

# LA DESVIACIÓN DE PODER, EN FRAUDE AL DERECHO HUMANO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EN VENEZUELA

*Alberto Blanco-Uribe Quintero*<sup>1</sup>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. ANTECEDENTES. PROBLEMA. OBJETO. OBJETIVO. JUSTIFICACIÓN. II. DESARROLLO. EL ROL DE LOS DERECHOS HUMANOS DENTRO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999. VALORES Y PRINCIPIOS, Y FINES Y COMETIDOS DEL ESTADO. LA ACCIÓN DEL ESTADO, EN LA PRETENDIDA PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LA DESVIACIÓN DE PODER EN FRAUDE A LA CONSTITUCIÓN. III. CONCLUSIÓN. IV. BIBLIOGRAFÍA.

## **I. Introducción**

### **1. Antecedentes**

La aprobación y puesta en vigencia de la Constitución de 1999<sup>2</sup>, al menos desde la óptica de sus propulsores en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, representaría un nuevo paradigma en la gobernabilidad del país,

- 
1. Abogado “magna cum laude”, 1983, y Especialista Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela (U.C.V.); DESS Derecho Ambiental y DEA Derecho Público, Université Robert Schuman, Francia; Especialista Justicia Constitucional, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales, Universidad de Castilla-La Mancha, España. Profesor Agregado Derecho Constitucional y Contencioso Tributario, U.C.V.; Profesor Sistema de Derechos y Garantías Constitucionales, Universidad Católica Andrés Bello (U.C.A.B.).
  2. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 del 24 de marzo de 2000 (habiendo sido reimpressa por error material la Constitución).

que de esa manera habría pasado de ser una democracia representativa a una democracia no solamente participativa<sup>3</sup>, sino incluso protagónica<sup>4</sup>.

Lo anterior para nada quería decir que se abandonaba totalmente y de manera absoluta el mecanismo de la representatividad<sup>5</sup>, por cuanto, como no podía ser de otra forma, se mantuvieron las estructuras del poder público de

- 
3. Exposición de Motivos de la Constitución: “...para transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa... 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... 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...”.

Preámbulo de la Constitución: “...con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica...”.

4. Exposición de Motivos de la Constitución: “...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... el ciudadano, sujeto protagónico de este modelo de democracia participativa... expresión del salto cualitativo que supone el tránsito de la democracia representativa a una democracia participativa y protagónica... novedosos medios que le garantizan al pueblo la participación y protagonismo en el ejercicio de su soberanía... El protagonismo del pueblo en la conducción de su destino debe quedar explícitamente consagrado... 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...”.

5. Tómese en cuenta que incluso con posterioridad a la Constitución de 1999, concretamente el 11 de septiembre de 2001, con ocasión del vigésimo octavo período extraordinaria de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.), en Lima, Perú, la representación de Venezuela, al más alto nivel, suscribió la Carta Democrática Interamericana, en cuyos artículos 2 y 3 se dispone que: “El ejercicio efectivo de la **democracia representativa** es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”, y “Son elementos esenciales de la **democracia representativa**, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”.
- Disponible en: [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm). Acceso el 17 de enero de 2016.

Lo anterior, en sintonía con la Carta de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.), de 1948, en cuyo artículo 2, literal b, se establece que: “La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales: ...b) Promover y consolidar la **democracia representativa** dentro del respeto al principio de no intervención...”.

Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A-41\\_Carta\\_de\\_la\\_Organizacion\\_de\\_los\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm). Acceso el 17 de enero de 2016.

naturaleza típicamente representativa, es decir, de legitimación electiva popular directa, como lo son los Diputados a la Asamblea Nacional<sup>6</sup> y el Presidente de la República<sup>7</sup>, en los Poderes Legislativo y Ejecutivo al nivel de la Nación, los Diputados a los Consejos Legislativos Estadales<sup>8</sup> y los Gobernadores<sup>9</sup>, en los Poderes Legislativos y Ejecutivos a nivel de los Estados “Federales”, y los Concejales a las Cámaras o Concejos Municipales<sup>10</sup> y los Alcaldes<sup>11</sup>, en los Poderes Legislativos y Ejecutivos a nivel de los Municipios, sin olvidar a los funcionarios de legitimación electiva popular indirecta, por votación mayoritaria de los Diputados a la Asamblea Nacional, como lo son los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia<sup>12</sup>, los Rectores del Consejo Nacional Electoral<sup>13</sup>, el Fiscal General de la República<sup>14</sup>, el Contralor General de la República<sup>15</sup> y el Defensor del Pueblo<sup>16</sup>. A tal fin, la Constitución reconoció la

- 
6. Artículo 186 de la Constitución: *“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”*.
  7. Funcionario al cual, comparativamente con la Constitución de 1961, se le aumentaron sus atribuciones, en un marcado recrudescimiento del sistema presidencialista. Artículo 228 de la Constitución: *“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 candidata que hubiere obtenido la mayoría de votos válidos”*.
  8. Artículo 162 de la Constitución: *“...Los legisladores y legisladoras estadales serán elegidos o elegidas por un período de cuatro años...”*.
  9. Artículo 160 de la Constitución: *“...El Gobernador o Gobernadora será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan...”*.
  10. Artículo 175 de la Constitución: *“La función legislativa del Municipio corresponde al Concejo, integrado por concejales elegidos o concejalas elegidas en la forma establecida en esta Constitución, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley”*.
  11. Artículo 174: *“...El Alcalde o Alcaldesa será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan...”*.
  12. Artículo 264 de la Constitución: *“Los magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidos por un único período de doce años...”*.
  13. Artículo 296 de la Constitución: *“...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...”*.
  14. Artículo 284 de la Constitución: *“...El Fiscal o Fiscal General de la República será designado o designada para un período de siete años”*.
  15. Artículo 288 de la Constitución: *“...El Contralor o Contralora General de la República será designado o designada para un período de siete años”*.
  16. Artículo 280 de la Constitución: *“...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...”*.

figura de la participación política o indirecta, a través de representantes electos (artículo 62), el derecho al sufragio (artículo 63), identificó a los electores (artículo 64) y previó varios derechos políticos en el resto del articulado pertinente.

Sólo que se reconoció explícitamente el derecho humano a la participación ciudadana o directa<sup>17</sup> (asunto que siendo inherente a la persona humana ya venía emergiendo en los años setenta, ochenta y noventa, particularmente con los movimientos sociales de las asociaciones de vecinos, juntas de consumidores y organizaciones ambientalistas), ratificándose la titularidad popular de la soberanía, mediando su ejercicio indirecto vía electoral y su ejercicio directo<sup>18</sup>, previéndose la necesidad de establecer y fomentar espacios de intervención directa, y hasta decisiva (en muchos casos), de la gente<sup>19</sup>, en los procesos de toma y ejecución de decisiones públicas<sup>20</sup>, particularmente de índole administrativa, en aspectos vinculados a su diario acontecer y a la mejoría permanente de su calidad de vida, en procedimientos que se han solido cali-

- 
17. Artículo 62 de la Constitución: *“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. 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”*.
  18. Artículo 5 de la Constitución: *“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”*.  
Artículo 6 de la Constitución: *“El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que componen es y será siempre democrático, participativo, ...”*.
  19. Artículo 70 de la Constitución: *“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 revocatoria del mandato, la iniciativa 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...”*.
  20. Artículo 62 de la Constitución: *“...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...”*.

ficar de mecanismos de cogestión y autogestión administrativa, y de administración concertada<sup>21</sup>.

En ese marco principista el Estado venezolano, actuando en su carácter de Estado Social de Derecho, ex artículo 2 constitucional<sup>22</sup>, respondiendo ello a un cometido que le resulta conceptualmente propio, debía dictar las leyes de desarrollo que fueren menester, para promover el goce efectivo del derecho humano a la participación ciudadana, lo cual habría sido asumido o cumplido por medio de la emanación, en momentos diversos, de un conjunto de cuerpos normativos con rango de ley que, en su conjunto, se han dado a conocer, por proselitismo gubernamental, como las “*leyes del poder popular*”<sup>23</sup>, por cierto sin previsión constitucional como tal.

## 2. Problema

A la luz de los valores y principios constitucionales, que ilustran los fines y cometidos estatales, simplemente evocados en el punto anterior, demostrativos todos del marco dogmático superior que ha de determinar al ordenamiento jurídico y de regir la actuación estatal, tras su contraste con la creación normativa pretendidamente generada en función de los mismos, cabe plan-

---

21. Parejo Alfonso, Luciano, “El Artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre: el Pacto, Acuerdo, Convenio o Contrato en el Procedimiento Administrativo”, en “Convención y Arbitraje en el Derecho Tributario”, Instituto de Estudios Fiscales, Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 21 a 76.

22. “*Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho...*”.

23. Se trata, aunque no únicamente, de los siguientes textos: Ley de los Consejos Comunales (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.806 del 10 de abril de 2006 -hoy derogada y sustituida-), Ley Orgánica de los Consejos Comunales (Gaceta Oficial N° 39.335 del 28 de diciembre de 2009), Ley Orgánica del Poder Popular (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010), Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010), Ley Orgánica de las Comunas (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010), Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010), Ley Orgánica de Contraloría Social (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010) y Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.079 del 15 de junio de 2012).

tearse si la acción o actuación estatal así llevada a cabo, responde a esos parámetros de constitucionalidad, o si más bien se produjo en detrimento de la voluntad popular (no de imposición mayoritaria sino de fundamento pluralista) derivada de la actividad constituyente.

### 3. Objeto

El hecho cumplido de la existencia real de esos conjuntos normativos así conocidos como “*leyes del poder popular*” que hemos tomado como ámbito de estudio, referida al problema planteado, obviamente con vista de los antecedentes previamente indicados, nos convida indefectiblemente a hurgar en la idea de contenido esencial del derecho humano a la participación ciudadana, dentro del espíritu de interdependencia y no discriminación que a los derechos humanos reconoce el artículo 19 constitucional, y a la luz del valor superior del pluralismo político previsto en el artículo 2 constitucional, a objeto de precisar si el Estado cumplió con su deber de respetar los derechos humanos, como fin y cometido estatal, y como límite a la actuación del poder público, o no, resultando su actuación plenamente inconforme con los postulados indubitadamente normados por la Constitución de la República, con carácter supremo<sup>24</sup>.

### 4. Objetivo

La presente investigación, con apoyo en conceptos de derecho constitucional y en los valores y principios fundamentales que rigen el funcionamiento constitucional del Estado venezolano, que han de imperar por sobre todo nuestro ordenamiento jurídico, persigue demostrar con argumentos de carácter jurídico, la inconstitucionalidad en la que incurre el Poder Legislativo y sobre todo el Poder Ejecutivo, en fraude al Poder Constituyente, al no atenerse

---

24. Artículo 7 de la Constitución: “*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*”.

a la dogmática constitucional, incurriendo en desviación de poder, arrogándose la facultad de favorecer, discriminatoriamente, las iniciativas de intervención de la gente en el quehacer público, o de lleno propiciarlas o encausarlas siempre que se circunscriban al establecimiento de la doctrina ideológica coyunturalmente propugnada por las autoridades gubernamentales.

## 5. Justificación

Resulta obvio, siendo el autor de las presentes líneas un abogado que desarrolla actividad académica al respecto, como profesor universitario de Derecho Constitucional en pregrado de Derecho, y de Sistema Constitucional de Derechos y Garantías en Maestría de Derecho Constitucional, que surja interés y gran motivación en despertar alarma acerca de una de las actuaciones estatales potencial y globalmente más perjudiciales para el debido respeto de los derechos humanos y de la dignidad humana como fundamento de aquellos, como pilar del Estado Constitucional y Democrático de Derecho<sup>25</sup>.

## II. Desarrollo

### 1. El rol de los derechos humanos dentro de la Constitución de 1999. Valores y principios, y fines y cometidos del Estado

En la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999 se aprecia una declaración del Constituyente que, dentro de modelos normativos similares, ha sido calificada por la doctrina especializada<sup>26</sup> como una evidencia de lo que se conoce como *“iusnaturalismo positivista”*, y es la siguiente:

---

25. Artículo 2 de la Constitución: *“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”*.

26. PIETRO SANCHÍZ, Luis, *“Constitucionalismo y Positivismo”*, segunda edición, Biblioteca de Ética, Filosofía y Política, México, 1999, citado por DUQUE CORREDOR, Román J., *“Temario de Derecho Constitucional y Derecho Público”*, Legis, Caracas, 2009, p. 23.

