

Derecho y Sociedad

10 *Trabajos Jurídicos Varios*

Tulio Alberto Álvarez

Gilberto Atencio Valladares

Román J. Duque Corredor

Rafael García Pérez

Carlos García Soto

Andrés F. Guevara B.

Luisa Andreína Henríquez Larrazábal

Eugenio Hernández-Bretón

Luis Enrique Mata Palacios

Ofelia Riquezes Curiel

Julio Rodríguez Berrizbeitia

Diana Trías Bertorelli

Juan Miguel Matheus

Fernando Vizcaya Carrillo

Octubre

2011



supra montem posita
2 octubre 1998

Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
de la Universidad Monteávila

Derecho
y Sociedad
*10 Trabajos
jurídicos varios*

Octubre 2011

Derecho y Sociedad

**REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
Y POLÍTICAS DE LA UNIVERSIDAD MONTEÁVILA**

Final Ave. Buen Pastor, Boleíta Norte, Caracas, Venezuela
derechoysociedad@uma.edu.ve

Teléfonos: (+58 212) 232.5255 / 232.5142 - Fax: (+58 212) 232.5623 Web: www.uma.edu.ve

CONSEJO EDITORIAL

Carlos García Soto
Director

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS DE LA UNIVERSIDAD MONTEÁVILA

Eugenio Hernández-Bretón

Decano

Carlos García Soto

Director de la Escuela de Derecho

Geraldine Cardozo Ríos

Secretaria

CONSEJO ASESOR DE LA REVISTA DERECHO Y SOCIEDAD

María Bernardoni de Govea

Marcos Carrillo

Résmil Chacón

Rafael J. Chavero G.

Faustino Flamarique

José Antonio Gámez Escalona

Ricardo Henríquez La Roche

Paul Leizaola

Enrique Pérez Olivares +

Pedro A. Rengel N.

Arístides Rengel Romberg

Daniela Urosa Maggi

Vicente Villavicencio Mendoza

HECHO EL DEPÓSITO DE LEY

ISSN: 1317-2778

Diagramación: Ediciones Paredes

Departamento de Promoción y Desarrollo Institucional,

Universidad Monteávila

Impresión:

ÍNDICE

Editorial.....	17
----------------	----

DERECHO

El Poder Popular: La transformación del Estado venezolano en función de una comunidad superior de participación

Tulio Alberto Álvarez.....	21
----------------------------	----

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN.....	21
II. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999.....	22
III. REFORMA LEGISLATIVA DIRIGIDA A LA ESTRUCTURACIÓN DE UN PODER POPULAR.....	26
IV. ENTIDAD DEL PODER POPULAR DESDE LA PROPUESTA DE ESTADO COMUNAL – SOCIALISTA.....	28
V. CONCLUSIONES.....	31
VI. LISTA DE REFERENCIAS.....	31

Visión actual de los «aportes» consagrados en la Ley Orgánica contra el tráfico ilícito y el consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas

Gilberto Atencio Valladares.....	35
----------------------------------	----

I. RESUMEN.....	35
II. INTRODUCCIÓN.....	35
2.1. «Aportes» de la LOCTICSEP.....	37
2.2. Entrada en vigencia.....	38
2.3. «Aportes» según el Reglamento y Providencias de la LOCTICSEP. Breves comentarios.....	40
III. CONCLUSIONES.....	43

El Estado de Derecho Democrático y el Estado Comunal Socialista.....

Román J. Duque Corredor.....	45
------------------------------	----

Política y Religión: ejemplos de la revolución
independentista venezolana

Rafael García Pérez 53

El carácter servicial de la Administración Pública:
el artículo 141 de la Constitución

Carlos García Soto 69

I. INTRODUCCIÓN 71

II. LA FÓRMULA DEL ARTÍCULO 103.1 DE LA CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA ... 72

III. LA FÓRMULA DEL ARTÍCULO 141 DE LA CONSTITUCIÓN 75

3.1. *Notas para su interpretación.* 75

3.2. *Ámbito de aplicación del principio: el carácter servicial
de toda la actividad administrativa* 79

3.3. *La posición del Reglamento como manifestación
del carácter servicial de la Administración* 80

3.4. *El ejercicio de las potestades administrativas en interés ajeno:
el interés general.* 81

3.5. *El carácter servicial de la Administración Pública
como criterio para el control judicial de su actividad* 83

3.6. *Las consecuencias del principio* 84

IV. LA RECEPCIÓN LEGAL DEL PRINCIPIO 85

La definición de divisa en la reforma de la Ley
contra los Ilícitos Cambiarios

Andrés F. Guevara B. 87

I. INTRODUCCIÓN 87

II. BASES CONSTITUCIONALES PARA LA INTERPRETACIÓN DE LA LIC. 88

III. CONCEPTO DE DIVISA EN EL DERECHO VENEZOLANO 89

IV. CONCEPTO DE TÍTULO VALOR 92

V. LA NOCIÓN DE DOCUMENTO Y CRÉDITO COMO PARTE
DE LOS TÍTULOS VALORES 93

VI. REVISIÓN JURISPRUDENCIAL 94

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN 96

Matrimonio y fidelidad conyugal en la Venezuela
del s. XIX y principios del XX

Luisa Andreína Henríquez Larrazábal 99

I. RAZONES QUE PROPICIARON LA INSTAURACIÓN DEL MATRIMONIO CIVIL OBLIGATORIO (1873)	99
1.1. Razones ideológicas	99
1.2. Razones personales de Guzmán Blanco	105
II. EL DIVORCIO VINCULAR EN VENEZUELA (1904)	108
III. EL CONCUBINATO EN LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XX	113

El arbitraje internacional y la jurisdicción
de tribunales venezolanos en la Ley de Comercio Marítimo

Eugenio Hernández-Bretón 117

El Profesor Alfredo Morles Hernández

Eugenio Hernández-Bretón 131

Comentarios al Artículo 5 de la Ley de Instituciones
del Sector Bancario: La Intermediación Financiera

