

**LAS TRANSFORMACIONES FUNDAMENTALES EN LA ORGANIZACIÓN Y  
DINÁMICA DEL ESTADO DERIVADAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1.999  
(En Venezuela)**

Por Hildegard Rondón de Sansó

**SUMARIO**

<b>I.- Desplazamiento de la jerarquía del Poder Legislativo .....</b>	<b>2</b>
<b>II.- La presencia de un Tribunal Constitucional.....</b>	<b>4</b>
A.- Las potestades expresas de la Sala Constitucional en el texto de la Constitución del 99 ...	7
B.- Las potestades que ha asumido la Sala Constitucional por vía de interpretación. ....	9
<b>III.- La actuación efectiva de la sociedad civil más como agrupación rebelde frente al sistema que, como destinataria del principio de participación. ....</b>	<b>10</b>
<b>IV.- La jurisdiccionalización de los problemas socio-políticos.....</b>	<b>20</b>

**LAS TRANSFORMACIONES FUNDAMENTALES EN LA ORGANIZACIÓN Y  
DINÁMICA DEL ESTADO DERIVADAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1.999  
(En Venezuela)**

Por Hildegard Rondón de Sansó

A dos años y algunos meses de la vigencia de la Constitución del 99, tenemos ya los elementos para hacer un balance general de las transformaciones fundamentales que su aplicación ha producido en la dinámica del Estado, sobre todo en la esfera de los poderes públicos.

Debemos ante todo acotar, que los cambios que afectan a los sistemas jurídicos actuales, no son, ni **espontáneos** ni **independientes**. No son **espontáneos**, porque no se generan de un proceso de autogestión, sino que, por el contrario, atienden a las corrientes que, en un mundo globalizado *-y si no queremos utilizar este término-* podríamos aludir a un mundo en el cual existen interconexiones significativas entre los ordenamientos jurídicos, *-en el cual, cualquier caída de hoja en la selva normativa, resuena como un eco en todo el sistema.* No son

**independientes**, porque, provienen de su asociación con otros fenómenos e incluso, copian los rasgos de las situaciones análogas que las han precedido.

Planteadas las condiciones en que el proceso de transformaciones se genera, vamos a determinar su contenido.

### ***I.- Desplazamiento de la jerarquía del Poder Legislativo***

Ante todo, se ha producido un fenómeno que opera particularmente en el campo de la conformación y entidad de los Poderes del Estado y es el desplazamiento de la jerarquía del Poder Legislativo hacia los otros, y en forma muy especial, hacia el Poder Judicial, al punto tal que no es exagerado decir que también nosotros hemos ingresado a la esfera de los sistemas que se hacen cada vez más judicialistas, aún cuando el Poder Judicial haya sufrido y aún sufre la crisis profunda de la falta de credibilidad derivada del cuestionamiento de su eficacia y de su imparcialidad.

La anterior afirmación se traduce en palabras sencillas en la degradación de la fuerza del Poder Legislativo. El legislador, que constituía el eje del Estado de Derecho, porque era el generador de la norma – (*y el Estado de Derecho es justamente el Estado normativo, cuyos órganos se someten al dispositivo de las leyes y sólo operan con base a tal dispositivo*)- ha cedido su preeminencia. No nos estamos refiriendo al simple hecho material de que el Poder Legislativo en la Constitución del 99, quedó reducido a una sola cámara, elemento este, que significa una contracción numérica y es sabido que este tipo de reducciones generalmente traduce en significados negativos, sino que hay una serie de elementos que señalan el declinar de la hegemonía legislativa. Estos elementos vamos a enumerarlos en la siguiente forma:

1.- Debe recordarse que la facultad de control de mayor trascendencia que el Poder Legislativo tenía sobre el Ejecutivo, es la que operaba directamente sobre su manejo de la hacienda pública nacional. Para ejercer esta facultad, la Constitución adscribía al Poder Legislativo, el órgano máximo de vigilancia en tal campo, como lo es, la Contraloría General de la República y es así como el artículo 236 de la Constitución del 61 definía justamente a la Contraloría General de la República como el “*órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública...*”. En la Constitución del 99 la Contraloría no es un órgano del Poder Legislativo. La autonomía funcional que ya poseía, la hace cada vez más independiente, al punto que ha pasado a configurar un Poder Público diferente, un nuevo poder

que, querramos aceptarlo o no ( yo por mi parte me niego a hacerlo) tiene una entidad análoga a la de los tradicionales poderes del Estado en el texto de la Constitución, que lo denomina Poder Ciudadano.

2.- La **reserva legal** se hace cada vez más exígua, y aquel bloque rígido y compacto de materias sobre las cuales no podía operar otra fuente que no fuese la ley formal – *esto es el acto emanado de las cámaras legislativas actuando como cuerpos colegisladores*- se reduce cada vez más. Ya no hay que temerle a la reserva legal. Múltiples vías van a permitir a otros poderes, regular las materias que la configuran, sin que ello implique un vicio de usurpación y una consecuencia anulatoria.