*“...la Constitución amplía conceptualmente la protección de los derechos humanos con una marcada influencia iusnaturalista, a1 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...”.*

Se adscribe pues, nuestra Constitución, al legado de cuño individualista, por exaltación de la figura de la persona humana, derivado de la filosofía iluminista que, de la mano del proceso independentista norteamericano y de la Revolución Francesa, condujo al Constitucionalismo Moderno, mediando la sustitución del Estado Absolutista por el Estado Liberal de Derecho, a fines del siglo XVIII. Dicho legado coloca al ser humano con trascendencia propia supra y preestatal, al ser la dignidad humana una limitante formidable al –y un determinante del– ejercicio del poder público, que se encuentra plasmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>27</sup>, así:

*“Todos los seres humanos **nacen** libres e iguales en dignidad y derechos...”.*

En función de la trascendencia que de ese modo reviste la persona humana y su dignidad, como fundamento de la libertad, el derecho constitucional recoge como postulado central del Estado Liberal de Derecho, desde su nacimiento, la idea de que sencillamente no existe Constitución donde no esté consagrado el respeto de los derechos humanos y, establecido, en garantía de aquel, el principio de separación de los poderes<sup>28</sup>.

En este sentido, muy larga sería la tarea, en este momento, de acometer con exhaustividad la enumeración y comentario de todos los textos normativos históricos, norteamericanos<sup>29</sup>, franceses y venezolanos<sup>30</sup> involucrados con

---

27. Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1948, en su artículo 1. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>. Acceso el 17 de enero de 2016.

28. Artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución”. Disponible en: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf). Acceso el 16 de enero de 2016.

29. Como la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia del 12 de junio de 1776. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2698/21.pdf> Acceso el 16 de enero de 2016.

30. Como la Declaración de los Derechos del Pueblo del 1 de julio de 1811. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1840/8.pdf>. Acceso el 16 de enero de 2016.



estas ideas, así como los de carácter internacional hoy en vigencia en nuestro país, que reconocen un sitio de honor a los derechos humanos. No obstante, la idea es la de poner de manifiesto el rol de los derechos humanos dentro de la Constitución de 1999, sin ignorar el hecho de que la incumbencia de pasearse por los ámbitos normativos del derecho internacional, tanto en el caso de las declaraciones de conferencias y organizaciones internacionales (“*soft law*”), como en el caso de los pactos, tratados y convenciones internacionales (“*hard law*”), radica precisamente en previsiones específicas de la misma Constitución, que realzan la importancia de los derechos humanos para nuestro ordenamiento jurídico fundamental, como lo son los dispositivos de los artículos 22 y 23, el primero de los cuales consagra la denominada “*cláusula del numerus apertus*”, según la cual el régimen protector de los derechos humanos se extiende incluso a los derechos humanos que no se encuentren expresamente previstos en la letra de la Constitución, de los pactos, tratados y convenciones internacionales ratificados por la República e, incluso, de la ley del país, siempre que sean inherentes a la persona humana<sup>31</sup>; y, el segundo, atributivo de la jerarquía constitucional a los pactos, tratados y convenciones internacionales ratificados por la República, y de su carácter prevalente sobre el derecho interno, en caso de resultar de alcance comparativo más libertario<sup>32</sup>.

Así, concretándonos al orden interno constitucional, sin perjuicio de lo anterior, y bajo la marcada orientación iusnaturalista de nuestra Constitución, como ya se destacó, veremos la trascendencia del rol que el Constituyente reconoció a los derechos humanos, en el marco de una filosofía plenamente humanista, que obliga a una actuación del Estado marcada por la regencia del principio “*pro homine*” o principio “*pro cives*”<sup>33</sup>, asociado también al principio

---

31. “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 expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos”.

32. “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”.

33. DUQUE CORREDOR, Román J., “Temario de Derecho Constitucional y Derecho Público”, Legis, Caracas, 2009, p. 120: “Teniendo en cuenta el método de interpretación llamado “interpretación

del “*favor libertatis*” y al principio “*in dubio pro libertas*”, si se aspira a que el quehacer estatal pueda ser calificado como legítimo, en el sentido político del término, y conforme a derecho, dentro del concepto jurídico de Estado de Derecho<sup>34</sup>, bajo la idea de “*gobierno de las leyes*”, de aquellas leyes conformes con la Constitución.

Desde esta aproximación, comencemos por descollar que asumimos, con el riesgo que ello pueda implicar desde la crítica del excesivo activismo judicial, que la Constitución no es un cuerpo inerte o más bien estático, sino que la dinámica constitucional, con su elasticidad y estabilidad constitucionales, presupone una Constitución “*viva*” cuyo contenido normativo va adquiriendo alcances diversos conforme a los cambios que surjan de las necesidades de la sociedad<sup>35</sup>, con un único norte-límite, cual es el de que sus interpretaciones sean siempre progresivamente libertarias, y nunca regresivas en detrimento de los derechos humanos<sup>36</sup>. Propugnamos pues una interpretación evolutiva

---

→ *ción funcional o concretizadora” de los valores y principios contenidos o enunciados en la parte sustantiva de la Constitución venezolana de 1999, los textos de sus normas que consagran derechos o garantías, para darles normatividad, han de interpretarse axiológicamente en beneficio del ciudadano y no en favor del Estado, de modo tal que la parte sustantiva no se sacrifique en favor de su parte organizativa. En otras palabras, se trata de un método de interpretación “pro ciudadano”, propugnamos que tiene apoyo en el Preámbulo de la Constitución y, en sus artículos 2 y 3, en concordancia con sus artículos 7, 19, 22, 23, 334 y 335, respectivamente”.*

34. ARAUJO JUÁREZ, José, “Derecho Administrativo. Parte General”, Ediciones Paredes, Caracas, 2007, sostiene que es una idea cambiante y evolutiva, desde p. 80: “...el sometimiento del Poder Público al Derecho...”, hasta p. 82: “...Estado de Derecho es aquel que preserva, entonces, los derechos subjetivos de sus ciudadanos, oponiéndosele al ejercicio del Poder Público garantías esenciales que permiten a aquéllos poseer remedios jurídicos suficientes para defenderlos”.

DUQUE CORREDOR, Román J., “Temario de Derecho Constitucional y Derecho Público”, Legis, Caracas, 2009, p. 385: “...no es sólo la sujeción de los poderes públicos a la Constitución y la ley, sino la posibilidad de controlar efectivamente la constitucionalidad y el funcionamiento institucional de los poderes públicos, para darle operatividad a la Constitución”.

35. VÉLEZ GARCÍA, Jorge, “La Constitución: una Norma Abierta”, en *El Derecho Público a Comienzos del Siglo XXI. Estudios Homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo I, Civitas, Madrid, 2003.

36. CARRILLO ARTELES, Carlos Luis, “La Ampliación Cuantitativa del Principio de Legalidad en la Constitución de 1999”, en *El Derecho Público a Comienzos del Siglo XXI. Estudios Homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo II, Civitas, Madrid, 2003, p. 1.364: “...la conformidad del orden jurídico, no sólo con un escalonamiento normativo formal, sino la posibilidad de su control por jueces independientes y ciertos valores sustanciales, de fondo, meta jurídicos, sin cuyo respeto integral no existe Estado de Derecho en el sentido auténtico de la expresión...”.

en permanencia de la Constitución<sup>37</sup>, de modo que las generaciones presentes y futuras no se encuentren nunca prisioneras de letras estáticas y de supuestas voluntades originalistas de las generaciones pasadas (las que encarnaron en su momento el poder constituyente).

De otra forma no podría ser, tomando en cuenta que, marcadamente en el ámbito de los derechos humanos, la Constitución asume conceptos que eleva a la condición de valores superiores del ordenamiento jurídico y de la actuación estatal (que marcan el desiderátum axiológico de lo considerado como lo mejor), que además de ser muchos de ellos mismos derechos humanos (como la vida, la libertad, la justicia y la igualdad), y en otro supuesto ser garantías en general del derecho humano por excelencia, síntesis de todos los demás, cual es el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, claramente no responden a ideas precisas e inmutables en el tiempo y en el espacio.

En efecto, el artículo 2 constitucional, luego de declarar a Venezuela como un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, enumera 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”.*

He aquí, pues, que asistimos a un Estado Liberal de Derecho, pues en la Constitución (artículos 21 –igualdad–, 24 –irretroactividad de la ley–, 26 al 28 –acceso a la justicia, amparo y habeas data–, y 32 al 74 –nacionalidad, civiles y políticos–, entre otros) se reconocen todos y cada uno de los derechos humanos individuales, conocidos en doctrina como los derechos humanos civiles y políticos (algunos de los cuales por su interdependencia e indivisibilidad son también derechos humanos sociales, como lo es efectivamente el derecho humano a la participación ciudadana), con sus respectivos enriquecimientos numéricos (cuantitativos) y de alcance (cualitativos), por su progresividad, desde su mundialmente trascendente consagración dieciochesca.

---

37. MÁRQUEZ LUZARDO, Carmen María, “Interpretación Evolutiva de la Constitución y Teorías de la Interpretación Constitucional”, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2014.

Quizás pueda sonar extraño que se califique a este Estado (el venezolano) como un Estado Liberal de Derecho, por lo que se hace menester aclarar que no se habla en términos absolutos, pues se parte de la visión de progresividad de los derechos humanos, ex artículo 19 constitucional<sup>38</sup>, es decir, que no hay sustitución o suplantación histórica de unos derechos humanos por otros, sino una marcada y permanente incorporación de nuevos derechos humanos, de igual o distinta naturaleza, como derechos humanos individuales o derechos humanos sociales, conforme sean las nuevas necesidades que pueda sentir la humanidad (claro que al inicio parte de ella), desde la perspectiva de la dignidad ontológica del ser humano y su vocación a la mejoría permanente de su calidad de vida. Nótese entonces que se parte de la idea de los derechos humanos, como fundamento definitorio de la noción misma de Estado, desde este prisma.

Por tanto, en tal perspectiva, si bien acepto la presencia histórica actual en Venezuela de un Estado Social de Derecho, como lo califica el artículo 2 constitucional (y como corresponde), es mi parecer que ello no implica la eliminación del carácter libertario aportado al mundo por el Estado Liberal de Derecho, el cual, de esa forma, se encuentra subsumido en su parte esencial, dentro del Estado Social de Derecho<sup>39</sup>. Simplemente, a los derechos humanos indivi-

---

38. “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...”.

39. Ya HEGEL, G.W.F., en “Phylosophy of Right”, Oxford University Press, New York, 1977, citado por ISUANI, Ernesto Aldo, “Tres Enfoques sobre el Concepto de Estado”, disponible en <http://www.aldoisuani.com/wp-content/uploads/2011/01/Tres-Enfoques-sobre-el-concepto-de-Estado11.pdf> Acceso el 16 de enero de 2016, había sostenido: “De esta forma, el Estado incluye al individualismo y lo trasciende. Esto requiere una clase de personas devotas al interés público, la “clase universal”. Los funcionarios del Estado: “La clase universal, o más precisamente, la clase de los servidores civiles, debe, puramente en virtud de su carácter universal, tener un universal como objetivo de su actividad esencial. Además de ello, la pobreza será aliviada a través de la “intervención” de la clase universal para mitigar las consecuencias de la sociedad civil. De esta manera, Hegel establece un precedente interesante para las teorías del Estado de Bienestar...”.

Igualmente, las ideas promotoras del Estado Social, acerca de una modificación del Estado Liberal, a objeto de superar las injusticias sociales que podrán conducir, por medio de una revolución, a un Estado Socialista, fueron acuñadas por Lorenz von Stein.

Ver: Learning from the Lorenz von Stein’s Idea of Social State.

