

Tema 5. Constitución

Sumario: FUENTES DE RANGO CONSTITUCIONAL: Estado de Derecho. Constitución. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES: Principio de la fuerza normativa. Principio de la supremacía normativa. Principio de la eficacia directa. GARANTÍAS INSTITUCIONALES: Concepto. Clasificación.

FUENTES DE RANGO CONSTITUCIONAL

A. ESTADO DE DERECHO

§162. **Estado legal de Derecho** — La más perfecta formulación de la supremacía de la ley aparece tras la Revolución Francesa que lleva a proclamar al Parlamento órgano superior del Estado por su legitimidad representativa; y siendo la ley el acto a través del cual adquieren forma las decisiones del Parlamento, a la supremacía jurídica y política de este le corresponde la supremacía jurídica de la ley que, como expresión de la voluntad soberana del pueblo, se sitúa en la cúspide del Ordenamiento jurídico y subordina absolutamente cualquier otra fuente del Derecho.

Así, el Estado de Derecho tiende a configurarse como un Estado centrado en la ley y, por consiguiente, como un Estado legal. Este periodo se caracteriza por el principio de legalidad, es decir, por la afirmación de la primacía de la ley sobre los restantes actos del Estado, lo que se conoce como Estado legal de Derecho. En tal sentido, el resultado es que la Constitución fue considerada, durante mucho tiempo, una ley como cualquier otra que no vinculaba al Poder legislativo.

§163. **Estado constitucional de Derecho** — El planteamiento anterior, supremacía de la ley sobre cualquier otro tipo de forma normativa, sufrirá un cambio ideológico-jurídico después de la Primera Guerra Mundial desde el momento en que se critica al Estado legal de Derecho y se reconoce a la Constitución valor y fuerza normativa, es decir, desde el momento en que la Constitución adquiere el carácter de norma jurídica. Desde este momento, en el concepto moderno, la Constitución ya no solo es una norma jurídica sino que es la norma jurídica suprema de todo el Ordenamiento jurídico y se consolida con el establecimiento de tribunales constitucionales. A partir de entonces el nuevo periodo se caracteriza por el principio de constitucionalidad, es decir, por la primacía de la Constitución sobre la ley y se denomina al Estado como Estado constitucional de Derecho. Así este último no anula sino que perfecciona el Estado legal de Derecho (M. GARCÍA PELAYO).

Así las cosas, la fuente suprema del Ordenamiento jurídico en el Derecho positivo viene a ser la Constitución y, por consiguiente, la Constitución es la fuente de más importancia en el Derecho administrativo venezolano. Cada capítulo de Derecho administrativo, se ha dicho, está encabezado por una norma de rango constitucional y de ahí que el Derecho administrativo tiene el carácter o la fisonomía del Derecho constitucional de cada Estado, según el autor argentino R. BIELSA. Por tanto, desde ese punto de vista hay que comenzar afirmando que la Constitución es el fundamento, la base y la referencia constante del Derecho administrativo venezolano.

Por su parte, la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Federal y de Casación, define la Constitución en los términos siguientes: “El conjunto de normas jurídicas fundamentales que con el nombre de Constitución, organizan la vida política del Estado, el número y competencia de sus Poderes Públicos, así como la enunciación y reconocimiento de los Derechos y Garantías de los ciudadanos” (Véase Sent. de la CFC/SPA acc., de fecha 4 de diciembre de 1941, M. 1942, p. 345).

De esta definición deriva que tenga –además de un Preámbulo cuyo rango constitucional ha sido reconocido– una doble vertiente: (i) la Constitución como tal está dirigida fundamentalmente a establecer la organización o normas de organización y vida política y número de ramas del Poder Público; (ii) también la Constitución comporta la necesidad de que ella contemple otro aspecto fundamental del Estado de Derecho, como lo es el reconocimiento de los derechos y las garantías de rango constitucional (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 8 de agosto de 1989, RDP N^o 39, p. 10; y CSJ/SPA, de fecha 19 de enero de 1999; y CSJ/SC (23), de fecha 22 de enero de 2003). Por último, la definición de “carga de principios o garantías” que la sociedad legitimada aporta al edificio constitucional, fue el fundamento empleado por la jurisprudencia del TSJ/SC para definir el Preámbulo como fuente del Derecho constitucional (Véase Sentencia N^o 457 del TSJ/SC, de fecha 5 de abril de 2001, caso *Recurso de interpretación sobre extensión del período presidencial*).

B. CONSTITUCIÓN

I. NORMA JURÍDICA

§164. **Concepto** — El Derecho es un mandato, una orden por la que se insta a alguien a que realice una determinada conducta o se abstenga de ella. Pues bien, la norma jurídica es la expresión del mandato del Derecho, la forma o vehículo a través del cual llega al obligado la voluntad de aquél.

