

POLÍTICA Y TÉCNICA JURÍDICA (ALGUNAS REFLEXIONES)

Henrique Meier

Profesor de la Universidad Metropolitana

Resumen: El artículo desarrollada la relación entre la política y la técnica jurídica, desde la idea general de las políticas públicas. En este contexto se analiza la función de la Ley dentro del pluralismo político. Finalmente, se tratan aspectos generales de la técnica e interpretación jurídica.

Palabras clave: Leyes. Políticas Públicas. Interpretación del Derecho.

Summary: The article analyzes the relationship between politics and legal techniques, from the general idea of public policies. Also, the article study the concept of the Law within the political pluralism. Finally, the article explain general aspects of the techniques for the legal interpretation of the Law.

Key words: Laws. Public Policies. Law interpretation.

Recibido: 10 de noviembre de 2014 Aceptado: 10 de noviembre de 2014

SUMARIO

- I. La política jurídica
- II. La técnica jurídica

I. LA POLÍTICA JURÍDICA

1. Idea general de políticas públicas

En la teoría del Estado y del Gobierno se entiende por políticas públicas al conjunto de lineamientos, directrices y objetivos que el Estado por medio del Gobierno nacional y de los gobiernos regionales, estatales, municipales, etc., según sea el ámbito de sus competencias de acuerdo con la forma institucional de la estructura estatal (central, descentralizado, federal) pretende desarrollar en las diferentes áreas de la iniciativa pública: defensa nacional, seguridad ciudadana, economía, educación, salud, seguridad social, vivienda y urbanismo, ambiente y ordenación del territorio, turismo, etc., conforme a las obligaciones previstas en la Constitución política y las leyes.

Esas políticas han de expresarse en una secuencia escalonada de planes, programas, proyectos, y actuaciones materiales (obras de infraestructura, servicios públicos, etc.). Sin embargo, uno de los elementos fundamentales para la realización de las políticas públicas es la sujeción de las mismas al ordenamiento jurídico del Estado, lo que plantea la necesidad de definir los objetivos, lineamiento y directrices de una política jurídica (legislativa, reglamentaria, etc.)

2. Las interrogantes fundamentales de una política jurídica

Varias son las interrogantes que ha de plantearse el autor o los autores del nuevo instrumento normativo; muy especialmente las atinentes a la causa, motivo o razón de la iniciativa normativa y a los fines que el Estado por instrumento del Derecho se propone alcanzar con esa iniciativa.

- (1) ¿Porqué razón, causa o motivo se requiere de un nuevo instrumento normativo?- Esta interrogante tiene que ver con el tema de la “necesidad normativa”, es decir,

del Derecho en su conexión con la política- ¿Se justifica una nueva ley?-

- (2) ¿Acaso con la legislación vigente no podrían realizarse los objetivos considerados como socialmente valiosos y que pretenden formalizarse en un nuevo instrumento normativo?
- (3) ¿Esos objetivos podrían traducirse normativamente con la reforma del instrumento jurídico, y no con su sustitución por otro?
- (4) ¿Es la iniciativa legislativa expresión de una verdadera y auténtica “necesidad colectiva”, de hechos de incuestionable trascendencia social; o se trataría más bien, de dar satisfacción a los intereses de una clase social, de un grupo de presión, o de la imposición de una ideología por medio de la ley?

3. Las leyes en una sociedad plural: leyes pactadas

En las sociedades democráticas actuales caracterizadas por el pluralismo de los intereses políticos, económicos y sociales de las diferentes clases sociales, grupos, organizaciones de la sociedad civil, ya no es posible concebir la ley como la expresión de la voluntad general, la expresión “pacífica” de una sociedad política coherente; sino que es la manifestación del acceso al Estado de numerosas y heterogéneas fuerzas sociales que reclaman protección mediante el Derecho que se ve sometido, en esas circunstancias, a continuas nuevas reglas e intervenciones jurídicas que extienden la presencia de la ley a sectores anteriormente abandonados.

En estas nuevas circunstancias del Estado democrático y social de Derecho, la elaboración de la ley pasa por un proceso de “negociación” o consenso entre los diferentes sectores políticos y sociales,-dentro y fuera,- del órgano parlamentario.

Las leyes “pactadas” tienden a ser contradictorias, oscuras, caóticas, dada la primacía del acuerdo político sobre la calidad técnica de las mismas. Esto plantea retos significativos a la política jurídica.

4. Los objetivos o fines de los instrumentos jurídicos

¿Cuáles son los objetivos que se proponen alcanzar con la sanción de la nueva ley, o del instrumento jurídico de que se trate?

