidente de la República".

** En la publicación de 24-03-2000 se agregó la palabra "secreta", la cual no estaba en la publicación de 30-12-2000.

*** En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase "dicho período" se había utilizado la frase "el mismo".

**** En la publicación de 24-03-2000 se agregó la palabra "hasta", la cual no estaba en la publicación de 30-12-1999.

***** La palabra "hasta" fue agregada en la publicación de 24-03-2000

Sección segunda:
De las atribuciones del Presidente o Presidenta de la República

**Atribuciones y obligaciones del
Presidente de la República**

Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir esta Constitución y la ley.

Gobierno

2. Dirigir la acción del Gobierno.

Nombramiento de funcionarios

3. Nombrar y remover al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, nombrar y remover los Ministros o Ministras.

Relaciones Exteriores

4. Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales.

Fuerza Armada Nacional

5. Dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ella y fijar su contingente.
6. Ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos o nombrarlas para los cargos que les son privativos.

Estados de Excepción y restricción de garantías

7. Declarar los estados de excepción y decretar la restricción de garantías en los casos previstos en esta Constitución.

Delegación Legislativa

8. Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley.

Sesiones extraordinarias de la Asamblea Nacional

9. Convocar la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias.

Potestad reglamentaria

10. Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón.

Administración de la Hacienda Pública Nacional

11. Administrar la Hacienda Pública Nacional.
12. Negociar los empréstitos nacionales.
13. Decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada¹⁶²³.

Contratos de interés nacional

14. Celebrar los contratos de interés nacional conforme a esta Constitución y a la ley.

1623 Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, G.O. N° 37.606 de 09-01-2003.

Nombramiento y remoción de funcionarios

15. Designar, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, al Procurador o Procuradora General de la República y a los jefes o jefas de las misiones diplomáticas permanentes.
16. Nombrar y remover a aquellos funcionarios o aquellas funcionarias cuya designación le atribuyen esta Constitución y la ley.

Mensajes presidenciales

17. Dirigir a la Asamblea Nacional, personalmente o por intermedio del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, informes o mensajes especiales.

Plan de desarrollo

18. Formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional.

Indultos presidenciales

19. Conceder indultos.

Organización Ministerial

20. Fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica¹⁶²⁴.

Disolución de la Asamblea Nacional

21. Disolver la Asamblea Nacional en el supuesto establecido en esta Constitución.

Convocatoria a Referendos

22. Convocar referendos en los casos previstos en esta Constitución.

Consejo de Defensa de la Nación

23. Convocar y presidir el Consejo de Defensa de la Nación.
24. Las demás que le señalen esta Constitución y la ley.

El Presidente o Presidenta de la República ejercerá en Consejo de Ministros las atribuciones señaladas en los numerales 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22 y las que le atribuya la ley para ser ejercidas en igual forma.

Los actos del Presidente o Presidenta de la República, con excepción de los señalados en los ordinales 3 y 5, serán refrendados para su validez por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y el Ministro o Ministra o Ministros o Ministras respectivos.

C. 1961, art. 190

Concordancias: arts. 71, 150, 152, 154, 187, 203, 220, 238, 240, 248, 249, 312, 314, 323, 328, Disposición Transitoria Cuarta

Mensaje anual del Presidente ante la Asamblea Nacional

Artículo 237. Dentro de los diez primeros días siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional, en sesiones ordinarias, el Presidente o Presidenta de la República presentará, cada año, personalmente a la Asamblea un mensaje en que dará cuenta de

1624 Ley Orgánica de la Administración Pública (Ley N° 40), G.O. N° 37.305 del 17 de octubre de 2001; Decreto N° 1475 de 17-10-2001 sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central, G.O. N° 37.305 de 17-10-2/1

los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior.

C. 1961, art. 191

Sección tercera:
del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva

Carácter y condiciones del Vicepresidente Ejecutivo

Artículo 238. El Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva es órgano directo y colaborador inmediato del Presidente o Presidenta de la República en su condición de Jefe o jefa del Ejecutivo Nacional.

El Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva reunirá las mismas condiciones exigidas para ser Presidente o Presidenta de la República, y no podrá tener ningún parentesco de consanguinidad ni de afinidad con éste.

Atribuciones del Vicepresidente

Artículo 239. Son atribuciones del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva:

1. Colaborar con el Presidente o Presidenta de la República en la dirección de la acción del Gobierno.
2. Coordinar la Administración Pública Nacional de conformidad con las instrucciones del Presidente o Presidenta de la República.
3. Proponer al Presidente o Presidenta de la República el nombramiento y la remoción de los Ministros o Ministras.
4. Presidir, previa autorización del Presidente o Presidenta de la República, el Consejo de Ministros.
5. Coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con la Asamblea Nacional.
6. Presidir el Consejo Federal de Gobierno.
7. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios o funcionarias nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad.
8. Suplir las faltas temporales del Presidente o Presidenta de la República.
9. Ejercer las atribuciones que le delegue el Presidente o Presidenta de la República.
10. Las demás que le señalen esta Constitución y la ley.

Concordancias: arts. 185, 234, 242, 252

Moción de censura al Vicepresidente

Artículo 240. La aprobación de una moción de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, por una votación no menor de las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. El funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al cargo de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, o de Ministro o Ministra por el resto del período presidencial.

Remoción del Vicepresidente y disolución de la Asamblea Nacional

La remoción del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente o Presidenta de la República para disolver la Asamblea Nacional. El decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución.

La Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su período constitucional.

Concordancias: art. 187

Responsabilidad del Vicepresidente

Artículo 241. El Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva es responsable de sus actos, de conformidad con esta Constitución y con la ley.

Concordancias: art. 139

Sección cuarta:

De los Ministros o Ministras y del Consejo de Ministros

Carácter de los Ministros e integración del Consejo de ministros

Artículo 242. Los Ministros o Ministras son órganos directos del Presidente o Presidenta de la República, y reunidos o reunidas conjuntamente con este o ésta y con el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, integran el Consejo de Ministros.

Presidencia del Consejo de ministros

El Presidente o Presidenta de la República presidirá las reuniones del Consejo de Ministros, pero podrá autorizar al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva para que las presida cuando no pueda asistir a ellas. Las decisiones adoptadas deberán ser ratificadas por el Presidente o Presidenta de la República para su validez*.

Responsabilidad ejecutiva

De las decisiones del Consejo de Ministros son solidariamente responsables el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y los Ministros o Ministras que hubieren concurrido, salvo aquellos o aquellas que hayan hecho constar su voto adverso o negativo.

C. 1961, art. 193

Concordancias: arts. 139, 250

Ministros de Estado

Artículo 243. El Presidente o Presidenta de la República podrá nombrar Ministros o Ministras de Estado, los y las cuales, además de participar en el Consejo de Ministros, asesorarán al Presidente o Presidenta de la República y al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en los asuntos que le fueren asignados.

C. 1961, art. 194

Condiciones para ser Ministro

Artículo 244. Para ser Ministro o Ministra se requiere poseer la nacionalidad venezolana y ser mayor de veinticinco años, con las excepciones establecidas en esta Constitución.

Responsabilidad ministerial

Los Ministros o Ministras son responsables de sus actos de conformidad con esta Constitución y con la ley, y presentarán ante la Asamblea Nacional, dentro de los primeros sesenta días de cada año, una memoria razonada y suficiente sobre la gestión del despacho en el año inmediatamente anterior, de conformidad con la ley.

C. 1961, art. 195, 196

Concordancias: arts. 41, 139

* En la publicación de 30-12-1999, esta frase estaba redactada así: "Las decisiones tomadas deberán ser ratificadas por el Presidente o Presidenta de la República"; la frase "para su validez" se agregó en la publicación de 24-03-2000.

***Derechos de palabra de los ministros
en la Asamblea Nacional***

Artículo 245. Los Ministros o Ministras tienen derecho de palabra en la Asamblea Nacional y en sus Comisiones. Podrán tomar parte en los debates de la Asamblea Nacional, sin derecho al voto.

C. 1961, art. 199

Concordancias: art. 211

Moción de censura a los Ministros y su remoción

Artículo 246. La aprobación de una moción de censura a un Ministro o Ministra por una votación no menor de las tres quintas partes de los o las integrantes presentes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. El funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al cargo de Ministro o Ministra, ni de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva por el resto del período presidencial.

C. 1961, art. 153

Concordancias: art. 187

Sección quinta:

De la Procuraduría General de la República

Procuraduría General de la República. Misión

Artículo 247. La Procuraduría General de la República asesora, defiende y representa judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, y será consultada para la aprobación de los contratos de interés público nacional.

La ley orgánica determinará su organización, competencia y funcionamiento¹⁶²⁵.

C. 1961, art. 202

Órganos de la Procuraduría General de la República

Artículo 248. La Procuraduría General de la República estará a cargo y bajo la dirección del Procurador o Procuradora General de la República, con la colaboración de los demás funcionarios o funcionarias que determine su ley orgánica.

C. 1961, art. 200

Condiciones para ser Procurador General de la República

Artículo 249. El Procurador o Procuradora General de la República reunirá las mismas condiciones exigidas para ser magistrado o magistrada del Tribunal Supremo de Justicia. Será nombrado o nombrada por el Presidente o Presidenta de la República con la autorización de la Asamblea Nacional.

C. 1961, art. 201

Concordancias: arts. 187, 263

Asistencia del Procurador al Consejo de Ministros

Artículo 250. El Procurador o Procuradora General de la República asistirá, con derecho a voz, a las reuniones del Consejo de Ministros.

C. 1961, art. 203

Concordancias: art. 242

1625 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Decreto-Ley N° 1.556), *G.O.* N° 5.554 Extraordinario de 13-11-2001.

**Sección sexta:
del Consejo de Estado**

Carácter del Consejo de Estado

Artículo 251. El Consejo de Estado es el órgano superior de consulta del Gobierno y de la Administración Pública Nacional. Será de su competencia recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos a los que el Presidente o Presidenta de la República reconozca de especial trascendencia y requieran de su opinión.

La ley respectiva determinará sus funciones y atribuciones.

Composición del Consejo de Estado

Artículo 252. El Consejo de Estado lo preside el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y estará conformado, además, por cinco personas designadas por el Presidente o Presidenta de la República; un o una representante designado o designada por la Asamblea Nacional; un o una representante designado o designada por el Tribunal Supremo de Justicia y un Gobernador designado o Gobernadora designada por el conjunto de mandatarios o mandatarias estatales.

**Capítulo III
del Poder Judicial y del Sistema de Justicia**

**Sección primera:
disposiciones generales**

Potestad de administrar justicia

Artículo 253. La potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos y ciudadanas y se imparte en nombre de la República por autoridad de la ley.

Competencia del Poder Judicial

Corresponde a los órganos del Poder Judicial conocer de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes, y ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias.

Composición del sistema judicial

El sistema de justicia está constituido por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los o las auxiliares y funcionarios o funcionarias de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos o ciudadanas que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados o abogadas autorizadas para el ejercicio¹⁶²⁶.

C. 1961, art. 204

Concordancias: art. 26, 252, 284, Disposición Transitoria Cuarta

Autonomía del Poder Judicial y gratuidad de la justicia

Artículo 254. El Poder Judicial es independiente y el Tribunal Supremo de Justicia gozará de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará al sistema de justicia una partida anual

1626 *Ley Orgánica del Poder Judicial.* (G.O. N° Extra. 5.262 de 11-09-1998) (Derogó los artículos 81 al 85 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público; *Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura.* (G.O. N° 36.534 de 08-09-1998).

variable, no menor del dos por ciento del presupuesto ordinario nacional, para su efectivo funcionamiento, el cual no podrá ser reducido o modificado sin autorización previa de la Asamblea Nacional. El Poder Judicial no está facultado para establecer tasas, aranceles, ni exigir pago alguno por sus servicios.

Concordancias: art. 26

Carrera judicial

Artículo 255. El ingreso a la carrera judicial y el ascenso de los jueces o juezas se hará por concursos de oposición públicos que aseguren la idoneidad y excelencia de los o las participantes y serán seleccionados o seleccionadas por los jurados de los circuitos judiciales, en la forma y condiciones que establezca la ley. El nombramiento y juramento de los jueces o juezas corresponde al Tribunal Supremo de Justicia. La ley garantizará la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de los jueces o juezas. Los jueces o juezas sólo podrán ser removidos o removidas o suspendidos o suspendidas de sus cargos mediante los procedimientos expresamente previstos en la ley¹⁶²⁷.

Profesionalización de los jueces

La ley propenderá a la profesionalización de los jueces o juezas y las universidades colaborarán en este propósito, organizando en los estudios universitarios de Derecho la especialización judicial correspondiente.

Responsabilidad de los jueces

Los jueces o juezas son personalmente responsables, en los términos que determina la ley, por error, retardo u omisiones injustificados, por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por denegación, parcialidad y por los delitos de cohecho y prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones.

C. 1961, arts. 207, 208

Concordancias: art. 49

Imparcialidad e independencia de los jueces. Garantías

Artículo 256. Con la finalidad de garantizar la imparcialidad y la independencia en el ejercicio de sus funciones, los magistrados o las magistradas, los jueces o las juezas; los fiscales o las fiscales del Ministerio Público; y los defensores públicos o las defensoras públicas, desde la fecha de su nombramiento y hasta su egreso del cargo respectivo, no podrán, salvo el ejercicio del voto, llevar a cabo activismo político partidista, gremial, sindical o de índole semejante, ni realizar actividades privadas lucrativas incompatibles con su función, ni por sí ni por interpósita* persona, ni ejercer ninguna otra función pública a excepción de actividades educativas.

Prohibición de asociación de jueces

Los jueces o las juezas no podrán asociarse entre sí.

C. 1961, art. 205

Concordancias: art. 52

Justicia y proceso

Artículo 257. El proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia. Las leyes procesales establecerán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y adoptarán un procedimiento breve, oral y público. No se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales.

Concordancias: art. 26

1627 *Ley de Carrera Judicial.* (G.O. N° Extra. 5.262 de 11-09-1998).

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra "interpósita" se había utilizado la palabra "interpuesta".

Justicia de paz

Artículo 258. La ley organizará la justicia de paz en las comunidades. Los jueces o juezas de paz serán elegidos o elegidas por votación universal, directa y secreta, conforme a la ley¹⁶²⁸.

La ley promoverá el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualesquiera otros medios alternativos para la solución de conflictos¹⁶²⁹.

Concordancias: art. 178

Jurisdicción contencioso-administrativa

Artículo 259. La jurisdicción contenciosoadministrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contenciosoadministrativa 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; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa¹⁶³⁰.

C. 1961, art. 206

Concordancias: arts. 168, 266

Justicia en los ámbitos indígenas

Artículo 260. Las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público. La ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

Concordancias: art. 119

Jurisdicción penal militar

Artículo 261. La jurisdicción penal militar es parte integrante del Poder Judicial, y sus jueces o juezas serán seleccionados o seleccionadas por concurso. Su ámbito de competencia, organización y modalidades de funcionamiento se regirán por el sistema acusatorio y de acuerdo con lo previsto en el Código Orgánico de Justicia Militar. La comisión de delitos comunes, violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, serán juzgados por los tribunales ordinarios. La competencia de los tribunales militares se limita a delitos de naturaleza militar.

La ley regulará lo relativo a las jurisdicciones especiales y a la competencia, organización y funcionamiento de los tribunales en cuanto no esté previsto en esta Constitución¹⁶³¹.

Concordancias: art. 29

1628 *Ley Orgánica de la Justicia de Paz,* (G.O. N° 4.817 Extra de 21-12-1994).

1629 *Ley de Arbitraje Comercial* (G.O. N° 36.430 de 07-04-1998).

1630 *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.* (G.O. N° Extra. 1.893 de 03-07-1976). Por sentencia de 11-08-1993 la CSJ decidió reducir a la mitad todos los términos a que se refiere la Sección Segunda del Capítulo II del Título V. (G.O. N° 32.900 de 01-06-1984).

1631 *Código de Justicia Militar,* arts. 1-21 (G.O. N° Extra.5.263 de 17-09-1998).

Sección segunda:
Del Tribunal Supremo de Justicia

Salas del Tribunal Supremo de Justicia

Artículo 262. El Tribunal Supremo de Justicia funcionará en Sala Plena y en las Salas Constitucional, Politicoadministrativa, Electoral, de Casación Civil, de Casación Penal y de Casación Social, cuyas integraciones y competencias serán determinadas por su ley orgánica.¹⁶³²

La Sala Social comprenderá lo referente a la casación agraria, laboral y de menores.

C. 1961, art. 212

Concordancias: arts. 297, 336

**Condiciones para ser magistrado del
Tribunal Supremo de Justicia**

Artículo 263. Para ser magistrado o magistrada del Tribunal Supremo de Justicia se requiere:

1. Tener la nacionalidad venezolana por nacimiento, y no poseer otra nacionalidad*.
2. Ser ciudadano o ciudadana de reconocida honorabilidad.
3. Ser jurista de reconocida competencia, gozar de buena reputación, haber ejercido la abogacía durante un mínimo de quince años y tener título universitario de posgrado en materia jurídica; o haber sido profesor universitario o profesora universitaria en ciencia jurídica durante un mínimo de quince años y tener la categoría de profesor o profesora titular; o ser o haber sido juez o jueza superior en la especialidad correspondiente a la Sala para la cual se postula, con un mínimo de quince años en el ejercicio de la carrera judicial, y reconocido prestigio en el desempeño de sus funciones.
4. Cualesquiera otros requisitos establecidos por la ley.

C. 1961, art. 213

Concordancias: art. 41

**Período de los Magistrados del
Tribunal Supremo de Justicia**

Artículo 264. Los magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidos o elegidas por un único período de doce años. La ley determinará el procedimiento de elección. En todo caso, podrán postularse candidatos o candidatas ante el Comité de Postulaciones Judiciales, por iniciativa propia o por organizaciones vinculadas con la actividad jurídica. El Comité, oída la opinión de la comunidad, efectuará una preselección para su presentación al Poder Ciudadano, el cual efectuará una segunda preselección que será presentada a la Asamblea Nacional, la cual hará la selección definitiva.

Los ciudadanos y ciudadanas podrán ejercer fundadamente objeciones a cualquiera de los postulados o postuladas ante el Comité de Postulaciones Judiciales o ante la Asamblea Nacional.

C. 1961, art. 214

Concordancias: art. 273

1632 *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.* (G.O. N° Extra. 1.893 de 03-07-1976). Por sentencia de la CSJ de 19-07-1984 se declaró la nulidad del artículo 152 (ver G.O. Extra 3.479 de 11-12-1984).

* La frase "y no poseer otra nacionalidad" fue agregada en la publicación de 24-03-2000.

**Remoción de los Magistrados del
Tribunal Supremo de Justicia**

Artículo 265. Los magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia podrán ser removidos o removidas por la Asamblea Nacional mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes, previa audiencia concedida al interesado o interesada, en caso de faltas graves ya calificadas por el Poder Ciudadano, en los términos que la ley establezca.

Concordancias: arts. 187, 274

Competencias del Tribunal Supremo de Justicia

Artículo 266. Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia:

Jurisdicción Constitucional

1. Ejercer la jurisdicción constitucional conforme al Título VIII de esta Constitución.

Enjuiciamiento del Presidente de la República

2. Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente o Presidenta de la República o quien haga sus veces y, en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa previa autorización de la Asamblea Nacional, hasta sentencia definitiva.

Enjuiciamiento de otros altos funcionarios públicos

3. Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva*, de los o las integrantes de la Asamblea Nacional o del propio Tribunal Supremo de Justicia, de los Ministros o Ministras, del Procurador o Procuradora General, del Fiscal o la Fiscal General, del Contralor o Contralora General de la República, del Defensor o Defensora del Pueblo, los Gobernadores o Gobernadoras, oficiales, generales y almirantes de la Fuerza Armada Nacional** y de los jefes o jefas de misiones diplomáticas de la República y, en caso afirmativo, remitir los autos al Fiscal o la Fiscal General de la República o a quien haga sus veces, si fuere el caso; y si el delito fuere común, continuará conociendo de la causa hasta la sentencia definitiva.

Decisión sobre controversias administrativas

4. Dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro tribunal.

* En la publicación de 30-12-1999 se había utilizado la frase “Vicepresidente o Vicepresidenta de la República”.

** En la publicación de 30-12-1999, la frase “oficiales, generales y almirantes de la Fuerza Armada Nacional” estaba redactada así: “oficiales u oficialas generales y almirantes de la Fuerza Armada nacional”. La eliminación de la incorrección gramatical de “oficialas generales” y la inclusión de una coma después de “oficiales”, se configuraría como una modificación sustancial que podría pretenderse que habría cambiado el ámbito del privilegio del antejuicio de mérito, pues además de a los “generales” podría pretenderse que también correspondería a los “oficiales” en general.

***Contencioso-administrativo de los
actos administrativos nacionales***

5. Declarar la nulidad total o parcial de los reglamentos y demás actos administrativos generales o individuales del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente.

Contencioso de interpretación

6. Conocer de los recursos de interpretación sobre el contenido y alcance de los textos legales, en los términos contemplados en la ley.

Conflictos de competencia

7. Decidir los conflictos de competencia entre tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando no exista otro tribunal superior o común a ellos en el orden jerárquico.

Recurso de casación

8. Conocer del recurso de casación.
9. Las demás que establezca la ley.

La atribución señalada en el numeral 1 será ejercida por la Sala Constitucional; las señaladas en los numerales 2 y 3, en Sala Plena; y las contenidas en los numerales 4 y 5, en Sala Politicoadministrativa. Las demás atribuciones serán ejercidas por las diversas Salas conforme a lo previsto en esta Constitución y en la ley.

C. 1961, art. 215, 216

Concordancias: arts. 200, 233, 259, 279, 296, 297

Sección tercera:

Del gobierno y de la administración del Poder Judicial

Administración del Poder Judicial

Artículo 267. Corresponde al Tribunal Supremo de Justicia la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las Defensorías Públicas. Igualmente, le corresponde la elaboración y ejecución de su propio presupuesto y del presupuesto del Poder Judicial.

Jurisdicción Disciplinaria Judicial

La jurisdicción disciplinaria judicial estará a cargo de los tribunales disciplinarios que determine la ley.

Procedimiento disciplinario

El régimen disciplinario de los magistrados o magistradas y jueces o juezas estará fundamentado en el Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, que dictará la Asamblea Nacional. El procedimiento disciplinario será público, oral y breve, conforme al debido proceso, en los términos y condiciones que establezca la ley.

Dirección Ejecutiva de la Magistratura

Para el ejercicio de estas atribuciones, el Tribunal Supremo en pleno creará una Dirección Ejecutiva de la Magistratura, con sus oficinas regionales.

C. 1961, art. 217

Servicio de defensa pública

Artículo 268. La ley establecerá la autonomía y organización, funcionamiento, disciplina e idoneidad del servicio de defensa pública, con el objeto de asegurar la eficacia del servicio y de garantizar los beneficios de la carrera del defensor o defensora.

