

Límites constitucionales de la contraloría social popular

Juan M. Raffali A.

*Abogado
Especialista en Ley Procesal*

I. INTRODUCCIÓN

La Contraloría Social está prevista constitucionalmente como un factor de participación popular. Se trata de una de las grandes bisagras concebidas por el denominado Socialismo del Siglo XXI para dar más control al “pueblo” sobre las actividades públicas y privadas de su más alto interés. Es así como las organizaciones comunales o comunitarias, han comenzado a cobrar vida propia con sentido casi paralelo a la misma Administración Pública, incluso al margen de las competencias asignadas a autoridades regionales por la legislación vigente. No olvidemos que el modelo de Estado planteado en la fallida Reforma Constitucional improbadada en diciembre de 2007, presentaba como uno de sus ejes fundamentales la participación comunitaria con sentido de autoridad.

Precisamente dentro de esta visión de una participación popular activa y casi autoritaria, apreciamos como un denominador común de muchos de los 26 Decretos con Rango y Fuerza de Ley publicados en la *Gaceta Oficial* N° 38.983 del 31 de julio de 2008, la atribución de competencias a organizaciones de naturaleza privada como son los Consejos Comunales, Asambleas de Ciudadanos y Asociaciones de Defensa de la Personas, entre otras, para ejercer funciones de contraloría social. Como veremos más adelante, estas funciones son especialmente amplias y en muchos casos se ejecutarían en “coordinación” con el Poder Ejecutivo.

Incluso debemos señalar que en muchos otros textos normativos anteriores a los recientes Decretos dictados por el Presidente de la República en virtud de la habilitación legislativa que le confiriera la Asamblea Nacional en fecha 1° de febrero del año 2007 (*G.O.* N° 38.617), ya se concretaba esta amplia actividad de contraloría social y participación comunitaria. Debido a lo anterior, luce oportuno analizar las bases constitucionales de esta contraloría social, la naturaleza y control de los entes que la ejecutan, así como sus limitaciones constitucionales. Lamentablemente las reglas para esta contribución apenas nos permiten por razones de espacio, esbozar algunas ideas sobre este complejo tema.

II. BASE CONSTITUCIONAL DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

Ciertamente la Constitución de 1999 consagra de manera expresa la llamada contraloría social. La misma es concebida no como un factor aislado sino como parte de lo que en general el constituyente denominó la sociedad democrática protagónica y participativa, que representa uno de los objetivos básicos de la supuesta refundación de la República. En principio, el artículo 62 de la Constitución es la norma rectora en materia de Contraloría Social toda vez que incluso le confiere el rango de derecho político al disponer que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes. Según esta norma, 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, estableciendo como una

obligación del Estado y un deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para practicar esta participación.

Como se puede apreciar, conforme al artículo 62 de la Constitución, en principio esta contraloría social pareciera destinada básicamente a los asuntos referidos a la “gestión pública”, sin embargo, la forma como las misma ha venido desarrollándose en los diversos textos normativos de reciente data, parece ir mucho más allá, extendiéndose a funciones típicamente atribuidas a la administración pública, como es el caso de las actividades de policía administrativa. Ahora bien, si interpretamos dicho artículo 62 de la Constitución, con otros preceptos de igual rango, como el artículo 299 que define el Régimen Socioeconómico de la República, podemos apreciar como la iniciativa privada puede tener plena cabida bajo la forma de participación popular en la ejecución de proyectos y otras actividades de fomento con miras a elevar la calidad de vida de la población y sobre la base de principios fundamentales como la justicia social y la solidaridad, más aún en aquellos en los cuales esta participación popular se ubica dentro de los límites de una razonable colaboración funcional coordinada con el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, a los fines de limitar el contenido y alcance de las actividades de contraloría social comunitaria, debe necesariamente considerarse que la visión del constituyente siempre estuvo inclinada a un control de la gestión pública, de allí que una desmesura en la atribución de competencias a estas entidades comunitarias, por encima de actividades de fomento, autogestión y desarrollo, para adentrarse en actividades propias y exclusivas de la administración pública como es el caso de las tareas de fiscalización y control de personas de derecho privado (policía administrativa), pudiera viciar de nulidad por inconstitucionalidad esas normas que dan piso legal aparente a una desmedida participación popular sobre el ejercicio de los derechos constitucionales de los particulares.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ENTES COMUNALES DE CONTRALORÍA SOCIAL

Los Consejos Comunales y los Comités de Contraloría Social designados por éstos, son los entes con mayores competencias contraloras y fiscalizadoras conforme a los textos normativos de reciente data. Ambas son instancias de participación, articulación e integración entre las organizaciones comunitarias, grupos sociales y ciudadanos, que permiten “al pueblo organizado” ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a las necesidades de la comunidad, en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social, así expresamente lo dispone el artículo 2 de la Ley de los Consejos Comunales.¹

De esta forma se puede afirmar que tanto los Consejos Comunales, como los Comités de Contraloría Social, no son parte de la Administración Pública propiamente dicha². Lo mismo podemos decir de las Asambleas de Ciudadanos y de las Asociaciones de Defensas de las Personas en el Acceso a los Bienes. En definitiva, todas estas son entidades conformadas por vecinos o ciudadanos movidos por un interés comunal o común, que ejercen funciones de (i)

1 Asamblea Nacional (*G.O.* N° 5.806 extraordinaria) del 10 de abril de 2006.

2 Así lo afirma el Profesor Manuel Rachadell, quien al referirse a los Consejos Comunales sostiene que se trata de “organizaciones de la sociedad civil en el ámbito comunitario, para realizar y promover la realización de actividades de interés general.... (*omissis*). Por ello si se considera que los Consejos Comunales no son entes públicos sino organismos de la sociedad civil, estaríamos en presencia de una privatización de servicios públicos y no de una descentralización ni de una descentralización”.

ejecución y gestión de políticas públicas y en especial en el desarrollo de proyectos; (ii) contraloría de la gestión pública; (iii) colaboración y coordinación con el Poder Ejecutivo en el cumplimiento de diversos textos normativos que les confieren variadas y delicadas competencias.