En un Estado democrático de Derecho esos fines normativos deben reflejar los principios y valores materiales superiores plasmados en la Constitución política, desde el momento en que ésta es *“la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico”* y *“Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos “a la misma, esto es, al universo de sus preceptos y enunciados principistas”* (Artículo 7 CN).

Otras interrogantes forman parte de la política legislativa, como por ejemplo, aquella relacionada con el impacto social, económico, político y cultural de la nueva ley.

- ¿Cómo el nuevo instrumento legal puede afectar las conductas sociales?
- ¿Cuáles podrían ser las “resistencias” individuales y grupales al cumplimiento de la nueva ley?

En este tópico se requiere del auxilio de la Sociología Jurídica. La realización de estudios relativos a las posibles respuestas sociales frente al desafío normativo, las prácticas, usos y costumbres que podrían verse afectadas por la reforma legislativa¹.

1 Recuérdese, en ese sentido, la reforma del Código Civil de 1982, que equiparó los derechos del hombre y la mujer en el seno de la comunidad conyugal, enfrentando una tradición cultural “machista”, de “superioridad” masculina.

Aunque en el plano estrictamente formal la nueva ley es exigible a partir de la fecha de su promulgación y publicación o de la que ella indique en los casos de “vacatio legis”, en la realidad la ley “derogada” continúa socialmente vigente en las prácticas, usos y costumbres generados por su reiterada aplicación en el tiempo, así como en las creencias y valores que dicha normativa pudo haber creado en la conciencia colectiva de la sociedad (la cultura jurídica).

Se trata del “*horizonte de vigencia real del Derecho derogado*”, obstáculo para la aplicación del nuevo Derecho cuando este establece principios y normas contrarios al antiguo Derecho. De allí pues la necesidad política de tomar en consideración ese postulado sociológico, ya que, de lo contrario, puede caerse en una percepción ingenua de la ley como instrumento capaz de cambiar “per se” las conductas sociales.

¿Cuál es el impacto económico de la iniciativa normativa?, es decir, los costos tanto para el Estado como para la sociedad derivados de nuevas obligaciones estatales, por ejemplo, la creación de organizaciones públicas, o el establecimiento de nuevas contribuciones fiscales para los particulares y empresas?

En este neurálgico aspecto impera la más absoluta irresponsabilidad política, pues poco importa a los titulares de los órganos del poder público estatal, en particular a los parlamentarios y a los agentes y funcionarios de la rama ejecutiva o gubernamental, los efectos concretos en términos financieros y presupuestarios de la puesta en aplicación del nuevo instrumento jurídico.

El “voluntarismo legalista”² asociado al mito del poder transformador de la ley, concepto que todavía reina sin muchas

2 Al respecto, considero oportuno transcribir algunos párrafos de un artículo de mi autoría publicado en soberanía.org titulado “El Estado como fábrica de leyes”: “El «populismo jurídico» postula la función del Derecho como

agente de cambio social, político, e institucional «per se». Ese es el «mito» del poder revolucionario de la ley, conjuntamente con el del discurso mesiánico del caudillo-Presidente: la sustitución de las obras y hechos, (de lo tangible), por la magia, el hechizo de la palabra; de la realidad por la ilusión; de la verdad por la mentira; de la información veraz por la propaganda; de la gestión efectiva por la promesa, siempre la promesa; de la satisfacción razonable de las necesidades colectivas, por la permanente «administración de la esperanza»; del miserable presente por un «promisor futuro» que nunca llega, como la pesadilla del sediento al que se le aleja constantemente la fuente de agua, por más que en su ilusión onírica pareciere que está cerca. El populismo jurídico se expresa particularmente en ese «constitucionalismo de pacotilla», o la supuesta virtud de la Constitución como deshacedora de entuertos del pasado y partera de nuevos tiempos de «felicidad colectiva». La Constitución como instrumento de «refundación» de la República, el Estado y la sociedad (Preámbulo de la Constitución de 1999). ¿Cuántas? en nuestra accidentada historia republicana: ¿Veintitrés? ¿Veinticinco? Nada más lejano de la realidad, la terca realidad, que esa errática idea del poder transformador de la ley, capaz, por sí misma, de modificar las conductas sociales («Ennichanguépaz une soviet par decreto». Michel Crupier)... Esa concepción «voluntarista» explica el discurso cargado de «optimismo reformista o revolucionario» del gobernante y del legislador (hoy unida ambas funciones en el absolutismo presidencialista), cada vez que se sanciona una nueva ley, pues su sola promulgación, publicación y entrada en vigencia formal, de acuerdo con esa distorsionada «cultura jurídica», provocará, cual efecto milagroso o mágico, la solución de los males heredados del gobierno o los gobiernos anteriores. La satisfacción del deber cumplido es inculcable. Cuarenta y nueve, cincuenta, doscientas leyes y decretos-leyes en una semana, un mes, un semestre ¡Así se construye la sociedad socialista!, vale decir, el «mar de la felicidad». Lo cierto es que, prescindiendo de la ironía, única defensa posible ante esta desquiciante realidad, en el actual contexto ideológico del socialismo del siglo XXI la ley es utilizada para disfrazar y ocultar las causas de los persistentes fracasos gubernamentales y de la crónica ineficiencia de la administración pública. Y lo más insólito de ese mito legal, es que la supuesta «legislación socialista» contribuye de manera decisiva a promover ese fracaso. Y aunque en las diferentes exposiciones de motivos se aluda al «bienestar del pueblo», a la solidaridad, la justicia social, los derechos humanos, el contenido de las mismas lleva en sí, de manera indefectible, al «malestar colectivo», a la destrucción de los bienes públicos y privados (las bases materiales de la vida social, creadas a lo largo de más de 60 años de continuidad institucional), a la violación de los derechos humanos, a la injusticia social. Pero, quizás sea ese el auténtico objetivo: sumir al país en un estado de miseria y pobreza generalizada como lo ha hecho exitosamente el régimen castro-comunista en Cuba desde hace 53 años. El Derecho fabricado por el Estado por la voluntad circunstancial de un «iluminado», y reformado cuantas veces ese querer arbitrario decida: «Quid principio placit a legis haber vigoren», lo que gusta al príncipe tiene vigor de ley. El Derecho instrumento del poder impuesto a la sociedad con la pretensión de cambiarla, el mito, antes señalada, del poder revolucionario de la ley. Cultura ésta que ignora la compleja articulación de lo jurídico con los factores que dinamizan la conducta social: La economía, la historia, las