3.- Vinculado estrechamente con lo anterior, pero dotado de su propio peso, está el hecho de que la potestad normativa del legislador, *considerada como indelegable*, ha dejado de serlo, y sin pudor alguno la Constitución utiliza el término “*delegación*” para aludir a las facultades que la Asamblea Nacional puede ceder al Ejecutivo. En efecto, cuando encontramos en el artículo 203 último aparte, el señalamiento de que las **leyes habilitantes** establecen *las directrices, propósito y marco* “de las materias **que se delegan** al Presidente de La República con rango y valor de Ley”, nos damos cuenta que desapareció el temor reverencial sobre el Poder Legislativo que existió durante mucho tiempo que impedía calificar a los Decretos Leyes regulares, dictados por el Presidente de la República, como una forma de *legislación delegada*. En efecto, en la Constitución de 1961 cuando se aludía (artículo 190 ordinal 8º) a la posibilidad de que el Ejecutivo regulase materias de reserva legal mediante Decretos, se hablaba de “*habilitación*”. En efecto era una “habilitación” lo que el legislador le otorgaba al Ejecutivo mediante la llamada Ley Habilitante. Era una habilitación, porque la Constitución estaba facultando al Presidente para que en casos en que así lo exigiese el interés público, pudiese dictar medidas en un sector claramente determinado en zonas infranqueables como lo eran, la económica y financiera. En consecuencia, el Ejecutivo tenía la facultad de atender a las necesidades urgentes del *campo económico-financiero*, dictando “*medidas*” para atender a situaciones, que había que pensar necesariamente, eran de *urgencia* o de *necesidad extrema*. De allí que tal facultad estaba implícita de la función del gobernante, que sólo exigía para *activarse*, de la presencia de una Ley expresa a la cual la práctica, -nó la Constitución-, le dio correctamente el término de “**ley habilitante**”. Esta ley operaba así, como un verdadero y propio *acto-condición*, destinado a *activar* una facultad preexistente.

En la Constitución del 99 no hay *límite material temporal* para el otorgamiento de las facultades legislativas extraordinarias (las cuales, ni siquiera se pueden calificar de extraordinarias, porque corresponden a todas las materias posibles que interesen al ordenamiento jurídico: régimen de las tierras, de la pesca; y los regímenes organizativos más variados) como tampoco, *una razón temporal justificante* (no se exigen *motivos de urgencia ni de interés público*). Lo más grave es que, no hay duda alguna de que “*las medidas*” a las cuales aludía el artículo 190 ordinal 8° de la Constitución del 61, que la dinámica de los sucesos políticos transformó en leyes, ya no merecen al ambiguo nombre de *medidas*, sino que son actos a los cuales la Constitución señala en forma expresa poseen “**rango y valor de Ley**”.

4.- Otro elemento resaltante se encuentra en la conducta de irrespeto que tuvo para con el Legislador la Asamblea Nacional Constituyente, cuando en las *Disposiciones Transitorias* le dictó órdenes que habrían de pesar sobre el mérito de sus decisiones futuras. Es decir, que la Asamblea Nacional Constituyente le hizo perder al órgano legislativo nacional, la libertad legislativa, al señalarle *cuándo* debía legislar y *cómo* debía legislar.

5.- Un último punto que no vamos a desarrollar ahora, porque está vinculado a uno fenómeno que resulta particularmente relevante, en otra esfera en la cual opera y a lo cual habremos de referirnos, es el hecho de que el legislador ha perdido la exclusividad en el ejercicio de la función esencial que le es propia, al adquirir *carácter normativo cierta decisiones jurisdiccionales*.

Lo anterior traza el cuadro del primer factor apreciable en el cambio jurídico que se ha operado.

## **II.- La presencia de un Tribunal Constitucional**

Otro de los elementos trascendentales es el que deriva de la existencia de un Tribunal Constitucional y de las actuaciones de dicho organismo que han transformado todo el perfil del Derecho Positivo.

La materia vamos a desarrollarla mediante el análisis de los siguientes aspectos:

- 1.- *La Sala Constitucional es un verdadero Tribunal Constitucional;*
- 2.- *Las potestades expresas de la Sala Constitucional en el texto de la Constitución del 99.*
- 3.- *Las potestades que ha asumido la Sala Constitucional por vía de interpretación).*

Por lo que atañe al primer punto, durante la vigencia de la Constitución del 61 se planteó la necesidad del establecimiento de una jurisdicción constitucional más efectiva<sup>1</sup>. Al respecto, para algunos bastaba con la creación de una **sala constitucional**; en cuanto que para otros era necesaria la creación de un **tribunal constitucional**. Una Sala Constitucional implicaría un organismo jurisdiccional especializado en el tope de la organización judicial, del mismo nivel de las restantes salas de la entonces denominada Corte Suprema de Justicia, esto es, sin ninguna preeminencia sobre las restantes. Por el contrario, la creación de un tribunal constitucional significaba la presencia de un organismo externo a la cúpula judicial, libre e independiente de ésta. El constituyente, que tenía la facultad de escoger cualquier sistema, por cuanto no estaba atado por ninguna normativa precedente, se fundó sin embargo para desarrollar la jurisdicción constitucional en el anteproyecto que había sido elaborado bajo la coordinación de Humberto J. La Roche, en la Corte Suprema de Justicia. Este anteproyecto, como obviamente debía ceñirse a la Constitución del 61, que no permitía modificaciones legales en la cúpula del máximo tribunal enclavaba la jurisdicción constitucional en el seno de dicho organismo creando una sala constitucional en el mismo. Fue así como el constituyente no intentó establecer un verdadero tribunal constitucional; ahora bien el resultado de la elaboración de la normativa reguladora de la Sala Constitucional le dio a ésta mayor jerarquía que a las restantes. Tal como lo he venido señalando<sup>2</sup> al analizar el artículo 335 de la Constitución que le da a la Sala Constitucional el poder de interpretar las normas en forma que el resultado de tales interpretaciones es vinculante para las otras salas y los demás tribunales de la República, señalaba: ¿Qué conclusiones sacar de todo ello?. Consideraba al efecto que la conclusión que debemos extraer es que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia no es una simple Sala de un tribunal, sino que es una **Corte Constitucional**. Es decir, que a pesar de que está ubicada físicamente en la sede del Tribunal Supremo de Justicia; sin embargo está por encima de éste.