La interacción directa de estos entes comunitarios contralores con el Poder Ejecutivo, se manifiesta plenamente en la existencia y fines de la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, cuyo objeto precisamente es la “orientación, coordinación y evaluación” de los Consejos Comunales. Resulta claro entonces que se trata de *organizaciones comunitarias de derecho privado dotadas de prerrogativas públicas coordinadas por la Administración Pública*. Lo anterior es relevante por cuanto, sin existir un ordenamiento sectorial bien definido que concrete y determine la extensión y límites de las competencias de estas entidades sociales, se ha venido gestando en normas dispersas de diverso rango, toda una política pública de control social comunitario sobre las actividades de los particulares, el cual incluso se extiende a actuaciones típicas de policía administrativa (vigilancia, control y fiscalización) mediante actos específicos (Actas de Fiscalización) que en algunos casos demarcan el inicio de procedimientos sancionadores.³ A tal punto ello es así que por ejemplo la Ley de Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (LDPABIS)⁴, contempla la posibilidad de interponer un Recurso de Queja ante la respectiva Asamblea de Ciudadanos.

En conclusión podemos decir que los Consejos Comunales, Comités de Contraloría Social, Asambleas de Ciudadanos y Asociaciones de Defensa de la Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, entre otras, son organizaciones comunitarias de derecho privado cuyas funciones exceden los límites de la simple contraloría de gestión pública o la colaboración funcional ocasional con la Administración Pública, para asumir funciones de gestión directa de proyectos y políticas públicas, y lo que puede resultar más novedoso y preocupante, funciones de policía administrativa, es decir vigilancia, inspección y control, sobre las actividades de los particulares.

En este sentido, como veremos más adelante, tales organizaciones o entes comunitarios podrían dictar actos de naturaleza administrativa de autoridad, e igualmente podrían estar sometidos a los límites, obligaciones y responsabilidades propias –de Derecho Público– de todo ente que ejerce funciones administrativas.

IV. PRINCIPALES COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LOS ENTES DE CONTRALORÍA SOCIAL COMUNITARIA

Son muchas y muy diversas las competencias asignadas a entidades privadas de contraloría social, con un papel protagónico de los Consejos Comunales. Entre ellas podemos citar:

3 Augusto J. Pérez Gómez, *Los Actos Administrativos de Origen Privado*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Cuadernos de la Cátedra de Derecho Administrativo Allan Brewer-Carías, UCAB, N° 18, p 254. (Análisis de las Sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Casos *SACVEN*, y *Marino Recio vs Bolsa de Valores de Caracas*). “Sin embargo, hoy se puede afirmar que en Venezuela al igual que en derecho administrativo clásico los actos administrativos de origen privado sólo existen en la medida que el particular al dictar el respectivo acto estuviese ejecutando un servicio público y ejerciendo prerrogativas especialmente delegadas por Ley.”

4 Presidencia de la República, Decreto-Ley N° 6.092 (G.O. N° 38.983) del 31 de julio de 2008.

- a) Integración del Consejo de Región Hidrográfica.⁵
- b) Labores de control, monitoreo, verificación, vigilancia relativa al abastecimiento de bienes y servicios de primera necesidad y de cualquier otra naturaleza de interés colectivo en toda la cadena de distribución, producción y consumo.⁶
- c) Participación directa en las actividades de control, protección y fomento de la lactancia materna incluso en los centros asistenciales públicos y privados.⁷
- d) Participación preponderante en los Programas de Responsabilidad Social de PDVSA y del Ministerio de Industrias Básicas a los fines de concretar las bases licitatorias en cuanto a las “ofertas sociales” para satisfacer necesidades comunitarias.
- e) Funciones en el área de Guardería Ambiental.⁸

5 Ley de Aguas (*G.O.* N° 38.595) del 2 de enero de 2007. Artículo 28: “Los Consejos de Región Hidrográfica estarán integrados por representantes de los siguientes organismos con inherencia en materia de aguas: el ministerio con competencia en materia de ambiente, quien lo presidirá a través de la Secretaría Ejecutiva; de planificación y desarrollo; de agricultura y tierras; de participación y desarrollo social; de economía popular; de ciencia y tecnología; de la defensa, a través del componente correspondiente; de industrias básicas y minería; y de salud. Además, estará integrado por cuatro, Los Consejos Comunales”.

6 Ley de Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios. Artículo 91: “Las personas tienen derecho a constituirse en asociaciones u organizaciones de participación popular, que ostenten la vocería de sus asociados para contribuir con la defensa de sus derechos e intereses, siempre de conformidad con lo previsto en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley. Los Consejos Comunales a través de los Comités de Contraloría Social para el Abastecimiento, constituyen una instancia de participación responsable de promover en la comunidad la defensa de sus derechos e intereses económicos y sociales y con ello lograr la felicidad social dentro del estado democrático y social de derecho y de justicia, siendo la instancia para velar por el control, monitoreo, verificación, vigilancia relativa al abastecimiento de bienes y servicios de primera necesidad y de cualquier otra naturaleza de interés colectivo en toda la cadena de distribución, producción y consumo”

7 Ley de Promoción y Protección de la Lactancia Materna (*G.O.* N° 38.763) del 06 de Septiembre de 2007. Artículo 4: “Todas las personas tienen el derecho a participar en la promoción, protección y apoyo de la lactancia materna y el amamantamiento. En consecuencia, tienen derecho a exigir el cumplimiento de la presente Ley, así como a denunciar su violación ante las autoridades competentes. En ejercicio del derecho de participación y en cumplimiento del deber de corresponsabilidad social, los Consejos Comunales, Comités de Salud y demás organizaciones comunitarias tienen derecho a ejercer la contraloría social para asegurar el cumplimiento efectivo de la presente Ley.”

8 Ley Orgánica del Ambiente (*G.O.* Extraordinaria N° 5.833) del 22 de diciembre de 2006. Artículo 100: “La guardería ambiental será ejercida por los ministerios con competencia en materia de: Ambiente, Industrias Básicas y Minería, Infraestructura, Salud, Agricultura y Tierra, Energía y Petróleo y por la Fuerza Armada Nacional, por órgano de la Guardia Nacional, y por los demás órganos y entes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal en el marco de sus competencias. Igualmente ejercerán la guardería ambiental, como órganos auxiliares, las comunidades organizadas, los consejos comunales y demás organizaciones y asociaciones civiles con fines ambientales, de conformidad con la presente ley y demás normativas que regule la materia. La Guardería que ejerce la Fuerza Armada Nacional, a través del componente Guardia Nacional, es realizada en calidad de órgano de policía administrativa especial.”