Disponible en: <http://web.archive.org/web/20091027021933/www.geocities.com/adeniha/english/lorenz1.htm>. Acceso el 16 de enero de 2016.

duales o derechos humanos civiles y políticos, se han sumado, por obra de otros procesos revolucionarios esta vez de principios del siglo XX, y también con trascendencia mundial, como el mexicano y el ruso, los derechos humanos sociales, llamados derechos humanos económicos, sociales y culturales, conocidos en doctrina por su sigla D.E.S.C., en un afán humanista de suyo, como lo es el deseo de hacer realidad el derecho a la igualdad: que de la plasmación secular del derecho a la igualdad formal o derecho a la igualdad ante la ley, como está previsto en el artículo 21, encabezamiento y numeral 1 constitucional<sup>40</sup>, se pase al derecho a la igualdad material, como se completa en el artículo 21, numeral 2 constitucional<sup>41</sup>, en el entendido además de que la libertad de la persona humana sólo encuentra límites en la libertad de las demás y en el interés colectivo, ex artículo 20 constitucional<sup>42</sup>.

Obviamente, ese enriquecimiento progresivo de la idea del Estado de Derecho, exige que el Estado deje de ser minimalista (reducido a la diplomacia, la defensa, la seguridad, la administración de justicia...), renuncie a regirse por el viejo y obsoleto principio del *"laissez faire, laissez passer"*, abandone entonces la concepción inicial del Estado Liberal Burgués de Derecho, para tornarse, sin violación del principio democrático y del principio de libertad, en un Estado Social de Derecho, es decir, un Estado interventor, bienhechor, benefactor, que sin tornarse en un Estado Totalitario, de corte fascista o socialista (extremo opuesto que sí comprometería la libertad), simplemente asegure con su actuar, en cumplimiento de cometidos constitucionales, la igualdad material de las personas, sirviendo de instrumento de ellas para la mayoría constan-

---

40. "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".

41. "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".

42. "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".

te de su calidad de vida<sup>43</sup>. Digamos que cumplir la exigencia constitucional de que el Estado sea democrático y de gobierno pluralista, en ese artículo 2 y en el artículo 6<sup>44</sup>, habría de servir de garantía, en manos de un funcionamiento institucional apropiado, para evitar la tendencia autoritaria y totalitaria del poder, en detrimento de la libertad.

Ahora bien, siguiendo con el análisis del rol que desempeñan los derechos humanos en la Constitución de 1999, dentro del mismo Título I enumerador de los “*Principios Fundamentales*” del constitucionalismo venezolano vigente, a continuación de ese importantísimo y ya comentado artículo 2 constitucional, que eleva a la condición de valor superior del ordenamiento jurídico y de la actuación estatal nada menos que la preeminencia de los derechos humanos, vale decir, su carácter de determinación preferente sobre toda otra consideración a la hora de tomar, justificar y ejecutar una decisión pública, nos encontramos con el artículo 3 constitucional, el cual enlista los fines esenciales del Estado<sup>45</sup>, como únicos objetivos o metas perseguibles de manera vinculante por la actuación estatal, cualquiera sea su forma de manifestación (legislativa, ejecutiva o judicial)<sup>46</sup>, en donde se plasman, de nuevo, elementos que por

---

43. ARAUJO JUÁREZ, José, “Derecho Administrativo. Parte General”, Ediciones Paredes, Caracas, 2007, pp. 327 y 328: “...la articulación del proceso histórico de expansión de los fines del Estado ... ha sido motivo de reflexión por parte de la doctrina, la cual ha afirmado sobre el particular que “todo fin que el Estado persiga es susceptible de convertirse en motivo o causa de acción o actividad...” ... “principio de expansión de los fines del Estado” ...la fundamentación de los fines del Estado ... sobre el concepto de “interés general”, ... , al atender a un factor histórico, social y político, determina el carácter variable y contingente de los fines del Estado, pues los mismos cambian en la medida que varía la concepción ideológica, política o filosófica de cada Estado...”

44. “El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

45. ARAUJO JUÁREZ, José, “Derecho Administrativo. Parte General”, Ediciones Paredes, Caracas, 2007, p. 653: “... sabemos que es también el ordenamiento jurídico quien establece o define los fines del Estado...”.

46. ARAUJO JUÁREZ, José, “Derecho Administrativo. Parte General”, Ediciones Paredes, Caracas, 2007, p. 90: “...cualquier acción estatal es, desde el punto de vista de su sustancia o contenido, dado el carácter irreductible que se ha predicado de las funciones estatales, a ellas y sólo a una u otra de estas tres formas esenciales de actuación, debe reconducirse cualquier acto jurídico estatal”. P. 98: “...la acción de gobierno del Poder Público Municipal, del Poder Público Estatal y del Poder Público Nacional se armoniza y coordina, lo cual constituye a su vez fuente de su legitimación”.

sí solos representan derechos humanos o el fundamento de los mismos, tales como “*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*” (lo cual nos resitúa en lo esencial del Estado Liberal de Derecho, con los derechos humanos individuales o derechos humanos civiles y políticos, absorbido ello por el Estado Social de Derecho y enriquecido con los derechos humanos sociales o derechos humanos económicos, sociales y culturales (D.E.S.C.); o, su estimación general de conjunto, bajo la expresión teleológica de tener como fin esencial:

*“la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en esta Constitución”*.

Se asoma contundentemente la aproximación definitoria del Estado como herramienta o instrumento institucional de la sociedad (no simplemente de la mayoría), para el aseguramiento del respeto de los derechos humanos<sup>47</sup>, reforzándose de ese modo la condición preeminente que por antonomasia les confía el artículo 2 constitucional, aunado ello al rango prevalente que vimos se reconoce a los pactos, tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República, cuando sus normas sean de aplicación más favorable (principio “*pro homine*” o principio “*pro cives*”), ex artículo 23 constitucional.

En este marco dogmático se puede entender, entonces, la trascendencia del rol desempeñado por los derechos humanos en la Constitución de 1999, al

---

47. Ya GROCIO, Hugo había asomado esta idea en 1625, en su obra “Del Derecho de la Guerra y de la Paz”, cuya publicación por Editorial Reus, Madrid, 1925, está disponible en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2010/delDerechoDeLaGuerraYDeLaPazT1.pdf>. Acceso el 16 de enero de 2016.

*“Asociación perfecta de hombres libres unidos para gozar de sus derechos y para la utilidad común. Asociación política soberana que dispone de un territorio propio, con una organización específica y un supremo poder facultado para crear el derecho positivo”*.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando, “La Inactividad del Estado como Objeto de la Pretensión del Administrado”, en Ensayos de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Nectario Andrade Labarca, Vol. II, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004, p. 463: “...el Estado, en tanto aparato organizativo cargado de potestades, funciones, responsabilidades y tareas, existe, y está diseñado, única y exclusivamente, para actuar, en beneficio de los intereses de la sociedad, de la comunidad, del colectivo, al cual sirve”.

representar un mecanismo de claro constreñimiento<sup>48</sup> del actuar estatal, significando su preeminencia un valor superior del ordenamiento jurídico venezolano y de la actuación del Estado, y resultando ser un fin esencial insoslayable, al grado de situarse incluso conceptualmente como razón de ser del Estado.

Lo anterior se maximiza como conclusión, cuando ello se potencia con la consideración de los específicos dispositivos constitucionales, consagratorios de instituciones jurídicas y obligaciones estatales de la mayor relevancia, como las siguientes:

- El principio de supremacía de la Constitución, siendo la Constitución de 1999 una constitución racional normativa rígida, con todo lo que ello conlleva desde la óptica de la ineluctable interpretación del ordenamiento jurídico a la luz de sus mandatos, principios (que inciden en la deontología de lo que se considera debido), imperativos axiológicos y teleológicos, y reglas, que presupone la obligación del Estado, en todas las manifestaciones del poder público, de acatar la Constitución, acorde ello con su 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”.*

- La obligación del Estado, en todas las manifestaciones del poder público, de acatar la Constitución, donde se encuentran reconocidos los derechos humanos, ex artículo 137 constitucional:

*“La Constitución y la ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen”.*

- La obligación del Estado gobernante y administrador de acatar la Constitución, ex artículo 236, numeral 1 constitucional:

---

48. Aparece conveniente advertir que no toda actividad emprendida por el Estado responde a un fin o cometido estatal. Solamente las actividades de índole obligatoria, indisolublemente ligadas, en relación de causa a efecto, a la consecución de esos fines o cometidos. Si existe la obligación de actuar para el Estado, por mandato constitucional, asistimos a actividades o tareas irrenunciables en su realidad y en sus objetivos, sin perjuicio del margen respectivo de discrecionalidad.



*“Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: 1. Cumplir y hacer cumplir esta Constitución...”.*

- La obligación del Estado juez de asegurar la integridad de la Constitución por medio del control difuso de la constitucionalidad, como competencia de todos los órganos jurisdiccionales, y del control concentrado de la constitucionalidad, por intervención de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, como jurisdicción constitucional, ex artículo 334 constitucional.

- La obligación del Estado juez, a través del Tribunal Supremo de Justicia, ex artículo 335 constitucional, de garantizar:

*“la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales”.*

- La obligación del Estado, en todas las manifestaciones del poder público, de respetar los derechos humanos, en las condiciones previstas en el artículo 19 constitucional:

*“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 la Constitución, los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y las leyes que los desarrollen”.*

- La obligación del Estado legislador de asegurar la igualdad material, según el artículo 21, numeral 2 constitucional:

*“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”.*

- La obligación del Estado gobernante, administrador y juez de asegurar el respeto de los derechos humanos, incluso los no previstos explícitamente, siguiendo al artículo 22 constitucional:

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

- La obligación del Estado, en todas las manifestaciones del poder público, especialmente del Estado juez, de aplicar con prevalencia las normas más favorables previstas en pactos, tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República, ex artículo 23 constitucional:

*“...son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público”.*

- La obligación del Estado juez de amparar a todos en el ejercicio de sus derechos humanos, ex artículo 27 constitucional.

- La obligación del Estado, en todas las manifestaciones del poder público, especialmente del Estado juez, conforme al artículo 29 constitucional, de:

*“investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades”.*

- La obligación del Estado, acorde con el artículo 30 constitucional, de:

*“indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos que le sean imputables, y a sus derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios”.*

- La obligación del Estado, en todas las manifestaciones del poder público, ex artículo 31 constitucional, en el amparo internacional, de adoptar:

*“conforme a procedimientos establecidos en esta Constitución y la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo”.*

- La obligación del Estado legislador, por medio de la Asamblea Nacional, de dictar, conforme al artículo 156, numeral 32 constitucional: *“La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales”*, y el artículo 187, numeral 1 constitucional: *“Legislar en las materias de la competencia nacional”*, siendo que esta función-obligación ha de hacerse por medio de leyes orgánicas (necesariamente ley formal por lo que se consagra la reserva parlamentaria), ex artículo 203 constitucional: *“Son leyes orgánicas las que se dicten para... desarrollar los derechos constitucionales”.*

- La obligación del Estado, por intermedio de la Defensoría del Pueblo, ex artículo 280 constitucional, de encargarse de:

*“la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en esta Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos”.*

- La obligación del Estado, a través del Ministerio Público, ex artículo 285, numeral 1 constitucional, de:

*“Garantizar en los procesos judiciales el respeto de los derechos y garantías constitucionales, así como de los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por la República”.*

Por último, para el caso de que el principio de supremacía de la Constitución sea irrespetado y las obligaciones del Estado, en materia de derechos humanos, no sean acatadas, mediando la emisión y ejecución de decisiones públicas de cualquier naturaleza, representativas de actos jurídicos (leyes, actos parlamentarios sin forma de ley, actos de gobierno, actos administrativos, sentencias), el artículo 25 constitucional prevé:

*“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”.*

Y, para los supuestos de vías de hecho lesivas de los derechos humanos, o de inacción del Estado<sup>49</sup>, en donde la abstención sea desobediencia a las obligaciones que el ente público tiene “vis-a-vis” de los derechos humanos, el ordenamiento jurídico coloca a la disposición de los interesados diversas he-

---

49. RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando, “La Inactividad del Estado como Objeto de la Pretensión del Administrado”, en Ensayos de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Nectario Andrade Labarca, Vol. II, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004, pp. 470 y 471: “...en el campo del Derecho Público, ... , no sólo no es extraño, sino que aparece hoy día como algo deseable, el control jurídico de la inactividad, el control de las conductas omisivas observadas por los agentes o decisores públicos, mediante la aplicación de medios de impugnación jurisdiccional, que convierten los efectos negativos de tales conductas y la restitución de las situaciones jurídicas lesionadas, en la pretensión procesal de los eventuales accionantes, en atención al carácter ilegítimo –carente de titularidad o respaldo jurídico- de la conducta, que se yergue, así, en una infracción al ordenamiento jurídico”.

ramientas jurídicas, como las demandas de indemnización de daños y perjuicios, las acciones de amparo constitucional, las tutelas anticipadas, los recursos por carencia, las peticiones administrativas, las iniciativas legislativas populares, y muchas otras más.