Indicaba al efecto que era una Corte Constitucional, y ello se revela en las siguientes características: **1)** Tiene la competencia exclusiva en el control concentrado o control abstracto de

---

<sup>1</sup> Es sabido que la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia constituiría la jurisdicción constitucional que se denominara concentrada por cuando a ella se le atribuye la competencia para conocer de los recursos de inconstitucionalidad contra los actos de rango legal.

<sup>2</sup> Rondón de Sandó, Hildegard “Ad imis fundamentis, Análisis de la Constitución de 1.999” 2da Edición (paginas 328 y siguiente).

las demás leyes y actos normativos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución; **2)** Sus interpretaciones sobre el alcance y contenidos constitucionales son vinculantes para todo el orden constitucional, incluso, para las restantes Salas del Tribunal Supremo de Justicia; **3)** Sus facultades no están concebidas como competencias jurisdiccionales, en el artículo 266 que es donde los mismos se señala sino que, el mismo artículo alude a una jurisdicción constitucional propia, diferente, a la cual se remite. En consecuencia, la Constitución no sólo crea una jurisdicción nueva, la constitucional, sino que coloca en la cúspide de la misma, no al Tribunal Supremo de Justicia, sino a la Sala Constitucional.

De lo anterior resultaba obvio que en la sede del Tribunal Supremo de Justicia operan tres jurisdicciones diferentes: **la jurisdicción judicial** constituida por las Salas de Casación (Civil, Penal y Social); **la jurisdicción contenciosa administrativa** que ejercen la Sala Político Administrativa y la Sala Electoral; y **la jurisdicción constitucional**, conformada por la Sala Constitucional.

**La jurisdicción judicial** es la vía de control de los actos del Poder Judicial representada por las Salas de Casación Civil, de Casación Penal y de Casación Social. En estas Salas se efectúa la última y definitiva revisión de las decisiones jurisdiccionales .

**La jurisdicción contencioso administrativa** es la vía de control de los órganos administrativos y de gobierno, y está constituida por la Sala Político- Administrativa y la Sala Electoral.

Paralelamente, existe una **jurisdicción constitucional** que en sede de control abstracto la ejerce exclusivamente la Sala Constitucional e incluso, en otras formas de control como serían la vía del amparo y la vía del control difuso, también opera al dictar interpretaciones que son vinculantes para el resto de la demás Salas. Esta tutela de la constitucionalidad es de tal magnitud, que implica la de las restantes Salas del Tribunal Supremo de Justicia. Es por eso que quien ejerce el control de la constitucionalidad no es una simple Sala, sino un Tribunal Constitucional.

¿Cómo interpretar entonces el encabezamiento del artículo 335 que le otorga en general al Tribunal Supremo de Justicia, el constituir la garantía de la supremacía constitucional, por ser el máximo intérprete de la Constitución y velar por su uniforme aplicación?. Este artículo debe interpretarse en el sentido de que cada una de las Salas constituye, en su jurisdicción, el garante de la supremacía constitucional, el máximo y último intérprete de la Constitución y el guardián

de su interpretación uniforme; pero existe una jurisdicción por encima de ellos, y esa es la que ejerce la Sala Constitucional.

### **A.- Las potestades expresas de la Sala Constitucional en el texto de la Constitución del 99**

El segundo punto a cuyo desarrollo hemos aludido, es el de las potestades expresas de la Sala Constitucional en el texto de la Constitución del 99. Estas atribuciones expresas que están contempladas en el Título VIII (De la protección de la Constitución), Capítulo I (De la Garantía de la Constitución) y, a todo lo largo del artículo 336 pueden catalogarse de la siguiente forma:

1. Competencia para declarar la nulidad de los actos normativos la cual se manifiesta en la competencia para pronunciar la nulidad a posteriori (ordinales 1,2,3 y 4 del artículo 336) y en la declaratoria de nulidad a priori (artículo 214). Es decir, la inconstitucionalidad de los actos que aún no han concluido su etapa de perfeccionamiento.
  - a. La nulidad **a posteriori** se revela en las siguientes declaratorias:
    - i. Nulidad de las leyes nacionales y de los actos parlamentarios sin forma de ley.
    - ii. Nulidad de los actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo Nacional.
    - iii. Nulidad de los actos de ejecución directa de la Constitución dictados por cualquier órgano estatal.
    - iv. Nulidad de las constituciones y leyes estatales y de las ordenanzas municipales.
  - b. Por lo que atañe a la nulidad **a priori** se trata de la declaratoria de la inconstitucionalidad de los actos que aún no han concluido su iter total de formación y se da en los siguientes casos:
    - i. La ley vetada por el Presidente de la República e impugnada de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia dentro del lapso que se concede al Jefe de Estado para su promulgación.
    - ii. Comprobación de la conformidad de los tratados internacionales con la Constitución, cuando así lo solicite el Presidente de la República o el Presidente de la Asamblea Nacional, antes de su ratificación.

