

ALGUNAS NOTAS SOBRE LA LEGITIMACION Y EL PROCEDIMIENTO EN LA ACCION DE INTERPRETACION

Antonio Silva Aranguren
Profesor de Derecho Administrativo

SUMARIO

I. LEGITIMACION

1. *La necesidad de vinculación de la acción con un caso concreto.*
2. *La legitimación en la Ley de Licitaciones y los problemas generados por la referencia a los casos concretos.*
3. *La legitimación en la Ley de Carrera Administrativa.*
4. *La legitimación en la Ley Orgánica del Sufragio.*
5. *Legitimación en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y la Ley Orgánica del Poder Judicial.*

II. PROCEDIMIENTO

1. *Ausencia de procedimiento legalmente establecido.*
2. *Causales de inadmisibilidad de la acción previstas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.*
3. *Algunas otras causales de inadmisibilidad.*
4. *Inadmisibilidad de la acción por existencia de recursos paralelos.*
5. *Participación de terceros en el proceso.*

CONCLUSIONES

Desde las primeras sentencias que decidieron acciones de interpretación en Venezuela, surgió la necesidad, entre otras cosas, de determinar el interés que legitimaría para intentarla y de precisar el procedimiento a seguir. A estos dos aspectos –legitimación y procedimiento– dedicaremos estas breves notas¹.

I. LEGITIMACION

1. *La necesidad de vinculación de la acción con un caso concreto:*

En todos los ordenamientos jurídicos, la legitimación para accionar judicialmente tiene especial relevancia a fin de aliviar la gran carga que ocasionaría su no exigencia y evitar asuntos que podríamos llamar

¹ Para las referencias bibliográficas, utilizaremos las abreviaturas siguientes: EJV (Editorial Jurídica Venezolana), G.O. (*Gaceta Oficial de la República de Venezuela*), G.F. (*Gaceta Forense*, Corte Suprema de Justicia, Caracas), RDP (*Revista de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas), UCV (Universidad Central de Venezuela). La mayoría de las sentencias han sido consultadas en original y las citas correspondientes se harán según el orden siguiente: fecha, número de registro (Nº), número de expediente (exp.), magistrado ponente (pon.) y, en algunos casos, el dato de la obra u obras en que se han publicado total o parcialmente. Salvo que se indique lo contrario, los fallos citados son de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

intranscendentes. En Venezuela, de conformidad con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia –en lo adelante, LOCSJ– y con la jurisprudencia, para intentar recursos de anulación contra actos administrativos de efectos particulares se requiere un interés calificado –personal, legítimo y directo– o la titularidad de un derecho subjetivo, mientras que para impugnar un acto de efectos generales queda habilitada toda persona que simplemente se vea afectada en sus intereses por él, tal como lo prevé esa misma ley. También para ejercer la acción de interpretación es necesario un interés y al respecto la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia –desde ahora, la SPA– ha asegurado que "tiene sus propios requisitos en materia de legitimación"², que de inmediato veremos.

Según nuestra jurisprudencia, el interés exigido se basa en la vinculación de la duda con un caso concreto³, por lo que la doctrina ha decidido calificarlo como legítimo, personal y directo⁴. La persona debe encontrarse en una situación –esa especial situación de hecho que caracteriza al interés legítimo– en la que se presente una incertidumbre ocasionada por la interpretación de un acto jurídico –una norma o una disposición contractual– y que permita que la decisión judicial le sea útil⁵. No puede, por ello, tratarse de un interés simple⁶

² Sentencia del 17.4.1986 (exp. 4154, pon.: R. DE SOLA; G.F., 3º et., Nº 132, Vol. I, pp. 51-63; RDP, Nº 26, 1986, pp. 145-147).

³ Por sentencia del 12.5.1992, la SPA inadmitió la solicitud de interpretación del artículo 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, presentada por un juez penal, por cuanto en ella reconocía que no guardaba "relación con caso concreto alguno", sino que sólo deseaba "obtener un declaración" sobre esa disposición (Nº 85, exp.: 7784, pon: L.H. FARIAS MATA).

⁴ BREWER-CARIAS, *Estado de Derecho y Control Judicial*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, Madrid, 1987, p. 269; "La jurisdicción contencioso-administrativa", en: *Estudios de Derecho Administrativo*, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1986, p. 180; "Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela", en: RDP, Nº 25, 1986, p. 29; *Nuevas tendencias en el contencioso administrativo en Venezuela*, EJV, Caracas, 1993, p. 123; ROMERO-MUCI, "Contribución al estudio de la acción de carencia en el contencioso-administrativo venezolano", en: *Revista de la Fundación de la Procuraduría General de la República*, Nº 4, Caracas, 1991, p. 55. Por el contrario, DUQUE CORREDOR, al salvar su voto en una decisión que negó interpretar la Ley de Licitaciones, afirmó que "en el recurso meramente interpretativo" no existe un "interés directo y personal" (sentencia del 6.12.1990, Nº 687, exp. 7555, pon.: L.H. FARIAS MATA). Sin embargo, esta última afirmación se hizo dentro de un contexto que comentaremos en el punto 2 de este capítulo.