Luis Enrique Mata Palacios 135

I. INTRODUCCIÓN	135
II. LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	136
III. Intermediación Financiera bajo el Artículo 5 de la LISB	140
3.1 De los fondos del público	140
3.2 De la habitualidad	144
3.3 De los propios fondos	147
IV. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL	150

La Delegación Legislativa en el Marco
Constitucional Venezolano

Ofelia Riquezes Curiel 151

I. INTRODUCCIÓN	151
II. EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES	152

ÍNDICE

III. LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA	154
IV. LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA EN EL MARCO CONSTITUCIONAL VENEZOLANO	157
El Positivismo Jurídico en la Obra de Luigi Ferrajoli	
Julio Rodríguez Berrizbeitia	163
I. INTRODUCCIÓN	163
II. PRINCIPIA IURIS. TEORÍA DEL DERECHO Y DE LA DEMOCRACIA	165
III. REFLEXIONES SOBRE LA DEÓNTICA	170
IV. EL DERECHO POSITIVO	173
V. EL ESTADO DE DERECHO	176
VI. LAS DIMENSIONES DE LA DEMOCRACIA	179
VII. LAS FORMAS Y EL CONTENIDO DE LA DEMOCRACIA	184
VIII. CONSIDERACIONES FINALES	184
La participación ciudadana en la elaboración de los Decretos Leyes delegados	
Diana Trías Bertorelli	187
I. Breve introducción del tema	187
II. La participación ciudadana. Fundamento constitucional	187
III. Medios de participación ciudadana en el ámbito político	190
IV. La participación ciudadana en materia normativa	190
V. La consulta popular pública y su manifestación particular en el proceso legislativo.	191
VI. Producción normativa de la Administración. Potestad normativa del Presidente de la República.	192
VII. La participación ciudadana dentro del ejercicio de la potestad del Presidente de la República para dictar Decretos Leyes.	194
7.1. Regulación en la Ley Orgánica de la Administración Pública	194
VIII. CONCLUSIONES	201

SOCIEDAD

La primacía de la piedad patriótica
 Juan Miguel Matheus 205

Ética, Valores y Crisis sociales
 Fernando Vizcaya Carrillo 209

I. JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE 211

II. LA PERSONA HUMANA 212

III. LA ÉTICA 213

IV. LOS VALORES 215

V. LA CRISIS 216

VI. EL BIEN COMÚN Y LAS DEFINICIONES DE JUSTICIA 217

VII. LOS PRINCIPIOS. 218

VIII. CÓMO SE CONSIGUE LA ÉTICA. 219

IX. UNA PROPUESTA DE MOTIVACIÓN PARA CONDUCTAS CON VALORES . . 221

X. A MANERA DE CONCLUSIÓN 221

Referencias Bibliográficas. 222

EDITORIAL

En este número 10 de *Derecho y Sociedad* hemos querido hacer un esfuerzo especial en invitar a los propios profesores de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Monteávila. El resultado está la vista. Varios profesores de la Universidad han entregado interesantes trabajos en el área jurídica, e incluso algunos sobre temas no estrictamente jurídicos, pero relacionados con el arte del Derecho. Profesores de otras Universidades también han publicado trabajos en este número.

Una de las consecuencias naturales de la labor del profesor es precisamente esa: dar a conocer desinteresadamente a los demás los propios hallazgos, producto de la labor de preparar las clases y de la investigación que se realice sobre puntos de interés. Es sabido cómo la labor del profesor que prepara sus clases continuamente da ocasión para la profundización de aspectos que se consideran particularmente interesantes.

Por supuesto, entre los beneficiarios de esas investigaciones se encuentran los alumnos, que pueden también estudiar a partir de esos descubrimientos realizados por sus profesores.

En Venezuela hay importantes temas jurídicos que pueden recibir mayor atención científica, con el objetivo de dar soluciones cónsonas con nuestras tradiciones jurídicas.

Mucho se avanza con cada libro o artículo que se publica, porque así quienes vienen detrás pueden comenzar sobre las conclusiones a las cuales han llegado otros. En *Derecho y Sociedad* hay un espacio que ponemos a la orden para ese esfuerzo común.

Carlos García Soto
Director

Derecho

La participación ciudadana en la elaboración de los Decretos Leyes delegados

*Diana Trías Bertorelli*¹

SUMARIO: I. Introducción del tema. II. La participación ciudadana. Fundamento constitucional. III. Medios de participación ciudadana en el ámbito político. IV. La participación ciudadana en materia normativa. V. La consulta popular pública y su manifestación particular en el proceso legislativo. VI. Producción normativa de la Administración. Potestad normativa del Presidente de la República. VII. La participación ciudadana dentro del ejercicio de la potestad del Presidente de la República para dictar Decretos Leyes. 7.1. *Regulación en la Ley Orgánica de la Administración Pública.* VIII. Conclusiones.

I. BREVE INTRODUCCIÓN DEL TEMA

El desarrollo del tema relativo a “LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LOS DECRETOS LEYES DELEGADOS”, impone como punto de partida referirnos de manera general a la participación ciudadana y su regulación en el ordenamiento jurídico constitucional y legal. Seguidamente, analizaremos su especial manifestación en el proceso de elaboración de las leyes y su particular aplicación en el ámbito de los decretos leyes.

II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La participación ciudadana en términos generales alude a la intervención del ciudadano bien sea como individuo o asociado con otros, directamente o mediante sus propios representantes, en el ámbito público o privado.

En el ámbito público y de manera particular en el político, la Declaración Universal de los Derechos Humanos estableció que “*Toda persona tiene el derecho de participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes*”

¹ Abogada egresada de la Universidad Católica Andrés Bello. Postgrado en la Universidad Central de Venezuela en Derecho Administrativo. Profesora de Pre y Postgrado en la Universidad Católica Andrés Bello. Profesora de Pregrado en la Universidad Monteávila. Profesora de Postgrado en la Universidad Metropolitana.

libremente escogidos”.² En la actualidad, la participación del ciudadano en los asuntos públicos aparece concebida como un **derecho-deber** que le permite contribuir en la construcción justa de la sociedad a la que pertenece.