En consecuencia, es evidente el rol trascendente que los derechos humanos juegan (o deberían jugar) dentro del ordenamiento constitucional venezolano, que los reconduce al sitial de valores superiores del ordenamiento jurídico y de la actuación estatal, calificándolos además como principios fundamentales cuya consecución significa un fin esencial del Estado, todo lo cual se ve reforzado por la consagración de una serie de obligaciones del Estado, en todas las manifestaciones posibles del poder público, en garantía del respeto a su disfrute y goce efectivo por parte de su titular, quien no es otro que la persona humana.

Ahora bien, teniendo esto lo suficientemente claro, como se desprende del amplio número de dispositivos constitucionales comentados previamente, cabe preguntarse si puede hablarse de ese respeto de los derechos humanos como uno de los cometidos estatales.

En este orden de ideas, hemos puesto de manifiesto que Venezuela es un Estado Social de Derecho. Esto significa, desde el ángulo de los derechos humanos, que el Estado venezolano contiene en sus entrañas lo esencial de un Estado Liberal de Derecho, es decir, el deber de abstenerse de actuar en perjuicio de las libertades individuales (aunque teniendo evidentes dominios de hacer en materias de diplomacia, defensa, seguridad personal, regulación de la actividad privada y resolución de litigios jurídicos), pero extendiéndose ello, en sentido opuesto, a la obligación estatal de actuar, para el logro de la igualdad material de las personas, en todas sus proyecciones<sup>50</sup>.

---

50. SAYAGUÉS LASO, Enrique, "Tratado de Derecho Administrativo", p. 48: "Así, en los países individualistas del siglo pasado se estimaba que el Estado debía limitarse a regular mediante normas la actividad privada, decidir los litigios y asegurar el mantenimiento del orden y la paz pública. En cambio, el derecho público moderno se ha orientado francamente en el sentido de extender cada vez más el campo de acción del Estado, agregando a los fines clásicos una inmensa variedad de servicios. Esas múltiples actividades o tareas que el derecho pone a cargo de las entidades públicas, constituyen los cometidos estatales".

P. 50: "...los cometidos son las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al derecho vigente. Su extensión es muy variable y depende de las ideas predominantes acerca de los fines del Estado".

Así, siendo un fin del Estado venezolano, como se evidenció con anterioridad, “*la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en esta Constitución*”, ex artículo 3 constitucional, se patentiza que resultan cometidos estatales el cúmulo de tareas o actividades que los órganos públicos se encuentran constreñidos a cumplir, a objeto de asegurar el goce y ejercicio efectivo de los derechos humanos, tanto los derechos humanos individuales, derechos humanos civiles y políticos, como los derechos humanos sociales, derechos humanos económicos, sociales y culturales (D.E.S.C.). Para ello, los órganos públicos están dotados, como consecuencia de la instauración de la separación funcional y orgánica del poder, de las llamadas funciones estatales: legislativa, ejecutiva (gubernativa y administrativa) y jurisdiccional, que definen sus respectivas formas de actuación en el cumplimiento de los cometidos estatales, mediando la materialización de las potestades, competencias, atribuciones o facultades que les son normativamente reconocidas, tanto en la Constitución como en la Ley.

Digamos, para terminar con este apartado, que el rol que la Constitución confiere a los derechos humanos hace de suyo inimportante pasarse por las clasificaciones que se observan en doctrina, acerca de cometidos estatales primarios o necesarios<sup>51</sup>, frente a cometidos estatales secundarios o subsidarios<sup>52</sup>, de modo de ubicar en ellas este cometido estatal. Esto se afirma, por cuanto el carácter trascendente, preeminente, superior, supremo y prevalente que se da a la garantía de su cumplimiento, lo torna superfluo, pues no se trata de un cometido estatal más, sino de uno que a más de primordial, invade y transforma el sentido de la ejecución de todos los demás.

Sin duda, si el Estado tiene como fin esencial la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, es obvio que “*la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en esta Constitución*” es un fin o cometido estatal de primer orden, de lo que deriva un deber de actuar de parte de los órganos públicos, siendo inconstitucional la inacción del Estado en ese ámbito; un deber de actuar en esa dirección, es decir sin desviación de poder,

---

51. Orden interno, seguridad exterior, diplomacia, administración de justicia, administración financiera.

52. Servicios públicos, servicios sociales, servicios comerciales o industriales.

dentro del marco de los valores superiores y principios fundamentales de nuestro régimen constitucional; un deber de actuar así en ejercicio de las funciones, potestades, competencias, atribuciones y facultades reconocidas en las normas jurídicas.

Y tratándose, en nuestro caso, de derechos humanos, vista la evidenciada reserva parlamentaria en la materia, en cuanto concierne al dictado de las normas de desarrollo respectivas, ha de tratarse de un actuar del Estado, por órgano de la Asamblea Nacional, en ejercicio de la función legislativa, de la potestad normativa, de la competencia, atribución o facultad constitucional de dictar la ley formal<sup>53</sup> de carácter orgánico<sup>54</sup>, con el norte de garantizar el cumplimiento, en el ámbito de la presente investigación, del derecho humano constitucional a la participación ciudadana.

## **2. La acción del Estado, en la pretendida promoción del derecho a la participación ciudadana. La desviación de poder en fraude a la Constitución**

En el apartado anterior quedó demostrado que el Estado, como uno de sus fines esenciales, se encuentra obligado, ex artículo 3 constitucional, a través de todas las manifestaciones del poder público, a:

*“la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en esta Constitución”.*

---

53. Artículo 202 de la Constitución: *“La ley es el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador...”*.

54. Artículo 203 de la Constitución: *“Son leyes orgánicas las que ...se dicten para ...desarrollar los derechos constitucionales ...*

*Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que la propia Constitución así califica, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los y 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.*

*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 de la comunicación. Si la Sala Constitucional declara que no es orgánica la ley perderá este carácter”.*

Además, el pase de revista que se efectuó, de las distintas disposiciones constitucionales que compelen al Estado a la realización de ese fin que le es esencial, en términos generales referidos al goce efectivo de todos y cada uno de los derechos humanos (sean derechos humanos individuales o derechos humanos civiles y políticos, o derechos humanos sociales o derechos humanos económicos, sociales y culturales (D.E.S.C.), de manera global gravando y determinando de esa forma (so pena de nulidades y responsabilidades civiles o patrimoniales y hasta penales) la actuación de todo cuanto los franceses denominan “*puissance publique*”, no presta lugar a dudas acerca de que la garantía del cumplimiento de los derechos humanos, cualquiera sean éstos, no es una opción de actuación estatal, es un deber constitucional indefectible e irrenunciable, incluso inherente a la idea misma de Estado, según las concepciones que hemos adoptado. La omisión de las autoridades públicas en esta materia implicaría, entonces, un supuesto grave, repudiable y sancionable de inacción del Estado. La garantía del cumplimiento de los derechos humanos es un cometido estatal de primer orden.

Avanzando un poco más, para circunscribirnos al ámbito de los derechos humanos sociales, o derechos humanos económicos, sociales y culturales (D.E.S.C.), puesto que el derecho humano a la participación ciudadana es uno de ellos, recordemos que el Estado venezolano, en su carácter de Estado Social de Derecho, ex artículo 2 constitucional, se haya compelido a actuar para lograr la igualdad material de las personas, haciendo realidad el goce efectivo de esta especial categoría o clasificación de los derechos humanos, los cuales, fuera del caso de los que son inherentes a la persona humana, no estando enlistados explícitamente en la Constitución ni en los pactos, tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, ratificados por la República, y a los que son objeto de regulación en tales textos internacionales, se observan comprendidos, en general, en los artículos 75 al 97 (“*derechos sociales y de las familias*”), 98 al 111 (“*derechos culturales y educativos*”), 112 al 118 (“*derechos económicos*”), 119 al 126 (“*derechos de los pueblos indígenas*”) y 127 al 129 (“*derechos ambientales*”), sin perjuicio de otros muy pertinentes como los previstos en los artículos 52 (“*libertad asociativa*”) y 62 (precisamente el derecho humano a la participación ciudadana).

De esta forma, el Estado tiene la obligación de garantizar en general el cumplimiento de los derechos humanos, la obligación específica de garantizar

el cumplimiento de los derechos humanos sociales o derechos humanos económicos, sociales y culturales (D.E.S.C.), y la obligación especialísima de garantizar el cumplimiento del derecho humano a la participación ciudadana<sup>55</sup>.

Ahora bien, sin perjuicio de que, como hemos dicho y demostrado normativamente en el orden constitucional, estas obligaciones, la general y la específica, del Estado, vinculadas con la garantía del cumplimiento de los derechos humanos, y particularmente de los derechos humanos sociales o derechos humanos económicos, sociales y culturales (D.E.S.C.), han de ser satisfechas cualquiera sea la manifestación de que se trate del poder público, por intermedio de las funciones estatales legislativa, gubernativa<sup>56</sup>, administrativa<sup>57</sup> y jurisdiccional<sup>58</sup>, nos corresponde en este momento circunscribirnos a la función legislativa, puesto que hemos delimitado nuestro compromiso al dictado de las leyes de desarrollo, y concretamente de la ley (o de las leyes) que pueda (n) tener como objeto satisfacer la indicada obligación especialísima del Estado, es decir, garantizar el cumplimiento del derecho humano a la participación ciudadana.

---

55. ARAUJO JUÁREZ, José, "Derecho Administrativo. Parte General", Ediciones Paredes, Caracas, 2007, p. 423: "...la Constitución establece con rango de derecho fundamental, la obligación de garantizar la participación ciudadana, al punto que entiende como uno de los valores fundamentales de nuestro Estado de Derecho..."

56. Con posible manifestación en la negociación de tratados internacionales en materia de derechos humanos y en el campo de la emergencia.

57. A título ilustrativo, destaquemos con ARAUJO JUÁREZ, José, "Derecho Administrativo. Parte General", Ediciones Paredes, Caracas, 2007, p. 276, en cuanto a la función administrativa: "La LOAP consagra que, sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución y en leyes especiales, los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la gestión pública, y que a tal fin las personas podrán, directamente o a través de las comunidades organizadas o las organizaciones públicas no estatales legalmente constituidas, presentar propuestas y formular opiniones sobre la gestión de los órganos y entes de la Administración Pública" (el Profesor Araujo se refiere aquí a la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001, en su artículo 39).

Luego, p. 423: "...asociar a los usuarios, gestores y terceros a la Administración Pública que tienen la responsabilidad efectiva del servicio público y de su gestión, es el objetivo del principio de participación, que va desde: (i) la representación de los intereses específicos en el seno de los consejos de administración o de consulta; (ii) pasando por la intervención real en los procedimientos de consultas o audiencias públicas; (iii) hasta la organización de grupos de interés que intervienen en el desarrollo y supervisión sobre la gestión de los servicios públicos respectivos".

58. Piénsese notablemente en la tutela judicial efectiva de las acciones judiciales en defensa de intereses difusos o colectivos.