Concordancias: Disposición Transitoria Cuarta

Organización judicial

Artículo 269. La ley regulará la organización de circuitos judiciales, así como la creación y competencias de tribunales y cortes regionales a fin de promover la descentralización administrativa y jurisdiccional del Poder Judicial.

Comité de Postulaciones Judiciales

Artículo 270. El Comité de Postulaciones Judiciales es un órgano asesor del Poder Judicial para la selección de los candidatos o candidatas a magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia. Igualmente, asesorará a los colegios electorales judiciales para la elección de los jueces o juezas de la jurisdicción disciplinaria. El Comité de Postulaciones Judiciales estará integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley.

Extradición de extranjeros

Artículo 271. En ningún caso podrá ser negada la extradición de los extranjeros o extranjeras responsables de los delitos de deslegitimación de capitales, drogas, delincuencia organizada internacional, hechos contra el patrimonio público de otros Estados y contra los derechos humanos.

Acciones judiciales por delitos contra derechos humanos o narcotráfico

No prescribirán las acciones judiciales dirigidas a sancionar los delitos contra los derechos humanos, o contra el patrimonio público o el tráfico de estupefacientes. Asimismo, previa decisión judicial, serán confiscados los bienes provenientes de las actividades relacionadas con los delitos* contra el patrimonio público o con el tráfico de estupefacientes.

Procedimiento judicial

El procedimiento referente a los delitos mencionados será público, oral y breve, respetándose el debido proceso, estando facultada la autoridad judicial competente para dictar las medidas cautelares preventivas necesarias contra bienes propiedad del imputado o de sus interpósitas** personas, a los fines de garantizar su eventual responsabilidad civil.

Concordancias: arts. 29, 69, 116

Principios del sistema penitenciario

Artículo 272. El Estado garantizará un sistema penitenciario que asegure la rehabilitación del interno o interna y el respeto a sus derechos humanos. Para ello, los establecimientos penitenciarios contarán con espacios para el trabajo, el estudio, el deporte y la recreación; funcionarán bajo la dirección de penitenciaristas profesionales con credenciales académicas universitarias y se regirán por una administración descentralizada, a cargo de los gobiernos estatales o municipales, pudiendo ser sometidos a

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase "con los delitos contra el patrimonio público o con el tráfico de estupefacientes" se había utilizado la frase "con tales delitos".

** En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra "interpósita" se había utilizado la palabra "interpuesta".

modalidades de privatización. En general, se preferirá en ellos el régimen abierto y el carácter de colonias agrícolas penitenciarias. En todo caso, las fórmulas de cumplimiento de penas no privativas de la libertad se aplicarán con preferencia a las medidas de naturaleza reclusoria. El Estado creará las instituciones indispensables para la asistencia pospenitenciaria que posibilite la reinserción social del exinterno o exinterna y propiciará la creación de un ente penitenciario con carácter autónomo y con personal exclusivamente técnico¹⁶³³.

Concordancias: arts. 44

Capítulo IV **Del Poder Ciudadano**

Sección primera: **disposiciones generales**

Consejo Moral Republicano

Artículo 273. El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General y el Contralor o Contralora General de la República.

Órganos del Poder Ciudadano

Los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, uno o una de cuyos o cuyas titulares será designado o designada por el Consejo Moral Republicano como su Presidente o Presidenta por períodos de un año, pudiendo ser reelegido o reelegida.

Autonomía del Poder Ciudadano

El Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable.

Su organización y funcionamiento se establecerá en ley orgánica¹⁶³⁴.

Concordancias: art. 264, Disposiciones Transitorias Cuarta y Novena

Misión del Poder Ciudadano

Artículo 274. Los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo, de conformidad con esta Constitución y con la ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado; e, igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo.

Advertencias formuladas por el **Consejo Moral Republicano**

Artículo 275. Los o las representantes del Consejo Moral Republicano formularán a las autoridades, funcionarios o funcionarias de la Administración Pública, las advertencias sobre las faltas en el cumplimiento de sus obligaciones legales. De no

1633 Ley de Régimen Penitenciario, G.O. N° 36.975 de 19-06-2000.

1634 Ley Orgánica del Poder Ciudadano (Ley N° 47), G.O. N° 37.310 de 25-10-2001.

acatarse estas advertencias, el Consejo Moral Republicano podrá imponer las sanciones establecidas en la ley. En caso de contumacia, el Presidente o Presidenta del Consejo Moral Republicano presentará un informe al órgano o dependencia al cual esté adscrito o adscrita el funcionario público o funcionaria pública, para que esa instancia tome los correctivos de acuerdo con el caso, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar de conformidad con la ley.

Informe ante la Asamblea Nacional

Artículo 276. El Presidente o Presidenta del Consejo Moral Republicano y los o las titulares de los órganos del Poder Ciudadano presentarán un informe anual ante la Asamblea Nacional en sesión plenaria. Así mismo, presentarán los informes para que en cualquier momento les sean solicitados por la Asamblea Nacional.

Tanto los informes ordinarios como los extraordinarios se publicarán.

Obligación de colaboración de los funcionarios públicos

Artículo 277. Todos los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública están obligados u obligadas, bajo las sanciones que establezcan la ley, a colaborar con carácter preferente y urgente con los o las representantes del Consejo Moral Republicano en sus investigaciones. Éste podrá solicitarles las declaraciones y documentos que consideren necesarios para el desarrollo de sus funciones, incluidos aquellos que hayan sido clasificados o catalogados con carácter confidencial o secreto de acuerdo con la ley. En todo caso, el Poder Ciudadano sólo podrá suministrar la información contenida en documentos confidenciales o secretos mediante los procedimientos que establezca la ley.

Promoción de las virtudes cívicas y democráticas

Artículo 278. El Consejo Moral Republicano promoverá todas aquellas actividades pedagógicas dirigidas al conocimiento y estudio de esta Constitución, al amor a la patria, a las virtudes cívicas y democráticas, a los valores trascendentales de la República y a la observancia y respeto de los derechos humanos.

Comité de Evaluación de Postulaciones

Artículo 279. El Consejo Moral Republicano convocará un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, el cual estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad; adelantará un proceso público de cuyo resultado se obtendrá una terna por cada órgano del Poder Ciudadano, la cual será sometida a la consideración de la Asamblea Nacional. Esta, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, escogerá en un lapso no mayor de treinta días continuos, al o a la titular del órgano del Poder Ciudadano que esté en consideración. Si concluido este lapso no hay acuerdo en la Asamblea Nacional, el Poder Electoral someterá la terna a consulta popular.

Designación de los titulares de los órganos del Poder Ciudadano

En caso de no haber sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional procederá, dentro del plazo que determine la ley, a la designación del titular o la titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente.

Remoción de los órganos del Poder Ciudadano

Los o las integrantes del Poder Ciudadano serán removidos o removidas por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo con lo establecido en la ley.

Concordancias: art. 71, 187

**Sección segunda:
De la Defensoría del Pueblo**

Defensoría del Pueblo. Misión

Artículo 280. La Defensoría del Pueblo tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en esta Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos o difusos de los ciudadanos y ciudadanas.

Condiciones para ser Defensor del Pueblo

La Defensoría del Pueblo actuará bajo la dirección y responsabilidad del Defensor o Defensora del Pueblo, quien será designado o designada por un único período de siete años.

Para ser Defensor o Defensora del Pueblo se requiere ser venezolano o venezolana por nacimiento y sin otra nacionalidad*, mayor de treinta años, con manifiesta y demostrada competencia en materia de derechos humanos y cumplir con las exigencias de honorabilidad, ética y moral que establezca la ley. Las faltas absolutas o temporales del Defensor o Defensora del Pueblo serán cubiertas de acuerdo con lo dispuesto en la ley.

Concordancias: art. 26, 41

Atribuciones del Defensor del Pueblo

Artículo 281. Son atribuciones del Defensor o Defensora del Pueblo:

Respeto de los derechos humanos

1. Velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos** en esta Constitución y en los tratados, convenios y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República, investigando de oficio o a instancia de parte las denuncias que lleguen a su conocimiento.

Funcionamiento de los servicios públicos

2. Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos o difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a las personas*** de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo del funcionamiento de los servicios públicos.

Acciones judiciales

3. Interponer las acciones de inconstitucionalidad, amparo, hábeas corpus, hábeas data y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones señaladas en los numerales anteriores, cuando fuere procedente de conformidad con la ley.

* La frase "por nacimiento y sin otra nacionalidad" se agregó en la publicación de 24-03-2000

** En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra "reconocidos" se había utilizado la palabra "consagrados".

*** En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra "personas" se había utilizado la palabra "administrados".

Instar al Fiscal General de la República

4. Instar al Fiscal o a la Fiscal General de la República para que intente las acciones o recursos a que hubiere lugar contra los funcionarios públicos o funcionarias públicas, responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos.

Solicitud de adopción de decisiones

5. Solicitar al Consejo Moral Republicano que adopte las medidas a que hubiere lugar respecto a los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos.

Correctivos y sanciones

6. Solicitar ante el órgano competente la aplicación de los correctivos y las sanciones a que hubiere lugar por la violación de los derechos del público consumidor y usuario, de conformidad con la ley.

Proyectos e iniciativas

7. Presentar ante los órganos legislativos municipales, estatales o nacionales, proyectos de ley u otras iniciativas para la protección progresiva de los derechos humanos.

Derechos de los pueblos indígenas

8. Velar por los derechos de los pueblos indígenas y ejercer las acciones necesarias para su garantía y efectiva protección.

Inspección de oficinas públicas

9. Visitar e inspeccionar las dependencias y establecimientos de los órganos del Estado, a fin de garantizar la protección de los derechos humanos.

Recomendaciones y observaciones

10. Formular ante los órganos correspondientes las recomendaciones y observaciones necesarias para la eficaz^{**} protección de los derechos humanos, en virtud de^{***} lo cual desarrollará mecanismos de comunicación permanente con órganos públicos o privados, nacionales e internacionales, de protección y defensa de los derechos humanos.

Difusión de los derechos

11. Promover y ejecutar políticas para la difusión y efectiva protección de los derechos humanos.
12. Las demás que establezcan esta Constitución y la ley.

C. 1961, art. 220

Concordancias: arts. 26, 27, 28, 140, 260, 336

Inmunidad

Artículo 282. El Defensor o Defensora del Pueblo gozará de inmunidad en el ejercicio de sus funciones y, por lo tanto, no podrá ser perseguido o perseguida, detenido o detenida, ni enjuiciado o enjuiciada por actos relacionados con el ejercicio de sus

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase “garantizar la protección de” se había utilizado la frase “prevenir o proteger”.

** En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra “eficaz” se había utilizado la palabra “mejor”.

*** En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase “en virtud de” se había utilizado la palabra “para”.

funciones. En cualquier caso conocerá de manera privativa el Tribunal Supremo de Justicia.

***Defensoría del Pueblo en el ámbito municipal,
estadal y nacional***

Artículo 283. La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo en los ámbitos municipal, estadal, nacional y especial. Su actividad se regirá por los principios de gratuidad, accesibilidad, celeridad, informalidad e impulso de oficio.

***Sección tercera:
Del Ministerio Público***

Condiciones para ser Fiscal General de la República

Artículo 284. El Ministerio Público estará bajo la dirección y responsabilidad del Fiscal o la Fiscal General de la República, quien ejercerá sus atribuciones directamente con el auxilio de los funcionarios o funcionarias que determine la ley¹⁶³⁵.

Para ser Fiscal General de la República se requieren las mismas condiciones de elegibilidad de los magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia. El Fiscal o la Fiscal General de la República será designado o designada para un período de siete años.

C. 1961, arts. 218, 219

Concordancias: art. 253, 263

Atribuciones del Ministerio Público

Artículo 285. Son atribuciones del Ministerio Público:

Procesos judiciales y derechos humanos

1. Garantizar en los procesos judiciales el respeto a los derechos y garantías constitucionales, así como a los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por la República.

Administración de justicia y debido proceso

2. Garantizar la celeridad y buena marcha de la administración de justicia, el juicio previo y el debido proceso.

Investigaciones penales

3. Ordenar y dirigir la investigación penal de la perpetración de los hechos punibles para hacer constar su comisión con todas las circunstancias que puedan influir en la calificación y responsabilidad de los autores o las autoras y demás participantes, así como el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración.

Ejercicio de la acción penal

4. Ejercer en nombre del Estado la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesaria instancia de parte, salvo las excepciones establecidas en la ley.

***Acciones para la responsabilidad
de los funcionarios públicos***

5. Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubie-

1635 *Ley Orgánica del Ministerio Público (G.O. N° Extra. 5.262 de 11-09-1998).*

ren incurrido los funcionarios o funcionarias del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones.

6. Las demás que establezcan* esta Constitución y la ley.

Estas atribuciones no menoscaban el ejercicio de los derechos y acciones que corresponden a los o las particulares o a otros funcionarios o funcionarias de acuerdo con esta Constitución y la ley.

C. 1961, art. 220

Concordancias: art. 139

Organización del Ministerio Público a nivel municipal, estatal y nacional

Artículo 286. La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento del Ministerio Público en los ámbitos municipal, estatal y nacional y proveerá lo conducente para asegurar la idoneidad, probidad y estabilidad de los fiscales o las fiscalas del Ministerio Público. Asimismo, establecerá las normas para garantizar un sistema de carrera para el ejercicio de su función.

**Sección cuarta:
de la Contraloría General de la República**

Contraloría General de la República. Misión

Artículo 287. La Contraloría General de la República es el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa, y orienta su actuación a las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetas a su control¹⁶³⁶.

C. 1961, art. 234

Condiciones para ser Contralor General

Artículo 288. La Contraloría General de la República estará bajo la dirección y responsabilidad del Contralor o Contralora General de la República, quien debe ser venezolano o venezolana por nacimiento y sin otra nacionalidad*, mayor de treinta años y con probada aptitud y experiencia para el ejercicio del cargo.

El Contralor o Contralora General de la República será designado o designada para un período de siete años.

C. 1961, art. 237

Concordancias: art. 41

Atribuciones de la Contraloría

Artículo 289. Son atribuciones de la Contraloría General de la República:

Control fiscal

1. Ejercer el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como las operaciones relativas a los mismos, sin perjuicio

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra "establezcan" se había utilizado la frase "le atribuyan".

1636 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Ley N° 59), G.O. N° 37.347 de 17-12-2001

* En la publicación de 24-03-2000 se agregó la frase "por nacimiento y sin otra nacionalidad", la cual no estaba en la publicación de 30-12-1999.

de las facultades que se atribuyan a otros órganos, en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley.

Control del endeudamiento público

2. Controlar la deuda pública, sin perjuicio de las facultades que se atribuyan a otros órganos en el caso de los Estados y Municipios, de conformidad con la ley.

Investigaciones administrativas

3. Inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control; practicar fiscalizaciones, disponer el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público, así como dictar las medidas, imponer los reparos y aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley.

Instar al ejercicio de acciones

4. Instar al Fiscal o a la Fiscal de la República a que ejerzan las acciones judiciales a que hubiere lugar con motivo de las infracciones y delitos cometidos contra el patrimonio público y de los cuales tenga conocimiento en el ejercicio de sus atribuciones.

Control de gestión

5. Ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sujetos a su control, relacionadas con sus ingresos, gastos y bienes.
6. Las demás que establezcan* esta Constitución y la ley.

Concordancias: art. 176

Organización y funcionamiento de la Contraloría

Artículo 290. La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y del sistema nacional de control fiscal¹⁶³⁷.

C. 1961, art. 234

Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional

Artículo 291. La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional es parte integrante del sistema nacional de control. Tendrá a su cargo la vigilancia, control y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos afectos a la Fuerza Armada Nacional y sus órganos adscritos, sin menoscabo del alcance y competencia de la Contraloría General de la República. Su organización y funcionamiento lo determinará la ley respectiva y estará bajo la dirección y responsabilidad del Contralor o Contralora General de la Fuerza Armada Nacional, quien será designado o designada mediante concurso de oposición.

Capítulo V

Del Poder Electoral

Órganos del Poder Electoral

Artículo 292. El Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector; y son organismos subordinados a éste, la Junta Electoral Nacional, la

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra “establezcan” se había utilizado la frase “le atribuyan”.

1637 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Ley N° 59), G.O. N° 37.347 de 17-12-2001

Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva¹⁶³⁸.

Concordancia: Disposiciones Transitorias Cuarta y Octava

Atribuciones del Poder Electoral

Artículo 293. El Poder Electoral tiene por funciones:

Potestad reglamentaria

1. Reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan.

Presupuesto

2. Formular su presupuesto, el cual tramitará directamente ante la Asamblea Nacional y administrará autónomamente.

Directivas sobre financiamiento

3. Dictar* directivas vinculantes en materia de financiamiento y publicidad políctoelectorales y aplicar sanciones cuando no sean acatadas.

Nulidad de elecciones

4. Declarar la nulidad total o parcial de las elecciones.

Procesos electorales

5. La organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos.

Elecciones de sindicatos, gremios y partidos

6. Organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley. Así mismo, podrán organizar procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de éstas, o por orden de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia. Las corporaciones, entidades y organizaciones aquí referidas cubrirán los costos de sus procesos eleccionarios.

Registro Civil y Electoral

7. Mantener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Civil y Electoral.

Registro de organizaciones políticas

8. Organizar la inscripción y registro de las organizaciones con fines políticos y velar porque éstas cumplan las disposiciones sobre su régimen establecidas en la Constitución y en la ley. En especial, decidirá sobre las solicitudes de constitución, renovación y cancelación de organizaciones con fines políticos, la determinación de sus autoridades legítimas y sus denominaciones provisionales, colores y símbolos.

Control del financiamiento político

9. Controlar, regular e investigar los fondos de financiamiento de las organizaciones con fines políticos.

1638 Ley Orgánica del Poder Electoral, G.O. N° 37.573 de 19-11-2002

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra "Dictar" se había utilizado la palabra "Emitir".

Principios del Poder Electoral

10. Las demás que determine la ley.

Los órganos del Poder Electoral garantizarán la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional.

Concordancias: arts. 63, 67, 95

Independencia y autonomía

Artículo 294. Los órganos del Poder Electoral se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios.

C. 1961, art. 113

Comité de Postulaciones Electorales

Artículo 295. El Comité de Postulaciones Electorales de candidatos o candidatas a integrantes del Consejo Nacional Electoral estará integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley.

Integración del Consejo Nacional Electoral

Artículo 296. El Consejo Nacional Electoral estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellos o ellas serán postulados o postuladas por la sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales y uno o una por el Poder Ciudadano.

Duración de las funciones

Los o las* integrantes postulados o postuladas por la sociedad civil tendrán seis suplentes en secuencia ordinal, y cada designado o designada por las universidades y el Poder Ciudadano tendrá dos suplentes, respectivamente. La Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, serán presididas cada una por un o una integrante postulado o postulada por la sociedad civil. Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral durarán siete años en sus funciones y serán elegidos o elegidas por separado: los tres postulados o postuladas por la sociedad civil al inicio de cada periodo de la Asamblea Nacional, y los otros dos a la mitad del mismo.

Designación por la Asamblea

Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán designados o designadas por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral escogerán de su seno a su Presidente o Presidenta, de conformidad con la ley.

Remoción por la Asamblea Nacional

Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán removidos o removidas por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia.

Jurisdicción contencioso-electoral

Artículo 297. La jurisdicción contencioso electoral será ejercida por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales que determine la ley.

Concordancias: art. 266

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase "Los o las integrantes" se había utilizado la frase "Los o las tres integrantes"; por lo que en la publicación de 24-03-2000 se eliminó la palabra "tres".

Modificación de leyes electorales

Artículo 298. La ley que regule los procesos electorales no podrá modificarse en forma alguna en el lapso comprendido entre el día de la elección y los seis meses inmediatamente anteriores a la misma.

TÍTULO VI DEL SISTEMA SOCIOECONÓMICO

*Capítulo I**Del régimen socioeconómico y de la función del Estado en la economía**Principios del Sistema Económico y desarrollo agrícola*

Artículo 299. El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia^{*}, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado, conjuntamente con la iniciativa privada¹⁶³⁹, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica¹⁶⁴⁰, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

C. 1961, art. 95

Concordancias: art. 112

Empresas del Estado

Artículo 300. La ley nacional establecerá las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan¹⁶⁴¹.

C. 1961, art. 97

Política comercial e inversión extranjera

Artículo 301. El Estado se reserva el uso de la política comercial para defender las actividades económicas de las empresas nacionales públicas y privadas. No se podrá otorgar a personas, empresas u organismos extranjeros regímenes más beneficiosos que

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra “democracia” se había utilizado la palabra “democratización”.

1639 *Ley de Privatización (G.O. N° 5.199 Extra de 30-12-1997).*

1640 *Ley que establece el Régimen de Promoción y Protección de Inversiones. Decreto-Ley N° 356 de 03-10-99 (G.O. N° Extra 5.390 de 22-10-1999); Ley Aprobatoria del Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (G.O. N° 35.685 de 03-04-1995).*

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra “lograr” se había utilizado la palabra “garantizar”.

1641 *Ley Orgánica de la Administración Pública (Ley N° 40), G.O. N° 37.305 de 17-10-2001*

los establecidos para los nacionales. La inversión extranjera está sujeta a las mismas condiciones que la inversión nacional¹⁶⁴².

C. 1961, art. 107

Reserva de la industria petrolera y otras actividades

Artículo 302. El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera¹⁶⁴³ y otras industrias¹⁶⁴⁴, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. El Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo.

C. 1961, art. 97

Propiedad pública de PDVSA

Artículo 303. Por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional, el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A., o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, exceptuando la de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela, S.A.

Dominio público de las aguas

Artículo 304. Todas las aguas son bienes de dominio público de la Nación, insustituibles para la vida y el desarrollo. La ley establecerá las disposiciones necesarias a fin de garantizar su protección, aprovechamiento y recuperación, respetando las fases del ciclo hidrológico y los criterios de ordenación del territorio.

Concordancias: art. 12

Principios de seguridad alimentaria y desarrollo agrícola

Artículo 305. El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueren necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promove-

1642 *Ley sobre Prácticas Desleales del Comercio Internacional*. (G.O. Extra. N° 4.441 de 18-06-1992); *Ley sobre Medidas de Salvaguarda*. Decreto-Ley N° 250 de 10-08-99 (G.O. N° Extra 5.372 de 11-08-1999); *Normas para la adopción de Medidas de Salvaguarda de las importaciones provenientes de países no miembros de la Comunidad Andina, Decisión 452 de la Comunidad Andina*; Ley de Comercio Marítimo (Decreto-Ley N° 1.506), G.O. N° 5.551 Extraordinario de 09-11-2001

1643 Ley Orgánica de Hidrocarburos (Decreto-Ley N° 1.510), G.O. N° 37.323 de 13-11-2001

1644 *Decreto-Ley N° 580* de 26-11-74 por el cual se reserva al Estado por razones de conveniencia nacional la Industria de la explotación del mineral de hierro. (G.O. N° 30.577 de 16-12-1974).