- iii. Revisión aún de oficio de los decretos presidenciales que declaren estados de excepción.
2. Competencia de inconstitucionalidad por omisión (ordinal 2 del artículo 336) que opera sobre el Poder Legislativo Nacional, Estatal o Municipal, en el supuesto de las normas o medidas omitidas. La facultad de la Sala es la de establecer el plazo para que sean dictadas las normas y medidas y establecer los lineamientos de las acciones omitidas.
  3. Resolver las colisiones entre normas legales y establecer su prevalencia. La acción de colisión es un recurso típico de la jurisdicción constitucional, por medio de la cual, el organismo jurisdiccional por vía de interpretación determina entre dos o más eventuales normas que se contradicen, cuál de ellas es la que debe predominar o bien cuál es el criterio adecuado para conciliar los supuestos que las mismas regulan. El recurso de colisión, aún no ha sido suficientemente desarrollado entre nosotros, por cuanto los recurrentes prefieren ocurrir a la vía del recurso de nulidad, para obtener una declaratoria de extinción con eficacia *ex tunc* de la norma jurídica, que en alguna forma se contradice con el ordenamiento; pero es sabido que el recurso de colisión tiene una eficacia determinante, cuando se trata de poner fin a la duda que sobre un determinado supuesto se crea, al estar regulado por varias normas del mismo rango aparentemente contradictorias.
  4. Dirimir las controversias constitucionales entre los órganos del Poder Público. Si se recuerda bien, una de las competencias de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, específicamente, la contemplada en el ordinal 4º del artículo 266, es: *“Dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro tribunal”*. Como puede apreciarse, además de la extensión del enunciado de la norma precedentemente transcrita, la misma se distingue de la facultad acordada a la Sala Constitucional, en el hecho de que las controversias que han de ser dirimidas entre entes públicos por ante la Sala Político-Administrativa son **controversias administrativas**; en cuanto que, las que se dirimen entre órganos del poder público ante la Sala Constitucional, son **controversias constitucionales**.



5. Revisar las sentencias definitivamente firmes de amparo y de control de inconstitucionalidad de normas jurídicas dictada por los tribunales.
6. Revisar la calificación de ley orgánica. Esta facultad no está expresamente señalada en el tantas veces citado artículo 336, pero a ella alude residualmente el ordinal 11° cuando señala “*Las demás que establezcan ésta Constitución y la ley*”. En efecto, el artículo 203, segundo aparte de la misma Constitución, confiere a la Sala Constitucional la revisión de la calificación de “**orgánica**” que le sea atribuida a una ley. Cuida así el constituyente que tal calificación de ley orgánica sólo se aplique a los casos por ella previstos expresamente. El penúltimo aparte del artículo 203 *ejusdem* señala que la Sala Constitucional deberá decidir en el término de diez días contados a partir del recibo de la comunicación, si el calificativo es constitucional o no, y en el caso de que lo realice la ley perderá tal carácter.

#### **B.- Las potestades que ha asumido la Sala Constitucional por vía de interpretación.**

La Sala Constitucional ha asumido potestades constitucionales que no están expresamente señaladas en el texto constitucional y lo ha hecho por vía de interpretación. Estas facultades son:

1. **Conocer del recurso de interpretación constitucional.** El artículo 266 ordinal 6° de la Constitución establece como atribución del Tribunal Supremo de Justicia “*Conocer de los recursos de interpretación sobre el contenido y alcance de los textos legales, en los términos contemplados en la ley*”. Esta atribución no está asignada en forma expresa a ninguna Sala, sino que para las mismas rige la regla contenida en el último aparte del mencionado artículo 266 que establece que las atribuciones serán ejercidas “por las diversas salas conforme a lo previsto en esta Constitución y la ley”. La facultada a la cual alude el ordinal 6° del artículo 266 es un recurso de interpretación legal que es asignado al conocimiento y decisión de la Sala Político Administrativa por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La Corte Constitucional a su vez estima que tiene la potestad de conocer del **recurso autónomo de interpretación constitucional** fundándose en la facultad que le acuerda el artículo 335 de la Constitución al señalarla como el máximo y último intérprete de la misma y tutora de su uniforme interpretación y aplicación y,

estableciendo que sus interpretaciones sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República. Es así como, la Sala se ha atribuido la competencia para conocer el recurso autónomo, estableciendo las condiciones para su ejercicio.

2. Otra facultad de origen jurisprudencial es la de **calificar las acciones que se ejerzan, pudiendo modificar las que hubiesen efectuado los actores**. Manifestación de esta facultad es la atribución de acción por derecho o interés difuso que la Sala ha hecho en los casos en los cuales los actores estén conformados no sólo por los que plantearon la demanda sino por todos los sujetos que se encuentran en una misma situación de hecho.
3. Correlativamente a la facultad de calificar la acción, la Sala se atribuye la de **determinar el procedimiento que ha de ser seguido**.

### **III.- La actuación efectiva de la sociedad civil más como agrupación rebelde frente al sistema que, como destinataria del principio de participación.**

Es sabido que el **principio de participación** es uno de los ejes de la Constitución del 99. El artículo 5 de la Constitución del 99 lo enuncia al hacer la siguiente declaración: *“La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en la ley, e indirectamente mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”*.

La Constitución de 1961, se erigía sobre el **principio de la representación**, que aparece en toda su extensión en su artículo 4 al consagrar que *“La soberanía reside en el pueblo quien la ejerce mediante el sufragio por medio de los órganos del Poder Público”*.

Es decir, que a todo lo largo de la norma parcialmente citada, el pueblo es quien posee el poder autoritario del Estado, pero no lo ejerce por sí mismo, sino que lo delega en sus representantes escogidos a través del sufragio. Es por lo anterior que el carácter representativo, es una de las notas que le atribuía el artículo 3 de dicha Constitución al gobierno de la República.

El predominio del principio representativo se ponía de relieve, en la forma predominante de designación mediante elección popular de los titulares de dos de los Poderes Públicos, constitutivos de la trilogía contemplada en la Constitución de 1961, esto es, del Poder

Legislativo, en el cual era una regla absoluta y del Poder Ejecutivo, cuya afectividad se limitaba a la cúpula que lo conformaba, es decir, al máximo jerarca.