resistencias en la percepción colectiva del valor y función del Derecho en la dinámica social, política y económica, explica el “optimismo legal” de las clases dirigentes, de las elites, en las repúblicas latinoamericanas herederas del “platonismo jurídico”, “cada vez que se promulga una ley o un paquete de leyes”.

Parte de esa nefasta tradición que sustituye el “hacer concreto” por el “decir”, las realizaciones de obras y proyectos gubernamentales por el “discurso”, la retórica inflamada del líder populista de turno. Gobernar se convierte, entonces, en legislar, en normar, y el Derecho se emplea como un subterfugio ideológico para sustituir, o pretender hacerlo, la cruda y dramática realidad social por esa especie de realidad artificial, de “papel”, de unas leyes que, lejos de contribuir a la gobernabilidad de las inevitables luchas y conflictos de intereses de los diferentes actores individuales y colectivos del proceso social, profundizan esa conflictividad, pierden su naturaleza de instrumentos de mediación pacífica.

En suma, la política legislativa es mucho más que un arte instrumental, exige el empleo de “las reglas de la técnica jurídica” en la fase de elaboración del proyecto de instrumento normativo, pero también del auxilio de la Sociología Jurídica, de la Filosofía Jurídica (en particular, la Constitucional), de la Teoría General del Derecho, del Derecho comparado y de algunas disciplinas jurídicas especiales, según sea el contenido del proyecto.

Veámoslo en el esquema siguiente:

La Política Legislativa	
Aspectos lógico formales	▶ Técnica Jurídica

tradiciones, las costumbres, la ética, y que en consecuencia, desestima el impacto de las leyes en la sociedad, los costos de su aplicación, los adversos efectos sobre situaciones jurídicas legítimas previamente adquiridas”.

Aspectos relativos a los fines normativos	▶	Filosofía Jurídica (en particular, la Constitucional)
Aspectos relativos al Derecho vigente en otros sistemas jurídicos	▶	Derecho comparado
Aspectos relativos al impacto económico	▶	El análisis económico del Derecho, o la aplicación de los métodos y técnicas de conocimiento propios de la ciencia económica para medir, evaluar los costos y beneficios del nuevo Derecho

La política legislativa para los profesores españoles Gregorio Peces-Barba, Eusebio Fernández y Rafael de Asís, consiste en una disciplina jurídica autónoma denominada “Teoría de la Legislación” cuyo objeto es el estudio de los procesos legislativos de producción de normas. Según los mencionados profesores, el origen de esa “Teoría” podemos encontrarlo en los trabajos de John Austin, quien propugnó, al lado de la Jurisprudencia o ciencia descriptiva de los textos legales, la existencia de una suerte de “Ciencia de la Legislación” (?), dedicada a conocer cómo deben elaborarse las leyes.