El principio de participación encuentra fundamento en nuestro ordenamiento constitucional en el artículo 5 al disponer lo siguiente:

*“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.”*

La norma constitucional transcrita, constituye un reconocimiento claro e inequívoco de la aceptación e incorporación del principio de participación en nuestro ordenamiento constitucional como un mecanismo para ejercer la soberanía popular.

En efecto, para precisar el alcance de la novedad que comporta la previsión constitucional de este principio, debe señalarse que la Constitución de 1961 en el artículo 4, contemplaba de manera exclusiva el principio de representación popular como único mecanismo de ejercicio de la soberanía popular. En ese sentido, disponía el referido artículo 4:

“La soberanía reside en el pueblo quien la ejerce mediante el sufragio por medio de los órganos del Poder Público”.

Conforme a dicha norma, el pueblo es quien posee el poder autoritario del Estado, pero no lo ejerce por sí mismo, sino que lo delega en sus representantes seleccionados mediante el sufragio y con los límites previstos en la Constitución y las leyes. Cabe resaltar respecto del contenido del artículo 4 de la Constitución de 1961, lo asentado por la Sala Política Administrativa de la entonces Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 19 enero de 1999 recaída en el caso “Fundahumanos” en la que expresó:

“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 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 depositar 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”. (...) Ahora bien, no es correcto negar la posibilidad de tal manifestación

² “DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS” Artículo 21.1. Aprobada el 10 de diciembre de 1948.

si se estima que ella, por reconocimiento constitucional, radica en el ciudadano (...) “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 sus representantes” (Resaltado nuestro).

La sentencia citada contiene una interpretación que, adelantándose y contrariamente al criterio predominante durante la vigencia de la Constitución de 1961, aceptaba el principio de participación que posteriormente la Constitución de 1999 consagraría de manera expresa.

Así pues, la Constitución de 1999 dentro del modelo de Estado y del sistema democrático que establece, contempla una novedosa concepción de la participación ciudadana en las gestiones de los órganos del Poder Público, ampliando la influencia de los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones de la gestión pública que les permite hacer valer sus intereses sociales.

Debe precisarse que la previsión constitucional simultánea del principio de representación y del principio de participación no resulta una contradicción, toda vez que éstos no son excluyentes, antes bien se complementan.

Así, el Preámbulo de la Constitución de 1999 dispone: “(...) con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, **participativa** y **protagónica**...”. (Resaltado nuestro). La participación, adicionalmente a ser considerada como un principio que informa la estructura y actividad del Estado, constituye un derecho fundamental conforme a lo establecido en el artículo 62 que textualmente dispone:

“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.” (Resaltado nuestro).

Tal y como lo expresa la profesora Hildegard Rondón de Sansó “Cuando la participación se manifiesta en una facultad del ciudadano, configura el llamado derecho de participación y ello es precisamente lo que define el artículo 62 de la Constitución (...)”³.

³ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. “Análisis de la Constitución Venezolana de 1999 (Parte orgánica y sistemas)”. Caracas, 2002. Pg. 73.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia del 20 de enero de 2003, asentó respecto del contenido del artículo 62 de la Constitución antes citado que el derecho de participación “(...) *constituye la vertiente subjetiva que da vida a la estructura democrática y social del derecho y de justicia del Estado venezolano*”. “*De esta forma, el derecho a la participación en los asuntos públicos propicia que los ciudadanos participen en la formación de la voluntad estatal, sirviendo de cauce a la articulación de la soberanía popular que posibilita la legitimación democrática del ejercicio del poder. (...)*”.

Conforme al contenido y alcance de las normas constitucionales antes indicadas, resulta imperativo que toda actividad dirigida a la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico debe estar orientada a garantizar su ejercicio efectivo a través de los medios o mecanismos que en la actualidad encuentran un espacio constitucional y legal, en los diversos sectores que integran la gestión pública.

III. MEDIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO POLÍTICO

En consonancia con la filosofía constitucional expresada en el Preámbulo y en la consagración de la participación ciudadana como derecho fundamental en el artículo 62, el artículo 70 establece a título enunciativo pues no excluye la existencia de otros, los medios de participación en el ámbito político y social y en lo económico. Interesa a los efectos del desarrollo de nuestro tema los relativos al ámbito político, respecto del cual textualmente dispone dicho artículo:

“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 (...)”

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo”. (Resaltado nuestro).

IV. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA NORMATIVA

Debe resaltarse de los medios de participación contemplados en el artículo 70 de la Constitución, la previsión de mecanismos de participación ciudadana en materia normativa. En ese sentido, se observa como la Constitución en diversas disposiciones regula la intervención ciudadana dentro de las distintas fases que comporta el desarrollo del procedimiento de producción normativa. Ciertamente, ello se advierte en las normas contenidas en los artículos 204 numeral 7⁴,

⁴ **Artículo 204.** *La iniciativa de las leyes corresponde:*
(...)

7. *A los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro electoral permanente.*

205⁵ y 206⁶ de la Constitución que ordenan la iniciativa legislativa y la consulta pública. Cabe destacar que el establecimiento de la participación ciudadana en la iniciativa legislativa y la consulta pública encuentra regulación no sólo a nivel constitucional sino también legal, pues la Ley Orgánica de la Administración Pública⁷ en los artículos 135 al 138 prevé al respecto disposiciones particulares sobre cuyo contenido y alcance nos referiremos más adelante.

V. LA CONSULTA POPULAR PÚBLICA Y SU MANIFESTACIÓN PARTICULAR EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Interesa ahora referirnos a uno de los medios de participación ciudadana en el ámbito político, como lo es la consulta popular pública y su manifestación particular en el proceso legislativo.