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase "a fin de garantizar" se había utilizado la frase "y en consecuencia garantizará".

rá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola.

El Estado protegerá los asentamientos y comunidades de pescadores o pescadoras artesanales, así como sus caladeros de pesca en aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley¹⁶⁴⁵.

Promoción del desarrollo rural integrado

Artículo 306. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional. Igualmente fomentará la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante la dotación de las obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica¹⁶⁴⁶.

Régimen del latifundio

Artículo 307. El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola. Los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productoras agropecuarias tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados por la ley respectiva. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola. El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario¹⁶⁴⁷.

Contribuciones parafiscales en el sector agrícola

Excepcionalmente se crearán contribuciones parafiscales con el fin de facilitar fondos para financiamiento, investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola. La ley regulará lo conducente a esta materia¹⁶⁴⁸.

C. 1961, art. 105

Promoción de la pequeña y mediana industria

Artículo 308. El Estado protegerá y promoverá la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular. Se asegurará la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento oportuno¹⁶⁴⁹.

1645 Ley de Pesca y Acuicultura, G.O. N° 37.727 de 08-07-2003; Ley de Crédito para el Sector Agrícola, G.O. N° 37.563 de 05-11-2002; Ley de Mercadeo Agrícola, G.O. N° 37.389 de 21-02-2002.

1646 Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas, G.O. N° 37.801 de 21-10-2003.

1647 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (Decreto-Ley N° 1.546), G.O. N° 37.323 del 13-11-2001; Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (Decreto-Ley N° 1.469), G.O. N° 5.556 Extraordinario de 13-11-2001.

1648 Ley Orgánica de Contribución Parafiscales para el Sector Agrícola (Ley N° 58), G.O. N° 37.337 del 03-12-2001

1649 Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, G.O. N° 37.583 de 03-12-2002

Protección de las artesanías e industrias populares

Artículo 309. La artesanía e industrias populares típicas de la Nación, gozarán de protección especial del Estado, con el fin de preservar su autenticidad, y obtendrán facilidades crediticias para promover su producción y comercialización¹⁶⁵⁰.

Promoción del turismo

Artículo 310. El turismo es una actividad económica de interés nacional, prioritaria para el país en su estrategia de diversificación y desarrollo sustentable. Dentro de las fundamentaciones del régimen socioeconómico previsto en esta Constitución, el Estado dictará las medidas que garanticen su desarrollo. El Estado velará por la creación y fortalecimiento del sector turístico nacional¹⁶⁵¹.

Capítulo II***Del régimen fiscal y monetario******Sección primera: del régimen presupuestario******Principios de la gestión fiscal***

Artículo 311. La gestión fiscal estará regida y será ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. Esta se equilibrará en el marco plurianual del presupuesto, de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios.

Marco plurianual presupuestario

El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional para su sanción legal un marco plurianual para la formulación presupuestaria que establezca los límites máximos de gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales. La ley establecerá las características de este marco, los requisitos para su modificación y los términos de su cumplimiento¹⁶⁵².

Destino de los ingresos derivados de la explotación del subsuelo

El ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud.

Aplicación de normas sobre administración económica y financiera nacional a los Estados y Municipios

Los principios y disposiciones establecidos para la administración económica y financiera nacional, regularán la de los Estados y Municipios en cuanto sean aplicables.

C. 1961, art. 233

Régimen del crédito público

Artículo 312. La ley fijará límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública. Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice,

1650 Ley de Creación, Estimulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero (Decreto-Ley N° 1.250), G.O. 37.164 de 22-03-2001.

1651 Ley Orgánica de Turismo (Decreto-Ley N° 1.534), G.O. N° 37.332 de 26-11-2001.

1652 Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, G.O. N° 37.606 de 09-01-2003.

salvo las excepciones que establezca la ley orgánica¹⁶⁵³. La ley especial indicará las modalidades de las operaciones y autorizará los créditos presupuestarios correspondientes en la respectiva ley de presupuesto.

La ley especial de endeudamiento anual será presentada a la Asamblea Nacional conjuntamente con la Ley de Presupuesto.

El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Nacional, de acuerdo con la ley.

C. 1961, art. 232

Concordancias: Disposición Transitoria Cuarta

Presupuesto anual

Artículo 313. La administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley. El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, en la oportunidad que señale la ley orgánica¹⁶⁵⁴, el proyecto de Ley de Presupuesto. Si el Poder Ejecutivo, por cualquier causa, no hubiese presentado a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Presupuesto dentro del plazo establecido legalmente, o el mismo fuere rechazado por ésta, seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso.

Límites a las atribuciones de la Asamblea Nacional en materia presupuestaria

La Asamblea Nacional podrá alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizará medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto.

Política fiscal de largo plazo

Con la presentación del marco plurianual del presupuesto, la ley especial de endeudamiento y el presupuesto anual, el Ejecutivo Nacional hará explícitos los objetivos de largo plazo para la política fiscal, y explicará cómo dichos objetivos serán logrados, de acuerdo con los principios de responsabilidad y equilibrio fiscal.

Concordancias: Disposición Transitoria Cuarta

Régimen presupuestario de los gastos

Artículo 314. No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el Tesoro Nacional cuente con recursos para atender la respectiva erogación; a este efecto, se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de la Asamblea Nacional o, en su defecto, de la Comisión Delegada.

C. 1961, art. 227

Concordancias: arts. 196, 236

Contenido del presupuesto anual

Artículo 315. En los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados. Éstos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de

1653 Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, G.O. N° 37.606 de 09-01-2003

1654 Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, G.O. N° 37.606 de 09-01-2003

desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible. El Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentará a la Asamblea Nacional la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio.

Sección segunda: Del sistema tributario

Principios del Sistema Tributario

Artículo 316. El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del o la contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población; para ello se sustentará en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos¹⁶⁵⁵.

C. 1961, art. 223

Principio de la legalidad tributaria

Artículo 317. No podrán cobrarse impuestos, tasas, ni contribuciones que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones o rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por las leyes. Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio.

Pago de obligaciones tributarias

No podrán establecerse obligaciones tributarias pagaderas en servicios personales.

Sanciones tributarias

La evasión fiscal, sin perjuicio de otras sanciones establecidas por la ley, podrá ser castigada penalmente.

En el caso de los funcionarios públicos o funcionarias públicas se establecerá el doble de la pena.

Plazo para la vigencia de la ley tributaria

Toda ley tributaria fijará su lapso de entrada en vigencia. En ausencia del mismo se entenderá fijado en sesenta días continuos. Esta disposición no limita las facultades extraordinarias que acuerde el Ejecutivo Nacional en los casos previstos por esta Constitución.

Principios de la administración tributaria

La administración tributaria nacional gozará de autonomía técnica, funcional y financiera de acuerdo con lo aprobado por la Asamblea Nacional y su máxima autoridad será designada por el Presidente o Presidenta de la República, de conformidad con las normas previstas en la ley¹⁶⁵⁶.

C. 1961, arts. 224, 225

Concordancias: arts. 156, 167, 179, 180, Disposiciones Transitorias Cuarta y Quinta

1655 Código Orgánico Tributario (Ley N° 42), G.O. N° 37.305 de 17-10-2001.

1656 Ley del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (Ley N° 53), G.O. N° 37.320 de 08-11-2001

Sección tercera:
Del sistema monetario nacional

Régimen de la política monetaria

Artículo 318. Las competencias monetarias del Poder Nacional serán ejercidas de manera exclusiva y obligatoria por el Banco Central de Venezuela. El objetivo fundamental del Banco Central de Venezuela es lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria. La unidad monetaria de la República Bolivariana de Venezuela es el bolívar. En caso de que se instituya una moneda común en el marco de la integración latinoamericana y caribeña, podrá adoptarse la moneda que sea objeto de un tratado que suscriba la República.

Estatuto y autonomía del Banco Central de Venezuela

El Banco Central de Venezuela es persona jurídica de derecho público con autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas de su competencia. El Banco Central de Venezuela ejercerá sus funciones en coordinación con la política económica general, para alcanzar los objetivos superiores del Estado y la Nación.

Funciones del Banco Central de Venezuela

Para el adecuado cumplimiento de su objetivo, el Banco Central de Venezuela tendrá entre sus funciones las de formular y ejecutar la política monetaria, participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria, regular la moneda, el crédito y las tasas de interés, administrar las reservas internacionales, y todas aquellas que establezca la ley¹⁶⁵⁷.

Rendición de cuentas por el Banco Central de Venezuela

Artículo 319. El Banco Central de Venezuela se regirá por el principio de responsabilidad pública, a cuyo efecto rendirá cuenta de las actuaciones, metas y resultados de sus políticas ante la Asamblea Nacional, de acuerdo con la ley. También rendirá informes periódicos sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas del país y sobre los demás asuntos que se le soliciten e incluirá los análisis que permitan su evaluación. El incumplimiento sin causa justificada del objetivo y de las metas, dará lugar a la remoción del directorio y a sanciones administrativas, de acuerdo con la ley.

Control del Banco Central de Venezuela

El Banco Central de Venezuela estará sujeto al control posterior de la Contraloría General de la República y a la inspección y vigilancia del organismo público de supervisión bancaria, el cual remitirá a la Asamblea Nacional informes de las inspecciones que realice. El presupuesto de gastos operativos del Banco Central de Venezuela requerirá la discusión y aprobación de la Asamblea Nacional y sus cuentas y balances serán objeto de auditoría externa en los términos que fije la ley.

Concordancias: Disposición Transitoria Cuarta

Sección cuarta:
De la coordinación macroeconómica

Principios de política económica

Artículo 320. El Estado debe promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social.

1657 Ley del Banco Central de Venezuela, G.O. N° 5.606 Extraordinario de 18-10-2002.

***Política monetaria y fiscal y autonomía
del Banco Central de Venezuela***

El ministerio responsable de las finanzas y el Banco Central de Venezuela contribuirán a la armonización de la política fiscal con la política monetaria, facilitando el logro de los objetivos macroeconómicos. En el ejercicio de sus funciones, el Banco Central de Venezuela no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias.

Acuerdo anual de política fiscal, cambiaria y monetaria

La actuación coordinada del Poder Ejecutivo y del Banco Central de Venezuela se dará mediante un acuerdo anual de políticas, en el cual se establecerán los objetivos finales de crecimiento y sus repercusiones sociales, balance externo e inflación, concernientes a las políticas fiscal, cambiaria y monetaria; así como los niveles de las variables intermedias e instrumentales requeridos para alcanzar dichos objetivos finales. Dicho acuerdo será firmado por el Presidente o Presidenta del Banco Central de Venezuela y el o la titular del ministerio responsable de las finanzas, y se divulgará en el momento de la aprobación del presupuesto por la Asamblea Nacional. Es responsabilidad de las instituciones firmantes del acuerdo que las acciones de política sean consistentes con sus objetivos. En dicho acuerdo se especificarán los resultados esperados, las políticas y las acciones dirigidas a lograrlos. La ley establecerá las características del acuerdo anual de política económica y los mecanismos de rendición de cuentas.

Fondo de estabilización macroeconómica

Artículo 321. Se establecerá por ley un fondo de estabilización macroeconómica destinado a garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios. Las reglas de funcionamiento del fondo tendrán como principios básicos la eficiencia, la equidad y la no discriminación entre las entidades públicas que aporten recursos al mismo¹⁶⁵⁸.

TÍTULO VII DE LA SEGURIDAD DE LA NACIÓN

Capítulo I

Disposiciones generales

Seguridad de la Nación y desarrollo integral. Responsabilidad

Artículo 322. La seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional.

Atribuciones del Consejo de Defensa de la Nación

Artículo 323. El Consejo de Defensa de la Nación es el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la Nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico. A tales efectos, le corresponde también establecer el concepto estratégico de la Nación.

1658 Ley que crea el Fondo para la Estabilización Macroeconómica, *G.O.* N° 37.827 de-11-2003.

Presidido por el Presidente o Presidenta de la República, lo conforman, además, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, el Presidente o Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, el Presidente o Presidenta del Consejo Moral Republicano y los Ministros o Ministras de los sectores de la defensa, la seguridad interior, las relaciones exteriores y la planificación, y otros cuya participación se considere pertinente. La ley orgánica respectiva fijará su organización y atribuciones¹⁶⁵⁹.

Régimen de las armas y propiedad pública

Artículo 324. 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. La Fuerza Armada Nacional será la institución competente para reglamentar y controlar, de acuerdo con la ley respectiva, la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de otras armas, municiones y explosivos¹⁶⁶⁰.

C. 1961, art. 133

Información de asuntos relativos a la seguridad de la Nación

Artículo 325. El Ejecutivo Nacional se reserva la clasificación y divulgación de aquellos asuntos que guarden relación directa con la planificación y ejecución de operaciones concernientes a la seguridad de la Nación, en los términos que la ley establezca.

Concordancia: art. 142

Capítulo II

De los principios de seguridad de la Nación

Corresponsabilidad en materia de Seguridad de la Nación

Artículo 326. La seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

Régimen fronterizo

Artículo 327. La atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación. A tal efecto, se establece una franja de seguridad de fronteras cuya amplitud, regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización serán regulados por la ley, protegiendo de manera expresa los parques nacionales, el hábitat de los pueblos indígenas allí asentados y demás áreas bajo régimen de administración especial.

Concordancias: art. 15

1659 Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, G.O. N° 37.594 de 18-12-2002

1660 *Ley de Armas y Explosivos*, (G.O. N° 19.900 de 12-06-1939); Ley para el Desarme, G.O. N° 37.509 de 20-08-2002

Capítulo III **De la Fuerza Armada Nacional**

Carácter de la Fuerza Armada Nacional

Artículo 328. La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y con la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica¹⁶⁶¹.

C. 1961, art. 132

Fuerzas que integran la Fuerza Armada Nacional

Artículo 329. El Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación. La Guardia Nacional cooperará en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país. La Fuerza Armada Nacional podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley.

Derecho al sufragio de los militares

Artículo 330. Los o las integrantes de la Fuerza Armada Nacional en situación de actividad tienen derecho al sufragio de conformidad con la ley, sin que les esté permitido optar a cargo de elección popular, ni participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político.

Concordancias: arts. 63, 64

Régimen de los ascensos militares

Artículo 331. Los ascensos militares se obtienen por mérito, escalafón y plaza vacante. Son competencia exclusiva de la Fuerza Armada Nacional y estarán regulados por la ley respectiva.

C. 1961, art. 6, 150

Capítulo IV **De los órganos de seguridad ciudadana**

Cuerpos de seguridad ciudadana

Artículo 332. El Ejecutivo Nacional, para mantener y restablecer el orden público, proteger a los ciudadanos y ciudadanas, hogares y familias, apoyar las decisiones de las autoridades competentes y asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales, de conformidad con la ley, organizará:

1661 *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, (G.O. N° 4.860 Extra de 22-02-1995); Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Nacionales, (G.O. N° 35.752 de 13-07-1995).*

1. Un cuerpo uniformado de policía nacional.
2. Un cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas¹⁶⁶².
3. Un cuerpo de bomberos y bomberas y administración de emergencias de carácter civil¹⁶⁶³.
4. Una organización de protección civil y administración de desastres¹⁶⁶⁴.

Carácter civil de los cuerpos de seguridad ciudadana

Los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil y respetarán la dignidad y los derechos humanos, sin discriminación alguna.

Competencia concurrente

La función de los órganos de seguridad ciudadana constituye una competencia concurrente de los Estados y Municipios en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley¹⁶⁶⁵.

Concordancias: arts. 156, 164, 178, Disposición Transitoria Cuarta

TÍTULO VIII DE LA PROTECCIÓN DE ESTA CONSTITUCIÓN

Capítulo I

De la garantía de la Constitución

Vigencia de la Constitución

Artículo 333. Esta Constitución no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o porque fuere derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella.

Obligación de colaborar con el restablecimiento de la Constitución

En tal eventualidad, todo ciudadano investido o ciudadana investida o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.

C. 1961, art. 250.

Obligatoriedad judicial de asegurar la integridad de la Constitución

Artículo 334. Todos los jueces o juezas de la República, en el ámbito de sus competencias y conforme a lo previsto en esta Constitución y en la ley, están en la obligación de asegurar la integridad de esta Constitución.

Control difuso de la constitucionalidad de las leyes

En caso de incompatibilidad entre esta Constitución y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente¹⁶⁶⁶.

1662 Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (Decreto-Ley N° 1.511), *G.O.* N° 5.551 Extraordinario de 09-11-2001.

1663 Ley de los Cuerpos de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil (Decreto-Ley N° 1.533), *G.O.* N° 5.561 Extraordinario de 28-11-2001.

1664 Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (Decreto-Ley N° 1.557), *G.O.* N° 5.557 Extraordinario de 13-11-2001.

1665 Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana (Decreto-Ley N° 1.453), *G.O.* N° 37.318 de 06-11-2001.

1666 Art. 20, Código de Procedimiento Civil; art. 19, Código Orgánico Procesal Penal, *G.O.* N° 37.022 de 25-08-2000.

Control concentrado de la constitucionalidad de las leyes

Corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de esta Constitución o que tengan rango de ley, cuando colidan con aquella*.

Concordancias: arts. 7, 266, 336

Interpretación de la Constitución y supremacía constitucional

Artículo 335. El Tribunal Supremo de Justicia garantizará la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales; será el máximo y último intérprete de esta Constitución y velará por su uniforme interpretación y aplicación. Las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República.

Atribuciones de la Sala Constitucional

Artículo 336. Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

Anulación de leyes nacionales

1. Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional que colidan con esta Constitución.

Anulación de leyes estatales y municipales

2. Declarar la nulidad total o parcial de las Constituciones y leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios dictados en ejecución directa e inmediata de esta Constitución y que colidan con ella.

Anulación de los actos de gobierno

3. Declarar la nulidad total o parcial de los actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo Nacional que colidan con esta Constitución.
4. Declarar la nulidad total o parcial de los actos en ejecución directa e inmediata de esta Constitución, dictados por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público, cuando colidan con ésta**.

Control de la constitucionalidad de tratados

5. Verificar, a solicitud del Presidente o Presidenta de la República o de la Asamblea Nacional, la conformidad con esta Constitución de los tratados internacionales suscritos por la República antes de su ratificación.

Control de la constitucionalidad de los decretos de estado de excepción

6. Revisar en todo caso, aun de oficio, la constitucionalidad de los decretos que declaren estados de excepción dictados por el Presidente o Presidenta de la República.

* La frase “cuando colidan con aquella” se agregó en la publicación de 24-03-2000.

** La frase “cuando colidan con ella” se agregó en la publicación de 24-03-2000.

Control de la constitucionalidad por omisión

7. Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones* del poder legislativo municipal, estatal o nacional, cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta; y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección.

Control de colisión de leyes

8. Resolver las colisiones que existan entre diversas disposiciones legales y declarar cuál debe prevalecer.

Resolución de controversias constitucionales

9. Dirimir las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos del Poder Público.

Revisión de sentencias sobre constitucionalidad

10. Revisar las sentencias definitivamente firmes** de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República, en los términos establecidos por la ley orgánica respectiva.
11. Las demás que establezcan esta Constitución y la ley¹⁶⁶⁷.

C. 1961, art. 215

Concordancias: arts. 203, 214, 233, 339

Capítulo II**De los estados de excepción****Decreto de los Estados de Excepción.****Definición. Restricción de garantías**

Artículo 337. El Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, podrá decretar los estados de excepción. Se califican expresamente como tales las circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos. En tal caso, podrán ser restringidas temporalmente las garantías consagradas en esta Constitución, salvo las referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles.

C. 1961, arts. 240, 241

Concordancias: art. 27

Estado de alarma

Artículo 338. Podrá decretarse el estado de alarma cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación, o de sus ciudadanos y ciudadanas. Dicho estado de excepción durará hasta treinta días, siendo prorrogable hasta* por treinta días más.

* La frase “de las omisiones” se agregó en la publicación de 24-03-2000

** La frase “definitivamente firmes” se agregó en la publicación de 24-03-2000.

1667 Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. (G.O. N° Extra. 1.893 de 03-07-1976).

* La palabra “hasta” se agregó en la publicación de 24-03-2000.

Estado de emergencia económica

Podrá decretarse el estado de emergencia económica cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación. Su duración será de hasta* sesenta días prorrogables por un plazo igual.

Estado de conmoción

Podrá decretarse el estado de conmoción interior o exterior en caso de conflicto interno o externo, que ponga seriamente en peligro la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos y ciudadanas o de sus instituciones. Se prolongará hasta por noventa días, siendo prorrogable hasta por noventa días más.

Competencia de la Asamblea Nacional

La aprobación de la prórroga de los estados de excepción corresponde a la Asamblea Nacional. Una ley orgánica regulará los estados de excepción y determinará las medidas que pueden adoptarse con base en los mismos¹⁶⁶⁸.

Control de la Asamblea Nacional

Artículo 339. El decreto que declare el estado de excepción, en el cual se regulará el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe, será presentado dentro de los ocho días siguientes de haberse dictado, a la Asamblea Nacional, o a la Comisión Delegada, para su consideración y aprobación, y a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie sobre su constitucionalidad. El decreto cumplirá con las exigencias, principios y garantías establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Presidente o Presidenta de la República podrá solicitar su prórroga por un plazo igual, y será revocado por el Ejecutivo Nacional o por la Asamblea Nacional o por su Comisión Delegada, antes del término señalado, al cesar las causas que lo motivaron.

Estados de Excepción y funcionamiento de los Poderes Públicos

La declaración* del estado de excepción no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público.

C. 1961, art. 242

TÍTULO IX DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Capítulo I De las enmiendas

Objeto de las Enmiendas Constitucionales

Artículo 340. La enmienda tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de esta Constitución, sin alterar su estructura fundamental.

C. 1961, art. 245

* La palabra "hasta" se agregó en la publicación de 24-03-2000.

1668 Ley Orgánica sobre Estados de Excepción (Ley N° 32), G.O. N° 37.261 de 15-08-2001

* En la publicación de 30-12-1999, se utilizó la palabra "declaratoria" en lugar de "declaración".

Procedimiento para la Enmienda constitucional

Artículo 341. Las enmiendas a esta Constitución se tramitarán en la forma siguiente:

Iniciativa

1. La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos y ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral; o de un treinta por ciento de los o las integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.

Procedimiento

2. Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de ésta por la mayoría de sus integrantes y se discutirá, según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes.

Referendo aprobatorio

3. El Poder Electoral someterá a referendo las enmiendas a los treinta días siguientes a su recepción formal.

Aprobación por referendo

4. Se considerarán aprobadas las enmiendas de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley relativa al referendo aprobatorio.