⁵ Cfr. PÉREZ OLIVARES, "El recurso de interpretación", en: *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*, UCV, Caracas, 1979, p. 161; RONDÓN DE SANSÓ, *El sistema contencioso-administrativo de la carrera administrativa*, Ediciones Magón, Caracas, p. 324.

⁶ Según BREWER-CARIAS, "un simple interés (...) podría dar lugar a un exceso de recursos de interpretación" ("*La jurisdicción...*", cit., p. 180).

ni de una situación de carácter general⁷ ni de un caso que se haya resuelto con anterioridad⁸, aunque tampoco es indispensable "que el interesado sea víctima actual de una actividad jurídica o material que lesione sus derechos e intereses fundada en una interpretación del acto o norma", sino que bastaría con "que pueda suscitarse (...) un litigio"⁹.

Esta exigencia no es original de la jurisprudencia, sino que aparece en las propias leyes autorizatorias de la acción. Así, desde la Ley de Registro Público de 1936 se establecía la necesidad de que las dudas que se formularsen a la Corte Federal y de Casación se refiriesen a casos concretos¹⁰. En la actualidad, ello se prevé en la Ley Orgánica del Poder Judicial, la LOCSJ y la Ley de Licitaciones¹¹ e incluso puede deducirse de la Ley de Carrera Administrativa –desde ahora, la LCA–, al consagrar que la interposición del recurso no

⁷ Por tal razón, el Tribunal de la Carrera Administrativa negó una consulta planteada por el Procurador General de la República preguntando si los médicos del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales eran funcionarios públicos sometidos a la Ley de Carrera Administrativa y si podían celebrar con él convenios colectivos de trabajo (sentencia del 26.1.1977, pon.: N. APONTE DE MÉLO; QUINTANA MATOS, *Carrera Administrativa*, EJV, Caracas, 1980, pp. 579-580). El fallo contó con el voto salvado de la magistrada RONDÓN DE SANSÓ, por entender que esa ley no limita el poder del tribunal en este recurso.

⁸ Sentencia del 19.7.1966 (G.F. N° 53, 1966, pp. 28-29; BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. 1, UCV, Caracas, 1978, pp. 120-121).

⁹ Sentencia del 5.11.1981 (N° 268, pon.: J. CALCAÑO DE TEMELTAS; RDP, N° 8, 1981, p. 139). Sobre la necesidad de existencia de un conflicto, pero que no requiere estar planteado ante un órgano jurisdiccional: BREWER-CARIAS, "Aspectos generales del procedimiento contencioso-administrativo", en: *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. 1, UCV, Caracas, 1978, p. 52; BREWER-CARIAS y PÉREZ OLIVARES, "El recurso contencioso-administrativo de interpretación", en: *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 32, UCV, Caracas, 1965, pp. 118-119.

¹⁰ El artículo 13 de Ley de 1936 disponía que: "Las dudas que ocurran en cuanto a la inteligencia y aplicación de esta Ley ante casos concretos que se presenten, serán resueltas por la Corte Federal y de Casación (...)". El artículo 11 de las leyes de 1940 y 1943 estableció que: "Las dudas que ocurrieren en cuanto a la inteligencia y aplicación de esta Ley, en los casos concretos que puedan presentarse, serán resueltas por la Corte Federal y de Casación (...)". La Ley de 1978 dispone simplemente que cuando "ante la solicitud de protocolización de un documento al Registrador le surjan dudas en cuanto a la inteligencia y aplicación de esta Ley, (...) debe negar la respectiva protocolización".

¹¹ Artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: "La Corte Federal resolverá (...) las dudas que puedan presentarse en casos concretos, en cuanto a la inteligencia, alcance y aplicación de la presente Ley (...)". Artículo 194 de la LOCSJ: "La Corte en Pleno, (...) podrá resolver las dudas que puedan presentarse en casos concretos en cuanto a la inteligencia, al alcance y aplicación de la presente ley (...)". Artículo 78 de la Ley de Licitaciones: "Las dudas que puedan presentarse en casos concretos en cuanto a la inteligencia, alcance y aplicación de esta Ley, serán resueltas por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia".

impide la adopción de medidas por parte de las autoridades competentes¹². Sólo la Ley Orgánica del Sufragio –que es la quinta ley vigente que contempla el recurso– no establece nada, puesto que se limita a remitirse a la asignación genérica del artículo 42 de la LOCSJ¹³. En el supuesto de los contratos administrativos también se requiere esa especial situación de hecho, por lo que serán las partes las que normalmente tendrán legitimación para solicitar la interpretación¹⁴.

