



## VIII Jornada del Aula de Derecho Parlamentario

Seminario  
internacional sobre  
Derechos sociales:  
aplicación  
y eficacia.

*Una perspectiva  
comparada España-  
Latinoamérica.*

Pamplona,  
viernes 25 de  
noviembre de 2011

Sala de profesores  
(Rectorado).  
Edificio Central

## La situación en Venezuela Documento de trabajo-Working Paper

**Prof. Dr. D. Jesús M<sup>a</sup> Casal**

*Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad Católica Andrés Bello*



Universidad  
de Navarra



PARLAMENTO DE NAVARRA  
NAFARROAKO PARLAMENTUA

## *A. Reconocimiento constitucional*

**1. ¿Cómo se regulan los derechos sociales en la Constitución de su país? ¿Se regulan como los demás derechos fundamentales o poseen características propias? ¿Se configuran como derechos subjetivos o más bien como normas de principio, mandatos al legislador, normas programáticas, etc.?**

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (en adelante CRBV), los derechos sociales, o DESC, están consagrados generosamente, tanto en número como en contenido. Nuestra Constitución fue dictada en 1999 y es expresión de las tendencias constitucionales de su tiempo, siendo la Constitución colombiana de 1991 uno de sus puntos de referencia.

En principio, los derechos sociales son regulados como los demás derechos constitucionalmente garantizados. La Constitución no formula una distinción entre un grupo o categoría de derechos, reconocidos bajo la denominación de derechos fundamentales, y otros derechos, entre los que se encuentren los derechos sociales. Todos los derechos incluidos en el Título III de la Constitución, dedicado a los derechos humanos y a sus garantías, dentro del cual se hallan los derechos sociales, son derechos humanos o derechos constitucionales.

Tal como están regulados, los derechos sociales están perfilados generalmente como derechos subjetivos, aunque a veces aparecen entrelazados con normas de principio o de determinación de fines del Estado, o con mandatos al legislador.

**2. ¿Incluye su Constitución un catálogo específico de derechos sociales? ¿Se refiere sólo a los derechos económicos o incluye también derechos de tercera generación?**

Dentro del Título III de la Constitución hay un capítulo (V) dedicado a los “Derechos Sociales y de las Familias”, pero éste no abarca todos los derechos sociales consagrados en la norma suprema, ya que estos derechos también están recogidos en los capítulos relativos a los “Derechos Económicos”; los “Derechos Culturales y Educativos”; los “Derechos de los pueblos indígenas”; y los “Derechos Ambientales”.

Dentro de los derechos sociales referidos a los pueblos indígenas y a la protección ambiental se encuentran derechos de tercera generación.

**3. ¿Son todos los derechos sociales plenamente justiciables en su Constitución? ¿Hay algún tipo de gradación en cuanto a la justiciabilidad según el tipo de derechos? ¿Existe alguna clasificación al respecto?**

La Constitución no diferencia entre los derechos desde el punto de vista de su justiciabilidad. Los diversos capítulos en que ellos se hallan regulados en la

Constitución responden a una clasificación temática no jerárquica ni relacionada con su estructura normativa.

En principio cabe afirmar que todos son justiciables. El mecanismo procesal por excelencia de tutela de derechos, el amparo constitucional (art. 27 CRBV), es aplicable a todos los derechos y garantías constitucionales, incluso a los previstos en tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Venezuela o a otros derechos inherentes a la persona.

#### **4. ¿Qué recursos existen en su país para defender los derechos sociales? ¿En qué medida pueden ser invocados en un proceso?**

El amparo constitucional, como dijimos, puede ser empleado para proteger los derechos sociales. Igualmente, cabe invocarlos en las acciones de inconstitucionalidad contra leyes u omisiones legislativas, o en el control difuso de la constitucionalidad, así como en las solicitudes de revisión de sentencias.

También es posible tutelarlos a través de acciones o recursos contencioso-administrativos, especialmente mediante los mecanismos dirigidos a combatir la deficiente prestación de servicios públicos o las omisiones o abstenciones de la administración. Asimismo, cabe aducirlos en otros procesos ordinarios, en conjunto con la legalidad sustantiva aplicable, como sucede en materia laboral o de protección de los niños y adolescentes.

#### **5. ¿Hay alguna vía de control ante la falta de regulación legislativa de las previsiones constitucionales?**

Sí existe. La vía específica es la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, prevista en el numeral 7 del artículo 336 de la Constitución, la cual permite controlar la inacción legislativa y, cuando corresponda, ordenar la aprobación de la ley respectiva y fijar plazos y lineamientos para corregir la omisión inconstitucional.

Además, jurisprudencialmente se ha desarrollado la llamada jurisdicción normativa, en virtud de la cual la Sala Constitucional se considera facultada para colmar, mediante criterios interpretativos vinculantes supuestamente provisionales, la ausencia de leyes reguladoras de normas constitucionales. Ello raramente ha ocurrido en materia de derechos sociales, pero teóricamente podría suceder.

### *B. Desarrollo legal, jurisprudencial e institucional*

#### **6. ¿Cuentan los derechos sociales en su país con leyes específicas que los desarrollen? ¿Qué tipo de regulación y de garantías establecen dichas leyes?**

Son muchos los derechos sociales que han sido objeto de regulación legislativa. Por lo general se trata de leyes relativas a ámbitos sociales o económicos diversos que guardan relación directa con algún derecho social. Así, se ha dictado la Ley Orgánica

de Educación, que establece los principios y niveles del sistema educativo y desarrolla el derecho a la educación. Esta ley no prevé garantías propiamente dichas en beneficio de este derecho, aunque sí contiene, por ejemplo, normas dirigidas a asegurar la gratuidad y equidad en el acceso a las instituciones educativas. De forma paralela a la normativa legal se han venido desarrollando misiones educativas, concebidas e impulsadas por el Ejecutivo Nacional.