- f) Diseños y desarrollo de programas familiares en las comunidades incluyendo, control del cumplimiento de la licencia de paternidad remunerada y la inamovilidad laboral de los padres.⁹
- g) Diseño y control del Plan de Desarrollo Comunal.¹⁰

9 Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad (*G.O.* N° 38.773) del 20 de septiembre de 2007. “Artículo 6. Participación de los consejos comunales. Los consejos comunales, con el apoyo de organismos públicos y de la sociedad organizada, elaborarán, financiarán y desarrollarán proyectos sociales de las familias de su comunidad, especialmente en el área de salud, educación, vivienda, recreación y deporte tendientes a promover el ejercicio de los derechos consagrados en esta Ley. Artículo 7. Promoción del programa de familias sustitutas. El Estado promoverá la participación de las familias en los programas de familias sustitutas, incentivando la sensibilización y su formación para el cumplimiento de dicha corresponsabilidad con el Estado, en el marco de los principios de solidaridad social. Los consejos comunales incentivarán la incorporación de las familias de su comunidad, a los programas de familias sustitutas promovidos por los órganos competentes. Artículo 34. Papel de los consejos comunales en la educación y promoción de los valores en las familias. Los consejos comunales promoverán actividades de educación, información y sensibilización dirigidas a generar conciencia en las comunidades acerca de la importancia de la paz y la convivencia en el seno familiar, así como la prevención de todo factor, riesgo o amenaza de situaciones de conflictos intrafamiliares para el bienestar de las familias y la propia comunidad. En este sentido, el Estado conjuntamente con los consejos comunales organizará y desarrollará programas de escuelas para padres y madres, especialmente dirigidos a las nuevas parejas, con el fin de promover valores de convivencia y métodos de solución de conflictos que fortalezcan la cohesión y funcionalidad de las familias. Artículo 38. Diseño y ejecución de programas. Los ministerios del poder popular con competencia en materia de desarrollo y protección social, educación, deportes, turismo, salud y economía comunal deberán diseñar y ejecutar los programas establecidos en la presente Ley, en coordinación con las gobernaciones, alcaldías y consejos comunales dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigencia.”

10 Ley de los Consejos Comunales (*G.O.* Extraordinaria N° 5.806) del 10 de abril de 2006. Artículo 6. “Atribuciones de la Asamblea de Ciudadanos y ciudadanas. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de decisión del Consejo Comunal, integrada por los habitantes de la comunidad, mayores de quince (15) años, y tiene las siguientes atribuciones:

1) Aprobar las normas de convivencia de la comunidad. 2) Aprobar los estatutos y el acta constitutiva del Consejo Comunal, la cual contendrá: nombre del Consejo Comunal; área geográfica que ocupa; número de familias que lo integran; listado de asistentes a la Asamblea (Nombre y apellido, cédula de identidad); lugar, fecha y hora de la Asamblea; acuerdos de la Asamblea; resultados de la elección de las y los voceros, y demás integrantes de los órganos del Consejo Comunal. 3) Aprobar el Plan de Desarrollo de la Comunidad. 4) Aprobar los proyectos presentados al Consejo Comunal en beneficio de la comunidad, así como la integración de los proyectos para resolver las necesidades afines con otras comunidades e instancias de gobierno, bajo la orientación sostenible y sustentable del desarrollo endógeno. 5) Ejercer la contraloría social. 6) Adoptar las decisiones esenciales de la vida comunitaria. 7) Elegir las y los integrantes de la Comisión Promotora. 8) Elegir las y los integrantes de la Comisión Electoral. 9) Elegir a voceros o voceras del órgano ejecutivo. 10) Elegir a las y los integrantes de la Unidad de Contraloría Social. 11) Elegir a las y los integrantes de la Unidad de Gestión Financiera. 12) Revocar el mandato de los voceros o voceras y demás integrantes de los órganos del Consejo Comunal, conforme con lo que establezca el Reglamento de la presente Ley. 13) Evaluar y aprobar la gestión financiera. 14) Definir y aprobar los mecanismos necesarios para el funcionamiento del Consejo Comunal. 15) Las demás establecidas en la presente Ley y su Reglamento”. Artículo 21: “Funciones del Órgano Ejecutivo. El Consejo Comunal a través de su órgano ejecutivo tendrá las siguientes funciones:

1). Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. 2) Articular con las organizaciones sociales presentes en la comunidad y promover la creación de nuevas organizaciones donde sea necesario, en defensa del interés colectivo y el desarrollo integral, sostenible y sustenta-

- h) Planificación de la producción agrícola mediante la discusión de las políticas locales, a través de las Asambleas Agrarias como espacios de planificación participativa.
- i) Control sobre la Gestión del Sistema Judicial lo incluye la participación en los procesos de selección de los funcionarios judiciales y en la definición de las políticas públicas del sector judicial, además de la vigilancia sobre el respeto de los derechos humanos por parte de dichos funcionarios. Estas funciones están contenidas en el Proyecto de Ley del Sistema Judicial ya aprobado en Primera Discusión por la Asamblea Nacional.¹¹

Como mencionamos, estas competencias deben ser coordinadas con el Poder Ejecutivo a través de una Comisión Presidencial *Ad-hoc*, además de la natural participación del Minis-

ble de las comunidades. 3) Elaborar planes de trabajo para solventar los problemas que la comunidad pueda resolver con sus propios recursos y evaluar sus resultados. 4) Organizar el voluntariado social en cada uno de los comités de trabajo. 5) Formalizar su registro ante la respectiva Comisión Presidencial del Poder Popular. 6) Organizar el Sistema de Información Comunitaria. 7) Promover la solicitud de transferencias de servicios, participación en los procesos económicos, gestión de empresas públicas y recuperación de empresas paralizadas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios. 8) Promover el ejercicio de la iniciativa legislativa y participar en los procesos de consulta en el marco del parlamentarismo social. 9) Promover el ejercicio y defensa de la soberanía e integridad territorial de la nación. 10) Elaborar el Plan de Desarrollo de la Comunidad a través del diagnóstico participativo, en el marco de la estrategia endógena. 11) Las demás funciones establecidas en el Reglamento de la presente Ley y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.”