En este orden de ideas, se aprecia fácilmente que la obligación del Estado referida a garantizar el cumplimiento, vale decir, promover el goce efectivo del derecho humano a la participación ciudadana, mediando el dictado de las normas de desarrollo, tal como vimos ocurre con todos los derechos humanos, sin excepción, está mandatoriamente confiada en la Constitución a cargo del Poder Legislativo Nacional, por órgano de la Asamblea Nacional, en virtud de la ya comentada y destacada reserva parlamentaria<sup>59</sup>, en garantía de la libertad. Veamos:

- El artículo 18 constitucional, al referirse a la participación ciudadana en la gestión de gobierno de la ciudad de Caracas, prevé que:

*“...Una **ley especial establecerá** la unidad político territorial 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 gobierno”.*

- El artículo 52 constitucional, reconocedor de la libertad asociativa, derecho humano en plena interdependencia con el derecho humano a la participación ciudadana, del cual figura como pieza central, reza:

*“Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, **de conformidad con la ley. El Estado estará obligado a facilitar** el ejercicio de este derecho”.*

---

59. Recordemos que el artículo 202 de la Constitución trae una definición auténtica de “ley”, que la entiende como el acto emanado de la Asamblea Nacional, actuando como cuerpo legislador, y que el artículo 203 “*eiusdem*”, prevé que las leyes de desarrollo de los derechos humanos deben revestir el carácter orgánico, para lo cual el Texto Fundamental establece un procedimiento que involucra, en primer orden, a las deliberaciones de los Diputados de ese órgano público, con un control de contenidos a cargo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, resultando entonces imposible constitucionalmente, a pesar de la doctrina jurisprudencial en contrario del referido órgano jurisdiccional, que el Poder Ejecutivo pueda intervenir en ese dominio como legislador de excepción, por medio de una previa ley habilitante, dictando decretos con rango, valor y fuerza de ley con carácter orgánico, sin que la representación del soberano haya podido deliberar en ámbitos preciosos de riesgo a la libertad de las personas.

- El artículo 55 constitucional, concerniente a la participación ciudadana en el campo de la seguridad pública, preceptúa que:

*“...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 especial...**”.*

- El artículo 62 constitucional reconoce dos derechos humanos muchas veces cercanos el uno del otro, pero no necesariamente de la mano, como lo son el derecho humano a la participación política, es decir, la participación denominada indirecta, vía sufragio activo, ajena a la presente investigación, y el derecho humano a la participación ciudadana, o sea la llamada participación directa, en la gestión pública ligada a la calidad de la vida, propia a esta investigación, del siguiente modo:

*“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.*

*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**”.*

- El artículo 70 constitucional contiene una enumeración simplemente enunciativa de los diversos medios de participación, aunque de nuevo mezclando lo que corresponde al derecho humano a la participación política o indirecta, con lo que concierne al derecho humano a la participación ciudadana o directa:

*“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 revocatoria del mandato, la iniciativa 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 artículo”.***

- El artículo 79 constitucional, en cuanto a la participación de la juventud, señala:

*“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 la capacitación y el acceso al primer empleo, **de conformidad con la ley”.***

- El artículo 80 constitucional, ahora en torno a la participación de las personas de la tercera edad, establece:

*“**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 garantiza 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 a aquellos y aquellas que manifiesten su deseo y estén en capacidad para ello”.*

- El artículo 81 constitucional, referido a las personas con discapacidad (o como se dice en derecho de los derechos humanos, personas con capacidades diferentes), instituye que:

*“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, les garantizará el respeto a su dignidad humana, la equiparación de oportunidades, condiciones laborales satisfactorias, y promueve su formación, capacitación y acceso al empleo acorde con sus condiciones, de conformidad con la ley. Se les reconoce a las personas sordas o mudas el derecho a expresarse y comunicarse a través de la lengua de señas”.*

- El artículo 84 constitucional, en cuanto a la interdependencia con el derecho humano a la salud, prevé que:

*“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 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”*.

- El artículo 86 constitucional, en el campo de la participación en el sistema de seguridad social, reconoce que:

*“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, viudez, 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...**”*.

- El artículo 102 constitucional dispone en interdependencia con el derecho a la educación, que:

*“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 fundamentado 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 de esta Constitución y en la ley”.

- El artículo 118 constitucional obliga al Estado a promover y proteger la libertad asociativa de carácter solidario:

*“El Estado promoverá y protegerá las asociaciones solidarias, corporaciones y cooperativas, en todas sus formas, incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, microempresas, empresas comunitarias y demás formas asociativas destinadas a mejorar la economía popular”.*

- El artículo 119 constitucional, en torno a la interdependencia con los derechos humanos de los pueblos indígenas, y conforme con las previsiones del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989<sup>60</sup>:

*“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”.*

- En sintonía con el anterior, el artículo 120 constitucional completa que:

*“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 la Constitución y a la ley”.*

---

60. Disponible en: [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio\\_169\\_07.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf). Acceso el 17 de enero de 2016.

Ratificado por la República según publicación en la Gaceta Oficial N° 37.305 del 17 de octubre de 2001.

- El artículo 127 constitucional, en interdependencia con el derecho humano al ambiente, estatuye que:

*“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, genética, 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.*

*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**”.*

- El artículo 128 constitucional, en el ámbito del derecho a la participación ciudadana en materia de ordenación del territorio, prevé que:

*“**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 ordenamiento”.*

- El artículo 141 constitucional, en lo que concierne al derecho humano a la participación ciudadana, dentro de los procedimientos administrativos de la naturaleza que sean (autorizatorios, sancionatorios, etc.), consagra el principio de participación:

*“**La Administración Pública** está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y **se fundamenta** en los principios de honestidad, **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 derecho”.*

- El artículo 168 constitucional, relativo al derecho humano a la participación ciudadana al nivel del poder público municipal, dispone que:

*“...**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 en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley...”.*

- El artículo 171 constitucional, regulatorio de la participación ciudadana al nivel del gobierno de los distritos metropolitanos, establece que:

*“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...”.*

- El artículo 173 constitucional establece el marco normativo para la creación de instancias al interior de los Municipios, así:

*“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 proveer a** 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”.*

- El artículo 178 constitucional consagra, como una obligación del Municipio la promoción de la participación ciudadana:

*“Es de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne 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, **la promoción de la participación**, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad...”.*

- El artículo 184 constitucional, acerca de la transferencia de servicios a las comunidades, prevé:

*“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: 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. 2. **La participación de las comunidades y ciudadanos y 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. 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. 4. La participación de los trabajadores y trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios. 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 donde aquellas tengan participación. 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...”*

- El artículo 187 constitucional atribuye al Poder Legislativo Nacional, vale decir, al legislador ordinario a ese nivel territorial del poder público, competencia para regular la promoción de la participación ciudadana:

*“Corresponde a la Asamblea Nacional: ... 4. Organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia...”*



- El artículo 255 constitucional prevé la participación ciudadana en los procesos de designación de los jueces:

*“...La ley garantizará la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de los jueces...”.*

- El artículo 299 constitucional, al estatuir el marco general de la economía, otorga especial atención al derecho humano a la participación ciudadana, disponiendo que:

*“El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de 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 Estado conjuntamente con la iniciativa privada 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 jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para **garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta**”.*

- Finalmente, el artículo 307 constitucional, en cuanto a la propiedad agrícola vinculada con la libertad asociativa y el derecho humano a la participación ciudadana, ordena que:

*“...El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola...”.*

Desde otra perspectiva, aunque en idéntico sentido, se descolla la previsión del deber constitucional de todos de participar, puesto que se trata entonces de lo que en doctrina se conoce como un derecho-deber. De este modo, el artículo 132 constitucional, dentro de lo que se llamaba durante el proceso revolucionario francés fraternidad, como uno de los pilares de su filosofía, y hoy se conoce como solidaridad, establece que:

*“Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y **participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país**, promovien-*

*do y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social”.*

Obviamente, mal podría adecuadamente cumplirse este deber constitucional por parte de las personas, si el Estado no dicta las normas regulatorias respectivas, ni instaura los mecanismos institucionales y procedimientos que correspondan.

Queda de esta manera presentado el régimen constitucional venezolano regulatorio de los valores superiores y de los principios fundamentales ligados a la obligación del Estado de asegurar, como trascendente cometido estatal, la garantía del cumplimiento del derecho humano a la participación ciudadana, cuyo desarrollo normativo, al tratarse de un derecho humano, ha de ser asumido en reserva parlamentaria por la Asamblea Nacional, por medio del dictado de leyes orgánicas.

En este orden de ideas, corresponde en este momento advertir que existe actuación normativa del Estado en cuanto concierne a las producción de reglas jurídicas tendentes a desarrollar este derecho humano, por lo que no asistimos, en este dominio, a un fenómeno de inacción del Estado, que, de por sí solo, sería de suyo violatorio de la obligación estatal de garantizar el goce efectivo de dicho derecho humano.

En efecto, la tarea de dictar actos jurídicos con rango de ley, en este campo de la libertad de la persona humana, ha sido encarada, por medio de la emanación, en momentos diversos, de un conjunto de cuerpos normativos que, en su conjunto, se han dado a conocer, por proselitismo político gubernamental, como las *“leyes del poder popular”*, por cierto sin previsión constitucional como tal, dentro de los cuales se aprecian, a título meramente ilustrativo, los siguientes textos:

- Ley de los Consejos Comunales<sup>61</sup> (–hoy derogada y sustituida–).
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales<sup>62</sup>.
- Ley Orgánica del Poder Popular<sup>63</sup>.
- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular<sup>64</sup> (–hoy derogada y sustituida–).

---

61. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.806 del 10 de abril de 2006.

62. Gaceta Oficial N° 39.335 del 28 de diciembre de 2009.

63. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010.

64. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010.

- Ley Orgánica de las Comunas<sup>65</sup>.
- Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal<sup>66</sup>.
- Ley Orgánica de Contraloría Social<sup>67</sup>.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones<sup>68</sup>.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular<sup>69</sup>. Y,
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de la Gran Misión Agrovenezuela<sup>70</sup>.

Ahora bien, habiendo sido ejecutada actuación estatal, por lo que como se afirmó anteriormente, no cabe hablar en esta materia de inacción del Estado, corresponde en este momento precisar, a la luz del contenido de estos instrumentos con rango de ley, en función de los valores superiores (axiología) y principios fundamentales (deontología) del ordenamiento jurídico y de la actuación estatal, si semejante producción normativa resulta conforme con la Constitución, es decir, implica efectivamente la satisfacción por parte del Estado de su cometido esencial vinculado con la garantía del cumplimiento del derecho humano a la participación ciudadana, o si por el contrario se ha obrado, sí, pero en fraude a la Constitución.

En este orden de ideas, estando todos los textos con rango de ley enumerados anteriormente fundados sobre las mismas bases conceptuales, como se desprende de sus simples lecturas, en provecho de la brevedad, pero advirtiendo que nuestras conclusiones son extensibles a cada uno de ellos, a continuación presentamos el análisis principista de dos de ellos, por ser ampliamente emblemáticos. Se trata de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales y del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones.

---

65. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010.

66. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010.

67. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010.

68. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.079 del 15 de junio de 2012.

69. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.148 del 18 de noviembre de 2014.

70. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.151 del 18 de noviembre de 2014.

Por lo que respecta a la **Ley Orgánica de los Consejos Comunales**, ante todo se aprecia que en su artículo 1 se define nítidamente su objeto, como sigue:

*“La presente Ley tiene por objeto regular la constitución, conformación, organización y funcionamiento de los consejos comunales como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular y su relación con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario”.*

Es, sin duda, un acto jurídico emanado de la Asamblea Nacional actuando como cuerpo legislador, vale decir, una ley formal, a la cual se le confirió el carácter orgánico, como correspondía, al ser una ley de desarrollo de un derecho humano, en concreto del derecho humano a la participación ciudadana.