A tal efecto, el artículo 211 de la Constitución contempla la consulta a los ciudadanos y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los proyectos de leyes. Dispone textualmente el referido artículo que *“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 o las representantes de la sociedad organizada, en los términos que establezca el Reglamento de la Asamblea Nacional”*.

Se advierte de la norma referida una clara intención del constituyente de ordenar mecanismos de participación dentro de la función legislativa del Estado a través de los cuales pueden obtenerse insumos de los ciudadanos, lo que permite a sus representantes adquirir ese componente fundamental para tomar decisiones consensuadas, eficientes y legítimas de quienes, finalmente, dichas normas están dirigidas a regular.

En ese sentido, la Reforma Parcial del Reglamento de Interior y de Debates de la Asamblea Nacional⁸ al cual remite el artículo 211 de la Constitución, prevé disposiciones concretas en las que se contempla el deber de la Asamblea Nacional

⁵ **Artículo 205.** *“La discusión de los proyectos de ley presentados por los ciudadanos y ciudadanas conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, se iniciará a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado. Si el debate no se inicia dentro de dicho lapso, el proyecto se someterá a referendo aprobatorio de conformidad con la ley”*.

⁶ **Artículo 206.** *“Los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materias relativas a los mismos. La ley establecerá los mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de los Estados, por parte del Consejo en dichas materias”*.

⁷ Publicada en la G.O. N° 5.890 Extraordinaria del 31 de julio de 2008.

⁸ Publicado en la G.O. N° 6.014 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010.

de “*estimular la participación popular con el objeto de consolidar la condición de Pueblo Legislador (...)*” (Artículo 127)⁹ y ordena a las comisiones permanentes “*durante el procedimiento de formación, discusión y aprobación de los proyectos de ley consultar a los ciudadanos y ciudadanas y a las comunidades organizadas para oír su opinión sobre los mismos. (...)*” (Artículo 101)¹⁰.

El acto de delegación democrática no otorga sabiduría absoluta a los legisladores para tomar decisiones que afectan a la mayoría en forma individual e inconsulta, por lo que no es posible durante el proceso de gobierno, romper el vínculo con los ciudadanos que los eligieron.

VI. PRODUCCIÓN NORMATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN. POTESTAD NORMATIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Ahora bien, concretando la función de producción de normas en el ámbito de la Administración, se advierte que el Presidente de la República en ejercicio de la potestad normativa desarrolla una actividad reglamentaria ordinaria y de manera extraordinaria puede dictar normas con rango legal (decretos-leyes) en materias reservadas normalmente a la ley, con igual fuerza derogatoria que las leyes. **Sobre este último ámbito, es decir, respecto de la posibilidad del Presidente de dictar decretos leyes se examinará el contenido y alcance de la aplicación de la participación política de los ciudadanos.**

En ese orden de ideas, y siguiendo la clasificación que al respecto indica la profesora María Amparo Grau debe precisarse que conforme a lo dispuesto en el artículo 236 numerales 7 y 8 de la Constitución, “*se admite que el Presidente pueda dictar decretos leyes o leyes presidenciales en dos supuestos: (i) en situaciones*

⁹ **Artículo 127:** “*La Asamblea Nacional estimulará la participación popular con el objeto de consolidar la condición de Pueblo Legislador, de acuerdo a lo siguiente:*

(...)

2. *Promoviendo la constitución, por iniciativa popular, de los comités de legislación en los sistemas de agregación comunal, como instancias de articulación entre el Poder Popular y la Asamblea Nacional, para el fortalecimiento del parlamentarismo social de calle y el desarrollo del pueblo legislador.*

3. *Atendiendo y difundiendo las iniciativas legislativas, constitucionales, constituyentes y otras propuestas que se originen en el seno de la sociedad.*

4. *Propiciando las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, así como los procesos de consulta popular y el referendo, en los términos que consagran la Constitución de la República y la ley.*
(...)”.

¹⁰ **Artículo 101:** “*La Asamblea Nacional o las comisiones permanentes, durante el procedimiento de formación, discusión y aprobación de los proyectos de ley consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a las comunidades organizadas para oír su opinión sobre los mismos.*

Todas las consultas serán de carácter público y previa difusión del material pertinente, con plena identificación de quienes participen en ellas, sistematizando todas las propuestas que se presenten”.

de anormalidad o emergencia, y (ii) en situaciones de normalidad, por razones de urgencia, o interés público y conveniencia nacional".¹¹

El **primer supuesto** de leyes presidenciales en situaciones de emergencia puede verificarse de acuerdo con lo establecido en el artículo 337 de la Constitución en los denominados estados de excepción, ante la ocurrencia de circunstancias excepcionales *"de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos"*. En relación con tales circunstancias la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción¹² precisa en el artículo 6 que *"El decreto que declare los estados de excepción será dictado en caso de estricta necesidad para solventar la situación de **anormalidad**, ampliando las facultades del Ejecutivo Nacional, con la restricción temporal de las garantías constitucionales permitidas y la ejecución, seguimiento, supervisión e inspección de las medidas que se adopten conforme a derecho"*. Este Decreto tiene conforme a lo establecido en el artículo 22¹³ de la mencionada Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, rango y fuerza de Ley.

El **segundo supuesto** en el que puede el Presidente de la República dictar decretos leyes, se encuentra previsto en el artículo 236 numeral 8 de la Constitución, conforme al cual éste puede *"Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley"*.

Debe advertirse la ausencia de precisión constitucional respecto de las circunstancias de hecho que justificarían el ejercicio de la potestad legislativa del Presidente en este caso, a diferencia del primer supuesto, es decir en el caso de los estados de excepción, en los cuales la norma constitucional indica las circunstancias de hecho que justifican su invocación y subsiguiente ejercicio, lo que estimo, facilita su control jurisdiccional.