Artículo 23: “Funciones de la Unidad de Contraloría Social. Son funciones del órgano de control:

- 1). Dar seguimiento a las actividades administrativas y de funcionamiento ordinario del Consejo Comunal en su conjunto. 2) Ejercer la coordinación en materia de contraloría social comunitaria. 3) Ejercer el control, fiscalización y vigilancia de la ejecución del plan de desarrollo comunitario. 4) Ejercer el control, fiscalización y vigilancia del proceso de consulta, planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los proyectos comunitarios. 5) Rendir cuenta pública de manera periódica, según lo disponga el Reglamento de la presente Ley.”
- 11 Artículo 33 del Proyecto de Ley del Sistema Judicial (aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional en sesión del 14 de octubre de 2008): “Los consejos comunales y las demás formas de organización y participación popular, tienen derecho a participar y, especialmente, a ejercer la contraloría social sobre la gestión del Sistema de Justicia y de todos sus componentes. A tal efecto, tienen las siguientes funciones:
1. Vigilar y exigir el cumplimiento de esta Ley, las leyes que la desarrollen y sus reglamentos con el objeto de contribuir a que los servicios del Sistema de Justicia y de todos sus componentes garanticen los derechos humanos de todas las personas. 2. Promover la información, capacitación y formación de las comunidades sobre sus derechos, garantías y deberes relacionados con el Sistema de Justicia y todos sus componentes, especialmente para garantizar su derecho a participar y a ejercer la contraloría social. 3. Velar porque el personal del Sistema de Justicia y de todos sus componentes respeten y garanticen los derechos humanos. 4. Notificar y denunciar ante las autoridades competentes los hechos que puedan constituir infracciones a esta Ley, las leyes que la desarrollen y sus reglamentos, a los fines de iniciar los procedimientos administrativos o judiciales a que hubiere lugar, así como intervenir y participar directamente en los mismos, especialmente en los sancionatorios y disciplinarios. 5. Intervenir y participar en los Consejos Consultivos de los órganos y entes del Sistema de Justicia. 6. La participación en los procesos de selección para ocupar los cargos de los órganos y entes que forman parte del Sistema de Justicia sujetos a concursos, especialmente para verificar la idoneidad moral y profesional de las personas que optan para dichos cargos. 7. Las demás establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, leyes y reglamentos”.

terio con competencia en la materia de que se trate, conforme a las normas de la Ley Orgánica de la Administración Pública. De este modo, no deja de ser toda una curiosidad que la “contraloría social”, como se puede apreciar de las precitadas competencias, más que controlar la gestión pública, pareciera colaborar exacerbadamente con ella al punto que en ocasiones pareciera subrogarse en tareas típicas de la propia Administración Pública, incluyendo las de policía administrativa. Precisamente por ello es relevante mencionar cuáles son algunos de los límites que la propia Constitución contempla los cuales resultarían aplicables a estas actividades contraloría y gestión del “pueblo organizado”. Seguidamente nos referiremos brevemente a ellas.

V. LIMITACIONES CONSTITUCIONALES DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

Hemos concluido que la actividad de los Consejos Comunales y otras formas de entidades de participación popular rebasan los límites de la contraloría de gestión pública y la racional “colaboración ocasional” de las personas de derecho privado con la administración pública.

Igualmente hemos visto cómo dentro de las áreas típicas de la actividad administrativa las competencias asignadas por prerrogativas legales a los Consejos Comunales y otras entidades privadas de participación popular, encuadran básicamente en las de desarrollo o fomento y sobre todo en las de policía. Lo anterior hace obligante plantearse el tema central de este breve estudio, es decir, en cuáles son los límites que deben necesariamente enmarcar estas actividades ejercidas por entidades privadas a los fines de evitar su abuso en detrimento de los derechos ciudadanos. Veamos cuáles a nuestro juicio, son esos los límites principales.

1. *El Principio de la Legalidad*

A no dudarlo, al estar contenidas estas competencias de contraloría, fomento y policía administrativa en textos normativos, es decir al consistir en auténticas prerrogativas conferidas legalmente a ciertas organizaciones comunitarias, el primer límite que las mismas encuentran es el contenido de las propias normas que las contemplan, ello en virtud del principio de la legalidad. En efecto, sería un enorme desatino considerar que estas entidades privadas por representar “al pueblo” están habilitadas para actuar como a bien tengan, amparadas siempre en el interés comunitario o “popular” que las mismas en principio persiguen.

Todo lo contrario, en nuestro parecer, precisamente por configurar esta especie de colaboración exacerbada una situación atípica, con mayor razón deben los beneficiarios de las competencias que la representan y dan vida, mantener su actuación exclusivamente dentro de lo expresamente previsto en las leyes que las contemplan, sin poder ir más allá. Así, aún y cuando luzca de Perogrullo es importante en este punto recordar que no pueden estas entidades comunitarias ejercer sus actividades respecto de los particulares en una posición de más amplitud y holgura que la propia administración pública con la cual supuestamente estarían colaborando coparticipando.¹²

12 Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Actualización de Lares B, Rodrigo, Ed XIII, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas UCV, 2008. p.174: “Por lo tanto el principio de legalidad tiene en la actualidad un doble significado, a saber: la sumisión de todos los actos estatales a las disposiciones emanadas de los cuerpos legislativos en forma de ley; y además, el sometimiento de todos los actos singulares, individuales y concretos, provenientes de una autoridad, a las normas generales, universales y abstractas, previamente establecidas, sean o no de origen legislativo, e inclusive provenientes de esa misma autoridad”.