Se trataría de una disciplina “que se encuentra a medio camino entre la Filosofía política y la Ciencia jurídica. Es, en definitiva, una ciencia normativa porque intenta suministrar criterios éticos, pragmáticos, teleológicos e incluso lógico-formales para la mejor elaboración de las leyes; pero también tiene un carácter descriptivo previo, porque le interesa saber que es lo que hacen los legisladores a la hora de crear una ley, es decir, cómo se produce la toma de decisiones legislativas. Cumple, además, una función crítica sobre los procesos de elaboración de las leyes, pero dicha labor crítica no se basa sólo en criterios éticos o morales (labor tradicionalmente asumida por la dimensión axiológica

de la Filosofía del Derecho), sino también en criterios técnicos, lógicos, pragmáticos, lingüísticos, políticos, utilitaristas y de optimización o eficiencia de las leyes”³.

II. LA TÉCNICA JURÍDICA

A la técnica jurídica se la conceptúa como el arte de la elaboración, interpretación y aplicación del Derecho.

1. La elaboración del Derecho

En particular de las “leyes” (nacionales, estatales, municipales: ordenanzas) como instrumentos normativos contenidos en documentos escritos sancionados conforme a procedimientos formales por los órganos competentes del Estado (Derecho Estatal, escrito, formal, positivo), exige la utilización de determinados principios y criterios metodológicos, es decir, de una técnica o arte instrumental.

¿Cuáles son esos criterios?

2. Criterios o reglas básicas para la elaboración de las normas jurídicas

- (i) **Las reglas para la formulación de los preceptos:** la redacción de las normas en términos lógico-formales, ese silogismo estructurado en una premisa mayor (el supuesto de hecho) y una menor (las consecuencias jurídicas); “las reglas del lenguaje jurídico” (los conceptos jurídicos fundamentales, el uso de los verbos, la sintaxis jurídica, el estilo.);

3 Peces Barba y otros, opus cit, p 135.

- (ii) **Las reglas relativas a la estructura del cuerpo documental normativo:** la ordenación formal del instrumento: títulos, capítulos, secciones, el orden de las materias: Disposiciones generales, normas de organización, normas de conducta, disposiciones transitorias, finales.;

- (iii) **Las reglas relacionadas con la sistematización de los antecedentes y fuente del nuevo instrumento legal** y que remiten necesariamente a estudios de Teoría General del Derecho, Derecho Constitucional, Derecho Comparado, historia del Derecho, Sociología jurídica, Filosofía Jurídica.

Este último punto desborda, excede, a lo que podría ser una simple técnica, pues la elaboración del Derecho no puede limitarse a unas reglas articuladas a su redacción formal. La técnica debe estar al servicio de una “política legislativa o normativa”, vale decir, de unos principios metatécnicos, punto antes abordado.

3. La interpretación y aplicación del Derecho

Parte de las reglas que conforman la técnica jurídica tienen que ver con la interpretación del Derecho a los fines de su aplicación a las situaciones concretas de la vida social. Pero, al igual que en el tema de la elaboración del Derecho, la interpretación va más allá de un conjunto de reglas o criterios instrumentales, pues toda operación intelectual destinada a establecer el significado y alcance de una ley, o de cualquier otro instrumento normativo, es inseparable de un enfoque “contextualizado” de esa parte del Derecho positivo, es decir, de sus articulación con los planos “axiológicos” (valorativos), sociológicos, históricos, político-institucionales, culturales, en suma.

Es, por esa razón, que se postula la existencia de otra disciplina jurídica: la Hermenéutica Jurídica, o la “ciencia” de la

interpretación del Derecho. Ahora bien, en materia de interpretación jurídica cabe distinguir dos sentidos, uno amplio y el otro estricto o restringido.

Para el primero, interpretar consiste en asignar significado a las expresiones del lenguaje jurídico, vale decir, precisar que es lo que dice una expresión jurídica determinada. Para el segundo, la tarea de interpretar consiste en establecer el sentido de una expresión dudosa, aclarar lo que dice esa expresión, o escoger entre significados diferentes.

¿A quién corresponde realizar la interpretación del Derecho? En este punto es necesario diferenciar la denominada interpretación “oficial”, la que realizan los órganos del Estado en la función de aplicación del Derecho, de la interpretación “doctrinal”, la que lleva a cabo cualquier operador jurídico. La interpretación “oficial” no es sólo de la competencia de los “jueces” como órganos del Poder Judicial en el ejercicio de la “Función jurisdiccional” del Estado, aunque la instancia judicial constituya la máxima expresión institucional de la “función arbitral” del Derecho.