Este predominio del principio representativo va a ser **reemplazado parcialmente** en la Constitución vigente, por el principio de participación o participativo, en virtud del cual, hay materias con respecto a las cuales los ciudadanos no necesitan representantes para actuar en el ejercicio de los Poderes Públicos, sino que pueden hacerlo por sí mismos, como sucede con las que son objeto del referéndum, a través del cual se puede disponer de la derogación de las normas o de su promulgación, de la titularidad de los cargos o de su cese, y se conforma como el medio de consulta para delinear la política fundamental del Estado. El referéndum, es así un mecanismo de consulta popular que puede estar dirigido a diferentes objetivos, tales como: la revocatoria de los mandatos públicos (referéndum revocatorio), la aprobación de determinados convenios internacionales, constitutivos de pactos de naturaleza política o de cualquier otro contenido (referéndum aprobatorio); la promulgación de nuevas normas (referéndum autorizatorio), o bien, a obtener la participación de los ciudadanos en la estructura de los órganos públicos o, finalmente, a la declaratoria de nulidad de situaciones preexistentes (referéndum anulatorio); y a la presencia de los ciudadanos en la estructura de los órganos.

Debe recordarse al efecto, que la existencia del principio representativo como guía del ejercicio de los poderes públicos, erigidos en virtud de la elección popular, era uno de los mayores impedimentos teóricos para la reforma de la Constitución de 1961, promovida por el Presidente de la República Hugo Chávez Frías. La tesis predominante consideraba que no existía la posibilidad de llamar al pueblo a referéndum consultivo sobre la adopción de una nueva Constitución a través de una Asamblea Nacional Constituyente, porque tal llamamiento popular sólo era posible para las situaciones expresamente previstas en la Constitución, la cual no contenía ninguna al respecto y al no existir consagrado en dicha normativa el principio de participación, no podía producirse la consulta popular sino en los casos en los cuales la Ley los señalara.

La Sala Político Administrativa de la entonces denominada Corte Suprema de Justicia, en sentencia de enero de 1999, al aceptar la posibilidad del referéndum consultivo en una materia no prevista expresamente por la Constitución, se fundamentó en el artículo 4° de ésta, considerando que el mismo no impedía la presencia del principio de participación. Dijo así la Sala: *“El artículo 4 de la Constitución de la República de Venezuela, según los criterios*

*interpretativos tradicionales expuestos, consagra exclusivamente el principio de la representación popular por estimar que la soberanía reside en el pueblo, pero que éste no puede ejercerla directamente sino que lo hace a través de los órganos del Poder Público a quienes elige, es decir, que el medio para emplear ese poder soberano es el sufragio. Un sistema participativo, por el contrario, consideraría que el pueblo retiene siempre la soberanía, ya que, si bien puede ejercerla a través de sus representantes, también es idóneo por sí mismo para hacer valer su voluntad frente al Estado. Indudablemente que quien posee un poder y puede ejercerlo delegándolo, con ello no agota su potestad.*

*De allí que el titular del poder (soberanía) tiene implícitamente la facultad de hacerla valer sobre aspectos para los cuales no haya efectuado su delegación. La Constitución ha previsto a través del sufragio la designación popular de los órganos de representación; pero, no ha enumerado los casos en los cuales esta potestad puede directamente manifestarse.*

*Ahora bien, no es correcto negar la posibilidad de tal manifestación si se estima que ella, por reconocimiento constitucional, radica en el ciudadano y sólo cuando la misma se destina a la realización de funciones del Estado, específicamente consagrados en el texto fundamental (funciones públicas), se ejerce a través de los delegatarios. De allí que, la posibilidad de delegar la soberanía mediante el sufragio en los representantes populares, no constituye un impedimento para su ejercicio directo en las materias en las cuales no existe previsión expresa de la norma, sobre el ejercicio de la soberanía a través de representantes. Conserva así el pueblo su potestad originaria para casos como el de ser consultado en torno a materias objeto de un referendo”.*

Independientemente de la interpretación que antecede de la Sala Político-Administrativa de la entonces Corte Suprema de Justicia, relativa a la admisión del principio de participación en el sistema de la Constitución del 61, la tesis predominante durante la vigencia de este texto, fue en el sentido de considerarlo como excluido del mismo, al no aparecer expresamente mencionado, salvo los casos en que la propia norma hacía una exhortación al uso de alguna de las figuras en las cuales se manifiesta (por ejemplo referéndum consultivo para la reforma total de la Constitución, artículo 246, ordinal 4°).

La Constitución del 99 acoge en varias disposiciones el principio de la participación. En el Preámbulo, una vez hecha la invocación a los valores sobre los cuales se forjara la nacionalidad, indica que el objetivo de la Constitución es el de “*refundar la República para establecer una sociedad democrática **participativa y protagónica**, multitécnica y pluricultural en*

*un estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad...*". Es decir, que el Preámbulo ya define a la sociedad como participativa y protagónica, eludiendo el señalamiento del carácter representativo que resaltara en la Constitución del 61. La noción de "participativa" está dada en el mismo sentido del término protagónico que ha sido utilizado de inmediato, por cuanto alude a la actuación directa de la sociedad en los procesos fundamentales del Estado.

Asimismo, el principio de participación aparece expresamente consagrado en el artículo 5 de la Constitución cuando el mismo señala que *"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"*.

El principio no sólo está contenido en la disposición transcrita, sino que en ella se le quiso expresamente distinguir del principio de representación, al señalarse que la participación implica el ejercicio directo de la soberanía por parte del pueblo, en cuanto, que el principio de representación, es su ejercicio indirecto mediante el sufragio por los órganos que ejercen el Poder Público. Ésta acotación se ratifica con el principio de que los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a la misma se someten. El artículo 5 señala así la coexistencia del principio de participación con el principio de representación: cuando el ejercicio de la soberanía es directo, se está ante el principio de la participación; pero cuando es indirecto, el pueblo elige a sus representantes mediante el sufragio y son éstos los que ejercen el Poder Público.