En relación con la legislación presidencial delegada en situación de normalidad, la profesora María Amparo Grau señala que *"Esta potestad para dictar leyes presidenciales se corresponde con la exigencia práctica que surge a consecuencia del intervencionismo estatal, derivado de los fines del Estado social de derecho, los cuales imponen la necesidad de dar una mayor posibilidad de actuación al Gobier-*

¹¹ GRAU, María Amparo. "Separación de Poderes y Leyes Presidenciales en Venezuela" Editorial Texto, C.A. Caracas-Venezuela. Pág. 14

¹² Publicada en la Gaceta Oficial N° 37.261 del 15 de agosto del 2001.

¹³ **Artículo 22:** *"El decreto que declare los estados de excepción tendrá rango y fuerza de Ley, entrará en vigencia una vez dictado por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, y deberá ser publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela y difundido en el más breve plazo por todos los medios de comunicación social, si fuere posible"*.

no, limitado como está conforme a los postulados tradicionales por la ley formal. Se explica además, en el carácter técnico de ciertas regulaciones y la urgencia (que no emergencia) en su oportuna producción, lo cual contrasta con el lento proceso de elaboración de las leyes".¹⁴

Sobre este mismo aspecto Gustavo Planchart Manrique¹⁵ ha expresado que "Al dotar al Presidente de la República de esos poderes extraordinarios delegándole o permitiéndole la facultad extraordinaria de hacer leyes es porque hay problemas urgentes que resolver, que la supuesta dilación del procedimiento legislativo dificultan su atención".

VII. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DENTRO DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA DICTAR DECRETOS LEYES

Es precisamente dentro del ámbito del ejercicio de esta potestad del Presidente para dictar decretos leyes o normas con rango y fuerza de Ley, que analizaremos el contenido y alcance de la participación ciudadana.

En ese sentido, debemos reiterar lo indicado al inicio de estas consideraciones al señalar que el establecimiento de la participación ciudadana dentro del proceso legislativo a través de concretos mecanismos como la iniciativa legislativa y la consulta pública encuentra regulación no sólo a nivel constitucional respecto del Poder Público Legislativo sino también legal, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública¹⁶ respecto del Poder Ejecutivo.

7.1. Regulación en la Ley Orgánica de la Administración Pública

La Ley Orgánica de la Administración Pública en el Título VI denominado "DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA" contiene importantes normas previstas en los artículos 138 al 141 que regulan dicha participación. De manera general, el artículo 138, encabezando el referido Título, ordena a los órganos y entes de la Administración Pública promover la participación ciudadana en la gestión pública¹⁷. A tales fines, dispone la Ley, "las personas podrán, directamente o a través de las comunidades organizadas, presentar propuestas y

¹⁴ GRAU, María Amparo. Ob. cit. Pg. 15.

¹⁵ Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. "Ley Habilitante del 13-11-00 y los Decretos Leyes Resultantes". Serie Eventos Nro. 17. Caracas 2002.

¹⁶ Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinaria del 31 de julio de 2008.

¹⁷ **Artículo 138:** "Los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la gestión pública.

Las personas podrán, directamente o a través de las comunidades organizadas, presentar propuestas y formular opiniones sobre la gestión de los órganos y entes de la Administración Pública, así como participar en la elaboración de los instrumentos de contenido normativo.

formular opiniones sobre la gestión de los órganos y entes de la Administración Pública, así como participar en la elaboración de los instrumentos de contenido normativo". (Resaltado nuestro).

De manera que la Ley Orgánica de la Administración Pública en acatamiento a la regulación constitucional en materia de participación ciudadana recoge el derecho fundamental de los ciudadanos a intervenir en la gestión pública, y en particular resalta el derecho de participación en la elaboración de los instrumentos de contenido normativo. Cabe destacar en este punto, que la norma contenida en el artículo citado se refiere a "*participar en la elaboración de los instrumentos de contenido normativo*" sin distinguir si se trata de los actos normativos dictados en ejecución de la potestad reglamentaria (producción ordinaria) o de decretos leyes (producción extraordinaria) en ejercicio de la potestad legislativa. La ausencia de distinción en cuanto al alcance de la participación ciudadana en la elaboración de los instrumentos de contenido normativo **impone, en principio, su aplicación como regla general** en todos los procedimientos de elaboración de instrumentos de contenido normativo, **quedando a salvo las excepciones que la propia Ley contemple**.

Debe destacarse que el referido artículo 138 constituyó una de las modificaciones impuestas por la Ley vigente respecto de la derogada¹⁸, a los efectos de incluir de forma particular y específica **la participación ciudadana en la elaboración de las normas**. En efecto, contrastando el contenido de ambos artículos (Art. 138 de la LOAP vigente y 135¹⁹ de LOAP derogada) se advierte claramente la intención legislativa de incorporar de forma aún más clara y directa la participación ciudadana en la elaboración de los instrumentos de contenido normativo.

En ese sentido se observa que la Ley Orgánica de la Administración Pública regula la participación ciudadana en la elaboración de distintos instrumentos jurídicos, a saber:

Los órganos y entes públicos llevarán un registro de las comunidades organizadas cuyo objeto se refiera al sector correspondiente. Procedimiento para la consulta de regulaciones sectoriales."

¹⁸ Gaceta Oficial N° 37.305 del 17 de octubre de 2001.

¹⁹ **Artículo 135:** "*Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en leyes especiales, los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la gestión pública.*

A tales fines, 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.

A los efectos de su participación en la consulta sobre políticas y normas para la regulación del sector respectivo, cada órgano o ente público llevará un registro de las comunidades organizadas y las organizaciones públicas no estatales cuyo objeto se refiera al sector y que soliciten libremente su inscripción".

a) **Procedimiento para la elaboración de proyectos de ley:** El procedimiento se encuentra regulado en el artículo 87²⁰ y se refiere al supuesto en el que la Administración actúa como proponente del instrumento normativo pero la emisión corresponde a la Asamblea Nacional. Esta norma no prevé la participación ciudadana en la elaboración del proyecto en el ámbito del poder ejecutivo, sin embargo, el artículo 140²¹ de la referida Ley dispone que *“El órgano o ente público no podrá aprobar normas para cuya resolución sea competente, ni remitir a otra instancia proyectos normativos que no sean consultados, de conformidad con el artículo anterior. (...)”*. De acuerdo con la norma antes indicada resulta obligado el desarrollo del procedimiento de participación ciudadana en cada uno de los Poderes Públicos involucrados. En la Administración, conforme al procedimiento del artículo 139 de la Ley Orgánica de la Administración Pública; y, en la Asamblea Nacional, conforme a lo establecido en el artículo 211 de la Constitución y el Reglamento de Interior y de Debates de dicha Asamblea.