§165. **Consagración constitucional** — El carácter de la Constitución como norma jurídica viene regulado con carácter expreso en la Constitución de

1999 al precisar, en su Art. 7, lo siguiente: “La Constitución es la norma suprema y el fundamento del Ordenamiento jurídico.” Pero la Constitución, si bien es una norma jurídica (Véase Sents. del TSJ/SC N^o 1347, de fecha 9 de noviembre de 2000; y N^o 963, de fecha 5 de junio de 2001 y N^o 1278, de fecha 17 de junio de 2005), es cualitativamente distinta de las demás por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política e informar todo el Ordenamiento jurídico; es pues, la norma jurídica fundamental y fundamentadora de todo el Ordenamiento jurídico venezolano.

Por ello la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha destacado que: “El carácter normativo de la Constitución (...) constituye “uno de los grandes avances del Derecho Público” de manera que incluso, la Jurisdicción Constitucional “sólo puede basarse en la afirmación del carácter normativo del Texto Fundamental”. (Véase Sent. del TSJ/SPA N^o 1278, de fecha 17 de junio de 2005, caso *Aclaratoria de la sentencia interpretativa sobre los artículos 156, 184 y 304 de la Constitución*, RDP N^o 102, p. 56).

En conclusión, a diferencia de un sector de la doctrina que en sus comienzos afirmaron que las disposiciones constitucionales no eran normas jurídicas porque carecían de sanción, hoy día es pacífica la doctrina que considera que la Constitución es un sistema normativo jurídico completo, con valor autónomo, inmediato y directo (GARCÍA DE ENTERRÍA).

II. NORMA JURÍDICA FUNDAMENTAL

§166. Sentidos — La Constitución constituye no solo una norma jurídica sino que, como señala la doctrina española (GARRIDO FALLA), es la norma jurídica fundamental (*norma normarum*), en el doble sentido siguiente: (i) como fuente de interpretación; y (ii) como fuente suprema.

Así, pues, en virtud del Art. 7 de la C al declarar que la Constitución es la norma suprema y el fundamento del Ordenamiento jurídico, establece que: “Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución”, se recurre de forma taxativa al carácter normativo de la Constitución, en todas sus partes y contenido, aunque se traduce en un deber de distinto signo, tanto para las personas como para las ramas y los órganos del Poder Público.

Con relación a las personas, estas tienen un deber general negativo de abstención de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la propia Constitución establezca deberes positivos. Los órganos que ejercen el Poder Público, en cambio, tienen un deber general

positivo de realizar las funciones estatales de acuerdo con la Constitución. En tal sentido, es la regla primera del Estado de Derecho que ninguna persona, ningún órgano del Poder Público puede estar autorizado para desconocer o contrariar de manera alguna la Constitución. (Véase Sent. del TSJ/SC, N^o 370, de fecha 16 de mayo de 2000).

a. Fuente de validez

§167. Concepto — Por cuanto el contenido de la Constitución establece el punto de arranque para el desarrollo normativo del total Ordenamiento jurídico del Estado, este ha de interpretarse precisamente de acuerdo con el sentido de la Constitución.

Lo anterior quiere significar que toda interpretación debe atribuir al resto de las normas jurídicas, cualesquiera que sea su rango, un significado que sea compatible con la Constitución y, por tanto, debe recibir la consideración de marco general dentro del cual ha de realizarse la indagación del sentido y finalidad de la totalidad de las normas del Ordenamiento jurídico, incluidas –por supuesto– las que integra el Ordenamiento jurídico-administrativo. Esto es, en nuestro caso, que todo deriva de la Constitución y todo ha de legitimarse por su concordancia directa o indirecta con la Constitución (GARCÍA PELAYO).

b. Fuente suprema

§168. Concepto — La primacía de la Constitución con respecto al resto del Ordenamiento jurídico tiene rango formal, constituye el primer escalón en el Ordenamiento jerárquico de las fuentes del Derecho administrativo y, por tanto, tiene rango y valor de super-ley, de lo cual deriva la positivización de una serie de principios proclamados por la propia Constitución y que analizaremos más adelante. Así, las notas esenciales de la Constitución son: la obligatoriedad y el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el resto del Ordenamiento jurídico.

§169. Principio de interpretación conforme a la Constitución — La protección de la Constitución y la justicia constitucional que la garantiza, exige no solo que se elimine la norma en caso de contradicción con la Constitución, sino que exige también que, de ser posible, estas se interpreten de modo que la contradicción no se produzca, de modo que la justicia constitucional solo proceda a declararla nula cuando no sea posible encontrarle, mediante la interpretación, un sentido en el que la norma resulte conforme a la Constitución.