Numeración de las Enmiendas

5. Las enmiendas serán numeradas consecutivamente y se publicarán a continuación de esta Constitución sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia de número y fecha de la enmienda que lo modificó*.

Concordancias: art. 73

Capítulo II**De la reforma constitucional****Objeto de las reformas constitucionales**

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

C. 1961, art. 246

Iniciativa

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

Procedimiento de la reforma

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

* En la publicación de 30-12-1999, este numeral era sólo un párrafo aparte.

** En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase "podrán tomarla" se había utilizado la frase "la ejerce".

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

Referendo aprobatorio

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

Aprobación por mayoría

Artículo 345. Se declarará aprobada la reforma constitucional si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos. La iniciativa de reforma constitucional que no sea aprobada no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional.

Promulgación de Enmiendas y Reformas

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

C. 1961, art. 248

Capítulo III

De la Asamblea Nacional Constituyente

Poder Constituyente originario del pueblo y Asamblea Nacional Constituyente

Artículo 347. El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.

Iniciativa para la convocatoria

Artículo 348. La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrán tomarla* el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; los Concejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase "que no sea aprobada" se había utilizado la palabra "revisada". Sin duda había un error, pues la palabra correcta era "rechazada".

** En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la palabra "tomarla" se había utilizado la palabra "hacerla".

los mismos; o el quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.

Funcionamiento de la Asamblea Constituyente

Artículo 349. El Presidente o Presidenta de la República no podrá objetar la nueva Constitución.

Los poderes constituidos no podrán en forma alguna impedir las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente.

Una vez promulgada* la nueva Constitución, ésta se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana** de Venezuela o en la Gaceta de la Asamblea Nacional Constituyente.

El derecho a la desobediencia civil

Artículo 350. El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Derogación de la Constitución de 1961 y del resto del ordenamiento jurídico contrario a la nueva Constitución

Única. Queda derogada la Constitución de la República de Venezuela decretada el veintitrés de enero de mil novecientos sesenta y uno. El resto del ordenamiento jurídico mantendrá su vigencia en todo lo que no contradiga a esta Constitución.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Exigencia de sanción del Régimen Legal del Distrito Capital y régimen transitorio del Distrito Federal

Primera. La ley especial sobre el régimen del Distrito Capital, prevista en el artículo 18 de esta Constitución, será aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente y preservará la integridad territorial del Estado Miranda. Mientras se aprueba la ley especial, se mantiene en vigencia el régimen previsto en la Ley Orgánica del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal¹⁶⁶⁹.

Concordancias: art. 18

Régimen legal transitorio de la nacionalidad

Segunda. Mientras se dicta la ley prevista en el artículo 38 de esta Constitución, sobre adquisición, opción, renuncia y recuperación de la nacionalidad, se considerarán con domicilio en Venezuela los extranjeros o extranjeras que habiendo ingresado y permanecido legalmente en el territorio nacional, hayan declarado su intención de fijar domicilio en el país, tengan medios lícitos de vida y hayan residido en Venezuela ininterrumpidamente durante dos años.

Por residencia se entenderá la estadía en el país con ánimo de permanecer en él. Las declaraciones de voluntad previstas en los artículos 32, 33 y 36 de esta Constitución

* En la publicación de 30-12-1999, en lugar de la frase "Una vez promulgada la" se había utilizado la frase "A los efectos de la promulgación de".

** La palabra "Bolivariana" se agregó en la publicación de 24-03-2000.

1669 Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, G.O. N° 36.906 de 08-03-2000.

se harán en forma auténtica por la persona interesada cuando sea mayor de edad, o por su representante legal, si no ha cumplido veintiún años.

Concordancias: arts. 18, 32, 33, 36

Tercera. La Asamblea Nacional, dentro de los primeros seis meses siguientes a su instalación, aprobará:

Exigencia de sanción de Reforma del Código Penal y régimen transitorio sobre desaparición forzada de personas

1. Una reforma parcial del Código Penal para incluir el delito de desaparición forzada de personas, previsto en el artículo 45 de esta Constitución. Mientras no se apruebe esta reforma se aplicará, en lo que sea posible, la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas¹⁶⁷⁰.

Exigencia de sanción de régimen legal de los estados de excepción

2. Una ley orgánica sobre estados de excepción¹⁶⁷¹.

Exigencia de sanción de régimen legal especial territorial en el Estado Apure

3. Una ley especial para establecer las condiciones y características de un régimen especial para los Municipios José Antonio Paéz y Rómulo Gallegos, del Estado Apure. Para la elaboración de esta ley, se oír la opinión del Presidente o Presidenta de la República, de la Fuerza Armada Nacional, de la representación que designe el Estado en cuestión y demás instituciones involucradas en la problemática fronteriza¹⁶⁷².

Concordancias: arts. 16, 45, 337

Cuarta. Dentro del primer año, contado a partir de su instalación, la Asamblea Nacional aprobará:

Exigencia de sanción de reforma del Código Penal sobre tortura

1. La legislación sobre la sanción a la tortura, ya sea mediante ley especial o reforma del Código Penal¹⁶⁷³.

Exigencia de sanción de régimen legal de los refugiados y asilados

2. Una ley orgánica sobre refugiados o refugiadas y asilados o asiladas, acorde con los términos de esta Constitución y los tratados internacionales sobre la materia ratificados por Venezuela¹⁶⁷⁴.

1670 Código Penal, G.O. N° 5.494 Extraordinario de 20-10-2000

1671 Ley Orgánica sobre Estados de Excepción (Ley N° 32), G.O. N° 37.261 de 15-08-2001

1672 Ley Especial que crea el Distrito del Alto Apure (Ley N° 56), G.O. N° 37.326 de 16-11-2001.

1673 Código Penal, G.O. N° 5.494 Extraordinario de 20-10-2000.

1674 Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (Ley N° 34), G.O. N° 37.296 de 03-10-2001; *Ley Aprobatoria del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, (G.O. N° 33.503 de 02-07-1986); *Ley Aprobatoria de la Convención sobre Asilo Territorial*, (G.O. N° 24.635 de 04-01-1955); *Ley Aprobatoria de la Convención sobre Asilo Diplomático*, (G.O. N° 24.637 de 05-01-1955).

Exigencia de sanción de régimen legal de las prestaciones sociales y su régimen transitorio

3. Mediante la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, un nuevo régimen para el derecho a prestaciones sociales reconocido en el artículo 92 de esta Constitución, el cual integrará el pago de este derecho de forma proporcional al tiempo de servicio y calculado de conformidad con el último salario devengado, estableciendo un lapso para su prescripción de diez años. Durante este lapso, mientras no entre en vigencia la reforma de la ley seguirá aplicándose de forma transitoria el régimen de la prestación de antigüedad establecido en la Ley Orgánica del Trabajo vigente. Asimismo, contemplará un conjunto de normas integrales que regulen la jornada laboral y propendan a su disminución progresiva, en los términos previstos en los acuerdos y convenios de la Organización Internacional del Trabajo suscritos por la República.

Exigencia de sanción de régimen legal procesal del trabajo

4. Una Ley Orgánica Procesal del Trabajo que garantice el funcionamiento de una jurisdicción laboral autónoma y especializada, y la protección del trabajador o trabajadora en los términos previstos en esta Constitución y en las leyes. La Ley Orgánica Procesal del Trabajo estará orientada por los principios de gratuidad, celeridad, oralidad, inmediatez, prioridad de la realidad de los hechos, la equidad y rectoría del juez o jueza en el proceso¹⁶⁷⁵.

Exigencia de sanción del régimen legal de los Poderes Públicos Nacionales

5. La legislación referida al Sistema Judicial, a la Administración Pública Nacional¹⁶⁷⁶, al Poder Ciudadano¹⁶⁷⁷, al Poder Electoral¹⁶⁷⁸ y a la legislación tributaria¹⁶⁷⁹, de régimen presupuestario y de crédito público¹⁶⁸⁰.

Régimen transitorio del sistema de defensa pública

Una ley orgánica sobre la defensa pública. Hasta tanto se sancione dicha ley, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial estará a cargo del desarrollo y operatividad efectiva del Sistema Autónomo de la Defensa Pública, a los fines de garantizar el derecho a la defensa.

Exigencia de sanción de régimen legal de los tributos estatales

6. Una ley que desarrolle la hacienda pública estatal estableciendo, con apego a los principios y normas de esta Constitución, los tributos que la compongan, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulen.

1675 Ley Orgánica Procesal del Trabajo, G.O. N° 37.504 de 13 de agosto de 2002.

1676 Ley Orgánica de la Administración Pública (Ley N° 40), G.O. N° 37.305 de 17-10-2001.

1677 Ley Orgánica del Poder Ciudadano (Ley N° 47), G.O. N° 37.310 de 25-10-2001.

1678 Ley Orgánica del Poder Electoral, G.O. N° 37.573 de 19-11-2002.

1679 Código Orgánico Tributario (Ley N° 42), G.O. N° 37.305 de 17-10-2001.

1680 Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, G.O. N° 37.606 del 09-01-2003.

Exigencia de sanción de régimen legal sobre municipios

7. La legislación que desarrolle los principios constitucionales sobre el régimen municipal. De conformidad con ella, los órganos legislativos de los Estados procederán a sancionar los instrumentos normativos que correspondan a la potestad organizadora que tienen asignada con respecto a los Municipios y demás entidades locales, y a la división políticoterritorial en cada jurisdicción. Se mantienen los Municipios y parroquias existentes hasta su adecuación al nuevo régimen previsto en dicho ordenamiento.

Exigencia de sanción de régimen legal del Banco Central de Venezuela

8. La ley a la cual se ajustará el Banco Central de Venezuela. Dicha ley fijará, entre otros aspectos, el alcance de las funciones y forma de organización del instituto; el funcionamiento, período, forma de elección, remoción, régimen de incompatibilidades y requisitos para la designación de su Presidente o Presidenta y Directores o Directoras; las reglas contables para la constitución de sus reservas y el destino de sus utilidades; la auditoría externa anual de las cuentas y balances, a cargo de firmas especializadas, seleccionadas por el Ejecutivo Nacional; y el control posterior por parte de la Contraloría General de la República en lo que se refiere a la legalidad, sinceridad, oportunidad, eficacia y eficiencia de la gestión administrativa del Banco Central de Venezuela.

La ley establecerá que el Presidente o Presidenta y demás integrantes del Directorio del Banco Central de Venezuela representarán exclusivamente el interés de la Nación, a cuyo efecto fijará un procedimiento público de evaluación de los méritos y credenciales de las personas postuladas a dichos cargos.

La ley establecerá que al Poder Ejecutivo corresponderá la designación del Presidente o Presidenta del Banco Central de Venezuela y, al menos, de la mitad de sus Directores o Directoras; y establecerá los términos de participación del Poder Legislativo Nacional en la designación y ratificación de estas autoridades¹⁶⁸¹.

Exigencia de sanción de régimen legal de la Policía Nacional

9. La ley del cuerpo de policía nacional. En dicha ley se establecerá el mecanismo de integración del Cuerpo Técnico de Vigilancia del Tránsito y Transporte Terrestre al cuerpo de policía nacional.

Concordancias: art. 46, 69, 92, 89, 169, 236, 253, 268, 273, 292, 312, 313, 317, 319

Exigencia de sanción de régimen legal tributario

Quinta. En el término no mayor de un año, a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, la Asamblea Nacional dictará una reforma del Código Orgánico Tributario¹⁶⁸² que establezca, entre otros aspectos:

1. La interpretación estricta de las leyes y normas tributarias, atendiendo al fin de las mismas y a su significación económica, con el objeto de eliminar ambigüedades.
2. La eliminación de excepciones al principio de no retroactividad de la ley.
3. Ampliar el concepto de renta presunta con el objeto de dotar con mejores instrumentos a la administración tributaria.

1681 Ley del Banco Central de Venezuela, *G.O.* N° 5.606 Extraordinario de 18-10-2002.

1682 Código Orgánico Tributario (Ley N° 42), *G.O.* N° 37.305 de 17-10-2001.

4. Eliminar la prescripción legal para delitos tributarios graves, los cuales deben ser tipificados en el Código Orgánico Tributario.
5. La ampliación de las penas contra asesores o asesoras, bufetes de abogados o de abogadas, auditores externos o auditoras externas y otros u otras profesionales que actúen en complicidad para cometer delitos tributarios, incluyendo períodos de inhabilitación en el ejercicio de la profesión.
6. La ampliación de las penas y la severidad de las sanciones contra delitos de evasión fiscal, aumentando los períodos de prescripción.
7. La revisión de atenuantes y agravantes de las sanciones para hacerlas más estrictas.
8. La ampliación de las facultades de la administración tributaria en materia de fiscalización.
9. El incremento del interés moratorio para disuadir la evasión fiscal.
10. La extensión del principio de solidaridad, para permitir que los directores o directoras y asesores o asesoras respondan con sus bienes en caso de convalidar delitos tributarios.
11. La introducción de procedimientos administrativos más expeditos.

Concordancias: art. 317

Exigencia de sanción del régimen legal de desarrollo de la Constitución

Sexta. La Asamblea Nacional, en un lapso de dos años, legislará sobre todas las materias relacionadas con esta Constitución. Se le dará prioridad a las leyes orgánicas sobre pueblos indígenas, educación y fronteras.

Concordancias: art. 15, 102, 119

Régimen transitorio sobre representación de los pueblos indígenas en los órganos representativos

Séptima. A los fines previstos en el artículo 125 de esta Constitución, mientras no se apruebe la ley orgánica correspondiente, la elección de los y las representantes indígenas a la Asamblea Nacional, a los Consejos Legislativos y a los Concejos Municipales, se regirá por los siguientes requisitos de postulación y mecanismos:

Todas las comunidades u organizaciones indígenas podrán postular candidatos y candidatas que sean indígenas.

Es requisito indispensable, para ser candidato o candidata, hablar su idioma indígena y cumplir con, al menos, una de las siguientes condiciones:

1. Haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad.
2. Tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural.
3. Haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas.
4. Pertenecer a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento.

Se establecerán tres regiones: Occidente, compuesta por los Estados Zulia, Mérida y Trujillo; Sur, compuesta por los Estados Amazonas y Apure; y Oriente, compuesta por los Estados Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Anzoátegui y Sucre.

Cada uno de los Estados que componen las regiones elegirá un representante. El Consejo Nacional Electoral declarará electo al candidato o electa a la candidata que hubiere obtenido la mayoría de los votos válidos en su respectiva región o circunscripción.

Los candidatos o las candidatas indígenas estarán en el tarjetón de su respectivo Estado o circunscripción y todos los electores y electoras de ese Estado podrán votarlos o votarlas.

Para los efectos de la representación indígena en los Consejos Legislativos y en los Concejos Municipales de los Estados y Municipios con población indígena, se tomará el censo oficial de 1992 de la Oficina Central de Estadística e Informática. Las elecciones se realizarán de acuerdo con las normas y requisitos aquí establecidos.

El Consejo Nacional Electoral garantizará, con apoyo de expertos o expertas indígenas y organizaciones indígenas, el cumplimiento de los requisitos aquí señalados.

Concordancias: arts. 125, 186

Régimen transitorio de los procesos electorales

Octava. Mientras no se promulguen las nuevas leyes electorales previstas en esta Constitución los procesos electorales serán convocados, organizados, dirigidos y supervisados por el Consejo Nacional Electoral.

Para el primer período del Consejo Nacional Electoral, previsto en esta Constitución, todos sus integrantes serán designados o designadas simultáneamente. En la mitad del período, dos de sus integrantes serán renovados o renovadas de acuerdo con lo establecido en la ley orgánica correspondiente.

Concordancias: art. 292

Régimen transitorio de los órganos del Poder Ciudadano

Novena. Mientras no se dicten las leyes relativas al Capítulo IV del Título V de esta Constitución, se mantendrán en vigencia las leyes orgánicas del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República. En cuanto a la Defensoría del Pueblo, el o la titular será designado o designada de manera provisorio por la Asamblea Nacional Constituyente. El Defensor o Defensora del Pueblo adelantará lo correspondiente a la estructura organizativa, integración, establecimiento de presupuesto e infraestructura física, tomando como base las atribuciones que le establece esta Constitución.

Concordancias: art. 273

Suspensión transitoria de vigencia de la norma sobre inversión del situado

Décima. Lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 167 de esta Constitución sobre la obligación que tienen los Estados de destinar un mínimo del cincuenta por ciento del situado constitucional a la inversión, entrará en vigencia a partir del primero de enero del año dos mil uno.

Concordancias: art. 167

Régimen transitorio de la administración de tierras baldías

Decimoprimera. Hasta tanto se dicte la legislación nacional relativa al régimen de las tierras baldías, la administración de las mismas continuará siendo ejercida por el Poder Nacional, conforme a la legislación vigente.

Concordancias: art. 164

Exigencia de demarcación del hábitat indígena

Decimosegunda. La demarcación del hábitat indígena a que se refiere el artículo 119 de esta Constitución, se realizará dentro del lapso de dos años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de esta Constitución¹⁶⁸³.

Concordancias: art. 119

1683 Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (Ley N° 14), G.O. N° 37.118 de 12-01-2001.

Régimen transitorio de los impuestos de timbre fiscal

Decimotercera. Hasta tanto los Estados asuman por ley estatal las competencias referidas en el numeral 7 del artículo 164 de esta Constitución, se mantendrá el régimen vigente.

Concordancias: art. 164

Régimen transitorio municipal

Decimocuarta. Mientras no se dicte la legislación que desarrolle los principios de esta Constitución sobre el régimen municipal, continuarán plenamente vigentes las ordenanzas y demás instrumentos normativos de los Municipios, relativos a las materias de su competencia y al ámbito fiscal propio, que tienen atribuido conforme al ordenamiento jurídico aplicable antes de la sanción de esta Constitución.

Concordancias: art. 169

Régimen transitorio de la legislación sobre Colegios Profesionales

Decimoquinta. Hasta tanto se apruebe la legislación a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución, se mantendrá en vigencia el ordenamiento jurídico aplicable antes de la sanción de esta Constitución.

Concordancias: art. 105

Acervo documental de la Asamblea

Decimosexta. Para el enriquecimiento del acervo histórico de la Nación, el cronista de la Asamblea Nacional Constituyente coordinará lo necesario para salvaguardar las grabaciones o registros que de las sesiones y actividades de la Asamblea Nacional Constituyente se realizaron en imagen, en sonido; en documentos escritos, digitales, fotográficos o hemerográficos; y en cualquier otra forma de documento elaborado*.

Todos estos documentos quedarán bajo la protección del Archivo General de la Nación.

Régimen para el cambio de nombre de la República

Decimoséptima. El nombre de la República una vez aprobada esta Constitución será “República Bolivariana de Venezuela”, tal como está previsto en su artículo uno. Es obligación de las autoridades e instituciones, tanto públicas como privadas, que deban expedir registros, títulos o cualquier otro documento, utilizar el nombre de “República Bolivariana de Venezuela”, de manera inmediata.

En trámites rutinarios las dependencias administrativas agotarán el inventario documental de papelería; su renovación se hará progresivamente con la mencionada denominación, en un plazo que no excederá de cinco años.

La circulación de monedas acuñadas y billetes emitidos con el nombre de “República de Venezuela”, estará regulada por la reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela contemplada en la Disposición Transitoria cuarta de esta Constitución, en función de hacer la transición a la denominación “República Bolivariana de Venezuela”.

Concordancias: art. 1

* El primer párrafo del la Disposición Transitoria Decimosexta, en la publicación de 30-12-1999, estaba redactado así: “Para el enriquecimiento del acervo histórico de la Nación, el cronista de la Asamblea Nacional Constituyente coordinará lo necesario para salvaguardar los documentos escritos, videos, digitales, fotográficos, hemerográficos, audio y cualquier otra forma de documento elaborado”.

Exigencia de sanción de régimen legal sobre control de monopolios

Decimoctava. A los fines de asegurar la vigencia de los principios establecidos en el artículo 113 de esta Constitución, la Asamblea Nacional dictará una ley que establezca, entre otros aspectos, el organismo de supervisión, control y fiscalización que deba asegurar la efectiva aplicación de estos principios y las disposiciones y demás reglas que los desarrollen.

La persona que presida o dirija este organismo será designada por el voto de la mayoría de los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional, previo informe favorable de una comisión especial designada de su seno al efecto.

La ley establecerá que los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública y los jueces o juezas llamados o llamadas a conocer y decidir las controversias relacionadas con las materias a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución, observen, con carácter prioritario y excluyente, los principios allí definidos y se abstengan de aplicar cualquier disposición susceptible de generar efectos contrarios a ellos.

La ley establecerá en las concesiones de servicios públicos, la utilidad para el concesionario o concesionaria y el financiamiento de las inversiones estrictamente vinculadas a la prestación del servicio, incluyendo las mejoras y ampliaciones que la autoridad competente considere razonables y apruebe en cada caso.

Concordancias: art. 113

DISPOSICIÓN FINAL***Fecha de entrada en vigencia***

Única. Esta Constitución entrará en vigencia el mismo día de su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, después de su aprobación por el pueblo mediante referendo.

Aprobada por el pueblo de Venezuela, mediante referéndum constituyente, a los quince días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, y proclamada por la Asamblea Nacional Constituyente en Caracas, a los veinte días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y nueve*. Año 189° de la Independencia y 140° de la Federación.

EL PRESIDENTE,

LUIS MIQUILENA

EL PRIMER VICEPRESIDENTE,

ISAÍAS RODRÍGUEZ

EL SEGUNDO VICEPRESIDENTE,

ARISTÓBULO ISTÚRIZ

* En la edición del 30-12-1999, este párrafo estaba redactado así: "Dado, firmado y sellado en Caracas, a los diecisiete días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y nueve". La fecha se refiere a la de la terminación de la discusión del proyecto y de sanción por la Asamblea Nacional Constituyente. Ese fue el texto que se divulgó para someterlo al referéndum aprobatorio de 15-12-1999.