Cuando la participación se manifiesta en una facultad del ciudadano, configura el llamado derecho de participación que es definido por el artículo 62 de la Constitución como el de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes electos. Señala el artículo 62 en su primera parte que *"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"*. La norma, que se ubica en la sección correspondiente a los derechos políticos, concluye estableciendo como obligación del Estado y deber de la sociedad, el facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

El artículo 70 por su parte señala los *"medios de participación"* términos éstos que complementa con *"protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía"*, distinguiendo entre tales medios a los que operan en lo político y a los que operan en lo social y económico.

Por lo que atañe a los medios operantes en lo político, se señalan los siguientes: la elección de cargos públicos, el referéndum, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa constitucional y constituyente, el cabildo abierto, y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones son de carácter vinculante. Con respecto a los medios que operan en lo social y económico, se enuncian 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 norma constitucional señala que tanto ella como la ley, regulan el ejercicio de participación directa, por lo cual no hay reserva constitucional en lo que atañe a las materias y procedimientos mediante los cuales, la soberanía se ejerce en forma participativa.

El artículo 6 alude a la forma de gobierno de la República y de las entidades políticas que la componen, señalando que la misma es participativa y de mandatos revocables. Indica al efecto lo siguiente: *“El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”*.

De todo lo anterior emerge que, la idea de “participativo” alude en principio, a la actuación directa de la colectividad en la formación del gobierno; pero también alude a la participación directa de la colectividad en las decisiones fundamentales del gobierno. ¿A cuál de las dos nociones se refiere el artículo 6 cuando califica al gobierno de la República y al de las entidades políticas como participativo?. Consideramos que se refiere a ambas ideas, porque el gobierno participativo es aquel que surge de la consulta popular, pero al mismo tiempo el que admite la consulta popular para la toma de las decisiones fundamentales.

Con respecto a este punto cabe la duda de si la elección directa y universal conforman la idea de participación. En nuestro criterio, sí está presente el principio participativo cuando la elección es directa y universal, en virtud de lo cual, para que se corresponda con el enunciado de la norma comentada, es necesario precisar que por “gobierno” en un sistema como el nuestro, se entiende al organismo máximo que ejerce el Poder Ejecutivo. El titular de este organismo es designado en base a la voluntad general y, en consecuencia, la sociedad actúa con respecto a él en forma participativa. Diferente es la situación con respecto a los restantes sujetos que conforman el gobierno y que no resultan de elección popular, quienes derivarían su investidura de un

proceso de segundo grado, en el cual sólo está presente indirectamente la voluntad del conglomerado social.

Dicho lo anterior, la exigencia de un gobierno participativo alude a los dos elementos inicialmente planteados: **a.** a la elección directa y universal del jefe de gobierno; y **b.** a la consulta popular de las normas y decisiones fundamentales para la organización del gobierno, lo cual puede realizarse bien mediante referéndum, cuando en forma expresa ello sea exigido; o bien, mediante cualquier otro tipo de consulta (por ejemplo, el artículo 16 constitucional en materia de división político- territorial, exige de un referéndum aprobatorio para la creación de los territorios federales en áreas de los estados; en cuanto que, el artículo 18 alude al carácter participativo que ha de otorgarle al gobierno de la entidad, la ley que establezca la unidad político territorial de la ciudad de Caracas, que la integre con el Estado Miranda).

El principio de participación está presente en todas las normas en las cuales se prevea la consulta popular para la asunción de las decisiones del Estado. Así han de citarse las siguientes disposiciones:

**1.** El artículo 16, primer aparte, que exige la realización de un **referéndum aprobatorio** para la creación de territorios federales en áreas de los estados.

**2.** El artículo 71 que alude al **referéndum consultivo nacional**, cuando se trata de las materias de especial trascendencia nacional, el cual puede originarse por las siguientes vías: por iniciativa del Presidente de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes y, a solicitud de un número no menor de un diez por ciento (10%) de los electores inscritos en el registro civil y electoral.

**3.** El primer aparte del artículo 71 que se refiere a un **referéndum consultivo municipal, parroquial y estadal**, que es el que versa sobre las materias de especial trascendencia en tales ámbitos. La iniciativa le corresponde a la Junta Parroquial, al Concejo Municipal y al Consejo Legislativo, al Alcalde o al Gobernador, o bien a un número no menor del diez por ciento (10%) del total de los inscritos en la circunscripción correspondiente.

**4.** El **referéndum revocatorio**, previsto en el artículo 72 ejusdem, que puede recaer sobre todos los cargos de elección popular. Indica la norma que transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario, un número no menor del veinte por ciento (20%) de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción, podrá solicitar la convocatoria de un referéndum para revocar su mandato.

5. El **referéndum aprobatorio**, consagrado en el artículo 73, que se refiere a los que pueden recaer sobre los proyectos de ley que estén en discusión por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidan las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes por lo menos. Si el referéndum concluye en un **sí** aprobatorio y siempre que haya concurrido un veinticinco por ciento (25%) de los electores inscritos en el registro civil y electoral, el proyecto será sancionado.

6. El único aparte del artículo 73 alude al **referéndum sobre los tratados, convenios o acuerdos internacionales**, que pudieran comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales. La iniciativa corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros, o bien, a las dos terceras (2/3) partes de los integrantes de la Asamblea, o al quince por ciento (15%) de los electores inscritos en el registro civil y electoral.