Se verifica así, un doble desarrollo de consulta pública previa, promovidos desde poderes públicos distintos.

b) **Procedimiento de elaboración de los reglamentos:** El procedimiento se encuentra regulado en el artículo 89 y en este supuesto la Administración actúa como proponente y emisor del instrumento normativo. El artículo 89 contempla el sometimiento a consulta pública previa del texto y remite para ello a la

²⁰ **Artículo 87:** *“El procedimiento de elaboración de proyectos de ley por parte del Poder Ejecutivo Nacional se iniciará en la Vicepresidencia de la República o en el ministerio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por un informe jurídico, los estudios o informes técnicos sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como por un informe económico sobre su impacto o incidencia presupuestaria.*

El titular del ministerio proponente, previa revisión por parte de la Procuraduría General de la República, elevará el anteproyecto al Consejo de Ministros a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y solicite las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes.

Una vez cumplidos los trámites a que se refiere el párrafo anterior, la ministra o ministro proponente someterá el anteproyecto nuevamente al Consejo de Ministros para su aprobación como proyecto de ley, y su remisión por órgano de la Vicepresidencia de la República a la Asamblea Nacional, acompañándolo de una exposición de motivos, del informe técnico y del informe económico sobre su impacto o incidencia presupuestaria, y demás antecedentes necesarios para pronunciarse.

Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, el Consejo de Ministros podrá prescindir de los trámites contemplados en este artículo y acordar la aprobación de un proyecto de ley y su remisión a la Asamblea Nacional. Potestad reglamentaria”.

²¹ **Artículo 140:** *“El órgano o ente público no podrá aprobar normas para cuya resolución sea competente, ni remitir a otra instancia proyectos normativos que no sean consultados, de conformidad con el artículo anterior. Las normas que sean aprobadas por los órganos o entes públicos o propuestas por éstos a otras instancias serán nulas de nulidad absoluta si no han sido consultadas según el procedimiento previsto en el presente Título. (...)”.*

aplicación de las normas del Título VI de la propia Ley sobre “La Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, es decir al artículo 139.

Hecha la anterior distinción, corresponde ahora determinar la aplicación de las normas que regulan la participación ciudadana en el ámbito de la Ley Orgánica de la Administración Pública en el caso de los decretos leyes.

Al respecto se observa que el artículo 138 de la Ley recoge el derecho fundamental de los ciudadanos a intervenir en la gestión pública, y en particular, el derecho de participación en la elaboración de los instrumentos de contenido normativo, no distingue si se trata de los actos normativos dictados en ejecución de la potestad reglamentaria (producción ordinaria) o de decretos leyes (producción extraordinaria) en ejercicio de la potestad legislativa. La ausencia de distinción en cuanto al alcance de la participación ciudadana en la elaboración de los instrumentos de contenido normativo **impone, en principio, su aplicación como regla general** en todos los procedimientos de elaboración de instrumentos de contenido normativo, quedando a salvo las excepciones que la propia Ley contemple, de manera que **la regla general es la aplicación de las normas relativas a la participación ciudadana y su no aplicación la excepción.**

En abono a esta posición estaría lo establecido en el artículo 139 al disponer que *“Cuando los órganos o entes públicos, en su rol de regulación sectorial, propongan la adopción de normas reglamentarias o de otra jerarquía, deberán iniciar el correspondiente proceso de consulta pública y remitir el anteproyecto a las comunidades organizadas. (...)”*. La expresión **“o de otra jerarquía”** contenida en la norma permite afirmar que su aplicación abarca a los decretos leyes, pues en efecto, en este caso se trata de la adopción de normas de una jerarquía superior y de una categoría distinta a las normas reglamentarias. Sin embargo, es posible que se argumente con la finalidad de desvirtuar lo anterior, que la expresión alude a otra jerarquía de normas dentro de la categoría reglamentaria, por ejemplo resoluciones, que excluiría en ese caso a los decretos leyes, aun cuando en ese supuesto habría debido suprimirse la conjunción **“o”**, lo cual no se realizó.

No puede escaparse de nuestro análisis el hecho de que esta norma fue modificada por la Ley vigente, a fin de **excluir** la expresión **“normas legales”** que la derogada Ley del 2001 contemplaba en el artículo equivalente al analizado. En efecto, el artículo 136 de la Ley del 2001 establecía lo siguiente: *“Cuando los órganos o entes públicos, en su rol de regulación, propongan la adopción de normas legales, reglamentarias o de otra jerarquía, deberán remitir el anteproyecto para su consulta a las comunidades organizadas y las organizaciones públicas no estatales inscritas en el registro señalado por el artículo anterior.(...)”*. Lo antes dicho parece apuntar hacia una intención de pretender excluir a los decretos

leyes dictados en situación de normalidad de la aplicación del mecanismo de participación ciudadana previsto en la Ley.

Sobre este punto, interesa resaltar lo expresado por Brewer Carías respecto del contenido de la artículo 136 de la Ley del 2001 al analizar la inclusión de los decretos leyes en el deber de realizar una consulta pública antes de su aprobación, al señalar que: “(...) *Pero adicionalmente a las provisiones constitucionales sobre consulta de leyes, la Ley Orgánica de la Administración Pública del 2001 estableció la obligación general de los órganos de la Administración Pública, y el Presidente de la República es el de más jerarquía, de promover “la participación ciudadana en la gestión pública” (art. 135), a cuyo efecto, el artículo 136 de la referida Ley Orgánica obliga al Presidente de la República cuando vaya a adoptar “normas legales”, es decir, decretos –leyes en ejecución de una ley habilitante a remitir el anteproyecto “para su consulta a las comunidades organizadas y las organizaciones públicas no estatales. (...)”*”²² (Resaltado nuestro).