Los Constituyentes:

CONSTITUYENTES NACIONALES

ALFREDO PEÑA
 ALLAN BREWER CARÍAS*
 ANGELA ZAGO
 EARLE HERRERA
 EDMUNDO CHIRINOS
 EUSTOQUIO CONTRERAS
 GUILLERMO GARCÍA PONCE
 HERMÁN ESCARRÁ
 JESÚS RAFAEL SULBARÁN
 LEOPOLDO PUCHI
 LUIS VALLENILLA
 MANUEL QUIJADA
 MARISABEL DE CHÁVEZ
 PABLO MEDINA
 PEDRO ORTEGA DÍAZ
 REYNA ROMERO GARCÍA
 RICARDO COMBELLAS
 TAREK WILLIAM SAAB
 VINICIO ROMERO MARTÍNEZ

**CONSTITUYENTE POR
 DISTRITO FEDERAL**

DESIRÉE SANTOS AMARAL
 ELÍEZER REINALDO OTAIZA
 CASTILLO

ERNESTO ALVARENGA
 FREDDY ALIRIO BERNAL
 ROSALES
 JULIO CÉSAR ALVIÁREZ
 NICOLÁS MADURO MOROS
 SEGUNDO MELÉNDEZ
 VLADIMIR VILLEGAS

**CONSTITUYENTES POR
 AMAZONAS**

LIBORIO GUARULLA
 GARRIDO
 NELSON SILVA

**CONSTITUYENTES POR
 ANZOÁTEGUI**

ÁNGEL RODRÍGUEZ
 DAVID DE LIMA SALAS
 DAVID FIGUEROA
 ELÍAS LÓPEZ PORTILLO
 GUSTAVO PEREIRA

**CONSTITUYENTES POR
 APURE.**

CRISTÓBAL JIMÉNEZ
 RAFAEL RODRÍGUEZ
 FERNÁNDEZ

* En la Constitución, el autor estampó su firma “con las salvedades derivadas de los votos salvados razonados consignados” durante las discusiones del Proyecto. Exigió que dicha salvedad, escrita en el original de la Constitución, constara en la publicación del texto. Sin embargo, lamentablemente como consecuencia de una arbitrariedad más, su derecho no se respetó. En todo caso, el día 20-12-99 dirigió en tal sentido una comunicación al Presidente de la Asamblea, con el siguiente texto:

“Adjunto le remito copia de las páginas correspondientes a las firmas de las Constituciones de 1811 y de 1947, en las cuales se dejó constancia de los votos salvados y demás reservas.

Como le dije telefónicamente atendiendo su llamada, firme hoy el original de la Constitución de 1999 pues mediante el voto popular, la misma fue aprobada en el referéndum del 15 de diciembre; antes no la había firmado, pues se trataba de un proyecto con el cual no estaba de acuerdo. Pero una vez aprobado en el referéndum, al decidir asistir a la sesión de hoy para su Promulgación, estimé que debía firmarla pero ejerciendo mi derecho a dejar constancia de las salvedades derivadas de los votos salvados razonados que consigné.

Esa, por lo demás, es la costumbre en las Constituyentes efectivas.

Exigió, por tanto, que se respete mi derecho”. Fdo. Allan R. Brewer-Carías.

CONSTITUYENTES POR ARAGUA

ALBERTO JORDÁN HERNANDEZ
 ANTONIO DI GIAMPAOLO BOTTINI
 CARLOS TABLANTE
 HUMBERTO PRIETO
 OSCAR FEO

CONSTITUYENTES POR BARINAS

FRANCISCO EFRAIN VISCONTI
 OSORIO
 JOSÉ LEÓN TAPIA CONTRERAS

CONSTITUYENTES POR BOLIVAR

ALEJANDRO DE JESUS SILVA
 MARCANO
 ANTONIO BRICEÑO
 DANIEL DÍAZ
 LEONEL JIMÉNEZ CARUPE
 VICTORIA MATA

CONSTITUYENTES POR CARABOBO

ELIO GÓMEZ GRILLO
 MANUEL VADELL GRATEROL
 AMÉRICO DÍAZ NUÑEZ
 BLANCANIEVE PORTOCARRERO
 DIEGO SALAZAR
 FRANCISCO JOSE AMELIACH ORTA
 JUAN JOSÉ MARÍN LAYA
 OSCAR NAVAS TORTOLERO
 SAÚL ORTEGA

CONSTITUYENTES POR COJEDES

HAYDÉE DE FRANCO
 JUAN BAUTISTA PÉREZ

CONSTITUYENTES POR DELTA**AMACURO**

CÉSAR PÉREZ MARCANO
 RAMÓN ANTONIO YÁNEZ

CONSTITUYENTES POR FALCON

JESÚS MONTILLA APONTE
 SOL MUSSETT DE PRIMERA
 YOEL ACOSTA CHIRINOS

CONSTITUYENTES POR GUÁRICO

ÁNGEL EUGENIO LANDAETA
 PEDRO SOLANO PERDOMO
 RUBEN ALFREDO ÁVILA ÁVILA

CONSTITUYENTES POR LARA

ANTONIO JOSÉ GARCÍA GARCÍA
 ENRIQUE PERAZA
 HENRI FALCÓN
 LENÍN ROMERO
 LUIS REYES REYES
 MIRNA TERESA VIES DE ÁLVAREZ
 REINALDO ROJAS

CONSTITUYENTES POR MÉRIDA

ADÁN ANTONIO CHÁVEZ FRÍAS
 FLORENCIO SEGUNDO PORRAS
 ECHEZURÍA
 PAUSIDES REYES GÓMEZ

CONSTITUYENTES POR MIRANDA

ELÍAS JAUA MILANO
 FREDDY GUTIÉRREZ
 HAYDÉE MACHÍN
 JOSÉ GREGORIO VIELMA MORA
 JOSÉ VICENTE RANGEL ÁVALOS
 LUIS GAMARGO
 MIGUEL MADRIZ
 RAÚL ESTÉ
 RODOLFO SANZ
 WILLIAM LARA
 WILLIAM OJEDA

CONSTITUYENTES POR MONAGAS

JOSÉ GREGORIO BRICEÑO
 TORREALBA
 MARELIS PÉREZ MARCANO
 NUMA ROJAS VELÁSQUEZ

CONSTITUYENTES POR NUEVA ESPARTA

ALEXIS NAVARRO ROJAS
 VIRGILIO ÁVILA VIVAS

**CONSTITUYENTES POR
PORTUGUESA**

ANTONIA MUÑOZ
MIGUEL A. GARRANCHÁN
VELÁSQUEZ
WILMAR ALFREDO CASTRO
SOTELDO

CONSTITUYENTES POR SUCRE

JESÚS MOLINA VILLEGAS
JOSÉ LUIS MEZA
LUIS AUGUSTO ACUÑA CEDEÑO

CONSTITUYENTES POR TÁCHIRA

MARÍA IRIS VARELA RANGEL
RONALD BLANCO LA CRUZ
SAMUEL LÓPEZ RIVAS
TEMÍSTOCLES SALAZAR

CONSTITUYENTES POR TRUJILLO

GERARDO MÁRQUEZ
GILMER VILORIA

CONSTITUYENTES POR VARGAS

ANTONIO RODRÍGUEZ
JAIME BARRIOS

CONSTITUYENTES POR YARACUY

BRAULIO ÁLVAREZ
NÉSTOR LEÓN HEREDIA

CONSTITUYENTES POR ZULIA

ALBERTO URDANETA
ATALA URIANA
FROILÁN BARRIOS NIEVES
GASTÓN PARRA LUZARDO
GEOVANY DARIO FINOL
FERNÁNDEZ
JORGE LUIS DURÁN CENTENO
LEVY ARRON ALTER VALERO
MARÍA DE QUEIPO
MARIO ISEA BOHÓRQUEZ
RAFAEL COLMENÁREZ
ROBERTO JIMÉNEZ MAGGIOLLO
SILVESTRE VILLALOBOS
YLDEFONSO FINOL

LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

GUILLERMO GUEVARA
JOSÉ LUIS GONZÁLEZ
NOELÍ POCATERRA DE OBERTO

LOS SECRETARIOS

ELVIS AMOROSO

ALEJANDRO ANDRADE

Cúmplase,
(L.S.)

LUIS MIQUILENA

PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

INDICE

INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA EDICIÓN (ENERO 2000).....	11
NOTA A LA SEGUNDA Y TERCERA EDICIÓN.....	17
NOTA A LA CUARTA EDICIÓN (2004)	19

TOMO I

PRIMERA PARTE

LOS CONDICIONANTES POLÍTICOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999

I.	ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO Y LA NECESIDAD DE RECONSTRUIR LA DEMOCRACIA.....	24
1.	<i>La democracia de partidos: la democracia representativa de partidos y la deformación de la representatividad y participación</i>	25
2.	<i>La forma del Estado: el centralismo de Estado y la crisis de la descentralización política</i>	26
3.	<i>La separación de poderes, y los problemas del sistema de gobierno y del control del Poder</i>	27
II.	LA CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO DE ESTADO DEMOCRÁTICO CENTRALIZADO DE PARTIDOS.....	28
III.	LA POSIBILIDAD DE LA VÍA DEMOCRÁTICA PARA EL CAMBIO POLÍTICO Y LA CONFIGURACIÓN JUDICIAL DEL PROCESO CONSTITUYENTE	33
1.	<i>La Asamblea Constituyente en democracia</i>	33
2.	<i>La bandera electoral (1998) de la Asamblea Constituyente y los obstáculos constitucionales para convocarla</i>	37
3.	<i>El dilema entre soberanía popular y supremacía constitucional y la omisión del juez constitucional en resolverlo.....</i>	39
4.	<i>La apertura de la "Caja de Pandora" constituyente por la Corte Suprema de Justicia</i>	48
5.	<i>La convocatoria al referéndum sobre la Asamblea Constituyente y los intentos de secuestro del derecho a la participación popular</i>	62
6.	<i>Los intentos por recoger los "demonios constituyentes" desatados y la ineffectividad en definirle límites de la Asamblea Nacional Constituyente convocada con fundamento en el referendo consultivo</i>	72
7.	<i>Los intentos tardíos de la Corte Suprema en pretender someter el proceso constituyente a la Constitución de 1961</i>	84

8.	<i>De cómo la Asamblea Nacional Constituyente asumió el control total del poder, haciendo caso omiso a las doctrinas de la Corte Suprema que habían fundamentado su propia creación</i>	87
9.	<i>La Asamblea Nacional Constituyente como instrumento político para el de asalto al poder</i>	91
10.	<i>La sumisión de la Corte Suprema al poder constituyente de la Asamblea y su extinción final a manos de la Asamblea que había creado</i>	96
IV.	LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCIÓN DE 1999	110
1.	<i>El sistema electoral escogido y el exclusivismo político de la Asamblea</i>	110
2.	<i>Las etapas en el funcionamiento de la Asamblea Constituyente</i>	112
3.	<i>La atropellada elaboración de la nueva Constitución y la ausencia real de participación política</i>	113
V.	EL FRACASO DEL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1999 COMO INSTRUMENTO DE CONCILIACIÓN	118
1.	<i>La pervivencia de la democracia representativa de partidos</i>	119
2.	<i>La pervivencia de la Federación centralizada con el nombre de Federación descentralizada</i>	122
3.	<i>La concentración del Poder Público, el presidencialismo exacerbado y el militarismo</i>	123

SEGUNDA PARTE

LA CONSTITUCIÓN Y SU SUPREMACÍA

I.	LAS FUNCIONES DE LA CONSTITUCIÓN	127
II.	LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL	130
III.	LA IMPERATIVIDAD Y OBLIGATORIEDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y EL PRINCIPIO DE LA DESOBEDIENCIA CIVIL	133
IV.	EL PODER DEROGATORIO DE LA CONSTITUCIÓN	143
V.	LA GARANTÍA OBJETIVA DE LA CONSTITUCIÓN: LA NULIDAD DE LOS ACTOS INCONSTITUCIONALES	144
VI.	LA VIGENCIA PERMANENTE DE LA CONSTITUCIÓN Y EL RÉGIMEN DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN	144
1.	<i>Los estados de excepción</i>	144
2.	<i>Las diversas formas de los estados de excepción</i>	146
A.	<i>El estado de alarma</i>	146
B.	<i>El estado de emergencia económica</i>	146
C.	<i>El estado de conmoción interior</i>	146
D.	<i>El estado de conmoción exterior</i>	146
3.	<i>El decreto de estado de excepción</i>	147
4.	<i>Medidas que pueden adoptarse en virtud del decreto de estado de excepción</i> ..	148
A.	<i>Régimen general</i>	148
B.	<i>La restricción de las garantías constitucionales</i>	148
C.	<i>La movilización</i>	151
D.	<i>La requisición</i>	151
E.	<i>Las medidas relativas a los artículos de primera necesidad y a los servicios públicos</i>	152

F.	<i>Las medidas de orden presupuestarias en cuanto al gasto público</i>	152
G.	<i>Los efectos jurídicos de los estados de excepción respecto de los ciudadanos: la obligación de cooperar</i>	152
5.	<i>El control de los decretos de estados de excepción</i>	153
A.	<i>El control por la Asamblea Nacional</i>	153
a.	<i>El sometimiento del decreto a la Asamblea</i>	153
b.	<i>La aprobación por la Asamblea</i>	153
B.	<i>El control por el Tribunal Supremo de Justicia</i>	154
a.	<i>La remisión del decreto a la Sala Constitucional</i>	154
b.	<i>Motivos de control</i>	155
c.	<i>Procedimiento y la participación de interesados</i>	156
d.	<i>Decisión</i>	156
C.	<i>El control por los demás tribunales</i>	157
D.	<i>El control por la comunidad organizada y las organizaciones públicas no estatales</i>	157
VII.	LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL Y LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ...	158
1.	<i>Las Enmiendas Constitucionales</i>	159
A.	<i>Objeto</i>	159
B.	<i>La iniciativa</i>	159
C.	<i>La discusión parlamentaria</i>	159
D.	<i>El referendo aprobatorio</i>	160
E.	<i>La promulgación</i>	160
F.	<i>Las formalidades</i>	160
2.	<i>Las reformas constitucionales</i>	160
A.	<i>Objeto</i>	160
B.	<i>La iniciativa</i>	161
C.	<i>La discusión parlamentaria</i>	161
D.	<i>El referendo aprobatorio</i>	161
E.	<i>La promulgación</i>	162
3.	<i>La Asamblea Nacional Constituyente</i>	162
A.	<i>El poder constituyente originario y la Asamblea Nacional Constituyente</i> . ..	162
B.	<i>La iniciativa</i>	162
C.	<i>La promulgación de la nueva Constitución</i>	163
4.	<i>Las ilegítimas modificaciones al texto constitucional introducidas mediante su nueva publicación el 24-3-2000 y la "Exposición de Motivos" elaborada ex post facto</i>	163

TERCERA PARTE

LA CONSTITUCIÓN Y EL ESTADO:

LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y DEL SISTEMA POLÍTICO

I.	LAS IDEAS DEL PREÁMBULO	169
1.	<i>Declaraciones iniciales</i>	170
A.	<i>La Constitución como emanación del pueblo</i>	170
B.	<i>El Poder originario del pueblo y la invocación de Dios</i>	170
C.	<i>La invocación al Libertador, y a los forjadores de la Nación</i>	170

2.	<i>Los fines políticos</i>	171
	A. <i>La refundación de la República</i>	171
	B. <i>El perfeccionamiento de la democracia</i>	172
	C. <i>Las características socioculturales de la sociedad</i>	174
	D. <i>Las características del Estado</i>	174
	E. <i>Los valores de la sociedad política</i>	174
3.	<i>Los fines sociales</i>	175
	A. <i>Los derechos humanos esenciales</i>	175
	B. <i>La justicia social</i>	175
	C. <i>La igualdad</i>	175
4.	<i>Los fines internacionales</i>	175
	A. <i>La cooperación internacional</i>	176
	B. <i>La integración latinoamericana</i>	176
II.	LA REPÚBLICA Y LOS FUNDAMENTOS DEL ESTADO.....	176
1.	<i>La configuración de la República</i>	176
	A. <i>La denominación de la República como "República Bolivariana de Venezuela"</i>	176
	B. <i>La Independencia</i>	178
	C. <i>Los valores de la República</i>	178
	D. <i>Los derechos de la Nación</i>	179
2.	<i>La configuración del Estado</i>	179
	A. <i>El Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia</i>	179
	B. <i>Los valores superiores del ordenamiento jurídico</i>	183
	C. <i>La distribución y división de Poder del Estado y su limitación y control</i>	185
3.	<i>Los fines del Estado</i>	186
	A. <i>Los fines esenciales</i>	186
	a. <i>Fines económicos-sociales</i>	187
	b. <i>Fines políticos</i>	187
	c. <i>Fines jurídicos</i>	187
	B. <i>La garantía constitucional y la seguridad jurídica</i>	187
	C. <i>Los procesos sociales: educación y trabajo</i>	188
4.	<i>Los símbolos de la Patria</i>	188
5.	<i>El idioma oficial</i>	189
III.	EL TERRITORIO NACIONAL Y DEMÁS ESPACIOS GEOGRÁFICOS DEL ESTADO.....	190
1.	<i>La definición del territorio y su evolución constitucional</i>	190
	A. <i>La previsión constitucional: el uti possidetis juris</i>	190
	B. <i>El territorio nacional formado por las provincias de la Capitanía General de Venezuela</i>	191
	C. <i>El territorio nacional referido al de la Capitanía General de la República en 1810 (el uti possidetis juris)</i>	192

D.	<i>El territorio nacional referido al de la Capitanía General de Venezuela en 1810, con modificaciones resultantes de Tratados</i>	193
a.	<i>Los Tratados suscritos antes de 1901</i>	193
a'	<i>Tratados suscritos con Colombia</i>	193
b'	<i>Tratados suscritos con el Reino Unido</i>	195
c'	<i>Tratado suscrito con Brasil</i>	195
d'	<i>Tratado suscrito con Holanda</i>	195
b.	<i>La evolución posterior a 1901</i>	196
a'	<i>Tratados suscritos con Colombia</i>	197
b'	<i>Acuerdos suscritos con el Reino Unido</i>	199
c'	<i>Acuerdos suscritos con el Brasil</i>	199
E.	<i>El territorio nacional referido al de la Capitanía General de Venezuela en 1810, con modificaciones resultantes de tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad: el caso de la Guayana Esequiba</i>	200
2.	<i>La soberanía y los espacios geográficos</i>	204
3.	<i>La inalienabilidad del territorio</i>	205
A.	<i>El principio de la inalienabilidad</i>	205
B.	<i>El territorio nacional como territorio de paz</i>	205
C.	<i>Las sedes diplomáticas</i>	206
4.	<i>El régimen de los nuevos territorios</i>	206
5.	<i>El régimen de las fronteras</i>	206
IV.	LA FORMA DEL ESTADO	207
1.	<i>La "Federación Descentralizada"</i>	207
2.	<i>Los principios del Estado Federal</i>	209
V.	LA SOBERANÍA POPULAR Y EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO	210
1.	<i>La soberanía del Pueblo</i>	210
2.	<i>La democracia representativa</i>	211
3.	<i>La democracia participativa y la democracia directa</i>	212
4.	<i>El sistema democrático de Gobierno</i>	214
5.	<i>La sujeción de los órganos estatales a la soberanía popular</i>	217
VI.	EL ESTATUTO DE LAS PERSONAS Y DE LOS CIUDADANOS	217
1.	<i>El régimen de la nacionalidad</i>	217
A.	<i>La nacionalidad venezolana originaria o por nacimiento</i>	218
B.	<i>La nacionalidad venezolana derivada o por naturalización</i>	218
C.	<i>El principio de la doble nacionalidad</i>	219
D.	<i>La pérdida y renuncia de la nacionalidad</i>	219
a.	<i>La pérdida de la nacionalidad</i>	219
b.	<i>La renuncia y recuperación de la nacionalidad</i>	220
c.	<i>El régimen legal de la nacionalidad</i>	220
2.	<i>El régimen de la ciudadanía</i>	220
A.	<i>El ciudadano</i>	220
B.	<i>Los derechos políticos y los ciudadanos</i>	221

a.	<i>El régimen general</i>	221
b.	<i>La igualdad entre venezolanos por nacimiento y naturalización</i>	221
c.	<i>Las excepciones</i>	221
d.	<i>La equiparación absoluta en cuanto a los venezolanos</i>	223
3.	<i>El derecho de asilo y la extradición</i>	223
A.	<i>El derecho de asilo</i>	223
B.	<i>El tema de los refugiados</i>	224
C.	<i>El régimen de la extradición</i>	224
VII.	EL SISTEMA POLÍTICO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA.....	225
1.	<i>El derecho a la participación política</i>	226
2.	<i>El sistema electoral y la democracia representativa</i>	227
A.	<i>El derecho al sufragio y el sistema de escrutinio</i>	227
B.	<i>Los electores (el derecho a elegir)</i>	228
C.	<i>Los representantes electos</i>	230
a.	<i>El derecho a ser elegido</i>	230
b.	<i>El derecho a postular candidatos</i>	231
c.	<i>La rendición de cuentas</i>	231
3.	<i>El sistema de partidos políticos y de asociación política</i>	231
A.	<i>El derecho de asociación política</i>	231
B.	<i>La democracia interna</i>	233
C.	<i>El financiamiento de las asociaciones políticas</i>	234
D.	<i>Las incompatibilidades en materia de contratación pública</i>	235
4.	<i>El derecho de manifestar</i>	235
5.	<i>El sistema de referendos y la democracia directa</i>	235
A.	<i>Los referendos consultivos</i>	236
B.	<i>Los referendos revocatorios</i>	239
a.	<i>Oportunidad en la cual se puede ejercer el derecho a solicitar la revocación del mandato</i>	241
b.	<i>La legitimación para formular la solicitud de iniciativa popular</i>	242
c.	<i>Los requisitos de la solicitud de convocatoria del referendo revocatorio</i>	243
d.	<i>La oportunidad para formular la solicitud</i>	244
e.	<i>Quórum para la revocación</i>	245
f.	<i>Efectos de la revocatoria del mandato</i>	247
C.	<i>Los referendos aprobatorios</i>	247
D.	<i>Los referendos abrogatorios</i>	249
VIII.	LA ACTUACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO	249
1.	<i>Principios generales</i>	249
2.	<i>Régimen constitucional de la integración económica regional</i>	249
3.	<i>Aprobación legislativa de Tratados</i>	255
4.	<i>Cláusula de solución pacífica de controversias</i>	256

IX. EL RÉGIMEN DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA NACIÓN	256
1. <i>La competencia estatal y de la población</i>	257
2. <i>Los principios de la seguridad de la Nación como corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad Civil</i>	257
3. <i>Los órganos de Seguridad y Defensa</i>	257
A. <i>El Consejo de Defensa de la Nación</i>	257
B. <i>La Fuerza Armada Nacional</i>	258
a. <i>Integración</i>	258
b. <i>Responsabilidades de los componentes</i>	258
c. <i>Carácter</i>	258
C. <i>Los órganos de seguridad ciudadana</i>	259
4. <i>El régimen de las armas</i>	260
5. <i>El régimen de los documentos concernientes a la seguridad de la Nación</i>	260
6. <i>Apreciación general: La base constitucional para el militarismo</i>	260