7. El artículo 74 consagra el **referéndum derogatorio de las leyes**, que puede ser total o parcial. La iniciativa corresponde al diez por ciento (10%) de los electores inscritos en el registro civil y electoral, o al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

8. El **referéndum abrogatorio de los decretos con fuerza de ley** que dicte el Presidente de la República en uso de la atribución contenida en el ordinal 8° del artículo 236 de la Constitución vigente, contenido en el primer aparte del artículo 74 ejusdem, que establece que la solicitud debe ser formulada por un número no menor del cinco por ciento (5%) de los electores inscritos en el registro civil y electoral. Debe señalarse que hay normas que no pueden ser sometidas a referéndum abrogatorio. Al efecto, están excluidas las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público, las de amnistía y las que garanticen los derechos humanos y aprueben tratados internacionales<sup>3</sup>. Es interesante destacar que no se podrá realizar sobre la misma materia, más de un referéndum abrogatorio en un período constitucional.

9. El artículo 341, ordinal 3° contempla el sometimiento a referéndum de las enmiendas a la Constitución, en los treinta días siguientes a su recepción formal por la Asamblea Nacional. La iniciativa puede derivar del 15% de los electores inscritos en el registro civil y electoral; o de un

---

<sup>3</sup>Con respecto a la prohibición de someter a referendo abrogatorio a las leyes aprobatorias de los tratados internacionales (artículo 74, penúltimo aparte), hay que recordar que los tratados, convenios, acuerdos internacionales pueden ser sometidos a referendo según el único aparte del artículo 73 de la Constitución, pero solo cuando el mismo es aprobatorio y tales actos “pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales”. La iniciativa corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros o bien a la Asamblea Nacional cuando exista la opinión favorable de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes o bien al quince por ciento (15%) de los electores inscritos en el Registro Civil Electoral.



30% de los integrantes de dicha Asamblea o del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

**10.** El artículo 344 establece que el proyecto de reforma constitucional aprobado por la Asamblea Nacional, se someterá a referéndum dentro de los treinta días siguientes a su sanción.

**11.** El artículo 218 alude genéricamente al referéndum como la vía para la abrogación de las leyes.

Además del referéndum debemos mencionar otras formas de participación previstas en la Constitución, así:

**a.** Ante todo está el **derecho de participación de los pueblos indígenas**<sup>4</sup>.

**b.** La participación de los estados en la regulación de las materias que les competen, es otra de las formas en que el principio en examen se manifiesta<sup>5</sup>.

**c.** La participación de la ciudadanía es establecida también en el **proceso legislativo**. Es así como el artículo 211 prevé la consulta a los ciudadanos y a la sociedad organizada por la Asamblea Nacional, para oír su opinión sobre los proyectos de leyes, señalando: *“La Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes, durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos. Tendrán derecho de palabra en la discusión de las leyes los Ministros o Ministras en representación del Poder Ejecutivo; el Magistrado o Magistrada del Tribunal Supremo de Justicia a quien éste designe, en representación del Poder Judicial; el o la representante del Poder Ciudadano designado o designada por el Consejo Moral Republicano; los y las integrantes del Poder Electoral; Estados a través de un o una representante designado o designada por el Consejo Legislativo y los y las*

---

<sup>4</sup> Artículo 119 de la Constitución: “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 su forma 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”.

<sup>5</sup> Al efecto el artículo 206 de la Constitución establece: “Los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materia relativas a los mismos. La ley establecerá los mecanismos de consulta a las sociedad civil y demás instituciones de los Estados, por parte del Consejo, en dichas materias”.

*representantes de la sociedad organizada, en los términos que establezca el reglamento de la Asamblea Nacional”.*

d. Manifestación de la actuación participativa de la sociedad civil, es la exigencia del artículo 295 que la exige en **el Comité de Postulaciones Electorales de candidatos, a integrantes del Consejo Nacional Electoral**, por cuanto debe integrarse por representantes de los diferentes sectores de la sociedad.

e. El artículo 264 contempla la actuación del **Comité de Postulaciones Judiciales en la preselección de los candidatos a Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia**, por cuanto al mismo le corresponde oír la opinión de la comunidad para realizar dicho proceso durante el cual, los ciudadanos pueden formular sus objeciones contra los postulados.

f. De acuerdo con el artículo 279 el Consejo Moral Republicano deberá convocar un **Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano**, el cual estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad el cual deberá *“...adelantar un proceso público de cuyo resultado se obtendrá una terna por cada órgano del Poder Ciudadano”.*

En la conformación del **Consejo Nacional Electoral**, el artículo 296 señala que el mismo tendrá cinco miembros, tres de los cuales serán postulados por la sociedad civil, uno por las facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas de las Universidades Nacionales y uno por el Poder Ciudadano.

El artículo 322 pareciera indicar que la **defensa de la seguridad de la nación** es responsabilidad de los venezolanos. En efecto, puede menos que observarse que la norma citada en el texto, si bien señala que la seguridad de la nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado indica que: *“...su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de la personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional”.*

Por su parte el artículo 333 acuerda que todo ciudadano investido o no de autoridad, tiene el deber de colaborar en el restablecimiento de la efectiva vigencia de la Constitución, si la misma dejare de observarse por acto de fuerza, o fuere derogada por cualquier otro medio distinto al que ella prevé.

Una nota característica del enunciado del principio de participación en la Constitución, es la reiteración de su presencia en la materia relativa a la regulación de los entes territoriales

menores y, especialmente, del Poder Público Municipal<sup>6</sup>. En efecto, el artículo 168 que define al Municipio y fija sus características fundamentales, indica que las actuaciones del mismo en el ámbito de su competencia “... se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución, de la gestión pública y en el control y evaluación de su resultado, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley”.