La consecuencia obligada derivada de lo anterior es que cualquier actuación de los Consejos Comunales, Comités de Contraloría Social, Asambleas de Ciudadanos, Asaciones de Defensas de las Personas en los Bienes y Servicios, y cualesquiera otras entidades “populares” que no estén enmarcadas en el cuadro de competencias explícitamente conferidas por las leyes que atribuyen las mismas, estarían infectadas de ilegalidad y las mismas serían en nuestro parecer serían susceptibles de ser atacadas jurisdiccionalmente, como veremos más adelante. Incluimos en este supuesto aquellas actuaciones ejecutadas en el ejercicio de competencias o atribuciones conferidas a estas entidades privadas, por sus propios miembros en los estatutos de creación o decisiones corporativas, pero siempre en el ámbito de prerrogativas delegadas por Ley, ello precisamente por cuanto debido a su naturaleza y fines tales actuaciones estarían totalmente cubiertas por el velo excepcional que la doctrina y jurisprudencia nacional y extranjera, de manera conteste han posado sobre los actos disciplinarios, operativos o de autoridad, realizados por las personas de derecho privado en el marco de prerrogativas definidas por los ordenamientos sectoriales en el que se desempeñan.¹³

En conclusión, el principio de la legalidad y en especial el contenido de las normas que confieren sus propias competencias, representan el primer límite que las entidades comunitarias en ejercicio de su poder “popular” deben observar a favor de los derechos de otros particulares, más aún cuando se trata de actos de autoridad o de policía administrativa.

2. *Derecho a la Defensa y al Debido Proceso*

Como hemos señalado, no son pocos los textos legales de reciente data que confieren a personas de derecho privado dedicadas a la acción popular, competencias referidas a los primeros niveles de instrucción o sustanciación de procedimientos administrativos. Dentro de estas leyes destaca el Decreto-Ley de Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios la cual asigna a los Consejos Comunales por medio de los Comités de Contraloría Social, potestades investigativas y fiscalizadoras con e fin de hacer cumplir estas leyes.

Estas competencias implican no sólo inspeccionar inmuebles o instalaciones industriales o comerciales sino también el levantamiento de “Actas” contentivas de los hechos o situaciones que en criterio de los funcionarios comunales, podrían implicar violaciones a la ley.¹⁴ Dichas Actas luego son remitidas a la autoridad administrativa competente la cual podrán iniciar el procedimiento administrativo e incluso dictar medidas preventivas en virtud de los dichos contenidos en este instrumento cuya naturaleza pareciera pública, aún y cuando la entidad comunitaria es una persona de derecho privado.

Cabe destacar, en este mismos sentido, que el hecho de que los Consejos Comunales solamente puedan levantar dichas actas debiendo, indefectiblemente remitirlas a las autoridades públicas competentes para que sean éstas últimas las que formalmente inicien los procedimientos y, según el caso, dicten medidas preventivas o diferentes, revela que el grado de afectación o limitación de los derechos de los particulares, por parte de estas organizaciones

13 Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, sentencia del año 1987. Caso *Federación Venezolana de Tiro*. Citada por Augusto J. Pérez Gómez. *Ob. cit.* p 164.

14 Artículo 92 Ley de Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios: “Una vez realizada la fiscalización y verificada la infracción, se levantará un acta suscrita por al menos tres (3) de los cinco (5) miembros del Comité dejando fiel constancia de los hechos, que deberá ser remitida de inmediato al Órgano o Ente competente del Ejecutivo Nacional, a objeto de que analice el caso, y de ser procedente imponga las medidas preventivas y se inicie el procedimiento administrativo, conforme a este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.”

comunitarias es mucho menor que el que típicamente pueden tener los entes públicos clásicos y por ende, deben existir un nivel de tolerabilidad aún más bajo respecto a las actuaciones que puedan afectar a los derechos de los particulares.

En nuestro parecer, estas facultades de verdadera instrucción no pueden vulnerar el derecho a la defensa y al debido proceso de los particulares, reconocido en el artículo 49 de la Constitución, el cual, en consecuencia representa un segundo límite a las actuaciones de estas entidades comunitarias las cuales, en su actuación no podrán asumir acciones y en especial omisiones que dejen a los afectados sin su derecho a contradecir el contenido del acta, oponerse al mismo y obviamente evitar que las actuaciones materiales “*in situ*” hagan nugatorio su derecho ulterior a defenderse en un proceso justo. Debemos en este punto recordar que las normas que atribuyen estas facultades de investigación y fiscalización, en ningún caso permiten ni podrían servir de fundamento a actuaciones materiales de las entidades comunitarias, equiparables a las medidas preventivas o excepcionales asignadas por esas mismas leyes exclusivamente al Poder Ejecutivo, las cuales por cierto, también son de cuestionable constitucionalidad precisamente por implicar una afectación clara al derecho a la defensa y al debido proceso.

3. *Derecho de Propiedad*

Un tercer límite a la actuación de de los Consejos Comunales, Comités de Contraloría Social, Asambleas de Ciudadanos, Asaciones de Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, y otras entidades “populares”, lo encontramos en el respeto que éstas deben observar sobre todos los derechos fundamentales de los particulares, siendo de destacar el respeto que deben tener sobre los bienes de propiedad privada. Este punto resulta de especial relevancia toda vez que en los último tiempos se ha venido insuflando un sentimiento de menosprecio de este derecho humano constitucionalmente reconocido, al amparo de los siempre loables intereses colectivos, tema éste que ha sido abordado profusamente por la más calificada doctrina nacional y extranjera, así como en los fallos de nuestro Supremo Tribunal, bajo la premisa fundamental de que la afectación del núcleo fundamental de la propiedad, es excepcionalmente admisible únicamente cuando al actuación que lo afecte tenga soporte legal, sea necesaria, útil y proporcional a la finalidad perseguida con la afectación.¹⁵

15 Sentencia N° 372 de la Sala Político-Administrativa del 19 de junio de 1997, con ponencia de la Magistrado Dra. Hildergard Rondón de Sansó, juicio *Tiuna Tours, C.A.* Sin embargo, si bien el constituyente estableció la forma en la cual pueden limitarse los referidos derechos de rango constitucional, nada dijo sobre la extensión que ésta pudiere tener, razón por la cual ha sido labor de esta Corte Suprema de Justicia -actuando tanto en Sala Plena como en esta misma Sala- precisar cuál es el ‘contenido esencial’ de dichos derechos, a los efectos de establecer una barrera o área de protección inexpugnable aún para el propio legislador, de forma tal que la mencionada limitación legislativa no pueda transformarse en una supresión absoluta del derecho constitucional.