Empero, desde su artículo 2 comienza a verse ilícitamente restrictivo este texto, por discriminatorio y contrario al valor superior del pluralismo político, pues no obstante que se habla de estos consejos comunales como si se tratara de una instancia de participación más, en realidad se los considera como la instancia única con exclusión de otras, en cuanto toca al gobierno comunitario y a la gestión directa, además de que se dispone la ideologización de la actividad ciudadana, en pos de la construcción de un modelo de sociedad socialista, carente de sustento constitucional<sup>71</sup>, siendo el pluralismo político<sup>72</sup> uno de los pilares del texto fundamental<sup>73</sup>:

---

71. BREWER-CARÍAS, Allan R., “¿Reforma Administrativa en Venezuela? O la transformación no siempre planificada de la Administración Pública, para la implementación de un Estado Socialista al margen de la Constitución, mediante la multiplicación, dispersión y centralización de sus órganos y entes”, en Revista de Derecho Público, N° 132, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 2012, p. 8: “El tratamiento del tema de la “reforma administrativa” en Venezuela durante la última década, lejos de poder referirse a un plan de transformación de la Administración Pública elaborado e implementado coherentemente por los órganos del gobierno, en realidad sólo puede referirse al proceso de cambios o transformaciones que se han introducido en la Administración Pública tendientes a implementar las políticas públicas de un Estado Socialista que se ha venido desarrollando al margen de la Constitución, y que se pueden caracterizar en las siguientes cuatro tendencias: en primer lugar, por la multiplicación de la Administración Ministerial sin plan preconcebido alguno; en segundo lugar, por la dispersión de la organización de la Administración Pública nacional, al establecerse nuevas organizaciones en paralelo a la Administración Ministerial; en tercer lugar, por la centralización de la totalidad del universo de la Administración Pública, lesionán-

*“Los consejos comunales, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las*

---

→ *dose la autonomía de los entes descentralizados territorial y funcionalmente, sometidos todos a una planificación centralizada; y en cuarto lugar, por la implementación en paralelo a la Administración del Estado Constitucional, de una organización administrativa propia de un sistema de economía comunal, con la multiplicación de empresas estatales”; (p. 24): “A pesar de que la reforma constitucional fue rechazada por el pueblo mediante referendo de diciembre de 2007, la misma fue inconstitucionalmente implementada en leyes sucesivas, hasta culminar con el conjunto de leyes relativas al Poder Popular y al Estado Comunal dictadas en Venezuela en diciembre de 2010, mediante las cuales se impuso al país un sistema socialista, por el cual nadie ha votado y al contrario fue rechazado popularmente, habiéndose sancionado entre ellas, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal...”.*

72. SACHICA, Luis Carlos, *“Derecho Constitucional de la Libertad”*, Ediciones Librerías del Profesional, Bogotá, 1988, p. 63: *“En un pluralismo social, que es el clima propicio para la libertad, finalmente, es esencial el derecho y la libertad de asociación. Esto es, la facultad para organizarse en acción colectiva con fines lícitos, en empresa común que super alas limitaciones individuales, con el aporte, la cooperación y el esfuerzo solidarios. Pero, sin que nadie esté obligado a asociarse, nil as asociaciones que se autoricen sean únicas.*

*El pluralismo es la democracia tolerante, creyente en el pueblo capaz de actuar con independencia, en su propio interés y con su propia motivación”.*

73. Artículo 2 de la Constitución: *“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”.*

BREWER-CARÍAS, Allan R., *“El Autoritarismo Establecido en Fraude a la Constitución y a la Democracia, y su Formalización en Venezuela mediante la Reforma Constitucional”*, en *Temas Constitucionales, Planteamientos ante una Reforma*, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2007, pp. 51 y 52: *“...la participación, a la vez, si a algo se contraponen no es a la representación, sino a la “exclusión” política, de manera que la dicotomía que en este plano surge es entre “democracia participativa” o de inclusión y “democracia de exclusión” o exclusionista. Y esto es precisamente lo que no se tiene claro cuando se habla de democracia participativa,..., queriendo referirse a los mecanismos de democracia directa; y en otros deliberadamente confundiendo los conceptos, para buscar la eliminación o minimización de la representatividad, y establecer una supuesta relación directa entre un líder mesiánico y el pueblo, a través de los mecanismos institucionales incluso paralelos a los propios órganos electos del Estado, dispuestos para hacerle creer al ciudadano que participa, cuando lo que se está es sometiéndolo al control del poder central”.*

FLORES GIMÉNEZ, Fernando, *“La Participación Ciudadana en la Constitución de 1999”*, en *Revista de Derecho Constitucional*, N° 5, Editorial Sherwood, Caracas, diciembre 2001, p. 77: *“...el parlamento y los partidos, como la prensa libre, son elementos esenciales del sistema democrático, pero son insuficientes y por sí solos causantes de su degeneración. El monopolio que ejercen puede y ha de ser roto por la participación ciudadana que debe estar guiada por los principios de la igualdad, el pluralismo político y la deliberación”.*

*necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social”.*

En el artículo 3 se menciona el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo, acerca de lo cual el artículo 4 alude a una denominada *“economía comunal”*, según la cual lo que hagan las comunidades en el ámbito productivo debe ser *“de acuerdo con lo establecido en el Sistema Centralizado de Planificación”*<sup>74</sup>. Es decir, según los designios del Poder Ejecutivo Nacional.

Sin embargo, la Constitución establece que Venezuela es un Estado Descentralizado!<sup>75</sup>

Por otro lado, luego de una serie de dispositivos en donde se regula hasta el detalle el mecanismo constitutivo de los consejos comunales, el artículo 17 dispone, en cuanto concierne a la adquisición de la personalidad jurídica, que ella se obtiene mediante registro ante el Poder Ejecutivo Nacional, por órgano del *“Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana”*<sup>76</sup>, con el agravante de que el ministerio puede negarse al registro (artículo 18) si observa que se persiguen fines distintos a los previstos en la ley, donde se exige que se busque la instauración del socialismo. Además, el artículo 28 deja al reglamento de la ley (que es dictado por el Presidente de la República), la determinación de las funciones de los comités de trabajo del consejo comunal. Y el artículo 34 ordena que a ese ministerio se entreguen las

---

74. Efectivamente implementado con la aprobación del Decreto Nro. 5.841, con rango de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.841 del 22 de junio de 2007, reformado mediante Decreto N° 8.006, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.604 del 28 de enero de 2011, con la finalidad de establecer *“el modelo socialista”* (artículo 2), *“conforme a la planificación centralizada”* (artículo 14).

75. Artículo 4 de la Constitución: *“La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado...”*.

FLORES GIMÉNEZ, Fernando, *“La Participación Ciudadana en la Constitución de 1999”*, en Revista de Derecho Constitucional, N° 5, Editorial Sherwood, Caracas, diciembre 2001, p. 78: *“...el de participación va irrevocablemente unido a otro de los principios fundamentales establecidos en la CV, el principio de descentralización...”*.

76. Cabe destacar que desde ese entonces el Gobierno incorporó la expresión *“Ministerio del Poder Popular”* en los nombres de todos los ministerios, en una muestra burda de demagogia y populismo, pues los ministros son constitucionalmente referidos en el artículo 242 como órganos directos del Presidente de la República. Sin embargo, esto sirve para poner de manifiesto como se subordina en la práctica y en la normativa al así llamado Poder Popular, al Poder Ejecutivo Nacional.

declaraciones juradas de patrimonio de los voceros y voceras de la unidad de gestión financiera comunitaria del consejo comunal.

Patético en cuanto a lo que se denuncia y pone a la vista el carácter claramente gubernamental de estos entes<sup>77</sup> figura el artículo 56, dentro del Capítulo VII “*Relación de los consejos comunales con los órganos y entes del Poder Público*”, en su Sección Primera “*Del Ministerio del Poder Popular con Competencia en Participación Ciudadana*”, en donde bajo el intitulado “*Rectoría*”, se estatuye que:

*“El ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana dictará las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos y acompañará a los consejos comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitará la articulación en las relaciones entre éstos y los órganos y entes del Poder Público”.*

En otro orden de ideas, de suma gravedad aparece la confiscación y la tergiversación de la previsión constitucional de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, pues mientras que la Constitución (artículo 70) las evoca como un mecanismo de participación ciudadana en general, no circunscrito dentro de ninguna estructura organizativa en especial, con la particularidad de que sus decisiones son vinculantes, resulta que esta ley, en su artículo 20 las reserva como parte de un consejo comunal y además, peor aún, señala que sus decisiones son vinculantes para el consejo comunal, cuando la interpretación racional de un texto constitucional que propende a completar la representatividad con elementos de democracia directa, es que ese carácter vinculante lo sea para las autoridades públicas<sup>78</sup>. Es de perogrullo que las decisiones de las

---

77. José Luis Villegas Moreno, “La Irrupción de la Comuna en el Escenario del Poder Público Municipal: Jaque al Municipio Constitucional” (p. 257): “...la naturaleza jurídica de los consejos comunales no es clara. De un lado, se presentan como organizaciones de la sociedad civil en el ámbito comunitario, para realizar y promover la realización de actividades de interés general. Del otro, son administradores de dineros públicos, por lo que las personas a las que corresponda esta función pasan a ser empleados públicos, con las correspondientes consecuencias que ello implica”.

78. FLORES GIMÉNEZ, Fernando, “La Participación Ciudadana en la Constitución de 1999”, en Revista de Derecho Constitucional, N° 5, Editorial Sherwood, Caracas, diciembre 2001, p. 81: “...la ley que lo desarrolle habrá de determinar muy bien el ámbito espacial y material de las asambleas, así como las condiciones para su ejercicio, pues las decisiones que en ella se adopten han de tener efectos frente al resto de ciudadanos y frente a los poderes públicos que, en su caso, habrán de poner los medios para hacerlas efectivas”.

asambleas de miembros son vinculantes para los directores de las entidades jurídicas respectivas:

*“La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular, sus decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal en el marco de esta Ley”.*

El carácter preferente que se le da a estas estructuras organizativas, con respecto a otras, lo cual menoscaba claramente la libertad asociativa y el derecho a la igualdad, se vislumbra de la previsión del artículo 28, que dispone que la asamblea de ciudadanos y ciudadanas deberán incorporarlas al consejo comunal:

*“En los casos en que hubiere otras formas organizativas establecidas en la comunidad, diferentes a las señaladas en la presente Ley, ésta deberá incorporarlas a la constitución, funcionamiento y atribuciones de los comités de trabajo de la Unidad Ejecutiva, de conformidad con la normativa que los regula”.*

Igualmente, la discriminación se distingue en la norma del artículo 59:

*“Los órganos y entes del Estado en sus relaciones con los consejos comunales darán preferencia a la atención de los requerimientos que éstos formulen y a la satisfacción de sus necesidades, asegurando el ejercicio de sus derechos cuando se relacionen con éstos. Esta preferencia comprende:*

- 1. Especial atención de los consejos comunales en la formulación, ejecución y control de todas las políticas públicas.*
- 2. Asignación privilegiada y preferente, en el presupuesto de los recursos públicos para la atención de los requerimientos formulados por los consejos comunales.*
- 3. Preferencia de los consejos comunales en la transferencia de los servicios públicos”.*

Y también se patentiza la discriminación en la Disposición Transitoria Primera, que alude a un Fondo Nacional de los Consejos Comunales, obviamente con discriminación de las formas infinitas de organización y participación ciudadanas posibles, distintas de esos consejos comunales.

Por otro lado, en lo que respecta al **Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones**, lo primero que salta a la vista es que este texto no es una ley formal, lo cual de suyo es cuestionable bajo la tesis de que la incidencia en



el desarrollo normativo de los derechos humanos debe recaer exclusivamente en el Parlamento, como de suyo resulta criticable que pueda dictarse una ley orgánica por el Poder Ejecutivo, sin cumplir con los extremos de representación política de las minorías.

En cuanto al tema ideológico se refiere, aparte de la ética socialista a que se contrae su artículo 4, y el desarrollo socialista comunal aludido en su artículo 35, es el contenido de su preámbulo, en el que puede leerse:

*“Con el supremo compromiso y voluntad de lograr la mayor eficiencia política y calidad revolucionaria en la construcción del Socialismo”.*

A continuación seguida, su artículo 1 precisa su objeto de modo de destinar exclusivamente la posibilidad de la transferencia de competencias administrativas a favor, discriminatoriamente, de entidades socioproductivas o del “Poder Popular”, todas de interrelación gubernamental, así:

*“El presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica tiene por objeto desarrollar los principios, normas, procedimientos y mecanismos de transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos, del Poder Público Nacional y de las entidades político territoriales, al pueblo organizado, el cual la asumirá mediante la gestión de Empresas Comunales de Propiedad Social de servicios y socioproductivas, o de las organizaciones de base del Poder Popular y demás formas de organización de las comunidades, legítimamente reconocidas, que se adecuen a lo establecido en el presente Decreto Ley y su objeto, generando las condiciones necesarias para el ejercicio de la democracia participativa y la prestación y gestión eficaz, eficiente, sustentable y sostenible de los bienes, servicios y recursos destinados a satisfacer las necesidades colectivas”.*

Desde semejante perspectiva, el artículo 2 fija las finalidades de la normativa, poniéndose de relieve el circuito cerrado de la pretendida participación ciudadana, dejando por fuera toda iniciativa espontánea de ciudadanía libre, al preverse que se persigue:

*“1. Desarrollar mecanismos que garanticen la participación de los Consejos Comunales, Comunidades, Organizaciones Socioproductivas bajo régimen de Propiedad Social Comunal, Comunas y demás formas de organización del Poder Popular en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como la ejecución, evaluación y control de obras, programas y servicios públicos en su ámbito territorial.*

2. Establecer los mecanismos de gestión comunitaria y comunal de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos...