Los jueces, no obstante formen parte del poder estatal (el Poder Judicial), se deben a la comunidad de valores, principios y normas que conforman el sistema jurídico de la sociedad. Y esto porque su función no debe limitarse a dirimir los conflictos de derechos e intereses (Derecho en sentido “subjetivo”) que se suscitan entre los particulares, y entre éstos y el Estado; en otras palabras, a “declarar” el Derecho en el caso concreto, o el Derecho en lo particular, con fundamento en ese conjunto de principios, valores y normas (preceptos sustantivos y adjetivos) del Derecho en lo general, en su dimensión o plano normativo, por tanto, genérico, abstracto e impersonal (Derecho en sentido “objetivo”).

En efecto, los jueces deben -por expresas disposiciones constitucionales- defender, proteger y tutelar las bases axio-

lógicas de la sociedad jurídicamente organizada en “Estado de Derecho y de Justicia”, de las actuaciones y omisiones de cualquier naturaleza generadas desde los órganos del Estado-poder, incluyendo los actos de los propios órganos judiciales que desnaturalizan su “función arbitral”-

La defensa, protección y tutela de esas “bases axiológicas” no es otra cosa que la protección de la “Constitución Nacional”, ya que es en ella donde se hallan formalizados los valores superiores del ordenamiento jurídico estatal, fin esencial de la actuación de los poderes públicos, esto es, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social, la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, y en general la preeminencia derechos humanos, la ética y el pluralismo político (Artículos 2 y 3 de la Constitución Nacional).

Esa función se desarrolla por obra de varios medios institucionales, y así tenemos, en primer lugar, la llamada acción de amparo en virtud de la cual *“Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos...”* (Artículo 27 CN. La institución del amparo constitucional)

De manera que es obligación institucional de los jueces, de acuerdo con las normas que rigen sus respectivas competencias, tutelar los derechos humanos lesionados o amenazados de lesión por las actuaciones y omisiones provenientes de las autoridades del Estado. En la realización de esa función tutelar o protectora los jueces no pueden excusar la pronta y eficaz decisión correspondiente, ya que según la Constitución *“el procedimiento de la acción de amparo constitucional será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad; y la autoridad judicial competente tendrá potestad, para restablecer inmediatamente la situación*

jurídica infringida o la situación que mas se asemeje a ella” (Artículo 27 CN).

Asimismo, el Artículo 334 de la Constitución consagra el “deber institucional” general de todos los jueces de la República, en el ámbito de sus competencias, *“de asegurar la integridad de esta Constitución”*. Para ello, *“en caso de incompatibilidad entre esta Constitución y una ley u otra norma jurídica”*, deberán aplicar las disposiciones constitucionales, *“correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente”* (Control difuso de la Constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos emanados de los poderes públicos del Estado).

En particular *“corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de esta Constitución o que tengan rango de ley, cuando colidan con aquella”* (Control “concentrado” de la Constitucionalidad de las leyes y demás actos dictados en ejecución directa de la Constitución o que tengan rango de ley).

En fin, el Tribunal Supremo de Justicia, órgano cúspide de la organización judicial del Estado, máximo y último intérprete de la Constitución, tiene el deber de garantizar la supremacía y efectividad de las normas constitucionales, y de velar por su uniforme interpretación y aplicación. Las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional de dicho tribunal *“sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República”* (Artículo 335 CN).

Pero, como antes se advirtió, la interpretación llamada “oficial” no es competencia exclusiva de los jueces en el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado. Las otras funciones clásicas del Estado contemporáneo, tanto la legislativa o normativa, como la ejecutiva o administrativa, cuya ejecución compete a

los órganos legislativos y administrativos, implican labores hermenéuticas.

Así, para el caso del Poder Nacional, en el procedimiento de elaboración de las leyes y demás actos con rango de ley (decretos-leyes), el Poder legislativo (Asamblea Nacional) y el Ejecutivo (Presidente de la República, en Consejo de Ministros), respectivamente, deben fundamentarse en los principios rectores y en los valores materiales superiores del ordenamiento jurídico previstos en la Constitución Nacional, fuente primera inexcusable de cualquier instrumento normativo del Estado, lo que requiere necesariamente de una actividad interpretativa pues tales principios y valores son formulaciones genéricas, enunciados con posibles diferentes y alternativos desarrollos normativos.

No se trata de contenidos rígidos, inflexibles o unívocos, aunque pueda hablarse de un núcleo esencial o sustancial, en particular en los principios que al mismo tiempo operan como derechos y garantías fundamentales. El contenido básico, esencial o invariable, es un límite inexorable negativo, es decir, permite excluir los desarrollos normativos que nieguen, contradigan ese núcleo duro.