Por tanto, la interpretación de la ley y todas las demás fuentes jurídicas que integran el Ordenamiento jurídico ha de hacerse conforme a la Constitución, esto es, en caso de existir varias posibilidades de interpretación de la norma

se debe escoger aquella que sea conforme con la Constitución y se rechace la que sea contraria a esta (DE OTTO).

El principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el Ordenamiento jurídico es derivado del principio de supremacía y formulado originariamente en Alemania y en los Estados Unidos (obligación de interpretar las leyes *in harmony with the Constitution*), ha sido recogido expresamente en el Art. 334 de la C.

§170. Fuente derogatoria — Por último, frente al principio de conservación del Ordenamiento jurídico, la condición de norma jurídica suprema que se predica en la Constitución, implica atribuirle a su vez una función derogatoria de todas aquellas normas preconstitucionales que sean incompatibles con ella, de conformidad con la derogación operada por virtud de la Disposición Derogatoria Única de la C, cuando establece, a modo de cláusula de cierre, que: “El resto del ordenamiento jurídico mantendrá su vigencia en todo lo que no contradiga a esta Constitución”.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

A. PRINCIPIO DE LA FUERZA NORMATIVA

I. CONCEPTO

§171. Imperatividad — El Derecho se propone ordenar de determinada manera las relaciones sociales, lo que solo se logra si está investido de *imperium*, si es un auténtico mandato en sentido pleno, es decir si posee imperatividad. Es por ello que, al ser la Constitución un Ordenamiento jurídico o sistema de normas, de ello deriva, a su vez, el principio de la fuerza normativa o imperatividad, en el sentido de que la Constitución debe considerarse como una norma obligatoria, es decir, con fuerza coactiva inmediata y por sí misma, que crea derechos y obligaciones directamente ejercibles y exigibles, tanto a los órganos que ejercen el Poder Público como a las personas.

En este sentido la propia Exposición de Motivos de la Constitución señala

los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, según los cuales ella es la norma de mayor jerarquía y alcanza su vigencia a través de esa fuerza normativa o su capacidad de operar en la vida histórica de forma determinante o reguladora. Dichos principios constituyen el fundamento de todos los sistemas constitucionales del mundo y representan la piedra angular de la democracia, de la protección de los derechos fundamentales y de la justicia constitucional.

En conclusión, la Constitución viene a configurarse como una verdadera norma jurídica con fuerza imperativa dentro del Ordenamiento jurídico-administrativo venezolano.

II. CONSECUENCIAS JURÍDICAS

§172. **Enumeración** — Desde el punto de vista del que se conceptúa la Constitución como fuente del Ordenamiento jurídico-administrativo, en tanto que fuente suprema del Ordenamiento jurídico se van a derivar las consecuencias jurídicas siguientes:

- ▶ La Constitución, a pesar de ser la fuente máxima o suprema, sin embargo integra o forma parte del Ordenamiento jurídico.
- ▶ Del carácter de fuente suprema deriva que se sitúa dentro de una posición jerárquica y escalonada, por encima de todas las demás normas y actos jurídicos del Estado.
- ▶ Por cuanto la Constitución forma parte del Ordenamiento jurídico deriva la fuerza normativa o imperatividad que se extiende, tanto a su parte orgánica como a la parte dogmática. Como cualquier norma, las normas constitucionales son directamente vinculantes y, por ende, directamente aplicables (principio de la eficacia directa).

B. PRINCIPIO DE LA SUPREMACÍA NORMATIVA

§173. **Preeminencia** — Al tener la Constitución como atributo el de ser la fuente suprema del Ordenamiento jurídico, dicha preeminencia se manifiesta a través del denominado “principio de la supremacía de la Constitución” o “principio de supremacía constitucional” (Véase Sent. de la CSJ/SPS, de fecha 14 de marzo de 1962 GF. N^o 35, 1962, p. 177), en el sentido de que, sobre ella, no puede existir otra norma jurídica (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 7 de junio de 1973, GO N^o Extr. de fecha 17 de octubre de 1973, p. 7); se trata, por supuesto, de una supremacía normativa de la cual se va a derivar una clasificación de los principios constitucionales siguientes: (i) el principio de superioridad material; y (ii) el principio de superioridad formal.

§174. **Principio de superioridad material** — Significa que siendo la Constitución la norma fundamental o suprema del Ordenamiento jurídico, las leyes y demás actos normativos o no, subordinados a ella jerárquicamente, deben ajustarse a sus disposiciones.