CUARTA PARTE

LA CONSTITUCIÓN DEL PODER PÚBLICO

I. LA DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER PÚBLICO: NACIONAL, ESTADAL Y MUNICIPAL	263
II. LA PERSONALIDAD JURÍDICA EN LA CONSTITUCIÓN Y LAS PERSONAS JURÍDICAS ESTATALES	265
1. <i>El Estado y la personalidad jurídica estatal</i>	265
2. <i>Las personas jurídicas en el ordenamiento jurídico</i>	266
3. <i>Las personas jurídicas en la Constitución</i>	268
III. RÉGIMEN DEL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES	271
1. <i>Principios generales</i>	271
A. <i>El principio de legalidad</i>	271
B. <i>La nulidad de los actos emanados de la autoridad usurpada</i>	272
C. <i>Responsabilidad de los funcionarios</i>	273
D. <i>Responsabilidad patrimonial del Estado</i>	273
2. <i>El régimen de la Administración Pública</i>	276
A. <i>Ámbito de la Administración Pública</i>	276
B. <i>Principios fundamentales relativos a la Administración Pública</i>	279
a. <i>El principio de la legalidad</i>	279
b. <i>El principio de la responsabilidad de los funcionarios</i>	280
c. <i>El principio de finalidad de la Administración Pública</i>	281
C. <i>Los principios de la actividad de la Administración Pública</i>	281
a. <i>El principio de la simplicidad</i>	282
b. <i>El principio de la información general (internet)</i>	283
c. <i>El principio de la publicidad de los actos generales</i>	283
d. <i>El principio de la sujeción a los planes, metas y objetivos</i>	283
e. <i>El principio de la eficacia</i>	284
f. <i>El principio de la adecuación de los medios financieros a los fines</i>	284
g. <i>El principio de la privatización</i>	284

h.	<i>El principio de coordinación</i>	285
i.	<i>El principio de cooperación</i>	285
j.	<i>El principio de lealtad institucional</i>	285
C.	<i>Los principios relativos a la organización de la Administración Pública</i>	285
a.	<i>La reserva legal en la asignación de la titularidad de la potestad organizativa</i>	285
b.	<i>La titularidad para la organización de la Administración Pública Central Nacional</i>	286
c.	<i>Requisitos para la creación y modificación de órganos y entes</i>	287
d.	<i>El principio de la previsión financiera</i>	288
e.	<i>El principio de simplicidad y transparencia de la organización administrativa</i>	288
f.	<i>El principio de jerarquía</i>	288
D.	<i>El régimen de la información administrativa</i>	289
3.	<i>El régimen de la función pública</i>	289
A.	<i>El Estatuto de la función pública</i>	289
B.	<i>El principio de dedicación del funcionario al Estado</i>	290
C.	<i>Los principios de la carrera administrativa</i>	290
D.	<i>El régimen de las remuneraciones</i>	290
E.	<i>Las incompatibilidades</i>	291
a.	<i>En el desempeño de cargos</i>	291
b.	<i>En la contratación con el Estado</i>	291
c.	<i>En la aceptación de cargos u honores de gobiernos extranjeros</i>	291
4.	<i>El régimen de la contratación pública</i>	292
A.	<i>Los contratos de interés público</i>	292
B.	<i>El co-contratante de la Administración y los contratos de interés público de carácter intergubernamental o interadministrativo</i>	293
C.	<i>Los contratos de interés público y sus limitaciones derivadas del régimen del dominio público y de los servicios públicos</i>	295
a.	<i>El territorio nacional y las limitaciones contractuales con entidades extranjeras</i>	295
b.	<i>El régimen del dominio público y las concesiones administrativas</i>	295
c.	<i>El régimen de los bienes del dominio privado estatales y municipales, las limitaciones contractuales y las concesiones</i>	296
d.	<i>El régimen de las actividades y servicios públicos reservados al Estado y las concesiones administrativas</i>	297
e.	<i>Los convenios de transferencia de servicios a las comunidades como contratos de interés público estatal y municipal</i>	298
D.	<i>Las cláusulas constitucionales obligatorias en los contratos de interés público</i>	298
a.	<i>La cláusula de inmunidad de jurisdicción</i>	299
b.	<i>La cláusula "Calvo"</i>	300
c.	<i>La cláusula temporal en las concesiones</i>	301
d.	<i>La cláusula de protección ambiental</i>	302

E.	<i>La aprobación de contratos de interés público por el órgano legislativo nacional</i>	302
F.	<i>Principios constitucionales relativos a la responsabilidad del Estado en la ejecución de los contratos de interés público</i>	303
5.	<i>Régimen constitucional de los servicios públicos</i>	303
A.	<i>El servicio público como obligación prestacional estatal</i>	303
B.	<i>Las diversas categorías de servicios públicos</i>	305
C.	<i>La constitucionalización de los servicios públicos</i>	307
a.	<i>Los "servicios públicos" en la Constitución</i>	307
b.	<i>Los "servicios" a cargo del Estado en la Constitución</i>	308
D.	<i>Los servicios públicos constitucionales</i>	309
a.	<i>Los servicios públicos vinculados a los derechos de la Nación</i>	310
a'.	<i>El servicio público de defensa y seguridad: la Fuerza Armada Nacional</i>	310
b'.	<i>El servicio público exterior y diplomático</i>	310
c'.	<i>El servicio público de promoción y ordenación de la economía</i>	311
b.	<i>Servicios públicos vinculados a los fines del Estado</i>	312
a'.	<i>Los servicios públicos de seguridad y protección ciudadana: la policía y la administración de riesgos</i>	312
b'.	<i>El servicio público de justicia</i>	313
c'.	<i>Los servicios públicos en materia de desarrollo rural integral y seguridad alimentaria</i>	314
d'.	<i>Los servicios públicos de protección ambiental</i>	314
c.	<i>Los servicios públicos sociales</i>	315
a'.	<i>Los servicios públicos de asistencia y protección social</i>	315
b'.	<i>Los servicios públicos de salud y sanidad</i>	316
c'.	<i>Los servicios públicos de seguridad social</i>	316
d'.	<i>Los servicios públicos de educación</i>	317
e'.	<i>Los servicios públicos de vivienda</i>	317
f'.	<i>Los servicios públicos de empleo</i>	318
g'.	<i>Los servicios públicos culturales</i>	318
h'.	<i>Los servicios públicos deportivos y de recreación</i>	318
d.	<i>Los servicios públicos para garantizar el ejercicio de derechos y libertades individuales</i>	319
a'.	<i>Los servicios públicos para la circulación</i>	319
a'.	<i>Los servicios públicos de vialidad</i>	319
b'.	<i>Los servicios públicos de transporte</i>	320
b'.	<i>Los servicios públicos para las comunicaciones</i>	321
c'.	<i>Los servicios públicos para la información</i>	321
d'.	<i>Los servicios públicos para la calidad de vida: servicios públicos domiciliarios</i>	321
E.	<i>Servicios públicos e intervención del Estado en la economía</i>	322

QUINTA PARTE

**LA CONSTITUCIÓN FEDERAL:
LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER PÚBLICO EN UN MARCO CENTRALISTA**

I.	LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO FEDERAL	325
1.	<i>El régimen constitucional de las autonomías territoriales</i>	325
2.	<i>Los principios que rigen la división territorial del poder</i>	327
II.	LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO	329
1.	<i>Las materias de competencia exclusiva</i>	329
A.	<i>Las materias de la competencia exclusiva de los órganos del Poder Público Nacional</i>	329
a.	<i>Las materias relativas al régimen político y a la organización del Estado nacional</i>	330
a'.	<i>Las relaciones internacionales</i>	330
b'.	<i>Las cuestiones de seguridad y defensa</i>	330
c'.	<i>El régimen de los símbolos patrios</i>	330
d'.	<i>El estatuto de las personas</i>	330
e'.	<i>El régimen de la división territorial</i>	330
f'.	<i>El régimen de los Poderes Públicos Nacionales</i>	331
b.	<i>Las materias relativas a la policía nacional y seguridad ciudadana</i> ...	331
a'.	<i>La policía nacional</i>	331
b'.	<i>El régimen de la administración de riesgos y emergencias</i>	331
c.	<i>Las materias relativas al régimen económico</i>	332
a'.	<i>El régimen general de la economía</i>	332
b'.	<i>El régimen del correo y las telecomunicaciones</i>	332
c'.	<i>Régimen y administración de las minas</i>	332
d'.	<i>El régimen de las tierras baldías</i>	333
e'.	<i>Los recursos naturales renovables</i>	333
f'.	<i>La ordenación nacional del ambiente y de la ocupación del territorio</i>	333
g'.	<i>Las obras de infraestructura</i>	333
a''.	<i>La ordenación normativa de las obras de infraestructura</i>	333
b''.	<i>Las obras públicas nacionales</i>	334
c''.	<i>La vialidad nacional</i>	334
h'.	<i>El transporte nacional</i>	334
i'.	<i>La política nacional y la ordenación normativa del turismo</i>	334
j'.	<i>Las políticas nacionales para la producción agropecuaria</i>	335
k'.	<i>El régimen general de los servicios públicos domiciliarios</i>	335
d'.	<i>Las materias relativas al régimen del desarrollo social</i>	335
a'.	<i>El régimen de la seguridad social</i>	335
b'.	<i>Régimen nacional de la vivienda</i>	336
c'.	<i>La política relativa a los servicios públicos nacionales de educación y salud</i>	336
e.	<i>La competencia en materia de legislación general</i>	336

B.	<i>Las materias de la competencia exclusiva del poder público estatal</i>	337
a.	<i>La policía estatal y el ámbito de la policía municipal</i>	338
b.	<i>Competencias en materia económica</i>	338
a'.	<i>El régimen de los minerales no metálicos y las salinas</i>	338
b'.	<i>La administración de las tierras baldías</i>	338
c'.	<i>Los ostrales</i>	338
d'.	<i>Las obras públicas estatales</i>	339
e'.	<i>Los servicios públicos estatales</i>	339
f'.	<i>La vialidad estatal</i>	339
g'.	<i>La administración de la vialidad nacional</i>	340
h'.	<i>Administración de puertos y aeropuertos comerciales</i>	340
C.	<i>Las materias de la competencia exclusiva del Poder Municipal en cuanto concierne a la vida local</i>	340
2.	<i>Las competencias concurrentes entre los niveles territoriales del Poder Público</i>	344
A.	<i>Antecedentes</i>	345
B.	<i>El régimen de la seguridad y protección ciudadana: policía y administración de riesgos</i>	347
C.	<i>Régimen del desarrollo económico</i>	348
a.	<i>Ordenación y promoción del desarrollo económico y social</i>	348
b.	<i>Turismo</i>	348
c.	<i>Promoción del desarrollo rural y seguridad alimentaria</i>	349
d.	<i>Ciencia y tecnología</i>	349
e.	<i>Información económico-social</i>	349
f.	<i>Publicidad comercial</i>	350
D.	<i>Régimen del desarrollo social</i>	350
a.	<i>Asistencia y protección social</i>	350
b.	<i>Salud y sanidad</i>	350
c.	<i>Vivienda</i>	351
d.	<i>Educación</i>	351
e.	<i>Cultura y patrimonio histórico</i>	352
f.	<i>Deporte</i>	352
g.	<i>La protección a las comunidades indígenas</i>	352
h.	<i>La protección del trabajo</i>	353
E.	<i>Régimen de la infraestructura y de la ordenación del territorio</i>	353
a.	<i>Ordenación del territorio</i>	353
b.	<i>Ambiente</i>	353
c.	<i>Urbanismo</i>	353
3.	<i>Las competencias residuales</i>	354
4.	<i>Las competencias implícitas el Poder Nacional</i>	354
5.	<i>El principio descentralizador en las competencias del Poder Público</i>	355
III.	EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO ESTADAL	357
1.	<i>El marco constitucional del régimen de los Estados</i>	357
A.	<i>La autonomía e igualdad de los Estados</i>	357
B.	<i>El Poder Ejecutivo Estatal: los Gobernadores</i>	360

a.	<i>Las condiciones</i>	360
b.	<i>La elección popular y periodo</i>	361
c.	<i>La rendición de cuenta e informe</i>	361
C.	<i>El Poder Legislativo Estatal: el Consejo Legislativo Estatal</i>	361
a.	<i>La integración</i>	361
b.	<i>Condiciones y periodo</i>	362
c.	<i>El régimen legal y las competencias legislativas</i>	363
D.	<i>Las Contralorías Estadales</i>	366
E.	<i>El Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas</i>	367
2.	<i>La contradicción constitucional entre un "Estado federal descentralizado" y un marco constitucional centralista y su desarrollo legislativo</i>	367
A.	<i>La tradición federalista venezolana y la "federación centralizada"</i>	368
B.	<i>El precario ámbito de las competencias estadales cuyo ejercicio se sujeta a lo que disponga la legislación nacional</i>	370
a.	<i>Las precarias competencias exclusivas de los Estados y su ejercicio conforme a la ley nacional</i>	371
a ¹ .	<i>Las competencias de orden institucional</i>	371
a ¹ '.	<i>La supuesta competencia para la organización de los poderes públicos estadales</i>	371
b ¹ '.	<i>La organización de los Municipios sujeta a la ley nacional</i>	372
b ¹ '.	<i>Las materias de la competencia exclusiva de los Estados</i>	372
a ¹ '.	<i>Las competencias en materia de servicios públicos</i>	372
b ¹ '.	<i>La competencia en materia de policía estatal y de fijación del ámbito de la policía municipal</i>	373
c ¹ '.	<i>Las competencias en materia de explotación de bienes y recursos</i>	373
d ¹ '.	<i>Las competencias en materia de infraestructura</i>	374
c.	<i>Las competencias concurrentes y su ejercicio con sujeción a la ley nacional</i>	375
d.	<i>Las competencias residuales no sólo estadales sino nacionales y la amplitud desmesurada de la cláusula de competencias implícitas</i>	376
C.	<i>La limitada y limitable autonomía de los Estados</i>	376
a.	<i>Las limitaciones a la autonomía organizativa respecto de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos</i>	377
b.	<i>Las limitaciones al ejercicio de las funciones legislativas y de control por parte de los Consejos Legislativos</i>	379
c.	<i>La limitación a la autonomía organizativa en cuanto al régimen de la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo estatal y de la Administración Pública de los Estados</i>	380
d.	<i>Las limitaciones a la potestad organizativa del Poder Ciudadano estatal (Contralorías de los Estados)</i>	381
e.	<i>La limitación a la potestad organizativa relativa a los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas</i>	383
D.	<i>La ausencia de igualdad institucional de los Estados por la eliminación del Senado</i>	384

3.	<i>Las relaciones intergubernamentales como sujeción institucional</i>	385
A	<i>Los principios de las relaciones intergubernamentales</i>	385
B	<i>Los órganos para las nuevas relaciones intergubernamentales y la solución de conflictos entre los Poderes: el Consejo Federal de Gobierno</i>	386
IV.	EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL	387
1.	<i>El régimen constitucional de los Municipios y demás entidades locales</i>	387
A.	<i>Régimen General</i>	387
a.	<i>Carácter</i>	387
b.	<i>Creación</i>	389
c.	<i>La autonomía</i>	390
d.	<i>La participación ciudadana</i>	393
e.	<i>Las fuentes legales del régimen municipal</i>	393
f.	<i>Los diferentes regímenes municipales</i>	394
B.	<i>El régimen de organización de otras entidades locales</i>	395
a.	<i>Las mancomunidades y otras asociaciones</i>	395
b.	<i>Los distritos municipales</i>	395
c.	<i>Los distritos metropolitanos</i>	397
a'.	<i>El establecimiento de los distritos metropolitanos</i>	397
b'.	<i>Los regímenes diferenciados</i>	397
c'.	<i>Los límites territoriales y la consulta popular</i>	398
d.	<i>Las Parroquias</i>	398
2.	<i>El marco constitucional de los órganos del Poder Público Municipal</i>	398
A.	<i>La regulación constitucional de la separación orgánica de poderes a nivel municipal</i>	398
B.	<i>El Poder Ejecutivo Municipal: el Alcalde</i>	400
a.	<i>El Alcalde como primera autoridad civil</i>	400
b.	<i>Los requisitos</i>	402
c.	<i>La elección y carácter</i>	403
C.	<i>El Poder Legislativo Municipal: los Concejos Municipales</i>	403
D.	<i>Las Contralorías Municipales</i>	403
E.	<i>Los Concejos locales de Planificación Pública</i>	404
3.	<i>El Distrito Metropolitano de Caracas y el Distrito Capital</i>	404
A.	<i>La desaparición del Distrito Federal</i>	404
a.	<i>El Distrito Capital en sustitución del Distrito Federal</i>	404
b.	<i>Los efectos constitucionales de la creación del Distrito Capital</i>	405
c.	<i>La relación entre el Distrito Capital y el Distrito Metropolitano de Caracas</i>	406
B.	<i>El Régimen de Gobierno Municipal del Distrito Metropolitano de Caracas</i> ...	409
a.	<i>La creación del Distrito Metropolitano de Caracas mediante Ley Especial</i>	409
b.	<i>El sistema de gobierno municipal a dos niveles en el Distrito Metropolitano de Caracas</i>	411

c.	<i>Las atribuciones de las autoridades metropolitanas</i>	412
a'.	<i>Las atribuciones del Alcalde Metropolitano</i>	413
b'.	<i>Las atribuciones del Cabildo Metropolitano</i>	413
d.	<i>Las otras autoridades del Distrito Metropolitano de Caracas</i>	414
a'.	<i>La Contraloría Metropolitana</i>	414
b'.	<i>El Procurador Metropolitano</i>	414
c'.	<i>Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas</i> ...	415
C.	<i>La distribución del ámbito de competencias municipales en los dos niveles de gobierno municipal en el Distrito Metropolitano</i>	415
a.	<i>Lo macro y lo micro en la distribución de competencias</i>	415
b.	<i>Ordenación territorial y urbanística</i>	418
c.	<i>Arquitectura civil</i>	421
d.	<i>Viviendas de interés social</i>	421
e.	<i>Parques y recreación</i>	421
f.	<i>Vialidad urbana</i>	422
g.	<i>Circulación y ordenación del tránsito de vehículos</i>	422
h.	<i>El transporte urbano</i>	423
i.	<i>Protección del ambiente</i>	425
j.	<i>Tratamiento de residuos sólidos</i>	426
k.	<i>Protección civil</i>	426
l.	<i>Salud</i>	426
m.	<i>Los servicios públicos domiciliarios</i>	427
n.	<i>Servicios de policía</i>	429
ñ.	<i>Otras competencias</i>	431
D.	<i>El régimen territorial de los Municipios del Área Metropolitana de Caracas</i>	432
4.	<i>El régimen especial de distrito municipal para los Municipios del Alto Apure</i>	433
V.	APRECIACIÓN FINAL SOBRE LA CONTRADICCIÓN CONSTITUCIONAL ENTRE FEDERALISMO Y CENTRALISMO	433

SEXTA PARTE

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA: LA SEPARACIÓN ORGÁNICA DE PODERES Y SUS LIMITANTES

I.	LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO NACIONAL	437
II.	EL PODER LEGISLATIVO NACIONAL: LA ASAMBLEA NACIONAL	439
1.	<i>La organización unicameral</i>	439
2.	<i>Composición y duración</i>	440
3.	<i>Régimen de los diputados</i>	441
A.	<i>Representación</i>	441
B.	<i>Condiciones de elegibilidad y de inelegibilidad</i>	441
C.	<i>La dedicación exclusiva, la rendición de cuentas y la revocatoria del mandato</i>	441
D.	<i>Las incompatibilidades</i>	442
E.	<i>La irresponsabilidad</i>	442
F.	<i>La inmunidad</i>	442

4.	<i>La competencia de la Asamblea</i>	443
	A. <i>En materia constitucional</i>	443
	B. <i>En materia legislativa</i>	443
	C. <i>En materia de control político</i>	444
	D. <i>En materia de nombramiento de funcionarios públicos</i>	444
	E. <i>En materia de remoción de altos funcionarios públicos</i>	444
	F. <i>En materia de control administrativo</i>	444
	G. <i>En materias de orden interno</i>	445
5.	<i>La organización de la Asamblea</i>	445
	A. <i>La directiva</i>	445
	B. <i>Las Comisiones Permanentes</i>	446
	C. <i>La Comisión Delegada</i>	446
6.	<i>Las sesiones de la Asamblea y el quórum</i>	446
7.	<i>El régimen constitucional de las leyes</i>	447
	A. <i>La noción de ley y sus clases</i>	447
	a. <i>Las leyes y los Códigos</i>	447
	b. <i>Las leyes orgánicas</i>	447
	c. <i>Las leyes de delegación legislativas (leyes habilitantes)</i>	454
	d. <i>Las leyes de bases</i>	454
	B. <i>El procedimiento de formación de las leyes</i>	454
	a. <i>La iniciativa legislativa</i>	454
	b. <i>Las discusiones</i>	455
	a' <i>Oportunidad</i>	455
	b' <i>Número de discusiones</i>	455
	c' <i>Discusiones pendientes</i>	455
	c. <i>Las consultas obligatorias y el derecho a la participación</i>	456
	d. <i>Los derechos de palabra</i>	456
	e. <i>Formalidades</i>	456
	f. <i>La promulgación</i>	456
	a' <i>La oportunidad y veto presidencial</i>	456
	b' <i>La publicación</i>	458
	g. <i>El principio derogatorio y modificatorio</i>	458
	C. <i>El régimen de la delegación legislativa y sus límites</i>	458
	a. <i>Las leyes habilitantes</i>	458
	b. <i>Las materias cuya legislación es delegable</i>	459
	c. <i>La limitación a la delegación derivada de la garantía de la reserva legal en materia de los derechos humanos</i>	460
	d. <i>El control de constitucionalidad de las leyes de delegación legislativa</i> ..	462
8.	<i>Los instrumentos parlamentarios de control político y administrativo</i>	464
9.	<i>La obligación de comparecencia ante el Parlamento</i>	464

III. EL PODER EJECUTIVO NACIONAL.....	467
1. <i>La organización constitucional del Poder Ejecutivo</i>	467
A. <i>El Presidente de la República</i>	467
a. <i>Carácter: Jefe del Estado y del Gobierno</i>	467
b. <i>Elección</i>	467
a'. <i>Condiciones de elegibilidad y de inelegibilidad</i>	467
b'. <i>Elección popular por mayoría relativa</i>	467
c. <i>El período constitucional y reelección</i>	468
d. <i>La toma de posesión</i>	468
e. <i>La responsabilidad y obligaciones generales</i>	468
f. <i>Las faltas del Presidente</i>	468
a'. <i>Las faltas absolutas</i>	468
b'. <i>Las faltas temporales</i>	469
c'. <i>Las ausencias del territorio nacional</i>	469
g. <i>La Memoria y cuenta</i>	469
B. <i>El Vicepresidente Ejecutivo</i>	470
a. <i>Carácter</i>	470
b. <i>Las atribuciones del Vicepresidente</i>	470
c. <i>La responsabilidad del Vicepresidente</i>	470
d. <i>El voto de censura al Vicepresidente y sus efectos</i>	470
C. <i>Los Ministros</i>	471
a. <i>Carácter</i>	471
b. <i>Los ministros de Estado</i>	471
c. <i>Las condiciones para ser Ministro</i>	471
d. <i>La responsabilidad</i>	471
e. <i>El derecho de palabra en la Asamblea</i>	471
f. <i>La memoria</i>	472
g. <i>La moción de censura</i>	472
D. <i>El Consejo de Minisros</i>	472
E. <i>La Procuraduría General de la República</i>	472
a. <i>Carácter</i>	472
b. <i>Funcionarios</i>	473
F. <i>El Consejo de Estado</i>	473
2. <i>Las atribuciones del Presidente de la República y los principales actos ejecutivos</i> ..	473
A. <i>Los actos de gobierno</i>	473
a. <i>La enumeración constitucional</i>	473
b. <i>Los actos de gobierno como actos de ejecución directa de la Constitución</i>	474
c. <i>El control constitucional de los actos de gobierno</i>	476
B. <i>Los Decretos de estados de excepción</i>	479
C. <i>Los decretos con rango y valor de ley (decretos-ley) de legislación delegada</i>	479
a. <i>Las leyes habilitantes y los decretos-ley</i>	479
b. <i>La sujeción a la ley habilitante</i>	480
c. <i>La obligación de consulta como mecanismo de participación</i>	480
d. <i>La abrogación popular de los decretos leyes habilitados</i>	481