En efecto, la necesidad de establecer el referido ‘contenido esencial’ de los derechos constitucionales ha surgido de los distintos regímenes jurídicos que el legislador ha desarrollado en determinadas materias con el objeto de ‘ampliar’ o ‘restringir’ más o menos los mismos, según la especial naturaleza de la actividad que los particulares realicen y el interés público que la misma posea. ...Ahora bien, cuando por razones de interés público se haya establecido un régimen estricto de intervención sobre la actividad del particular, ello no es óbice para que se supriman los derechos que la Constitución ha consagrado, pues ello implicaría sostener el absurdo según el cual, el legislador puede establecer áreas aisladas del marco de aplicación de nuestra Carta Magna. Debe concluirse entonces, que si bien puede haber una zona gris en la que el legislador puede restringir o ampliar los derechos constitucionales según la característica especial de la materia a regular, que es lo que

Muchas de las competencias atribuidas por estos recientes textos legales a entidades comunales están ligadas a evitar prácticas ciertamente perversas como el acaparamiento y la usura, sobre todo en el sector de los alimentos y otros bienes y servicios de primera necesidad. Precisamente el nivel de perversidad de estas prácticas y otras de similar naturaleza, y en especial los efectos que las mismas producen sobre los sectores más vulnerables de la sociedad, han generado una propensión a la exageración al momento de identificar estas conductas y sancionarlas. No en pocas ocasiones hemos apreciado que la ausencia de conocimientos especializados para determinar e interpretar elementos claves, como los niveles de inventarios o las estructuras de costos, han llevado a efectistas acciones o medias preventivas por parte de las autoridades, las cuales a la postre terminan resultando un verdadero atropello contra los derechos del particular.

Pues bien, por más loable que sea la finalidad de la actuación de las entidades populares, incluso en el ámbito de la identificación de prácticas como el acaparamiento, las actuaciones materiales de estas entidades no pueden en ningún caso afectar el núcleo esencial del derecho de propiedad de los particulares investigados, toda vez que esa es una potestad reservada a las actuaciones oficiales de la autoridad administrativa y su ejercicio debe estar apegado a la legalidad y a la racionalidad. En el caso de la propiedad ese contenido esencial se encuentra definido en los artículos 115 de la Constitución y 545 del Código Civil, según los cuales, la propiedad implica el derecho de gozar, usar y disponer de un bien de manera exclusiva. De tal forma que ningún acto proveniente de los Consejos Comunales, Comités de Contraloría Social u otros entes de contraloría social popular, puede afectar, limitar o restringir los atributos esenciales del derecho de propiedad que son precisamente la disposición, el uso, el goce y el disfrute del bien objeto del derecho.

4. *Libertad Económica*

Todo lo antes referido en relación a la limitación que implica el derecho de propiedad para la actuación de los Consejos Comunales, Comités de Contraloría Social, y otras entidades “populares”, es aplicable totalmente al Derecho a la Libertad Económica reconocido en el artículo 112 de la Constitución.

En efecto, por muy loable que sea el interés general perseguido, mal podrían estas instancias de participación popular ejecutar sus funciones de vigilancia, control y fiscalización con un sentido tal de extralimitación que afecten incluso materialmente el derecho que tienen los particulares a dedicarse a las actividades económicas de su preferencia. Llegado este punto no podemos dejar de recordar que también parece ser un signo destiempo el “intervencionismo fáctico” por parte de agrupaciones privadas, como por ejemplo la toma de plantas industriales, maquinarias y otros activos indispensables para el desarrollo de las actividades económicas del particular afectado. A no dudar estas acciones materiales vulneran abiertamente el derecho a la libertad económica por lo que, incluso bajo la forma organizativa de Consejos Comunales u otras entidades de participación popular, no es posible que la contraloría social traspase las fronteras de la gestión pública y penetre en la esfera de la actividad privada perturbándola o menoscabándola irracionalmente.

Indiscutiblemente la libertad económica no es ni puede ser un derecho absoluto. La misma debe estar sujeta a límites racionales en beneficio del interés público. Pero esos límites, como en el ya mencionado caso del derecho de propiedad, no pueden afectar su contenido

los doctrinarios alemanes han definido como ‘halos de certeza’, siempre existirá un ‘núcleo duro’ que no podrá ser suprimido por el legislador.

esencial, menos aún si se trata de actos ejecutados por personas de derecho privado habilitadas para ejercer meras funciones de colaboración funcional con la administración pública, aún cuando, en ciertos casos, éstas puedan tener forma y fuerza de actos de autoridad. En este sentido hay que recordar que ese núcleo fundamental en el caso de la libertad económica está representado fundamentalmente por todos aquellos actos que permiten desplegar la actividad de que se trate, en el ámbito natural que ha elegido el particular en ejercicio de su derecho general a la libertad. Así el derecho a la imagen corporativa, el uso de marcas y signos distintivos, la adquisición explotación de activos, la determinación de portafolios de productos, de rutas o territorios, la consolidación de la cartera de clientes, la fijación de condiciones de comercialización incluyendo precios, el uso de fórmulas, modelos y secretos industriales, y en general todo lo que defina el corazón mismo de la actividad económica, incluyendo la aspiración a una rentabilidad razonable, no puede ser limitado sino ponderadamente, por las autoridades con competencia para ello y con apego a la ley en función de la garantía de la reserva legal. Ninguno de estos aspectos, en consecuencia, pueden ser afectados, limitados o vulnerados por las entidades privadas de participación popular, ni siquiera en ejercicio de sus funciones contraloras o fiscalizadoras.¹⁶

Terminamos este punto descatando que el artículo 299 de la Constitución, el cual define el Sistema Socioeconómico de la República, si bien consagra la justicia social y la solidaridad como principios rectores del mismo, también consagra que el Estado debe trabajar en armonía con la iniciativa privada como medio idóneo para promover el desarrollo de la economía nacional que permite elevar el nivel de vida de la población.

5. Principio de Proporcionalidad

Como una quinta limitación a las actuaciones de los Consejos Comunales y otras entidades de participación popular, encontramos el principio de proporcionalidad que debe regir las relaciones del Poder Público con los particulares. Obviamente la aplicación de este principio tiene manera general plena aplicación al quehacer de dichas entidades de acción comunitaria, en la misma medida en que está obligada a su observancia la propia administración pública con la que a veces colabora y en otras casi suplanta.¹⁷

16 Jesús María Casal H. *Los Derechos Humanos y su Protección, Estudios Sobre Derechos Humanos y Derechos Fundamentales*, Publicaciones UCAB, Caracas 2006, p. 125: La consagración de la libertad económica como derecho constitucional tiene numerosas implicaciones. Una de ella es que los poderes públicos han de procurar que las facultades comprendidas por esta libertad puedan ejercerse tan ampliamente como sea posible, de lo cual es expresión el propio artículo 112 de la Carta Magna, que impone al Estado el deber de promover la iniciativa privada. El derecho a la libertad económica admite limitaciones, como lo señala el mismo precepto constitucional, pero el punto de partida en materia de derechos constitucionales es siempre el del reconocimiento y garantía de la libertad correspondiente, la cual solo podrá ser sometida a aquellas restricciones adoptadas con base en la ley que superen la prueba de la proporcionalidad y del respeto al contenido esencial, y que se ajusten a otros principios constitucionales que puedan estar en juego”.