En múltiples artículos del régimen municipal se hace referencia a la necesidad de la participación y la creación de organismos como el Consejo Local de Planificación Pública, no es otra cosa que el llamamiento de las comunidades y de los ciudadanos a tener una voz activa en el conocimiento de los asuntos locales. Finalmente, el más significativo de todos los artículos relativos a la participación en los entes territoriales menores está dado por la norma del artículo 184, que determina las modalidades para efectuar la descentralización y transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados, de los servicios que éstos gestionen.

Igualmente, es sensible la inclusión del principio de participación en las funciones de la Asamblea Nacional. Se estimó que con tal incorporación se avanzaba en forma efectiva hacia una democracia participativa, al utilizarse mecanismos como el de la iniciativa legislativa, la consulta popular, la asamblea ciudadana, el referéndum aprobatorio y derogatorio, así como el derecho de petición.

Del análisis que antecede, se pone de manifiesto el contenido múltiple de la noción de participación, que podemos resumir en la siguiente forma:

1. Como derecho de los ciudadanos a ser agentes de las decisiones públicas más relevantes (referéndum).
2. Presencia de la sociedad civil en los organismos consultivos o decisorios del Estado.
3. En la facultad de la comunidad de revocar la titularidad de determinados cargos electivos y, asimismo de abrogar las normas jurídicas que se consideran contrarias a las bases constitucionales.
4. Finalmente como sinónimo de **gobierno pluralista**, esto es, integrado por los diferentes sectores que operan en la sociedad.

Ahora bien el sentido que hemos señalado como relevante de la actuación de la sociedad civil es el que alude a la misma como grupo cuestionador de las actuaciones de los poderes

---

<sup>6</sup> Capítulo IV del Título IV “Del Poder Público”.

públicos, lo cual se manifiesta en la legitimidad activa para impugnar actos del más variado contenido, es decir desde los normativos hasta los simples actos individuales así como en su constante cuestionamiento público de sus actuaciones. Este cuestionamiento o posición antagónica frente a los poderes públicos constituidos y principalmente contra el gobierno o Poder Ejecutivo se pone en manifiesto en los recientes paros generales que han detenido la actividad económica del país durante el periodo en el mismo previsto.

#### ***IV.- La jurisdiccionalización de los problemas socio-políticos.***

Por lo que atañe la jurisdiccionalización de los problemas socio-políticos, ha llegado a firmarse que nuestra época presenta un evidente predominio de la actuación jurisdiccional y de una forma u otra el protagonismo en muchos de los sucesos transcendentales de la historia contemporánea está en las actuaciones del Poder Judicial. Hecho demostrativo de lo anterior está en la existencia de tribunales internacionales o comunitarios que trazan las orientaciones histórico-política de nuestro tiempo. Así,

1. La Corte Internacional de Justicia, con sede en la Haya. Creada por la Carta de las Naciones Unidas suscrita en San Francisco EE.UU de América el 26-6-1945, cuya última modificación aparece en Gaceta Oficial N° 28347 del 3-6-1967. asimismo, la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia queda regida por el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de la misma fecha, la aprobación legislativa es del 24-9-1945 ratificación ejecutiva del 31-10-1945, depósito del instrumento de ratificación el 15-11-1945.

Venezuela no ha aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte, pues no ha efectuado la declaración prevista del artículo 36 (2) de su Estatuto de la Corte. Por Venezuela solo acepta la jurisdicción de la Corte para cada caso concreto y para ello debe manifestar su consentimiento (nunca lo ha hecho)

2. La Corte interamericana de los Derechos Humanos con sede en Costa Rica. Creada por la convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica del 14-6-1977) Gaceta Oficial 31.256 del 14-6-1969.
3. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (anteriormente denominado Tribunal Andino de la Justicia del Acuerdo de Cartagena. Gaceta Oficial 3216 Extraordinario del 7-7-1983)m con sede en Quito.

Hoy en día se rige por el Protocolo Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia del Acuerdo de Cartagena suscrito en Cochabamba, Bolivia, el 28 de mayo de 1996. Gaceta Oficial N° 5817, Extraordinario del 5-12-1997. Venezuela acepta la jurisdicción obligatoria del Tribunal.

#### 4. La Corte Penal Internacional con sede en la Haya

Creado por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Roma, 17 de julio de 1998), Gaceta Oficial N° 5507 Extraordinario del 13-12-2000. Venezuela acepta la jurisdicción obligatoria de la Corte. Venezuela declaró su reconocimiento de la jurisdicción de la Corte ex – artículo 45 de dicha Convención.

Gran parte de los hechos relevantes de la historia contemporánea están vinculados de una forma u otra con los expedientes que reposan en estos organismos jurisdiccionales e internacionales. Ahora bien, es en sede nacional donde se han planteado las grandes controversias sobre las cuales gira la historia de los pueblos: todo lo que es relevante de alguna forma u otra se jurisdiccionaliza en la sede de los tribunales de justicia; los conflictos entre las empresas informáticas: los problemas de la biogenética: las extradiciones; las crisis financieras; las responsabilidades públicas derivadas de ejercicio del poder. Venezuela no ha sido excepción sino ejemplo de éste proceso en el cual el juez adquiere cada vez más el poder decisorio sobre la vida de las comunidades así, en materia electoral en la determinación de los antejuicios del mérito, en las demandas entre los grandes grupos económicos. Procesos judiciales se han producido que han cambiado el rumbo de la historia, vinculándose a otros acontecimientos graves o creándolas por si mismo como fuera el caso de las acciones de los jueces italianos en el llamado movimientos de “*mani pulite*”. Entre nosotros las crisis bancarias (caso del Banco Latino) y de las ayudas financieras de FOGADE; los conflictos entre consorcios mercantiles (caso del Banco de Venezuela vs el Banco Latino) y de la (Coca Cola vs Pepsi Cola) han sido durante meses enteros los centros de la vida económica y al mismo tiempo jurídico del país.