4. Impulsar la creación de empresas comunales y otras organizaciones de base del poder popular o de propiedad social, para la prestación de servicios como fuentes generadoras de trabajo liberador y de condiciones para el vivir bien, que permitan aportar las herramientas necesarias para la formación, insumos y acompañamiento técnico, a fin de promover y garantizar el fortalecimiento del Sistema Económico Comunal, en el marco del modelo productivo socialista y sus diversas formas de organización socioproductiva, en todo el territorio Nacional.

5. Garantizar el respeto y cumplimiento de los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad entre los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Municipal y el Poder Popular.

6. Garantizar la participación del pueblo organizado en todas las fases del ciclo productivo comunal, desarrollando los encadenamientos internos y externos de las actividades económicas fundamentales.

7. Fomentar la creación de nuevos sujetos de transferencia comunal, tales como consejos comunales, comunas y otras formas de organización del Poder Popular, a los fines de garantizar el principio de corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales, junto al Pueblo, desarrollando procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales”.

En definitiva, estos textos analizados, con rango de ley, y que pretenden desarrollar el derecho humano a la participación ciudadana, terminan por desconocer y hasta agredir su contenido esencial, vinculado en interdependencia con el derecho a la igualdad, con la prohibición de la discriminación y con la libertad asociativa, y constitucionalmente ceñido al principio fundamental democrático y al valor superior del pluralismo político y la preeminencia de los derechos humanos.

En efecto, la marcada ideologización no solamente pone de manifiesto la evidente vulneración de los derechos humanos a la igualdad y a la libertad de pensamiento, entre otros, sino que es contraria en todo al principio de neutra-

lidad política de las administraciones públicas<sup>79</sup>, derivado del pluralismo político, como valor superior del sistema constitucional vigente, garantía del principio democrático.

Tengamos presente, en el marco de la doctrina ferrajoliana<sup>80</sup> de la democracia constitucional, con preeminencia de la validez sustancial de la norma, sobre su validez formal, y siguiendo al jurista venezolano Emercio José Apon- te Núñez<sup>81</sup>, que:

*“...el respeto y garantía de los derechos humanos se constituyen en parámetros de validez de las actuaciones del poder, ya que un acto puede ser dictado en ejercicio de una determinada atribución y siguiendo los procedimientos especificados por el ordenamiento, con lo cual el acto se encuentra ajustado a la legalidad pero, para que pueda surtir efectos válida y legítimamente, no puede menoscabar un derecho humano”.*

Terminemos este apartado con una denuncia que evidencia el fraude con el cual han obrado las autoridades venezolanas legislativas y ejecutiva, encargadas de la función creadora de normas jurídicas, que no obstante haber sido electas por el titular de la soberanía, con una clara vulneración del principio de confianza legítima y de expectativa plausible, puesto que fueron elegidas dentro de un marco constitucional que las constriñe a promover y asegurar el goce efectivo de los derechos humanos, en desviación de poder y con ánimos claramente contrarios al desarrollo de la persona en libertad, dictaron toda esa normativa lesiva.

Abundante doctrina existe acerca del vicio de desviación de poder, pero especialmente referido al ámbito de actuación de las administraciones públi-

---

79. HERNÁNDEZ, José Ignacio, “La Participación de los Usuarios en los Servicios Públicos desde el Derecho Administrativo Venezolano”, en *Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo*, Tomo II, Ediciones Paredes, Caracas, 2009, p. 886: “La neutralidad política de las administraciones públicas debe reflejarse también en el régimen de participación de los usuarios en los servicios públicos. Participación que deberá desenvolverse en estricto apego al principio de pluralismo político que el artículo 2 del Texto de 1999 sitúa como valor superior de la Constitución, con toda la fuerza normativa que ello implica”.

80. FERRAJOLI, Luigi, “Derechos y Garantías”, 5ª edición, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 52.

81. APONTE NÚÑEZ, Emercio José, “De la Posibilidad de una Nueva Constitución, un Nuevo Ordenamiento Jurídico y una Nueva Estructura del Estado Venezolano y los Límites Impuestos por los Derechos Humanos”, en *Libro Homenaje a José Guillermo Andueza, “Desafíos de la República en la Venezuela de Hoy”*, Tomo II, Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2013, p. 30.

cas, cuando éstas emiten sus decisiones por intermedio de las autoridades competentes, cumpliendo los extremos formales y procedimentales para ello, pero gravemente viciados en su causa, al distanciarse de los fines perseguidos por las normas de las cuales derivan sus atribuciones de actuación<sup>82</sup>. Ha sido tan relevante este asunto, que incluso en el artículo 259 constitucional se hizo expresa mención a este vicio de la desviación de poder, como supuesto de antijuridicidad de la actividad administrativa.

Se ha sostenido entonces que existe desviación de poder cuando hay transgresión del significado de una norma jurídica, por parte del órgano encargado de la ejecución de la misma, entendiendo por tal significado el fin por esa norma perseguido<sup>83</sup>. Por ejemplo, se otorga una buena pro, entro de un procedimiento licitatorio, sólo con el objetivo de beneficiar al particular, al margen de la salvaguarda del interés general cuya protección es el fin buscado por la norma atributiva de la competencia.

Este vicio de la actuación estatal también ha sido tradicionalmente admitido como posible perturbador de la conformidad a derecho de las sentencias, dentro de la actividad judicial, cuando los jueces cumplen formalmente con la función jurisdiccional, pero lejos de administrar justicia, que es el fin establecido por la norma, el juez se las ingenia para beneficiar o para perjudicar a una de las partes, en detrimento del interés general por el cual se le ha dotado de sus facultades.

Así, se insiste, la doctrina ha sido prolija en el tratamiento y conceptualización del vicio de desviación de poder, en los campos de actuación de las administraciones públicas y de los órganos jurisdiccionales.

---

82. ARAUJO JUÁREZ, José, "Derecho Administrativo. Parte General", Ediciones Paredes, Caracas, 2007, p. 690: "Con respecto al fin o elemento teleológico del acto administrativo o fin normativo, hay que señalar que no existe ninguna potestad discrecional, ya que los fines que debe perseguir la Administración Pública deben estar inexorablemente predeterminados, preestablecidos. Si la Administración Pública persigue un fin distinto, e incluso un fin distinto no obstante siendo público o de interés público, distinto al fin específico que determina la norma, se estará incurriendo en el vicio de desviación de poder, y esta exigencia del carácter reglado del fin ratifica el carácter subordinado que tiene la actuación de la Administración Pública".

83. BRICEÑO VIVAS, Gustavo, "La Vinculación del Vicio de Desviación de Poder con los Efectos del Acto Administrativo", en Ensayos de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Nectario Andrade Labarca, Vol. II, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004, p. 200.

Empero, en nuestro criterio de manera errada, parte de la doctrina se ha permitido afirmar la imposibilidad de la presencia del vicio de desviación de poder, cuando la actuación cuestionada proviene del órgano legislativo, en ejercicio de la función legislativa, llegando a sostener que el legislador no se encuentra atado por fin alguno, pues su actuar no sólo se caracterizaría por la discrecionalidad, sino más bien por la libertad en el ejercicio del poder político. En este orden de ideas, GIANINI (?)<sup>84</sup>, opinó:

*“Las leyes no tienen causa, ni motivos ni fin, sino un contenido el cual está limitado por la Constitución”.*

Igualmente, MULINO<sup>85</sup> se adhiere al criterio negativo, alegando que:

*“...la potestad legislativa no tiene fines sino límites impuestos por la Constitución, por lo que no podríamos pensar en la configuración del vicio de desviación de poder...”. “Por lo que considero que en la potestad legislativa tampoco se configura el vicio de desviación de poder”.*

Y CHICHILLA MARÍN<sup>86</sup>, en idéntica perspectiva, predica su conclusión con fundamento en dos razones: la desviación de poder es una técnica de control de la discrecionalidad, y el legislador no tiene discrecionalidad sino libertad de configuración política; y, la desviación de poder consiste en apartarse del fin perseguido por el ordenamiento jurídico y la ley no tiene fines impuestos, sino límites que la Constitución establece en su contenido.

Como puede observarse, los autores citados concuerdan en su idea de que la ley no tiene fines, pero aceptan que la Constitución le establece límites. A mi modo de ver, siendo la ley un acto de ejecución de la Constitución, se le encuentra subordinada, debiendo acatarla tanto en su elemento formal, como en lo atinente a la teleología principista, pudiendo entonces el constituyente

---

84. Citado sin mencionar la fuente, por MULINO, María Conchita, “Desviación de Poder”, en Derecho Público Contemporáneo. Libro Homenaje a Jesús Leopoldo Sánchez, Vol. 1, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2003, p. 248.

85. MULINO, María Conchita, “Desviación de Poder”, en Derecho Público Contemporáneo. Libro Homenaje a Jesús Leopoldo Sánchez, Vol. 1, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2003, pp. 249 y 250.

86. CHINCHILLA MARÍN, Carmen, “La Desviación de Poder”, segunda edición, 1999, citada por MULINO, María Conchita, “Desviación de Poder”, en Derecho Público Contemporáneo. Libro Homenaje a Jesús Leopoldo Sánchez, Vol. 1, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2003, p. 248.

fijar fines al legislador, limitando de esa forma su libertad de configuración política, el cual podrá seguir merodeando de acuerdo a cuáles sean las mayorías ideológicas coyunturales, por el amplio espectro de las políticas públicas, pero siempre constreñido por los valores (axiología) y por los principios (deontología), superiores y fundamentales, que como núcleo esencial o denominador cultural común, el pueblo se reconoce a sí mismo, en la Constitución, determinando con ello al actuar público.

Y, como vimos, no se trata sólo de que el constituyente pueda hacerlo, sino de toda una realidad normativa con carácter supremo, en donde explícitamente se fijan los fines del Estado, ex artículo 3 constitucional, fines representativos de los cometidos estatales, los cuales circunscriben, coartan y limitan todo el actuar público, incluido el del Poder Legislativo. Además, como se descolló igualmente, el texto constitucional es prolijo en dispositivos que expresamente consagran obligaciones al Estado, por órgano del Poder Legislativo, exigiendo que el tratamiento de ciertos temas se haga por medio de la ley, y que las leyes que así se dicten respondan a esos fines del Estado, dentro de los cuales se encuentra la garantía del cumplimiento del derecho humano a la participación ciudadana, en el marco del valor del pluralismo político y del principio democrático, y en interdependencia sin discriminación con otros derechos como el de igualdad, la libertad asociativa, la libertad de pensamiento, y hasta el deber ciudadano de participar en la gestión de los intereses públicos.

No cabe duda, entonces, acerca de que el poder público, por intermedio de la Asamblea Nacional y del Presidente de la República, en uno y otro caso de los que fueron analizados, al perseguir la ideologización del país, median-do la canalización de la pretendida participación ciudadana, a través de estructuras organizativas destinadas a la construcción del socialismo, de carácter gubernamental dada su imbricación con el Poder Ejecutivo, con exclusión de toda otra, ha utilizado la función legislativa, en el marco de sus competencias, potestades, atribuciones y facultades constitucionales, en cuanto a la producción de normas jurídicas con rango de ley, pero con destino al logro de fines distintos y hasta opuestos a los previstos en el artículo 3 constitucional, incurriendo en el vicio de desviación de poder, en fraude a la Constitución, aunado ello al irrespeto de los valores superiores de su actuación estatal, lin-

dados, se insiste, por la preeminencia de los derechos humanos y del pluralismo político.