También conviene destacar, en el ámbito del derecho a la vivienda, la legislación referida al acceso a la vivienda, que contemplan aportes del Estado, de los trabajadores y de los empleadores destinados a la constitución de fondos que permitan otorgar créditos en condiciones favorables a quienes carezcan de vivienda propia. Ese mismo derecho ha sido invocado para justificar una reciente reforma a la regulación legal de los arrendamientos inmobiliarios, la cual, a juicio de muchos, sobredimensiona la posición del arrendatario. Paralelamente a ello, se están implementando en el país misiones político-sociales orientadas a dotar de una vivienda digna a quien no la tenga, las cuales se manejan bajo criterios de discrecionalidad político-administrativa, sin un marco legal específico.

En el campo de la seguridad social, existen leyes que aseguran el disfrute de ciertas prestaciones básicas en caso de retiro, incapacidad o desempleo. No obstante, está pendiente la aprobación de leyes que regulen integralmente el derecho a la seguridad social, con sujeción a los parámetros de la Constitución de 1999. En un sector conexo, como el laboral, hay leyes que protegen los derechos sociales de los trabajadores.

## **7. ¿Existen decisiones del Tribunal Constitucional -u órgano equivalente- que se pronuncien sobre el contenido de los derechos sociales? ¿Puede señalar algún supuesto de particular interés?**

Sí existen. Incluso antes de la promulgación de la actual Constitución y de la consecuente creación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la jurisprudencia venezolana era favorable a la tutela judicial de los derechos sociales. Una línea jurisprudencial consolidada es la relativa a la protección de las personas afectadas por el VIH, mediante sentencias que han ordenado al sistema público de salud proporcionarles gratuitamente los medicamentos necesarios para el tratamiento de la enfermedad, lo cual ha sido cumplido satisfactoriamente.

Un caso digno de mención, por el activismo judicial implícito, acompañado luego de frustración al momento de procurar la ejecución del fallo, es el de la afectación de conjuntos residenciales por el desbordamiento de las aguas del Lago de Valencia, lo cual generaba condiciones insalubres de vida. La Sala Constitucional dispuso, mediante un amparo constitucional, la reubicación en viviendas dignas de los habitantes de esas edificaciones, con cargo al erario público, o el otorgamiento de la correspondiente indemnización (sentencia N° 1632, del 11 de agosto del 2006). Hasta la fecha no ha sido posible lograr la ejecución de esta sentencia.

Una decisión interesante por su fundamentación fue la sentencia N° 1002, del 26 de mayo de 2004, en la cual la Sala Constitucional dejó sentados criterios generales

sobre las condiciones de la justiciabilidad, mediante amparo, de los derechos prestacionales.

**8. ¿Tienen los tribunales ordinarios a dotar de eficacia directa a los derechos sociales, con independencia de su desarrollo legal? ¿En qué ámbitos puede apreciarse esta tendencia?**

Puede afirmarse que con anterioridad a la Constitución de 1999 era apreciable la inclinación de los jueces ordinarios a proteger judicialmente derechos sociales con independencia de su desarrollo legal. Así ocurrió en materia de salud, de educación y de tutela ambiental. Tras la entrada en funcionamiento de la Sala Constitucional se ha producido una tendencia centralizadora en la justicia constitucional, que ha repercutido también en el ámbito de los derechos sociales. La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de finales del 2010 pareciera querer rescatar el papel del juez ordinario en la defensa de la Constitución, incluso en materia de intereses difusos o colectivos, frecuentemente asociados a los reclamos en favor de derechos sociales, pero aún no hay señales palpables de un cambio de orientación.

**9. ¿Plantea en su país la justiciabilidad de los derechos sociales problemas en cuanto al cumplimiento efectivo de las sentencias?**

En algunos casos se han presentado esos problemas, pero no es una situación general. Hay que tener en cuenta que la jurisprudencia no está siendo muy activista en este campo.

*C. Discusión teórico-jurídica, ideas y propuestas de futuro*

**10. ¿Hasta qué punto considera que cabe defender la justiciabilidad de los derechos sociales?**

Pienso que cabe defenderla, pues toda manifestación de arbitrariedad del poder público debe ser controlable judicialmente, también cuando se trata de abstenciones o negativas injustificadas que impidan el disfrute de derechos sociales. Los límites de esta justiciabilidad vienen dados, entre otros criterios, por la reserva de los recursos disponibles; por la posibilidad de generalización de lo otorgado; y por el respeto a la distribución constitucional de funciones, lo cual ha de medirse en cada caso.

**11. ¿Cuáles son las preocupaciones básicas en materia de derechos sociales que existen en la actualidad en su país? ¿Cómo valora la regulación normativa existente y las decisiones de los órganos jurisdiccionales recaídas hasta el momento?**

El mayor problema es que los derechos sociales no son tratados como tales, sino como aspiraciones legítimas político-sociales que han de ser satisfechas mediante

la oferta y desarrollo de programas sociales entregados a la dinámica política y electoral. Su garantía no está encomendada al Derecho, ni al proceso democrático sanamente entendido, sino a la política partidista. Las puntuales intervenciones jurisdiccionales se emiten dentro de un reducido margen subsistente para la actuación judicial.