Poco se ha escrito acerca de esta interpretación que forzosamente se lleva a cabo en los procedimientos de formación o elaboración de las normas que desarrollan en escala descendente, y de acuerdo con un orden de prelación y validez jerárquica, el ordenamiento constitucional del Estado (leyes Orgánicas y ordinarias, decretos-ley, leyes estatales, ordenanzas municipales, reglamentos). La casi nula atención prestada a este tópico de política y de técnica legislativa tiene su origen en el concepto tradicional de la interpretación, circunscrito, como se sabe, a la aplicación de la ley a los casos concretos por parte de los jueces en ejercicio de la función jurisdiccional.

Precisamente, el recurso de inconstitucionalidad es el medio procesal idóneo para impugnar por ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, las leyes, los decretos- leyes y demás actos normativos con rango de ley que se dicten contraviniendo el espíritu, propósito y razón de la norma o normas constitucionales cuya violación se alega.

Ahora bien, así como esa clásica actividad intelectual jamás podría consistir en la mecánica operación de subsunción de los hechos circunstanciales (sujetos, acción u omisión, tiempo, lugar, modo) ocurridos en la realidad, en el supuesto de hecho previsto en la norma en términos genéricos, abstractos e impersonales, para derivar por vía de consecuencia los efectos jurídicos correspondientes, también previstos en la norma aplicable al caso, tampoco la reglamentación de la Constitución y de las leyes es una tarea “ mecánica”, reducida a unas recetas de técnica jurídica.

Durante mucho tiempo ha prevalecido la errónea percepción, creada por la Escuela Exegética, de la interpretación del Derecho como un proceso eminentemente instrumental, y no creativo, simple y no complejo. El juez, en esa cultura jurídica, es un servidor de la ley previa; por tanto, debe limitarse a utilizar las técnicas o los criterios de interpretación, contemplados de manera previa en la ley para declarar el Derecho en el caso concreto.

Si en verdad esa fuere la función del juez, nada obstaría a sustituirlo por unos operadores de programas computarizados que sólo tendrían que alimentar los programas con los hechos de relevancia jurídica sucedidos en la vida social, para que el sistema informático, la inteligencia artificial o memoria de datos jurídicos, de forma automática expidiese la decisión al confrontar la información recibida con la almacenada.

La complejidad del quehacer judicial es indiscutible. Ni las normas-reglas se conforman como un silogismo simple:

supuesto de hecho preciso, delimitado, uniforme, rígido, claro y discernible y consecuencia jurídica unívoca; ni la realidad social, humana, es una secuencia de hechos caracterizados por una lógica interna, fáciles de precisar, por tanto, de contornos tempo- espaciales definidos, que el juez pueda- cual científico en su laboratorio- aislar para estudiarlos, comprenderlos, catalogarlos, clasificarlos.

El caos y la indeterminación de la vida humana, rebelde a toda pretensión de certeza científica, matemática, es un reto permanente para el mundo del Derecho. De allí la relatividad de cualquier juicio jurídico, su aproximación a una justicia que es imposible de lograr como paradigma absoluto. Esto mismo puede predicarse de la interpretación a la hora de elaborar instrumentos normativos.

Nadie tiene el monopolio de una verdad constitucional única, orientación para un legislador que reduciría su función a complementar, sin nada crear, los preceptos constitucionales. Y porque el legislador puede equivocarse al reglamentar la Constitución, es que ella misma establece los medios destinados a garantizar su protección contra las leyes y demás actos de los órganos de los poderes públicos que infrinjan sus principios, valores y normas preceptivas o normas- reglas de conducta.

Además de ese tipo de interpretación inherente a la función normativa, vamos a encontrar la que se lleva a cabo por parte de los órganos de las diferentes administraciones públicas, en la realización de la denominada "función administrativa".

En el modelo de Estado de Derecho de la Europa continental, desde sus orígenes demo-liberales (Revolución Francesa,1789), el principio de la separación de las funciones estatales (legislativa, ejecutiva y judicial) asignadas a tres poderes distintos, se complementa con el de la legalidad, en particular la legalidad administrativa, vale decir, la sujeción de las actuaciones de la

Administración Pública, organización donde recae el peso de la función administrativa, a los principios, reglas de competencia y procedimientos establecidos en la ley formal dictada por el Parlamento, órgano depositario de la voluntad general.

Tal es el concepto de la Administración como ejecutora de la ley, ya que sus diversas modalidades de actuación: las clásicas o tradicionales que se configuran en el marco del Estado Monárquico absolutista (Estado policía) y en el del Estado Liberal como son los servicios públicos o actividad prestacional y la policía administrativa o actividad de control y ordenación del ejercicio de los derechos de los particulares al orden público, y aquellas que surgen al evolucionar el Estado Liberal en un Estado Social de Derecho como son la actividad de fomento y la de tutela y protección de determinadas categorías de sujetos y de bienes jurídicos de trascendencia colectiva (protección del trabajador, del menor, de la mujer embarazado, del discapacitado, del anciano, del consumidor, de los bienes ambientales), deben realizarse con plena sujeción al ordenamiento jurídico.