Hay pues una sucesión encadenada de violaciones sistemáticas de un número impresionante de valores superiores, principios fundamentales y derechos humanos, que sólo puede sintetizarse en la burla brutal a la libertad y a la dignidad de la persona humana, la conculcación del derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad.

### **III. Conclusión**

A pesar del más que evidente rol trascendente que la Constitución reconoce a los derechos humanos, asociado ello a la obligatoriedad para los órganos públicos de cumplir con los mandatos constitucionales, plasmada en expresiones como supremacía de la Constitución, valores superiores del ordenamiento jurídico y de la actuación estatal, esencialidad de los fines estatales, y un plantel enorme de dispositivos contentivos de deberes, responsabilidades y consecuencias en torno a la irrenunciabilidad del respeto de los derechos humanos, el poder público venezolano, comprometido solamente con una postura ideológica y al parecer una serie de objetivos distintos y hasta reñidos con los fines esenciales y constitucionales del Estado, ha venido violando sistemáticamente la Constitución, en medio de una clara y nefasta crisis institucional, derivada del no funcionamiento de la idea mostesquieuana de contrapoderes.

De esta forma, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en uso de la función legislativa, al perseguir fines distintos a los que les corresponden como entes del poder público, ex artículo 3 constitucional, al dictar estos textos con rango de ley han incurrido en el vicio de desviación de poder, propiciando un fraude a la Constitución, en detrimento marcado de la persona humana y de su dignidad.

### **IV. Bibliografía**

- ALEX, Robert, “El Concepto y la Validez del Derecho”, Geisa, Barcelona, 1994.

- APONTE NÚÑEZ, Emercio José, “De la Posibilidad de una Nueva Constitución, un Nuevo Ordenamiento Jurídico y una Nueva Estructura del Estado Venezolano y los Límites Impuestos por los Derechos Humanos”, en Libro Homenaje a José Guillermo Andueza, “Desafíos de la República en la Venezuela de Hoy”, Tomo II, Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2013.
- ARAGÓN REYES, Manuel, “Constitución y Democracia”, Editorial Tecnos, Madrid, 1990.
- ARAUJO JUÁREZ, José, “Derecho Administrativo. Parte General”, Ediciones Paredes, Caracas, 2007.
- ARISMENDIA., Alfredo, “Derecho Constitucional”, Tomos I y II, Ediciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2004.
- BIDART CAMPOS, Germán, “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Tomo I-A, Ediar, Buenos Aires, 2000.
- BIDART CAMPOS, Germán, “El Régimen Constitucional de los Derechos Humanos”, en El Derecho Público a Comienzos del Siglo XXI. Estudios Homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías, Tomo III, Civitas, Madrid, 2003.
- BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO, “Derecho Constitucional”, Tecnos, Madrid, 1973.
- BOBBIO, Norberto, “Estado, Gobierno y Sociedad”, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- BREWER-CARÍAS, Allan R., “Principios Fundamentales del Derecho Público”, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Administrativo, Nro. 17, Universidad Católica Andrés Bello, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2005.
- BREWER-CARÍAS, Allan R., “La Aplicación por los Tribunales Constitucionales de América Latina de los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos”, en Libro Homenaje al Profesor Alfredo Arismendi A., Universidad Central de Venezuela, Ediciones Paredes, Caracas, 2008.
- BREWER-CARÍAS, Allan R., “¿Reforma Administrativa en Venezuela? O la transformación no siempre planificada de la Administración Pública, para la implementación de un Estado Socialista al margen de la Cons-



titución, mediante la multiplicación, dispersión y centralización de sus órganos y entes”, en Revista de Derecho Público, Nro. 132, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 2012.

- BRICEÑO VIVAS, Gustavo, “La Vinculación del Vicio de Desviación de Poder con los Efectos del Acto Administrativo”, en Ensayos de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Nectario Andrade Labarca, Vol. II, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004.
- CALCAÑO DE TEMELTAS, Josefina, “Notas sobre la Constitucionalización de los Derechos Fundamentales en Venezuela”, en El Derecho Público a Comienzos del Siglo XXI. Estudios Homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías, Tomo III, Civitas, Madrid, 2003.
- CARRILLO ARTILES, Carlos Luis, “La Ampliación Cuantitativa del Principio de Legalidad en la Constitución de 1999”, en El Derecho Público a Comienzos del Siglo XXI. Estudios Homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías, Tomo II, Civitas, Madrid, 2003.
- CHITTY LA ROCHE, Nelson, “Del Concepto de Estado y Otros Inacabados Más”, en Libro Homenaje al Profesor Alfredo Arismendi A., Universidad Central de Venezuela, Ediciones Paredes, Caracas, 2008.
- COMBELLAS, Ricardo, “Estado de Derecho. Crisis y Renovación”, 3ra. edición, Fondo Editorial de la Universidad Arturo Michelena, Caracas, 2013.
- DE ASIS ROI, Agustín, “La Ley como Fuente del Derecho en la Constitución de 1998”, en “Estudios de la Constitución Española. Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría”, Tomo I, Civitas, Madrid, 1991.
- DELGADO, Francisco J., “La Idea de Derecho en la Constitución de 1999”, Serie Trabajos de Grado Nro. 16, Escuela de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2008.
- DUQUE CORREDOR, Román J., “Temario de Derecho Constitucional y Derecho Público”, Legis, Caracas, 2009.
- ESCUDERO LEÓN, Margarita, “La Justicia Constitucional y la Protección de los Derechos Humanos”, en El Derecho Público a los 100 Números de la Revista de Derecho Público 1980-2005, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006.

- FERRAJOLI, Luigi, “Derechos y Garantías”, Quinta Edición, Editorial Trotta, Madrid, 2006.
- FLORES GIMÉNEZ, Fernando, “La Participación Ciudadana en la Constitución de 1999”, en Revista de Derecho Constitucional, N° 5, Editorial Sherwood, Caracas, diciembre 2001.
- FODERADO, Salvatore, “Il concetto li legge”, Bulzoni Editore, Roma, 1971
- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”, Vol. II, Editorial Civitas, Madrid, 1977.
- GARRIDORAMOS, Víctor Gregorio, “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en la Constitución de 1999 y en el Derecho Internacional”, en Libro Homenaje al Profesor Alfredo Arismendi A., Universidad Central de Venezuela, Ediciones Paredes, Caracas, 2008.
- GONZÁLEZ, Fortunato, “Valores y Principios de la Constitución”, Universidad de Los Andes (ULA), Mérida, 2006.
- GONZÁLEZ VALENZUELA, Alejandro, “Las Transgresiones del Estado Venezolano al Orden Público de los Derechos Humanos”, en Desafíos de la República en la Venezuela de Hoy. Libro Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza, Tomo II, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2013.
- GORDILLO, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo. Parte General”, Tomo 1, sexta edición, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2001.
- HÄBERLE, Peter, “El Estado Constitucional”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica N° 47, México, 2001.
- HELLER, Hermann, “La Teoría del Estado”, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.
- HERNÁNDEZ, José Ignacio, “La Participación de los Usuarios en los Servicios Públicos desde el Derecho Administrativo Venezolano”, en Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo, Tomo II, Ediciones Paredes, Caracas, 2009.
- IMELLA SORLI, Juan, “Sistema de Fuentes y Bloques de la Constitucionalidad”, Bosch, Barcelona, 1994.

- ISUANI, Ernesto Aldo, “Tres Enfoques sobre el Concepto de Estado”, Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires, disponible en <http://www.aldoisuani.com/wp-content/uploads/2011/01/Tres-Enfoques-sobre-el-concepto-de-Estado11.pdf>
- LEJARZA A. Jacqueline, “El Carácter Normativo de los Principios y Valores en la Constitución de 1999”, Revista de Derecho Constitucional Nro. 7, Editorial Sherwood, Caracas, septiembre-diciembre 2003.
- MARCANO SALAZAR, Luis Manuel, “El Estado y el Derecho Constitucional General y Comparado”, 3ª edición, Editora Moilibros, Caracas, 2007.
- MÁRQUEZ LUZARDO, Carmen María, “Interpretación Evolutiva de la Constitución y Teorías de la Interpretación Constitucional”, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2014.
- MEIER, Henrique, “El Estado Democrático de los Derechos Humanos: Único Modelo Legítimo de Organización de las Relaciones de Poder para el Hemisferio Americano”, en Tendencias Actuales del Derecho Constitucional. Libro Homenaje a Jesús María Casal Montbrun, Tomo I, Universidad Central de Venezuela y Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2007.
- MENDOZA PALOMINO, Álvaro, “Teoría y Sinopsis de la Constitución de 1991”, Radar, Bogotá, 1992.
- MOROS PUENTES, Carlos, “La Constitución según la Sala Constitucional”, Tomo I, Librería J. Rincón, Caracas, 2006.
- MULINO, María Conchita, “Desviación de Poder”, en Derecho Público Contemporáneo. Libro Homenaje a Jesús Leopoldo Sánchez, Vol. 1, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2003.
- NIKKEN, Claudia, “Constitución y Bloque de la Constitucionalidad”, en El Derecho Público a los 100 Números de la Revista de Derecho Público 1980-2005, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006.
- PEÑA SOLIS, José, “Las Fuentes del Derecho en el Marco de la Constitución de 1999”, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caraca, 2009.
- PICARD DE ORSINI, Marie y USECHE, Judith, “Del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia al Estado Comunal: el Estado Anómi-

co”, en *Desafíos de la República en la Venezuela de Hoy*. Libro Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza, Tomo II, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2013.

- PRIETO SANCHÍS, Luis, “Ley, Principios, Derechos”, Cuadernos “Bartolomé de las Casas, N° 7, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid, 1998.
- RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME, “Los Derechos Fundamentales en el Estado Social y el Derecho Administrativo Constitucional”, en *El Derecho Público a los 100 Números de la Revista de Derecho Público 1980-2005*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando, “La Inactividad del Estado como Objeto de la Pretensión del Administrado”, en *Ensayos de Derecho Administrativo*. Libro Homenaje a Nectario Andrade Labarca, Vol. II, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004.
- SACHICA, Luis Carlos, “Derecho Constitucional de la Libertad”, Ediciones Librerías del Profesional, Bogotá, 1988.
- SACHICA, Luis Carlos, “Derecho Constitucional General”, Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, 1990.
- SAGUES, Néstor Pedro, “Los principios específicos del Derecho Constitucional”, *Temas de Derecho Público*, N° 30, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1992.
- SÁNCHEZ, Remedio. “El Estado Constitucional y su Sistema de Fuentes”. Tirant Lo Blanc. Valencia, 2005.
- SÁNCHEZ FALCÓN, Enrique, “La Constitución como Proceso y los Derechos Fundamentales como Principios. Realidad y Vigencia de estas Nociones en Venezuela”, en *Libro Homenaje al Profesor Alfredo Arismendi A.*, Universidad Central de Venezuela, Ediciones Paredes, Caracas, 2008.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique, “Tratado de Derecho Administrativo”, Editorial Martín Bianchi, Montevideo 1959.
- SOTELO, Ignacio, “El Estado Social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive”, Editorial Trotta, Madrid, 2012. Disponible en: <http://www.consensocivico.com.ar/uploads/546fa153eedf5-Sotelo%20El%20Estado%20social.%20Antec-orig-%20des-y-declive%20%28CC%29.pdf>. Acceso el 17 de marzo de 2015.

- USECHE DÍAZ, Luis Enrique, “El Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia. Utopía y Frustración”, en *Tendencias Actuales del Derecho Constitucional. Libro Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Tomo I, Universidad Central de Venezuela y Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2007.
- VEDEL, Georges et DEVOLVE, Pierre, “Droit administratif”, 10e édition, PUF, París 1988.
- VÉLEZ GARCÍA, Jorge, “La Constitución: una Norma Abierta”, en *El Derecho Público a Comienzos del Siglo XXI. Estudios Homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo I, Civitas, Madrid, 2003.
- VIDAL PERDOMO, Jaime, “Derecho Constitucional General”, 4ª edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1991.