17 Jesús María Casal H. *Ob. Cit.* p 141: “Conviene hacer un uso adecuado del principio de proporcionalidad y de la garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales, como principales condiciones o límites materiales de las restricciones legales a los derechos constitucionales. El principio de proporcionalidad debe ser la herramienta primordial en el control de tales limitaciones, mientras que la intangibilidad del núcleo o contenido esencial del derecho es un recurso complementario, no exclusivo. En especial, es necesario observar que el principio de proporcionalidad protege el contenido general del derecho, a diferencia de la garantía última mencionada, cuyo propósito es preservar el núcleo o médula del derecho.”

En definitiva, la médula de este principio es incuestionable. Únicamente pueden ser afectados los derechos de los particulares cuando no existe más remedio y ello justo en la medida que sea necesario. Además la limitación debe ser útil para satisfacer el interés general que se invoca y finalmente debe observar una proporcionalidad entre dicho interés y el derecho que limita al particular,¹⁸ resultando igualmente aplicables los límites provenientes de los principios de razonabilidad y congruencia.

Lo antes mencionado nos lleva a una conclusión clara. Las organizaciones privadas de participación comunitaria, cuando actúan en ejercicio de sus funciones contraloras, fiscalizadoras o investigativas, deben hacerlo siempre dentro de sus competencias legales, con la menor afectación posible para el particular bajo investigación y únicamente cuando ello sea necesario estrictamente necesario para satisfacer el interés general que a tenor de los textos normativos atributivos de tales competencias, normalmente esta referido a la seguridad alimentaria o al acceso a los bienes y servicios, sobretodo los de carácter esencial o de primera necesidad. Nuevamente aquí insistimos en que por imperio de los artículos 112 y 299 de la Constitución, el Estado obligado a promover la iniciativa privada en la producción de bienes y servicios por lo cual, cualquier acto ilegal, desproporcionado, o inútil de las organizaciones comunitarias en uso de sus funciones de vigilancia, fiscalización e investigación, sería contrario a la Constitución, al igual que lo serían actos de similar naturaleza emanados de la propia administración pública.

VI. CONTROL ADMINISTRATIVO Y JURISDICCIONAL DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

Todo lo expuesto hasta ahora nos ha permitido concluir que las competencias atribuidas por los más recientes textos legales y en especial los Decretos Leyes dictados por el Presidente de la República vía habilitación legislativa, a Consejos Comunales, Comités de Contraloría Social, Asambleas de Ciudadanos, Asaciones de Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, y otras entidades de participación del “pueblo”, son de una inusual amplitud, sólo admisible en el espíritu del modelo de Estado contenido en el proyecto de Reforma Constitucional improbadado por referéndum popular el 2 de diciembre de 2008.

Igualmente, hemos podido identificar que esa amplitud trasciende la mera colaboración ocasional y se traduce en facultades no sólo de contraloría de gestión pública y desarrollo de proyectos, sino que en ocasiones se adentra en el territorio de los actos de policía administrativa configurándose así un situación de actos de personas de derecho privado ejecutando funciones típicas de la administración pública. Debido a lo anterior, estimamos que estas actuaciones de las entidades comunitarias, deben en consecuencia estar limitadas por otros

18 José María Rodríguez de Santiago. *La Ponderación de Bienes e Intereses en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid. 2000. p. 105.” El principio de proporcionalidad impone, en las relaciones entre el poder público y los ciudadanos, que los derechos de éstos solo puedan ser limitados en la medida en que ello se estrictamente imprescindible para la protección de los intereses públicos a los que sirve dicha limitación del ámbito de libre autodeterminación del individuo. En su formulación más apurada, el principio de proporcionalidad se compone de tres requisitos, escalones, mandatos parciales o subprincipios (como quiera denominarseles), que son: la idoneidad o utilidad (la medida limitadora ha de ser un medio útil o apto para la consecución del bien público que aquella tiene como fin), la necesidad (no debe existir otro medio igualmente eficaz y menos limitativo para satisfacer el mencionado fin de interés público) y ponderación –o proporcionalidad en sentido estricto- (las ventajas derivadas a favor de la protección del fin público deben compensar los perjuicios causados en el derecho que se limita).”

derechos constitucionales como la propiedad, la libertad económica, el la defensa y debido proceso, y por principios fundamentales como la legalidad y la proporcionalidad, según lo hemos expuesto antes, e incluso, cabe agregar, por los principios y consecuencias de Derecho Público atinentes a la responsabilidad patrimonial del Estado.

La pregunta obligada ahora es qué ocurre cuando una entidad de participación comunitaria rompe la barrera que le imponen tales límites, es decir, cómo se controla la legalidad y constitucionalidad de estas actuaciones que siendo privadas en su origen, muchas de ellas son típicas de la administración pública. Esta pregunta nos lleva directo al tema del control administrativo y jurisdiccional de tales actos. Veamos.

1. *Control Administrativo*

En cuanto a esta primera forma de control, debemos comenzar por señalar que el Decreto-Ley de Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, en su artículo 94 expresamente dispone que cualquier persona -y ello obviamente incluye al particular afectado por una actuación de los Comités de Contraloría Social-, podrá ejercer un “Recurso de Queja”. Ahora bien, ese recurso en modo alguno pretende atacar la validez de la actuación de funcionario sujeto de la queja, de hecho, el mismo artículo antes referido, dispone claramente que el Consejo Comunal investigará lo conducente y presentará los resultados de su investigación a al Asamblea de Ciudadanos para que ésta se pronuncie “sustituyendo a uno o varios de los integrantes del Comité”. Es decir, incluso operando tal destitución queda a salvo el acta o acto que desempeñado por el o los integrantes del Comité.