§175. **Principio de superioridad formal** — Hace referencia a las garantías institucionales o mecanismos de defensa de la Constitución, los cuales son de dos tipos: (i) por un lado, las garantías jurisdiccionales; y (ii) por el otro,

las garantías institucionales propiamente dichas, cuyo análisis abordaremos más adelante.

C. PRINCIPIO DE LA EFICACIA DIRECTA

§176. **Aplicabilidad** — Finalmente, la doctrina española (DE OTTO) señala que uno de los problemas claves de los Ordenamientos jurídicos en los que la Constitución tiene verdadero carácter de norma es cuando se demuestra si resulta o no aplicable por los órganos llamados a aplicar el Ordenamiento jurídico (eficacia directa). El principio de la eficacia directa, continúa sosteniendo la doctrina citada, no tiene nada que ver con el del carácter normativo o no de la Constitución, pues solo puede plantearse si previamente se parte de que la Constitución es una norma.

El principio de la eficacia o aplicación directa significa que el juez y, en general, todos los operadores jurídicos llamados a aplicar el Derecho habrán de tomar la norma constitucional como una premisa de su decisión, igual que cualquier otra norma.

§177. **Elementos** — La doctrina española señala también los elementos característicos del principio de la eficacia directa de las normas constitucionales, a saber: (i) la eficacia derogatoria de las normas anteriores; (ii) la capacidad de regular por sí misma relaciones jurídicas y, en consecuencia, servir de norma para dirigir los litigios que de ellas surjan; y por último (iii) la operatividad como criterio de interpretación de las normas jurídicas (DE OTTO).

Y por último, debemos mencionar que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se pronuncia en este mismo sentido. (Véase Sent. de TSJ/SC, N° 332, de fecha 14 de marzo de 2001, caso *INSACA* en RDP N° 85-88, EJV, p. 492).

GARANTÍAS INSTITUCIONALES

A. CONCEPTO

§178. **Garantías institucionales** — Es igualmente esencia del Estado constitucional de Derecho arbitrar los medios jurídicos idóneos para asegurar la vigencia de la Constitución, y dentro de tales medios el determinar la competencia dentro de los órganos constituidos para pronunciarse al respecto. La defensa de la Constitución es, pues, tarea permanente que la propia Constitución no ha encomendado a nadie exclusivamente pero que pesa sobre todos como condición del Ordenamiento jurídico imperante, y con más intensidad sobre los poderes instituidos del Estado.

En primer lugar es al Presidente de la República a quien corresponde hacer cumplir la Constitución y las leyes (Art. 90, ordinal 1º de la C), deber que no solo tiene ocasión de cumplir en la gestión administrativa y política, sino particularmente en las trascendentales decisiones de gobierno en que la defensa de la Constitución es objeto específico, como cuando le corresponde la promulgación de la ley.

Es así como la tendencia de la consideración de la Constitución, como norma verdaderamente jurídica, le dota de verdaderas garantías institucionales y jurisdiccionales. En tal sentido, el principio de la supremacía formal igualmente hace referencia a las garantías institucionales de la Constitución y significa, básicamente, la exigencia de unos trámites procedimentales especialmente rigurosos para permitir la modificación constitucional. Así, la reforma constitucional supone añadir, suprimir o cambiar una o varias normas de la Constitución, cuando ello es necesario para ajustar el texto constitucional a los cambios políticos, sociales y económicos que la realidad impone.

En este sentido, las posibilidades de modificación de la base jurídica del país son amplias y están efectivamente en manos de una pluralidad de actores políticos y sociales, como se analiza más adelante.

§179. Garantías jurisdiccionales — Finalmente, la concepción de la Constitución como norma jurídica postula también la existencia de un sistema de garantías jurisdiccionales, esto es, una justicia constitucional que en nuestro país existe a partir de la Constitución de 1914, y delineado en la propia Constitución de 1999 como un sistema mixto o integral donde coexisten diferentes métodos, para garantizar el principio de aseguramiento de la integridad de la Constitución consagrado en el Art. 334 de la C, y cuyo tratamiento le corresponde al Derecho procesal constitucional.

B. CLASIFICACIÓN

§180. Modalidades de modificación constitucional — La Constitución ha mantenido la clasificación que distingue entre la enmienda constitucional y la reforma constitucional, incorporando, a su vez, la facultad de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, para ser consecuentes con la idea de que es el pueblo el legítimo depositario del Poder Constituyente originario. Esto guarda concordancia con lo establecido en la misma Constitución, que hace residir la soberanía en el pueblo quien puede ejercerla de manera directa o indirecta.