En una primera etapa el sometimiento de la Administración al Derecho se identifica con la ley formal, y en una segunda, en la que nos encontramos en la actualidad, con el bloque de la legalidad en cuyo vértice se halla la Constitución, sus valores materiales, sus normas- principios y sus normas-reglas.

Ello quiere decir que los órganos de la Administración, al igual que los judiciales, disponen de potestades para aplicar la ley y el ordenamiento sublegal que rige sus actuaciones a los casos concretos. La función administrativa a semejanza de la jurisdiccional, con las diferencias sustanciales que las separan, implica administrar, resolver situaciones específicas mediante actos de efectos particulares: los actos administrativos. Siendo una organización servicial, la Administración se relaciona con los particulares al llevar a cabo la prestación de los servicios públicos.

Pero, como también es un instrumento del Estado para garantizar el interés público y el orden público; en pocas palabras, velar porque los particulares ejerzan los varios derechos individuales y satisfagan los disímiles intereses personales, grupales y corporativos, dentro de los límites señalados en el ordenamiento jurídico- administrativo, es inevitable la existencia de múltiples y disímiles relaciones entre aquella y éstos, tradicionalmente denominados "administrados".

Y como en el Estado de Derecho esas relaciones no se legitiman en el poder o poderío material del Estado, en su fuerza bruta, en la situación de sumisión o dependencia del particular conceptualizado de simple administrado, sino en el Derecho, en la existencia de normas que definen las posiciones estrictamente jurídicas de ambas partes, la Administración y el particular, nos encontramos con una suerte o especie de relaciones jurídicas: las relaciones jurídico- administrativas.

La especificidad de esas relaciones (y que diferencia al órgano administrativo del judicial) es la condición de juez y parte que asume el órgano administrativo en el proceso o procedimiento de aplicación de la ley que concluye en un acto administrativo de efectos particulares. Ese acto, al igual que la sentencia del juez, ha de ser motivado (garantía articulada al derecho constitucional de la defensa del particular), lo cual exige insoslayablemente una actividad de interpretación de las normas aplicables al caso.

Este es el origen de la Doctrina Jurídica de los organismos de la Administración Pública o Doctrina Administrativa que versa sobre los más variados tópicos del Derecho y no sólo del Derecho Administrativo en su sentido estricto. Dicha Doctrina es elaborada por los órganos que conforman la denominada Administración Consultiva de carácter jurídico, esto es, las Consultorías Jurídicas de los diferentes Despachos de la Administración Pública Nacional Central y Descentralizada, Ministerios e Institutos Autónomos, Oficinas Auxiliares de la

Presidencia de la República, de las Gobernaciones de Estado y Alcaldías Municipales, en los ámbitos de la estructura federal “sui generis” del Estado venezolano.

En el caso de la Administración Pública Nacional, la Procuraduría General de la República en su carácter de organismo que detenta la titularidad de la representación judicial de los derechos e intereses de la República, además de constituir la máxima instancia de la asesoría legal del Estado-Nación, produce una Doctrina Jurídica mediante las opiniones y dictámenes que le solicitan los órganos de la Administración activa.

De acuerdo con su Ley Orgánica, la Procuraduría integra a los diferentes consultores jurídicos de los Despachos Ejecutivos en un organismo denominado “Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública” (CAJAP). Los órganos del Poder Ciudadano, la Fiscalía General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, en la esfera de sus funciones y competencias constitucionales y conforme a sus respectivas leyes orgánicas, también producen Doctrina jurídica oficial. El Poder Legislativo por medio del servicio jurídico de la Asamblea Nacional participa igualmente en el complejo proceso de interpretación del Derecho, y por tanto en la formación de una Doctrina jurídica oficial. Lo mismo ocurre con el Poder Electoral representado en el Consejo Nacional Electoral.

Esa vastísima y copiosa Doctrina jurídica de los diferentes poderes públicos del Estado se expresa, como ya señalamos, por medio de las opiniones y dictámenes emitidos por los abogados al servicio del Estado, con ocasión a la sustanciación de casos específicos⁴.

4 Consciente estoy de que estas reflexiones carecen de importancia en el contexto del actual régimen de poder caracterizado por el desprecio al Derecho y a la Justicia, y por la utilización de las leyes, decretos-leyes, los reglamentos las sentencias de los tribunales (en particular del TSJ) y los actos administrativos con fines ideológicos para pretender legitimar la

Pero, la opinión del jurisconsulto puede recaer, asimismo, sobre tópicos genéricos del ordenamiento jurídico como una mera interpretación de una norma o de unas normas, desligada de su aplicación a una situación determinada. Doctrina usualmente sistematizada y publicada en ediciones periódicas, o accesible hoy por vía del Internet.