Lo anterior nos lleva a concluir que el control administrativo sobre las mencionadas competencias de las entidades de participación popular comunitaria, sería de naturaleza indirecta y desplegada por el órgano de la administración con competencia en el área de dicha actividad, por ejemplo el Instituto para la defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS), la Superintendencia o el Ministerio del ramo respectivo, según corresponda, resultando así susceptible de los recursos ordinarios en sede administrativa, los actos administrativos que se hayan dictado admitiendo o validando las actuaciones ilegales realizadas por la entidad de participación popular o comunitaria de que se trate.

En este mismo sentido, debemos recordar que el artículo 3 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, contempla el llamado Reclamo o Queja el cual, si bien no es un recurso administrativo propiamente dicho, es un medio que permite la corrección de errores u omisiones en la tramitación de un procedimiento administrativo¹⁹. Concretamente esta figura

19 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en SPA de fecha 20 octubre de 1994 Magistrado Ponente Cecilia Sosa Gómez, *Caso Asociación de jubilados del Ministerio Público*: “El reclamo no es un procedimiento administrativo cuya tramitación concluya en la producción de un acto administrativo recurrible posteriormente por el reclamante, tanto en sede administrativa como contencioso-administrativa, porque con su interposición no se busca la producción de un acto administrativo que en forma directa beneficie o afecte los derechos subjetivos, o intereses legítimos, personales y directos del reclamante. El reclamo se puede asimilar con la denuncia en materia penal en la cual el denunciante no es considerado parte del procedimiento y no es destinatario directo de las decisiones que se adopten en ese procedimiento. El procedimiento del reclamo concluye con la sanción del superior jerárquico inmediato al funcionamiento infractor o a los funcionarios infractores, es decir, puede concluir con un acto administrativo cuyo destinatario no es el reclamante sino el funcionario o los funcionarios infractores quienes serían únicos legitimados para intentar cualquier recurso contra esa medida.

permite a cualquier interesado reclamar ante el Superior Jerárquico inmediato el retardo, omisión, distorsión, en que incurran los funcionarios responsables del asunto. El reclamo o queja debe ser presentado por escrito y resuelto dentro de los 15 días siguientes sin suspender, obstaculizar o paralizar el procedimiento. Si fuere procedente el funcionario sería sancionado conforme el artículo 100 de la misma LOPA, el cual estipula una multa de entre el 5% y el 50% de la remuneración total mensual del funcionario.

Si bien entendemos que esta figura del “Reclamo” o queja ha caído en desuso, posiblemente se convierta ahora en una adecuada vía administrativa para enfrentar desmanes, exceso desatinos de quienes ejerzan mal sus competencias como funcionarios comunales. Pensemos que a los fines de este mecanismo el superior jerárquico debe ser igualmente el órgano de la administración con competencia en el área y no el Consejo Comunal o Asamblea de Ciudadanos, dado que estás siguen siendo personas de derecho privado no autorizadas para imponer la sanción administrativa antes mencionada. Igualmente debemos precisar que, evidentemente la referida multa se aplicaría sobre la remuneración que perciba la persona en virtud de su cargo comunitario y no sobre otros ingresos o salarios habidos en su actividad privada.

2. *Control Jurisdiccional*

Como acabamos de ver, el control por medio de recursos administrativos de las actuaciones de estas entidades comunitarias de derecho privado, es más bien indirecto. Sin embargo, en nuestro parecer, dadas las competencias asignadas a muchas de estas entidades y en especial a los Comités de Contraloría Social, pareciera que las mismas no pueden quedar fuera del escudo natural de protección implica para el particular el control jurisdiccional de los actos ejecutados por particular en uso de prerrogativas conferidas por un ordenamiento específico.

De esta forma, cualquier extralimitación o usurpación de funciones en que incurran los integrantes de estas entidades, configuraría una vía de hecho que en nuestro parecer debería ser susceptible de ser atacada mediante la acción de amparo constitucional conforme el artículo 5° de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Sin embargo, han sido reiterados los fallos de reciente data que no admiten solicitudes de amparo autónomas por vías de hecho, criterio con el cual estamos en total desacuerdo, de este modo habría que acudir a la peculiar vía del recurso de nulidad de la vía hecho en sede judicial, contra los actos materiales ejecutados de manera arbitraria por dichos integrantes de los entes de contraloría social comunitaria²⁰.

También puede concluir el procedimiento del reclamo, al igual que concluye una averiguación penal por denuncia, con la desestimación del reclamo por parte del funcionario que conoce del mismo cuando no lo encontrare fundado”.

20 Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional de fecha 26 de octubre de 2002. Ponente Jesús Eduardo Cabrera. Caso *Gisela Anderson*: El artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías constitucionales prescribe la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de actos administrativos, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o garantía constitucional, en casos de amparos ejercidos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, recurso que, cuando se alegue injuria constitucional, podría incoarse sin el agotamiento previo de la vía administrativa. De este modo la Constitución garantiza a los administrados, funcionarios públicos o sujetos bajo relaciones especiales, un plus de garantías que no deja dudas respecto a la potestad que tienen esos tribunales para resguardar los derechos constitucionales que resulten lesionados por actos, hechos, actuaciones, omisiones o abstenciones de la Administración Pública; potestad

Tal recurso contencioso de nulidad también resultaría precedente frente a aquellos actos formales que emitan dichas organizaciones comunitarias y que puedan llegar a calificarse como actos de autoridad, toda vez que los mismos, y cualquier situación de dañosa que en ejercicio de sus “potestades públicas” provenga de los entes referidas organizaciones comunitarias podían quedar sometidas a la jurisdicción contencioso administrativa.

Nada de lo expuesto en relación al control jurisdiccional en el ámbito constitucional o contencioso administrativo, enerva la posibilidad de acciones judiciales ordinarias, propias del campo civil o privado en contra de tales organizaciones y sus integrantes.

que según la doctrina más actualizada, se ejerce al margen de que la denuncia encuadre en los recursos tradicionales establecidos en la ley o que haya construido la jurisprudencia, pues, la tendencia es a darle trámite a este tipo de demandas en tanto subyazca un conflicto de orden administrativo que exija el examen judicial respectivo.