D.	<i>Los decretos con rango de ley en materia de organización administrativa ..</i>	481
E.	<i>Los reglamentos</i>	483
a.	<i>Los reglamentos como actos administrativos de efectos generales</i>	483
b.	<i>La consulta previa obligatoria no vinculante de los proyectos de normas reglamentarias</i>	486
c.	<i>Los límites a la potestad reglamentaria y su control jurisdiccional</i>	488
F.	<i>Los actos administrativos</i>	490
a.	<i>El problema de la definición del acto administrativo</i>	491
b.	<i>El control judicial de los actos administrativos</i>	494
G.	<i>Otras actuaciones: Las presentaciones ante la Asamblea</i>	495
3.	<i>Las formas constitucionales de terminación del mandato del Presidente de la República</i>	496
A.	<i>El vencimiento del periodo constitucional</i>	496
B.	<i>La falta absoluta del Presidente de la República</i>	496
a.	<i>El sometimiento a enjuiciamiento penal</i>	496
b.	<i>El abandono del cargo: la conversión de una falta temporal en falta absoluta</i>	497
c.	<i>La revocación popular del mandato</i>	498
d.	<i>La destitución del Presidente de la República</i>	499
e.	<i>La incapacidad del Presidente de la República</i>	500
f.	<i>La renuncia del Presidente de la República</i>	500
g.	<i>La muerte del Presidente de la República</i>	500
C.	<i>La cesación del mandato del Presidente de la República por decisión de la Asamblea Nacional Constituyente</i>	500
IV.	EL PODER JUDICIAL	501
1.	<i>Principios fundamentales</i>	501
A.	<i>La potestad judicial y el sistema de justicia</i>	502
B.	<i>La independencia y autonomía financiera del Poder Judicial</i>	503
C.	<i>La gratuidad de la justicia</i>	503
D.	<i>El proceso, la búsqueda de la justicia material y la ausencia de formalismos inútiles</i>	504
E.	<i>Los medios alternativos de justicia</i>	507
2.	<i>Las jurisdicciones en la Constitución</i>	508
A.	<i>La jurisdicción constitucional</i>	508
B.	<i>La jurisdicción disciplinaria judicial</i>	508
C.	<i>La jurisdicción contencioso administrativa</i>	508
D.	<i>La jurisdicción electoral</i>	509
E.	<i>La jurisdicción penal militar</i>	509
F.	<i>La justicia de paz</i>	509
G.	<i>El régimen jurisdiccional en los pueblos indígenas</i>	509
3.	<i>El régimen general de la carrera judicial</i>	510
A.	<i>El régimen de concursos</i>	510
B.	<i>La estabilidad</i>	512
C.	<i>La profesionalización</i>	513
D.	<i>La responsabilidad</i>	513

E.	<i>Las incompatibilidades</i>	513
F.	<i>La prohibición de asociación de los jueces</i>	514
4.	<i>El Tribunal Supremo de Justicia</i>	514
A.	<i>Las Salas</i>	514
B.	<i>Los Magistrados</i>	517
a.	<i>Las condiciones</i>	517
b.	<i>La postulación</i>	519
c.	<i>El periodo</i>	520
d.	<i>La remoción</i>	520
C.	<i>Las atribuciones del Tribunal Supremo</i>	520
a.	<i>La jurisdicción constitucional</i>	520
b.	<i>La intervención en el enjuiciamiento de altos funcionarios del Estado</i>	520
c.	<i>La intervención en la remoción de los titulares de los órganos del Poder Ciudadano</i>	521
d.	<i>En materia de jurisdicción contencioso administrativa y contencioso electora</i>	522
e.	<i>Los recursos de interpretación</i>	522
f.	<i>Los conflictos de competencia judicial</i>	522
g.	<i>El tribunal de Casación</i>	522
5.	<i>El gobierno y administración del Poder Judicial</i>	523
A.	<i>La competencia</i>	523
B.	<i>La jurisdicción disciplinaria</i>	523
C.	<i>El servicio de defensa pública</i>	525
D.	<i>La organización judicial</i>	525
E.	<i>El Comité de Postulaciones Judiciales</i>	525
F.	<i>El sistema penitenciario</i>	529
V.	EL PODER CIUDADANO	530
1.	<i>Composición y funciones</i>	530
2.	<i>El Consejo Moral Republicano</i>	531
A.	<i>La composición</i>	531
B.	<i>Las funciones</i>	531
C.	<i>Los informes anuales</i>	533
D.	<i>Las obligaciones de colaboración con los órganos del Poder Ciudadano</i> ...	533
3.	<i>El nombramiento y remoción de los titulares de los órganos del Poder Ciudadano</i>	533
4.	<i>La Defensoría del Pueblo</i>	535
A.	<i>Competencia</i>	535
B.	<i>El Defensor del Pueblo</i>	535
a.	<i>La designación y el periodo</i>	535
b.	<i>Las condiciones</i>	536
c.	<i>Las atribuciones</i>	536
d.	<i>La inmunidad</i>	537
C.	<i>El régimen legal</i>	537

5.	<i>El Ministerio Público</i>	537
A.	<i>El Fiscal General de la República</i>	537
B.	<i>Las atribuciones</i>	537
C.	<i>El régimen legal</i>	538
6.	<i>La Contraloría General de la República</i>	538
A.	<i>Carácter</i>	538
B.	<i>El Contralor General de la República</i>	538
C.	<i>Las atribuciones</i>	538
D.	<i>El régimen legal</i>	539
E.	<i>El régimen de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional</i>	540
VI.	EL PODER ELECTORAL	540
1.	<i>Los órganos</i>	541
A.	<i>Las atribuciones</i>	541
a.	<i>La enumeración constitucional</i>	541
b.	<i>El registro Civil</i>	541
c.	<i>La organización de las elecciones de organismos de la sociedad civil</i>	543
B.	<i>La independencia y autonomía</i>	546
C.	<i>El Consejo Nacional Electoral</i>	547
a.	<i>La integración y postulación de candidatos</i>	547
b.	<i>El Comité de Postulaciones</i>	547
c.	<i>La designación y duración</i>	548
d.	<i>La remoción de sus integrantes</i>	548
D.	<i>La organización del Poder Electoral</i>	548

SÉPTIMA PARTE

**LA CONSTITUCIÓN DE LAS PERSONAS:
LOS DERECHOS, LIBERTADES Y DEBERES**

I.	EL RÉGIMEN GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	550
1.	<i>El principio de la progresividad y la no discriminación</i>	550
2.	<i>El principio de la libertad</i>	551
3.	<i>La cláusula abierta de los derechos humanos, la preeminencia de los mismos y su aplicación inmediata</i>	552
4.	<i>La jerarquía constitucional de los Tratados internacionales sobre derechos humanos</i>	553
II.	LOS DERECHOS INDIVIDUALES	556
1.	<i>El derecho a la vida</i>	556
2.	<i>El derecho al nombre y a la identificación</i>	557
3.	<i>El derecho a la inviolabilidad de la libertad personal</i>	557
A.	<i>Garantías ante el arresto o detención</i>	557
B.	<i>Derecho a la defensa y a no estar incomunicado</i>	560
C.	<i>El límite personal de las penas</i>	560
D.	<i>La identificación de la autoridad</i>	560

E.	<i>El derecho a la excarcelación</i>	560
F.	<i>La protección frente a la esclavitud o servidumbre</i>	561
G.	<i>Régimen especial sobre los delitos graves</i>	561
4.	<i>La prohibición de la desaparición forzosa de personas</i>	561
5.	<i>El derecho a la integridad personal</i>	561
A.	<i>El derecho a no ser sometido a torturas o penas degradantes</i>	561
B.	<i>El derecho de los detenidos al respeto a la dignidad humana</i>	562
C.	<i>El derecho a decidir sobre experimentos y tratamientos</i>	562
D.	<i>La responsabilidad de los funcionarios</i>	562
6.	<i>El derecho a la inviolabilidad del hogar doméstico</i>	562
7.	<i>La inviolabilidad de las comunicaciones privadas</i>	564
8.	<i>La libertad de tránsito</i>	564
9.	<i>El derecho de petición y a la oportuna respuesta</i>	565
10.	<i>El derecho de asociación</i>	565
11.	<i>El derecho de reunión</i>	566
12.	<i>El derecho a la libre expresión del pensamiento y el derecho a la información</i>	566
A.	<i>Las previsiones constitucionales</i>	566
B.	<i>Los derechos constitucionales relativos a la libre expresión del pensamiento y a la información</i>	569
a.	<i>El derecho a la libre expresión del pensamiento</i>	570
b.	<i>El derecho a informar o comunicar</i>	571
c.	<i>El derecho a establecer medios de comunicación</i>	572
d.	<i>El derecho a la información</i>	573
e.	<i>El derecho a la réplica y a la rectificación</i>	574
f.	<i>El principio de la alteridad en los derechos relativos a la libre expresión del pensamiento y a la información</i>	576
C.	<i>La interpretación vinculante de la Sala Constitucional</i>	577
D.	<i>Apreciación crítica sobre la interpretación vinculante contenida en la sentencia N° 1013 de la Sala Constitucional</i>	600
a.	<i>La falsa dicotomía de derechos constitucionales de la cual partió la Sala Constitucional para su interpretación</i>	600
b.	<i>El derecho a la libre expresión del pensamiento, el acceso a los medios de comunicación y el olvido del tratamiento de los medios de comunicación oficiales (del Estado)</i>	601
c.	<i>La interpretación "regresiva" de la libertad de expresión del pensamiento, la responsabilidad ulterior y el fantasma del "vilipendio" a funcionarios</i>	603
d.	<i>La libertad de expresión del pensamiento y la extraña exclusión del derecho a réplica o rectificación</i>	605
e.	<i>El derecho a la libre expresión del pensamiento y la burla a la prohibición constitucional de censura</i>	606
f.	<i>El derecho a la información, el derecho de autor y las noticias</i>	608
g.	<i>La libertad de información, la confusión entre las noticias y la publicidad: el derecho y las responsabilidades</i>	610

h.	<i>La información veraz, imparcial y oportuna y la línea de opinión de los medios de comunicación</i>	612
i.	<i>El conflicto entre el derecho a informar y otros derechos constitucionales</i>	614
j.	<i>La inconstitucional restricción al derecho a réplica y rectificación</i>	615
k.	<i>Apreciación general</i>	619
13.	<i>La libertad religiosa</i>	621
14.	<i>El derecho a la protección del honor, a la intimidad y a la vida privada</i>	621
15.	<i>El derecho a acceder a las informaciones sobre la propia persona</i>	627
16.	<i>El derecho de acceso a las actuaciones administrativas</i>	631
17.	<i>La libertad y objeción de conciencia</i>	634
18.	<i>El derecho de protección por parte del Estado y la seguridad ciudadana</i>	634
III.	LOS DEBERES CONSTITUCIONALES	635
1.	<i>El deber de defender a la patria</i>	635
2.	<i>El deber de acatar la Constitución</i>	636
3.	<i>Los deberes de solidaridad social</i>	636
4.	<i>El deber de contribuir con los gastos públicos</i>	636
5.	<i>El deber de prestar el servicio civil y militar</i>	636
6.	<i>El deber de educarse</i>	636
7.	<i>El deber de trabajar</i>	636
8.	<i>Los deberes de los padres e hijos</i>	637

TOMO II

OCTAVA PARTE

LA CONSTITUCIÓN DE LAS GARANTÍAS

I.	EL RÉGIMEN GENERAL DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES	671
1.	<i>La garantía de la irretroactividad de la ley</i>	671
2.	<i>La garantía de la nulidad de los actos violatorios de derecho y de la responsabilidad de los funcionarios</i>	672
3.	<i>La garantía de la igualdad ante la ley</i>	672
4.	<i>La garantía de la reserva legal y sus problemas</i>	677
5.	<i>La investigación de las violaciones de derechos por autoridades del Estado</i>	679
6.	<i>La obligación estatal de indemnizar</i>	688
7.	<i>El derecho de acceso a la justicia internacional</i>	688
II.	LAS GARANTÍAS JUDICIALES: EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA, EL DEBIDO PROCESO Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA	688
1.	<i>El derecho de acceso a la justicia</i>	689
A.	<i>El acceso a la justicia y el principio pro actione</i>	689
B.	<i>La protección de los intereses difusos y colectivos</i>	690
a.	<i>La caracterización de los intereses colectivos y difusos</i>	690
b.	<i>La legitimación para representar los intereses colectivos y difusos</i>	692
c.	<i>Requisitos para la representación judicial de los intereses colectivos o difusos</i>	694

3.	<i>El derecho a la tutela judicial efectiva y a obtener decisión oportuna</i>	696
4.	<i>Las garantías del debido proceso</i>	697
	A. <i>El derecho a la defensa</i>	698
	B. <i>La presunción de inocencia</i>	700
	C. <i>El derecho a ser oído</i>	701
	D. <i>El derecho al ser juzgado por su juez natural, que debe ser competente, independiente e imparcial</i>	701
	E. <i>La licitud de las pruebas</i>	703
	F. <i>El derecho a la doble instancia</i>	705
	G. <i>Las garantías de la confesión</i>	705
	H. <i>El principio nullum crimen nulla poena sine lege</i>	705
	I. <i>El principio non bis in idem</i>	706
	J. <i>La garantía de la responsabilidad estatal por errores o retardos judiciales</i>	706
III	EL DERECHO Y LA ACCIÓN DE AMPARO	706
1.	<i>Alcance de la reforma constitucional</i>	706
2.	<i>El amparo como derecho constitucional en los instrumentos internacionales</i>	707
	A. <i>La regulación del amparo en los instrumentos internacionales</i>	708
	a. <i>El amparo en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas</i>	708
	b. <i>El amparo en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Constitución de 1999</i>	709
	B. <i>El sentido de la regulación del derecho de amparo en los instrumentos internacionales</i>	710
	a. <i>Características del amparo en la Declaración Universal y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</i>	710
	b. <i>Características del amparo en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el régimen nacional venezolano</i>	712
3.	<i>El derecho de amparo y la acción de amparo en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales de 1988</i>	715
4.	<i>La competencia judicial en materia de amparo conforme a la doctrina del Tribunal Supremo</i>	722
	A. <i>El problema de la "concentración" de la competencia en materia de amparo en la Sala Constitucional</i>	723
	a. <i>Apreciación de la Sala Constitucional sobre el ámbito de la jurisdicción constitucional</i>	724
	b. <i>Apreciación de la Sala Constitucional sobre la vigencia inmediata de los preceptos orgánicos de la Constitución</i>	724
	B. <i>Precisión de las competencias en materia de amparo constitucional: sentencia N° 7 de 20 de enero de 2000</i>	724
	a. <i>Apreciación de la Sala Constitucional sobre el ámbito de la jurisdicción constitucional</i>	725
	b. <i>Competencia de la Sala Constitucional en única instancia</i>	725
	c. <i>Competencia de la Sala Constitucional en Segunda Instancia</i>	725

d.	<i>Competencia de los Tribunales de Primera Instancia.....</i>	726
e.	<i>El control difuso de la constitucionalidad y la competencia de amparo.....</i>	726
f.	<i>La competencia en materia de amparo ejercida conjuntamente con la acción de nulidad contencioso administrativa.....</i>	726
C.	<i>Los efectos “derogatorios” de la sentencia de la Sala y las recomendaciones de la Exposición de Motivos.....</i>	729
D.	<i>Nuevas normas complementarias a la sentencia N° 7 de 20 de enero de 2000.....</i>	732
a.	<i>La sentencia N° 1555 de 8 de diciembre de 2000.....</i>	732
b.	<i>La sentencia N° 26 de 25 de enero de 2001.....</i>	734
5.	<i>Las nuevas normas procesales relativas a los juicios de amparo.....</i>	739
A.	<i>Las nuevas normas procesales en los casos de acción autónoma de amparo ..</i>	739
a.	<i>El procedimiento en la acción de amparo que no sea contra sentencias.....</i>	740
a’	<i>Inicio del procedimiento.....</i>	740
a’’	<i>La indicación, con la solicitud, de los medios de prueba.....</i>	740
b’’	<i>El principio de la libertad de medios probatorios.....</i>	741
b’	<i>Admisión de la solicitud.....</i>	741
c’	<i>Citación y notificaciones para la audiencia constitucional.....</i>	741
d’	<i>Audiencia constitucional.....</i>	741
a’’	<i>Audiencia pública y oral y pruebas del presunto agravante.....</i>	741
b’’	<i>Preguntas del Juez Constitucional.....</i>	742
c’’	<i>Efectos de la falta de comparencia a la audiencia constitucional.....</i>	742
d’’	<i>Régimen de litis consorcios.....</i>	742
e’	<i>Pruebas.....</i>	742
a’’	<i>Admisión y evacuación.....</i>	742
b’’	<i>Grabación y registro de las actuaciones en cuanto a pruebas.....</i>	743
f’	<i>Procedimiento no sujeto a formalidades.....</i>	743
g’	<i>Decisión.....</i>	743
h’	<i>Apelación y consulta.....</i>	744
b.	<i>El procedimiento en la acción de amparo contra sentencias.....</i>	744
B.	<i>Las nuevas normas procesales en los casos de amparo cautelar ejercido conjuntamente con otra acción.....</i>	746
a.	<i>Modalidades de ejercicio de la acción de amparo.....</i>	746
b.	<i>Admisibilidad de la acción principal.....</i>	746
c.	<i>Cuaderno separado para la decisión del amparo cautelar.....</i>	747
d.	<i>Decisión sobre la pretensión de amparo cautelar y convocatoria a la audiencia constitucional.....</i>	747
e.	<i>Decisión sobre el amparo luego de la audiencia.....</i>	747
f.	<i>Efectos de la sentencia de amparo.....</i>	747

6.	<i>Otros aspectos relevantes en torno a la acción de amparo conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo</i>	748
A.	<i>Sobre la admisibilidad de la acción de amparo y la ausencia de vías judiciales idóneas para la protección constitucional</i>	748
B.	<i>Sobre la extinción de los efectos de la sentencia de amparo</i>	750
C.	<i>Sobre la ilegítima orientación al legislador contenida en la "Exposición de Motivos" de la Constitución sobre el ejercicio de pretensiones de amparo conjuntamente con otras acciones judiciales</i>	755
IV.	LA ACCIÓN DE <i>HABEAS CORPUS</i>	756
V.	LA ACCIÓN DE <i>HABEAS DATA</i>	759

NOVENA PARTE

LA CONSTITUCIÓN SOCIAL

I.	EL ESTADO SOCIAL Y LOS DERECHOS SOCIALES.....	767
II.	LOS DERECHOS SOCIALES Y DE LAS FAMILIAS.....	769
1.	<i>Los derechos de protección</i>	769
A.	<i>El régimen de las familias y la protección estatal</i>	769
B.	<i>La protección de la maternidad</i>	770
C.	<i>La protección del matrimonio</i>	770
D.	<i>La protección de los niños y los derechos de los jóvenes</i>	771
E.	<i>La protección de los ancianos</i>	772
F.	<i>Los derechos de los discapacitados</i>	772
2.	<i>El derecho a la vivienda</i>	772
3.	<i>El derecho a la salud y a su protección</i>	773
A.	<i>El derecho a la salud y a su protección</i>	773
B.	<i>El servicio público de salud</i>	775
C.	<i>El financiamiento del sistema de salud</i>	775
4.	<i>El derecho a la seguridad social</i>	776
A.	<i>La seguridad social como servicio público</i>	777
a	<i>El derecho a la seguridad social y a la protección de la salud</i>	777
b.	<i>Las obligaciones del Estado</i>	777
c.	<i>El sistema de seguridad social</i>	778
d.	<i>El sistema público nacional de salud</i>	778
B.	<i>El carácter de los servicios públicos y el ámbito de limitación a las actividades económicas privadas</i>	778
a.	<i>Los servicios públicos exclusivos y excluyentes</i>	779
b.	<i>Los servicios públicos exclusivos pero concedibles</i>	780
c.	<i>Los servicios públicos concurrentes</i>	781
C.	<i>El carácter de los servicios públicos de salud y de seguridad social</i>	782
a.	<i>El servicio de salud, como servicio público concurrente; y el sistema público nacional de salud, como exclusivo</i>	782
b.	<i>El servicio de seguridad social, como servicio público concurrente; y el sistema de seguridad social, como servicio exclusivo</i>	784
D.	<i>La posibilidad constitucional de la administración privada de los fondos de pensiones</i>	785

III. LOS DERECHOS LABORALES	787
1. <i>El derecho y el deber de trabajar</i>	789
2. <i>La igualdad en el trabajo</i>	789
3. <i>La protección estatal al trabajo</i>	789
4. <i>La jornada laboral y el derecho al descanso</i>	792
5. <i>El derecho al salario</i>	792
6. <i>El derecho a prestaciones sociales</i>	793
7. <i>El derecho a la estabilidad laboral</i>	793
8. <i>Las responsabilidades laborales</i>	793
9. <i>El derecho a la sindicalización</i>	793
A. <i>El régimen constitucional</i>	793
B. <i>La intervención pública en las elecciones sindicales y el "referendo sindical" de 2000</i>	794
a. <i>La intervención pública en las elecciones sindicales</i>	795
b. <i>El referendo sindical y la suspensión de los directivos de los sindicatos</i>	796
c. <i>Los otros actos públicos de intervención de derechos laborales</i>	798
10. <i>El derecho a la contratación colectiva</i>	799
11. <i>El derecho a la huelga</i>	799
IV. LOS DERECHOS CULTURALES Y EDUCATIVOS	800
1. <i>Los derechos relativos a la cultura</i>	800
A. <i>La libertad y la creación cultural y la propiedad intelectual</i>	800
B. <i>Los valores de la cultura y la protección del patrimonio cultural</i>	800
C. <i>La protección de la cultura popular</i>	801
D. <i>La información cultural</i>	801
2. <i>El derecho a la educación</i>	801
A. <i>El derecho y el servicio público</i>	801
B. <i>El derecho a la educación integral y la gratuidad de la educación pública</i>	803
C. <i>El régimen de los educadores</i>	805
D. <i>El derecho a educar</i>	805
E. <i>La educación ambiental e histórica</i>	806
F. <i>Los medios de comunicación y la formación ciudadana</i>	806
G. <i>El régimen de la autonomía universitaria</i>	806
3. <i>El régimen de las profesiones liberales</i>	806
4. <i>El régimen de la ciencia y la tecnología</i>	807
5. <i>El derecho al deporte</i>	807
V. LOS DERECHOS AMBIENTALES.....	808
1. <i>El derecho al ambiente</i>	808
2. <i>La política de ordenación territorial</i>	808
3. <i>Los estudios de impacto ambiental</i>	809