En tal sentido, el Derecho constitucional venezolano establece una serie de previsiones relativas a la forma y mecanismos a través de los cuales, las posibilidades de modificación del texto constitucional sean factibles y accesibles, al distinguir entre: (i) la enmienda; (ii) la reforma; y por último (iii) el llamamiento a una Asamblea Nacional Constituyente. Es solo mediante los mencionados mecanismos y con los procesos que a través de los mismos se den, que es posible la modificación del Texto constitucional (Véase Sent. del TSJ/SC (1140), de fecha 5 de octubre de 2000, RDP N° 84, p. 101). Estas constituyen unas garantías institucionales, porque la propia Constitución establece el mecanismo de reforma o de su propia reforma y enmienda.

§181. Enmienda constitucional — En lo que respecta al procedimiento de enmienda constitucional, se superan las limitaciones establecidas en la Constitución de 1961 que hacían complicada la consecución de resultados efectivos. En el nuevo texto constitucional se ha previsto una manera más ágil y flexible y el Art. 340 de la C procede a formular una definición de enmienda, entendida como el mecanismo que tiene por objeto “la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental,” la cual a su vez tendrá rango constitucional (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 14 de agosto de 1973, GO N° 30183, de fecha 20 de agosto de 1973, p. 226.079).

§182. Reforma constitucional — Por su parte, el Art. 342 de la C señala que la reforma constitucional tiene por objeto: “una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional”.

Ahora bien, de conformidad con el Art. 343 de la C, la iniciativa de la reforma se le atribuye: (i) a la Asamblea Nacional, por la mayoría de sus miembros; (ii) al Presidente de la República en Consejo de Ministros; y por último (iii) a los electores inscritos en el registro electoral en número no menor del quince por ciento (15%). Una vez cumplidos estos requisitos se inicia la tramitación ante la Asamblea Nacional, la cual realizará tres discusiones antes de la aprobación del proyecto para lo cual tiene un plazo no mayor de dos años, contados a partir de la fecha en la cual conoció y aprobó la solicitud de reforma.

Asimismo, para la aprobación del proyecto de reforma constitucional se requiere una mayoría calificada de dos terceras partes de sus miembros. Además, de acuerdo con el Art. 344 de la C, el proyecto aprobado por la Asamblea Nacional será sometido a referendo dentro de los treinta (30) días siguientes a su sanción y bastará para su aprobación con un número mayor de votos positivos según lo establece el Art. 345 de la C.

Finalmente, el Presidente de la República estará obligado a promulgar las enmiendas y reformas constitucionales dentro de los diez (10) días siguientes a su aprobación. Si no lo hiciere se aplicará lo previsto en la Constitución (Art. 346 de la C).

§183. Asamblea Nacional Constituyente — Finalmente, el Art. 347 de la C consagra la Asamblea Nacional Constituyente, instrumento fundamental que garantiza la posibilidad abierta de modificar sustancialmente o “transformar al Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución”, que adquiere así consagración formal expresa, y de acuerdo con el procedimiento establecido en los Arts. 348 a 350 de la C.

BIBLIOGRAFÍA

ARAUJO-JUÁREZ, J., *Derecho Administrativo General*. Vol. I *Concepto y Fuentes*, Paredes Editores, Caracas, 2012; BIELSA, R., *Derecho administrativo*, T. I, Buenos Aires, La Ley, 1964; BREWER-CARÍAS, A. R., *Derecho administrativo*, T. I, Ed. Universidad Externado de Colombia, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005; CASAL, J. M., *Constitución y Justicia Constitucional*, UCAB, Caracas, 2004; CHAPUS, R., *Droit Administratif général*, T. I, 15^a Ed. Montchrestien, París, 2001; DE LAUBADÈRE, A.; VENEZIA, J. P. y GAUDMET, Y., *Traité de droit administratif*, T. 1, 14^a Ed., LGDJ, París, 1996; DE OTTO, I., *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 7^a. Reimpresión, Ariel Derecho, Barcelona, 1999; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, 12^a Ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004, y *La Constitución como norma y el tribunal constitucional*, Civitas, Madrid, 1981; GARCÍA PELAYO, M., *Obras Completas*, Centro de Estudios Constitucionales, 3 vols., Madrid, 1991; GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. 1, 13^a Ed., Tecnos, Madrid, 2002; LARES MARTÍNEZ, E., *Manual de Derecho Administrativo*, XIV Ed., UCV, Caracas, 2013; MERK, A., *Teoría general del derecho administrativo*, Comares, Granada, 2004; SAYAGUÉS LASO, E., *Tratado de derecho administrativo*, T. I, 9^a Ed. puesta al día a 2004, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2004.