Adicionalmente puede argumentarse a favor de considerar incluidos los decretos leyes habilitados dentro de la expresión “**instrumentos normativos**” contenida en el artículo 139, la **no** previsión de una excepción a su aplicación, tal y como si lo establece la Ley en el artículo 140 respecto de los decretos leyes dictados en situación de emergencia, que constituyen instrumentos normativos de la misma jerarquía. Dispone textualmente el referido artículo 140 lo siguiente:

“(...). En caso de emergencia manifiesta, por fuerza de la obligación del Estado en la seguridad y protección de la sociedad o en los casos de legislación excepcional previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Presidenta o Presidente de la República, gobernadora o gobernador, alcaldesa o alcalde, según corresponda, podrá autorizar la aprobación de normas sin la consulta previa.(...)”.

Se advierte de su texto como el legislador contempló la **exclusión** de la obligación de consulta previa a la emisión de decretos leyes dictados en situación de emergencia, lo que permite sostener, en concordancia con lo establecido en el artículo 138 *ejusdem*, **que la regla general es la aplicación de la consulta pública previa, pues sólo ello justifica el establecimiento de la excepción**. Cabe destacar, que en el particular supuesto de situación de emergencia, cuyo fundamento se encuentra en los artículos 337, 338 y 339 de la Constitución, tal exclusión se entiende, obedece a la clara incompatibilidad que existe entre una situación de emergencia con el trámite que la participación ciudadana previa comporta, de allí la necesidad de establecer la excepción.

²² BREWER CARÍAS, Allan R. “Régimen Constitucional de la Delegación Legislativa e Inconstitucionalidad de los Decretos Leyes Habilitados Dictados en 2001”. Artículo publicado en Internet. Pg. 8.

En este orden de ideas, un análisis del artículo 140 de la Ley, permite asimismo señalar que en la referida norma se incorporó con la reforma del 2008, la expresión “*o en los casos de legislación excepcional previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*” la cual no existía en el artículo 137 de la Ley derogada”²³.

Tal incorporación de la expresión “*o en los casos de legislación excepcional previstos en la Constitución (...)*” precedida de la conjunción disyuntiva “*o*” indica que adicionalmente al supuesto de la emergencia (aún cuando éste es también un supuesto de legislación excepcional) se excluye de la consulta previa a todos los casos de legislación excepcional lo que abarca, tanto a la legislación presidencial en situaciones de emergencia como a la legislación presidencial dictada en situaciones de normalidad, es decir a la legislación presidencial delegada, pues ambas tienen un “*carácter excepcional desde que supone la realización por parte del Presidente de la República de la función que es propia del Poder Legislativo y que por ende éste ha de ejercer como regla general*”²⁴.

De manera que pareciera que la reforma de la ley Orgánica de la Administración Pública de 2008 tuvo como uno de sus objetivos excluir a la legislación excepcional dictada por el Presidente de la República bien en situaciones de emergencia o de anormalidad, o bien en situaciones de normalidad. En efecto, el análisis concordado de los artículos 139 que excluyó la expresión “**normas legales**” y la inclusión en el artículo 140 de la expresión “**o en los casos de legislación excepcional**” parecen apuntar a excluir de la participación ciudadana a los decretos leyes delegados.

No obstante ello, debe señalarse que a diferencia de lo que ocurre respecto de la legislación excepcional dictada por el Presidente de la República en caso de emergencia, en el supuesto de la legislación excepcional delegada no estamos ante una situación de emergencia, sino de normalidad, que aún cuando pudiera existir cierta urgencia que justifique la regulación de particulares sectores, y

²³ **Artículo 137:** “El órgano o ente público no podrá aprobar normas para cuya resolución sea competente, ni remitir a otra instancia proyectos normativos que no sean consultados, de conformidad con el artículo anterior. Las normas que sean aprobadas por los órganos o entes públicos o propuestas por éstos a otras instancias serán nulas de nulidad absoluta si no han sido consultadas según el procedimiento previsto en el presente Título.

En casos de emergencia manifiesta y por fuerza de la obligación del Estado en la seguridad y protección de la sociedad, el Presidente o Presidenta de la República, gobernador o gobernadora, alcalde o alcaldesa, según corresponda, podrán autorizar la aprobación de normas sin la consulta previa. En este caso, las normas aprobadas serán consultadas seguidamente bajo el mismo procedimiento a las comunidades organizadas y a las organizaciones públicas no estatales; el resultado de la consulta deberá ser considerado por la instancia que aprobó la norma y ésta podrá ratificarla, modificarla o eliminarla”.

²⁴ María Amparo GRAU. Ob. cit. Pg. 14.

como consecuencia de ello que el Presidente previo acto de delegación del Poder Legislativo dicte leyes, en modo alguno se trata de situaciones que impidan el desarrollo de la consulta previa. Por tanto, no existe en este caso fundamento que justifique la inobservancia del derecho constitucional de participación ciudadana que impone la obligación de consulta pública en la formación de las leyes.

En ese sentido, resulta pertinente citar lo expresado por Brewer Carías al sostener que “(...) *Esta obligación constitucional que tiene la Asamblea Nacional de realizar consulta pública respecto de los proyectos de ley, por supuesto, se traslada al Presidente de la República cuando se produce la delegación legislativa. Esta, como toda delegación, no sólo transfiere poderes sino también deberes, y entre ellos, el deber constitucional de consulta pública de los proyectos de decreto-ley que se dicten en ejecución de la ley habilitante*”.²⁵

Ciertamente, desde el ámbito de la Administración, el mecanismo destinado a garantizar la participación ciudadana en la elaboración de los instrumentos normativos que ésta adopte, y dentro de éstos la legislación presidencial delegada, es el regulado en el artículo 139 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, por lo que el derecho constitucional de participación en este supuesto se entenderá garantizado sólo si se cumple con la consulta previa regulada en la Ley.