4.	<i>El régimen de los desechos tóxicos</i>	809
5.	<i>Las cláusulas contractuales ambientales obligatorias</i>	809
VI.	LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	809
1.	<i>El reconocimiento de los pueblos indígenas</i>	810
2.	<i>El derecho a la identidad cultural</i>	811
3.	<i>Los idiomas indígenas</i>	811
4.	<i>El régimen de aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas</i>	811
5.	<i>El derecho a la salud</i>	811
6.	<i>El derecho a las prácticas económicas</i>	812
7.	<i>El derecho a la propiedad intelectual</i>	812
8.	<i>La justicia en los ámbitos indígenas</i>	812
9.	<i>El derecho a la participación política</i>	812
VII.	LOS PROBLEMAS DE UNA CONSTITUCIÓN SOCIAL CONCEBIDA PARA EL PATERNALISMO Y EL POPULISMO.....	813

DÉCIMA PARTE

LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA

I.	PRINCIPIOS DEL SISTEMA ECONÓMICO	818
II.	EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS.....	820
1.	<i>La libertad económica</i>	820
2.	<i>El derecho de propiedad y la expropiación</i>	825
3.	<i>La prohibición de la confiscación</i>	826
4.	<i>El régimen del latifundio y de la propiedad rural</i>	826
5.	<i>El derecho a la calidad de bienes y servicios</i>	826
6.	<i>Derechos de asociación cooperativa</i>	827
III.	EL RÉGIMEN DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA	827
1.	<i>El Estado promotor</i>	827
A.	<i>La promoción del desarrollo económico</i>	827
B.	<i>La promoción de la iniciativa privada</i>	828
C.	<i>La promoción de la agricultura para la seguridad alimentaria</i>	828
D.	<i>La promoción de la industria</i>	829
E.	<i>La promoción del desarrollo rural integrado</i>	829
F.	<i>La promoción de la pequeña y mediana industria</i>	829
G.	<i>La promoción de la artesanía popular</i>	829
H.	<i>La promoción del turismo</i>	829
2.	<i>El Estado regulador</i>	830
A.	<i>El régimen de la prohibición de los monopolios</i>	830
B.	<i>El régimen de las concesiones estatales</i>	831
C.	<i>El régimen de protección a los consumidores o usuarios</i>	833

D.	<i>El régimen de la política comercial</i>	833
E.	<i>Los ilícitos económicos</i>	833
3.	<i>El Estado empresario</i>	833
A.	<i>La creación de empresas estatales</i>	833
B.	<i>La reserva al Estado de la industria petrolera</i>	834
C.	<i>La posibilidad de reserva de otras actividades económicas</i>	834
4.	<i>El Estado planificador</i>	835
5.	<i>Los problemas de una Constitución económica concebida para el paternalismo insolvente</i>	835
IV.	EL RÉGIMEN FISCAL Y ECONÓMICO DEL ESTADO	837
1.	<i>El régimen fiscal y presupuestario</i>	837
A.	<i>Principios de la gestión fiscal</i>	837
B.	<i>El régimen del endeudamiento</i>	837
C.	<i>El régimen presupuestario</i>	838
a.	<i>El presupuesto anual y su reconducción</i>	838
b.	<i>El contenido del presupuesto</i>	840
c.	<i>El régimen de los gastos</i>	840
D.	<i>El financiamiento nacional a los Estados</i>	841
a.	<i>El Situado Constitucional</i>	841
b.	<i>Las asignaciones económicas especiales</i>	842
c.	<i>El Fondo de Compensación Interterritorial</i>	842
d.	<i>Las transferencias, subvenciones o asignaciones nacionales</i>	842
2.	<i>El sistema monetario y la coordinación macroeconómica</i>	843
A.	<i>El Banco Central de Venezuela y el sistema monetario</i>	843
a.	<i>La política monetaria</i>	843
b.	<i>La autonomía del Banco Central de Venezuela y sus limitaciones</i>	846
c.	<i>Responsabilidad</i>	847
d.	<i>El control sobre el Instituto emisor</i>	847
B.	<i>La coordinación macroeconómica</i>	847
a.	<i>La estabilidad económica</i>	847
b.	<i>La armonización de la política económica</i>	848
c.	<i>El Fondo de Estabilización Macroeconómica</i>	848
V.	EL RÉGIMEN TRIBUTARIO	848
1.	<i>Los principios del sistema tributario</i>	849
A.	<i>La justa distribución de las cargas</i>	849
B.	<i>El principio de la legalidad tributaria</i>	851
C.	<i>Los diversos tipos tributos</i>	851
D.	<i>Prohibición de la tributación confiscatoria</i>	852
E.	<i>El principio pecuniario de la obligación tributaria</i>	854
F.	<i>El régimen sancionatorio</i>	854
G.	<i>El régimen de la Administración Tributaria</i>	855
2.	<i>Las competencias tributarias nacionales y la regulación del régimen tributario estatal y municipal</i>	855

A.	<i>Las competencias tributarias nacionales exclusivas</i>	855
B.	<i>La competencia residual del nivel nacional</i>	859
C.	<i>Las competencias compartidas con los Municipios</i>	859
D.	<i>La intervención nacional de las competencias de los Estados y Municipios</i>	859
3.	<i>Las competencias tributarias estatales</i>	860
A.	<i>El régimen constitucional de los "tributos propios"</i>	860
B.	<i>El ramo del papel sellado, timbres y estampillas fiscales</i>	860
C.	<i>La centralización tributaria y la dependencia financiera de los Estados</i>	866
4.	<i>Las competencias tributarias municipales</i>	868
A.	<i>La autonomía tributaria municipal</i>	868
B.	<i>Los tributos municipales</i>	869
C.	<i>El impuesto a las actividades lucrativas</i>	870
D.	<i>El impuesto sobre las apuestas lícitas</i>	872
E.	<i>El régimen tributario del Distrito Metropolitano de Caracas</i>	875
5.	<i>Las relaciones tributarias interterritoriales</i>	879
A.	<i>El principio de la inmunidad tributaria</i>	879
B.	<i>La potestad de la República para limitar y regular los tributos estatales y municipales</i>	880
C.	<i>Las prohibiciones tributarias a los Estados y Municipios</i>	880
VI.	EL RÉGIMEN DE LOS BIENES PÚBLICOS	880
1.	<i>Las declaratorias de bienes como del dominio público</i>	880
A.	<i>El subsuelo y sus riquezas</i>	881
B.	<i>Las costas marítimas</i>	881
C.	<i>Las aguas</i>	881
2.	<i>El régimen de las tierras baldías</i>	882
3.	<i>El régimen de los ejidos</i>	882

DÉCIMA PRIMERA PARTE

LA CONSTITUCIÓN GARANTIZADORA DE LA CONSTITUCIÓN: LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

I.	SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL	883
II.	LOS MÉTODOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD	889
1.	<i>El carácter mixto o integral del sistema</i>	889
2.	<i>Principios del método difuso de justicia constitucional</i>	894
A.	<i>La lógica del método como consecuencia del principio de la supremacía constitucional</i>	894
B.	<i>La compatibilidad del método con todos los sistemas jurídicos</i>	896
C.	<i>La racionalidad del método difuso</i>	901
a.	<i>La nulidad de los actos estatales inconstitucionales</i>	902
b.	<i>El poder de todos los jueces</i>	903

c.	<i>El carácter incidental del método difuso</i>	904
d.	<i>La iniciativa del poder de los jueces</i>	904
e.	<i>El efecto inter partes de la decisión judicial</i>	905
f.	<i>Los efectos declarativos de las decisiones judiciales</i>	907
D.	<i>Panorama general del sistema</i>	908
3.	<i>Principios del método concentrado de justicia constitucional</i>	909
A.	<i>La supremacía de la Constitución y el carácter expreso del método concentrado</i>	909
B.	<i>La compatibilidad del método concentrado con todos los sistemas jurídicos</i> ..	911
C.	<i>La racionalidad del método</i>	913
a.	<i>La anulabilidad de algunos actos inconstitucionales del Estado</i>	913
b.	<i>El poder de un órgano constitucional para anular algunos actos inconstitucionales del Estado</i>	915
c.	<i>El carácter incidental y principal del método</i>	918
d.	<i>El poder de iniciativa del control de la constitucionalidad</i>	919
e.	<i>Los efectos erga omnes de las decisiones de la Corte</i>	920
f.	<i>Los efectos constitutivos de la decisión de la Corte</i>	921
D.	<i>Panorama general del método</i>	922
III.	LOS INSTRUMENTOS DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL	923
1.	<i>El control difuso de la constitucionalidad de las leyes</i>	923
2.	<i>El control concentrado de la constitucionalidad de ciertos actos estatales y la Jurisdicción Constitucional</i>	926
3.	<i>El juez contencioso administrativo como juez constitucional</i>	928
IV.	LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL: LA SALA CONSTITUCIONAL	934
1.	<i>La Jurisdicción Constitucional y el monopolio de la potestad anulatoria por inconstitucionalidad de las leyes y demás actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución</i>	935
A.	<i>La Jurisdicción Constitucional caracterizada por su objeto</i>	935
B.	<i>La Jurisdicción Constitucional y la garantía de la Constitución</i>	944
C.	<i>La exclusión del objeto de control de la Sala Constitucional de las sentencias de las otras Salas del Tribunal Supremo (salvo mediante el recurso extraordinario de revisión)</i>	945
D.	<i>La acción popular</i>	948
E.	<i>La suspensión cautelar de los efectos de las leyes</i>	951
2.	<i>El incidente de constitucionalidad y los poderes de control de oficio de la constitucionalidad</i>	953
3.	<i>El control previo de la constitucionalidad de actos estatales</i>	957
A.	<i>Tratados Internacionales</i>	957
B.	<i>Leyes orgánicas</i>	960
C.	<i>Leyes sancionadas antes de su promulgación</i>	961
4.	<i>La revisión obligatoria de la constitucionalidad de los Decretos de Estado de Emergencia</i>	963
5.	<i>El recurso de interpretación constitucional</i>	964
6.	<i>El control de constitucionalidad de las leyes por omisión</i>	969

7.	<i>El control de la vigencia de las leyes mediante el "recurso de colisión"</i>	972
8.	<i>La resolución de controversias constitucionales entre los órganos del Poder Público</i>	974
9.	<i>La revisión de las sentencias dictadas por los tribunales de instancia en cuestiones de constitucionalidad</i>	978
A.	<i>La revisión constitucional no es una apelación ni una consulta</i>	979
B.	<i>El objeto de la revisión y las sentencias de última instancia</i>	980
C.	<i>La revisión constitucional como potestad discrecional</i>	983
D.	<i>La conciliación entre el derecho a la cosa juzgada y la potestad de revisión de sentencias por la Sala Constitucional</i>	984
E.	<i>El procedimiento en el recurso extraordinario de revisión</i>	988
F.	<i>El recurso extraordinario como correctivo a la dispersión que puede originar el método difuso de control de constitucionalidad</i>	988
V.	LA POTESTAD JUDICIAL DE INTERPRETAR LA CONSTITUCIÓN Y LOS EFECTOS VINCULANTES DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA SALA CONSTITUCIONAL	990

DÉCIMA SEGUNDA PARTE

EL RÉGIMEN TRANSITORIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

I.	EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA CONSTITUCIÓN	1004
1.	<i>El régimen transitorio para asegurar la sobrevivencia de normas preconstitucionales</i>	1004
A.	<i>La vigencia del régimen del Distrito Federal mientras se regula el Distrito Capital</i>	1004
B.	<i>La vigencia del régimen de prestaciones sociales</i>	1005
C.	<i>La vigencia del régimen municipal</i>	1005
D.	<i>La vigencia del régimen de los procesos electorales</i>	1005
E.	<i>La vigencia del régimen del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República</i>	1006
F.	<i>La vigencia del régimen de administración de las tierras baldías</i>	1006
G.	<i>La vigencia del régimen de los impuestos de papel sellado, timbres y estampillas</i>	1006
H.	<i>La vigencia del régimen de las profesiones liberales</i>	1006
2.	<i>El régimen transitorio para posponer la vigencia de nuevas normas constitucionales: Régimen específico de inversión del Situado Constitucional</i>	1006
3.	<i>El régimen transitorio para asegurar la vigencia inmediata de nuevas normas constitucionales</i>	1007
A.	<i>El régimen de la denominación de la República como República Bolivariana de Venezuela</i>	1007
B.	<i>El régimen de la nacionalidad</i>	1007
C.	<i>El régimen del delito de desaparición forzada de personas</i>	1007
D.	<i>El régimen de los servicios de Defensa Pública</i>	1008

E.	<i>El régimen de elección de los representantes indígenas a los cuerpos representativos</i>	1008
F.	<i>El régimen del Defensor del Pueblo</i>	1009
4.	<i>El Programa Legislativo para la Asamblea Nacional</i>	1009
A.	<i>Las orientaciones para la legislación sobre el órgano estatal para el control de los monopolios</i>	1009
B.	<i>La legislación que debe dictar la Asamblea Nacional dentro de los primeros seis meses desde su instalación</i>	1010
C.	<i>La legislación que debe dictar la Asamblea Nacional dentro del primer año desde su instalación</i>	1010
D.	<i>La Legislación que debe dictar la Asamblea Nacional en un lapso de dos años</i>	1013
5.	<i>El Programa para el Ejecutivo Nacional: la demarcación de los territorios indígenas en un lapso de dos años</i>	1013
6.	<i>El régimen del acervo histórico de la Asamblea Nacional Constituyente 1999</i>	1013
II.	EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS CON MOTIVO DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN	1013
1.	<i>Los intentos fallidos de disponer un régimen constitucional de transición del poder público por la vía del referéndum aprobatorio</i>	1013
2.	<i>El régimen derivado de las Disposiciones Transitorias previstas en la Constitución</i>	1015
A.	<i>En cuanto a los órganos del Poder Público Nacional</i>	1015
B.	<i>En cuanto a los órganos del Poder Estatal</i>	1016
C.	<i>En cuanto a los órganos del Poder Municipal</i>	1017
D.	<i>Apreciación general</i>	1017
III.	EL RÉGIMEN TRANSITORIO SOBRE LOS PODERES PÚBLICOS ESTABLECIDO POR LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DESPUÉS DE LA APROBACIÓN POPULAR DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y NO PREVISTO EN ELLA	1017
1.	<i>La eliminación del Congreso y el nombramiento de una Comisión Legislativa Nacional</i>	1019
2.	<i>La disolución de las Asambleas Legislativas de los Estados y el nombramiento de Comisiones Legislativas Estadales</i>	1021
3.	<i>El control de Alcaldías y Concejos Municipales</i>	1021
4.	<i>La eliminación de la Corte Suprema de Justicia, la creación del Tribunal Supremo y de sus Salas, la designación de los Magistrados y la creación de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial</i>	1022
5.	<i>La designación de los titulares de los órganos del Poder Ciudadano</i>	1024
6.	<i>La designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral</i>	1024
IV.	EL DOBLE RÉGIMEN CONSTITUCIONAL VENEZOLANO Y LA PROLONGACIÓN DE LA TRANSITORIEDAD CONSTITUCIONAL	1024
1.	<i>El reconocimiento, por el Tribunal Supremo de Justicia de la existencia de un doble régimen transitorio constitucional: uno constitucional y otro paraconstitucional</i>	1024
2.	<i>El Estatuto Electoral del Poder Público (30-1-2000) para las primeras elecciones de 2000 dictado al margen de la Constitución</i>	1032
3.	<i>La fijación de la fecha de las primeras elecciones de 2000 y la inaplicabilidad de la nueva Constitución</i>	1039

4.	<i>La usurpación de competencias legislativas ordinarias por la Asamblea Nacional Constituyente</i>	1041
	A. <i>La sanción de la Ley de Presupuesto y de una Ley Especial de Crédito Público</i>	1041
	B. <i>La reincorporación de personal militar a la Fuerza Armada Nacional</i>	1042
	C. <i>La fijación de las remuneraciones de los altos funcionarios de los Estados y Municipios</i>	1042
5.	<i>La violación de la garantía a la libertad sindical y otros actos constituyentes en materia laboral</i>	1043
6.	<i>El trastocamiento de la transitoriedad constitucional, el secuestro de la Constitución y la consolidación de un fraude a la voluntad popular</i>	1045
	A. <i>La imprecisa transitoriedad constitucional</i>	1046
	B. <i>La confiscación del derecho constitucional a la participación de la sociedad civil en la designación de los titulares de los órganos del Poder Público no electos popularmente para el primer periodo constitucional</i>	1053
	C. <i>La inaplicabilidad de las condiciones de elegibilidad de los Magistrados del Tribunal Supremo para el primer periodo constitucional decidida por el mismo Tribunal Supremo</i>	1058
7.	<i>El secuestro del Poder Electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: 2000-2004</i>	1061
	A. <i>El secuestro del Poder Electoral</i>	1061
	a. <i>El secuestro del Poder Electoral perpetrado por la Asamblea Nacional Constituyente</i>	1061
	b. <i>El secuestro del derecho a la participación de la sociedad civil en la designación del Poder Electoral realizado por la Asamblea Nacional</i>	1063
	c. <i>El primer secuestro del Poder Electoral ejecutado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia</i>	1064
	d. <i>El secuestro del Poder Electoral ejecutado por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia</i>	1067
	e. <i>El nuevo secuestro del Poder Electoral realizado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia</i>	1071
	B. <i>El derecho a la participación política mediante la petición de un referendo revocatorio de mandatos y su confiscación a partir de 2003</i>	1076
	a. <i>La discusión sobre el momento para recolectar las firmas: "El Firmazo" de febrero de 2003</i>	1076
	b. <i>La confiscación del derecho de petición para solicitar la convocatoria de referendo revocatorio por el Consejo Nacional Electoral</i>	1078
	a'. <i>El control estatal del derecho ciudadano de peticionar</i>	1079
	b'. <i>La participación de inicio del procedimiento y la admisión oficial del mismo</i>	1079
	c'. <i>El apoderamiento estatal del proceso de recolección de firmas</i>	1080
	d'. <i>La verificación de los requisitos y el rechazo de firmas</i>	1083
	c. <i>Las vicisitudes de la petición de convocatoria a referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República: "El Reafirmazo" de noviembre de 2004 y su desconocimiento por el Poder Electoral</i>	1085

d.	<i>La confiscación de las solicitudes de “El Reafirmazo” al exigirse la “ratificación” de parte de las peticiones en un impreciso procedimiento de “reparo”</i>	1091
C.	<i>La Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y su secuestro por la Sala Constitucional</i>	1094
a.	<i>El nuevo frente judicial del conflicto político en torno al referendo revocatorio y los intentos de secuestro de la Sala Electoral del Tribunal Supremo por la Sala Constitucional del mismo Tribunal en marzo de 2004</i>	1094
b.	<i>La decisión N° 24 de la Sala Electoral (15-03-2004) y las reacciones del poder político contra su autonomía e independencia...</i>	1097
c.	<i>El secuestro de la Sala Electoral por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo (marzo 2004)</i>	1101
a’.	<i>El abanico de recursos intentados ante la Sala Constitucional ..</i>	1101
b’.	<i>La anulación de la sentencia de la Sala Electoral por la Sala Constitucional</i>	1105
c’.	<i>El avocamiento de la causa por la Sala Constitucional</i>	1115

DÉCIMA TERCERA PARTE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1119

DÉCIMA CUARTA PARTE

TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999

1189

Esta publicación se terminó de imprimir durante el mes de abril del año 2004
en los Talleres de SENPRESS, C.A.

Tel.: (0212)-661.1864 / 662.4313 Fax.: (0212)-662.7986

Caracas - Venezuela

Pero transcurridos más de cuatro años de vigencia de la nueva Constitución, ello por supuesto exigía un tratamiento más sistemático del derecho constitucional venezolano a partir de la Constitución de 1999, con el análisis tanto de sus instituciones fundamentales como de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, dado el rol de supremo intérprete de la Constitución que tienen todas sus Salas, particularmente la Sala Constitucional. Y nadie mejor calificado para acometer esta nueva tarea de redactar un texto de DERECHO CONSTITUCIONAL VENEZOLANO en esta Cuarta Edición de LA CONSTITUCIÓN DE 1999, que el mismo Allan R. Brewer-Carías, quien no sólo fue Constituyente en 1999, sino que con posterioridad, durante los años de vigencia de la Constitución, ha venido analizado regularmente su desarrollo y aplicación por parte de los órganos del Estado, particularmente la efectuada mediante las interpretaciones jurisprudenciales que ha venido sentando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, no siempre acordes con los principios y valores de la propia Constitución.

Allan R. Brewer-Carías es abogado, summa cum laude de la Universidad Central de Venezuela (1962) y profesor de la misma desde 1963. Con cursos de Especialización en la Universidad de París (1962-1963), se dedicó durante 27 años a la investigación y docencia en la Universidad Central, habiendo sido Director del Instituto de Derecho Público durante 10 años (1978-1987). Su actividad académica y profesional de más de 40 años, la ha alternado con la función pública, habiendo sido Consultor Jurídico adjunto en el Ministerio de Justicia, Contralor Delegado en la Contraloría General de la República, Consultor Jurídico del Consejo Supremo Electoral, Presidente de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, Senador por el Distrito Federal, Ministro de Estado para la Descentralización y Constituyente, postulado por iniciativa propia, electo por más de un millón doscientos mil votos. Es Past Fellow del Trinity College de la Universidad de Cambridge, en cuya Facultad de Derecho fue profesor del Master en Derecho (LLM); fue profesor de post grado en la Universidad de París II y durante su permanencia como Visiting Scholar en la Universidad de Columbia en Nueva York, fue que concluyó esta obra. Fue Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y es Premio Nacional de Ciencias (1981). Tiene una extensísima obra publicada de más de 130 libros editados en Caracas, Bogotá, Madrid, París, Cambridge, México y Bruselas; y más de 600 artículos en Revistas y obras colectivas especializadas en materias de derecho público, ciencias políticas, ciencias administrativas e historia de las instituciones.