Esa interpretación no es vinculante para los órganos de la entidad estatal competente para decidir; sin embargo, dada la fuerza, al menos formal, del sometimiento a la Constitución y las leyes de todos los poderes del Estado, el principio de legalidad o la sujeción al Derecho, comenzando por la Constitución en su valor de “norma normarum”, obliga a seguir las orientaciones o consejos jurídicos de los abogados del Estado como una garantía, por supuesto relativa, de que la decisión estatal será conforme a Derecho. Al menos esa era la regla en el pasado democrático, en la actualidad difícilmente puede sostenerse una “doctrina jurídica”, ni siquiera supuestamente “socialista”.

La interpretación no oficial del Derecho es la que llevan a cabo los diferentes autores, los juristas y profesores que ejercen la cátedra escrita mediante textos publicados en tratados, manuales, monografías, ensayos, artículos publicados en revistas especializadas.

La Doctrina de los autores suele tener, de acuerdo con el prestigio del jurista, una enorme influencia en la interpretación judicial del Derecho que realizan los jueces, como también la que se lleva a cabo en las otras ramas del Estado. Está demás señalar la importancia de esta Doctrina en los estudio de la carrera de Derecho en las diferentes facultades y escuelas de Derecho de las universidades públicas y privadas.

violación a los valores, principios, derechos y garantías que conforman la base axiológica del modelo de Estado democrático y social de Derecho y de Justicia.

Al respecto, conviene hacer referencia al componente institucional del sistema jurídico, pues dicho sistema no se agota, pese a una extendida creencia entre los propios operadores jurídicos oficiales y no oficiales, en su componente o dimensión formal normativa: el ordenamiento jurídico. El sistema jurídico está integrado, además por los actos estatales de aplicación de ese ordenamiento: actos judiciales, administrativos y gubernamentales, así como por los actos de aplicación imputables a los particulares, tal el caso de los contratos y convenios o la creación de Derecho con fundamento en la autonomía de la voluntad.

Si los particulares poseemos capacidad para crear situaciones jurídicas aplicables únicamente a los sujetos de la relación contractual, es porque el ordenamiento jurídico reconoce y garantiza esa potestad privada, expresión de la libertad-autonomía. En definitiva, dicho sistema comprende también las prácticas sociales de relevancia jurídica y la cultura jurídica predominante en la sociedad. La valoración que la sociedad le asigna al Derecho como instancia de mediación en la resolución de los conflictos intersubjetivos.

Pero, volvamos al tópico del componente institucional. En este tópico debe quedar claro que dicho componente no se limita a las organizaciones del Estado, en particular los órganos del Poder Judicial, ya que la comunidad jurídica no estatal está conformada por las facultades y escuelas de Derecho de las diferentes universidades, la Academia de Ciencias políticas y Sociales, los colegios de abogados, las diferentes asociaciones que agrupan a juristas especialistas en determinadas ramas del Derecho, las organizaciones no gubernamentales que se dedican a luchar por la defensa de los derechos humanos.

Y en esa compleja comunidad se lleva a cabo una permanente actividad de interpretación, análisis, investigación, enseñanza y divulgación de conceptos de la ciencia jurídica que

tiene fuerte influencia en la conformación de la cultura jurídica de la sociedad.

De modo que la interpretación del Derecho no se restringe a los funcionarios judiciales y en general a los funcionarios públicos que de alguna manera intervienen en el proceso jurídico estatal: legisladores, fiscales del Ministerio público, funcionarios administrativos, es decir, a los operadores jurídicos oficiales, pues existe un proceso jurídico no estatal u oficial protagonizado por la comunidad jurídica.

Los propios abogados litigantes interpretan el Derecho cuando en sus escritos: demandas, recursos, acciones, apelaciones, informes, o en sus exposiciones orales en los estrados judiciales, abogan a favor o en contra de las posiciones jurídicas de los sujetos de la relación jurídica procesal. Por consiguiente, la interpretación no oficial va más allá de la doctrina tradicional de los autores. Lo que ocurre es que esta doctrina escrita en tratados, manuales y artículos en revistas jurídicas especializadas puede ser conocida sin mayor dificultad. No así las opiniones de la comunidad jurídica no estatal difusa en variadísimos canales de comunicación.

La interpretación del Derecho en general, como antes destacamos, contribuye a formar la cultura jurídica de una determinada sociedad, vale decir, las ideas, creencias y valoraciones que sobre el Derecho y sus funciones tiene el cuerpo social en su conjunto, factor decisivo a la hora de evaluar el grado de eficacia o cumplimiento del ordenamiento jurídico.