Así pues, la interpretación de las normas sobre la participación ciudadana contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública debe realizarse en consonancia con las disposiciones de la Constitución que consagran dicha participación y en particular su manifestación en el proceso legislativo, lo que obliga a concluir que el Presidente de la República en acatamiento a la normativa constitucional y a la propia Ley, debe someter a consulta pública previa, los proyectos de decretos leyes que pretenda dictar en ejecución de una ley habilitante, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 139 de la referida Ley Orgánica de la Administración Pública.

Una interpretación contraria a la anterior, sería desconocer el derecho constitucional de participación ciudadana, acarreado la inconstitucionalidad e ilegalidad de los decretos leyes dictados por el Presidente de la República en ejecución de una ley habilitante.

Debe también resaltarse que la Ley Orgánica de la Administración Pública en el artículo 141²⁶ establece la obligación por parte de todos los órganos y en-

²⁵ BREWER CARÍAS, Allan R. “Apreciación general sobre los vicios de inconstitucionalidad que afectan los decretos leyes habilitados”. Artículo publicado en “Ley Habilitante del 13-11-00 y los Decretos Leyes Resultantes”. Serie Eventos N° 17. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas 2002. Pg. 97.

²⁶ **Artículo 141:** “La Administración Pública deberá establecer sistemas que suministren a la población la más amplia, oportuna y veraz información sobre sus actividades, con el fin de ejercer el

tes de la Administración de informar a la población acerca de los documentos sobre los cuales verse la consulta. Al respecto señala la doctrina que “*Para que la participación sea efectiva en una sociedad libre, el Estado no debe limitar la información sobre sus actuaciones, por lo que los archivos, documentos y acciones políticas deben estar a la disposición de los ciudadanos, salvo aquellos que puedan poner en peligro la seguridad del país, lo que obviamente no aplica en el caso de los instrumentos normativos*”.²⁷ (Resaltado nuestro).

Así, la participación ciudadana efectiva en la actividad normativa del Estado tiene como fundamento la información y el conocimiento, pues sólo con base en ello puede obtenerse un aporte sustantivo y responsable por parte de los ciudadanos.

Debe precisarse asimismo que de acuerdo con lo dispuesto en la última parte del artículo 139²⁸ de la Ley Orgánica de la Administración Pública, el resultado que emane de los procesos de consulta no tendrá carácter vinculante, pero su omisión acarreará la nulidad absoluta de la norma aprobada, según lo previsto el artículo 140 *eiusdem*; con lo cual se garantiza el derecho de opinión y participación de los ciudadanos.

VIII. CONCLUSIONES

1. La Constitución de 1999 dentro del modelo de Estado y del sistema democrático que establece, contempla una novedosa concepción de la participación ciudadana en las gestiones de los órganos del Poder Público, ampliando la influencia de los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones de la gestión pública que les permite hacer valer sus intereses sociales.

2. La Constitución en el artículo 70 contempla los medios de participación ciudadana y dentro de éstos, la previsión de mecanismos de participación ciudadana en materia normativa.

3. La Constitución en el artículo 211 contempla la consulta a los ciudadanos y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los proyectos de leyes.

control social sobre la gestión pública. Cualquier persona puede solicitar de los órganos y entes de la Administración Pública la información que considere necesaria para el ejercicio del control social sobre la actividad de éstos de conformidad y con las excepciones establecidas en la ley vigente”. (Resaltado nuestro).

²⁷ RODRÍGUEZ CHANG, Ronny. “Participación ciudadana en los poderes legislativos de Costa Rica y Guatemala: lecciones aprendidas”. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo” (CLAD). N° 33. Pg. 184.

²⁸ **Artículo 139:** “(...) El resultado del proceso de consulta tendrá carácter participativo **no vinculante**”. (Resaltado nuestro).

4 El establecimiento de la participación ciudadana dentro del proceso legislativo a través de concretos mecanismos como la iniciativa legislativa y la consulta pública encuentra regulación no sólo a nivel constitucional respecto del Poder Público Legislativo sino también legal, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública respecto del Poder Ejecutivo.

5. La Ley Orgánica de la Administración Pública en los artículos 138 al 141 contiene importantes normas que recogen y regulan el derecho fundamental de los ciudadanos a intervenir en la gestión pública, y en particular, el derecho de participación en la elaboración de los instrumentos de contenido normativo.

6. El Presidente de la República puede dictar decretos leyes o leyes presidenciales en dos supuestos: (i) en situaciones de anormalidad o emergencia, y (ii) en situaciones de normalidad, por razones de urgencia, o interés público y conveniencia nacional.

7. La ausencia de distinción en cuanto al alcance de la participación ciudadana en la elaboración de los instrumentos de contenido normativo impone, en principio, su aplicación como regla general en todos los procedimientos de elaboración de instrumentos de contenido normativo, quedando a salvo las excepciones que la propia Ley contemple.

8. En el supuesto de la legislación excepcional delegada no estamos ante una situación de emergencia, por tanto, no existe en este caso fundamento que justifique la inobservancia del derecho constitucional de participación ciudadana que impone la obligación de consulta pública en la formación de las leyes.

9. En la Administración, el mecanismo destinado a garantizar la participación ciudadana en la elaboración de los instrumentos normativos que ésta adopte, y dentro de éstos la legislación presidencial delegada, es el regulado en el artículo 139 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

10. La interpretación de las normas sobre la participación ciudadana contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública debe realizarse en consonancia con las disposiciones de la Constitución, lo que obliga a concluir que el Presidente de la República en acatamiento a la normativa constitucional y a la propia Ley, debe someter a consulta pública previa, los proyectos de decretos leyes que pretenda dictar en ejecución de una ley habilitante, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 139 de la referida Ley Orgánica de la Administración Pública.