La acción de interpretación es de naturaleza mero-declarativa y sirve para eliminar –en aras de la seguridad– la incertidumbre que presentan ciertas situaciones o relaciones jurídicas, derivadas de la inteligencia de un acto. Esa duda, sumada al deseo de aclararla frente a terceros, es el legitimante del acceso a la instancia judicial, por lo que evidentemente no debe ser un asunto sin efectos prácticos para el recurrente. Así, para la SPA exigir un caso concreto sirve para evitar que el recurso "se convierta en un ejercicio académico" y sin "finalidad práctica", ya que no es "posible que se abra la posibilidad para cualquier particular de ocupar la jurisdicción en resolverle las dudas que en abstracto tuviera acerca de la interpretación de una norma". Por ello, se considera necesario demostrar "por lo menos que ante una determinada situación concreta se haya suscitado la duda por las diversas interpretaciones dadas al mismo precepto", con lo que se lograría a la vez legitimar al accionante y proporcionar "elementos para apreciar objetivamente los criterios dispares y para zanjar la real dificultad que se hubiera presentado"¹⁵ y para "apreciar objetivamente la existencia de la duda que se alegue como fundamento"¹⁶.

¹² Cfr. NAIME y DE PEDRO, *Manual de Contencioso Administrativo*, Librería La Lógica, Caracas, 1991, p. 213.

¹³ Artículo 213 de la Ley Orgánica del Sufragio: "Los partidos políticos nacionales y regionales, grupos de electores y toda persona que tenga interés en ello, podrá interponer ante la Sala Político Administrativa el Recurso de Interpretación previsto en el ordinal 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia respecto a las materias objeto de esta Ley". Artículo 42 de la LOCSJ: Corresponde a la Corte Suprema (...): (...) 24. Conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de textos legales, en los casos previstos en la Ley".

¹⁴ ROMERO-MUCI estima que "la legitimación corresponde exclusivamente a las partes en el contrato" (*ob. cit.*, p. 56). Por esta coincidencia, BREWER-CARIAS cree que esta acción "se confundiría con el contencioso de las demandas contra los entes públicos" (*Estado de Derecho...*, *cit.*, p. 269; "Los diversos...", *cit.*, p. 29; *Nuevas tendencias...*, *cit.*, p. 122).

¹⁵ Sentencia del 17.4.1986 (citada).

¹⁶ Sentencia del 27.9.1984 (exp. 4042, *G.F.*, 3ª et., N° 125, Vol. I, pp. 92-97) y del 17.4.1986 (citada). Sobre la imposibilidad de plantear asuntos imaginarios, teóricos o carentes de efectos prácticos: COUTURE, "Declaración judicial de prescripción adquisitiva", en: *Estudios de Derecho Procesal Civil*, Tomo I, 3ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1979, pp. 342-343; PÉREZ OLIVARES, *ob. cit.*, p. 161. Comenta LIEBMAN que "la falta de certeza (...) debe haberse manifestado por hechos exteriores, prácticamente

Entonces, se exige un caso que de lugar a la interpretación judicial porque se parte de la idea de que no "está entre las atribuciones de la Corte absolver consultas como cuestiones de principios"¹⁷ y que no pueden decidirse "por anticipado cuestiones de carácter general"¹⁸. Ahora bien, nuestra jurisprudencia no entiende que esa exigencia implique que ese caso quede definitivamente resuelto al disiparse la duda sobre la aplicación de la ley al mismo¹⁹. En esta forma, la SPA estima que es requerido para evitar "que se soliciten (...) interpretaciones completamente despegadas de la realidad, y producto (...) de elucubraciones puramente teóricas", pero no para resolverlo, pues ello es "tarea enteramente ajena a la desempeñada por la jurisdicción interpretatoria, y que, de asumirla, desvirtuaría (...) la naturaleza del recurso"²⁰.

Por ello, afirma que ese requerimiento "no se refiere al objeto del recurso" y "sólo sirve para determinar la legitimación del recurrente" e impedir que la acción "se convierta en un ejercicio abstracto y un sustitutivo de otros medios judiciales principales"²¹. Se ve al caso concreto como una excusa para pronunciarse sobre un aspecto dado y fijar criterio para ocasiones posteriores, por entenderse que los fallos interpretativos cuentan con efectos *erga omnes*²² y no podría solicitarse por los mismos motivos nuevo análisis. No es nuestra intención abordar ni esa limitación al contenido de la decisión ni la amplitud de sus efectos, pues nos basta dejar mencionado que la jurisprudencia vincula al caso concreto exclusivamente con la legitimación.

Debemos destacar, por último, que en dos ocasiones la SPA no sólo ha estimado como legitimante la existencia de una situación concreta, sino

importantes" (*Manual de Derecho Procesal Civil*, trad. de S. Sentís Melendo, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1980, p. 134).

¹⁷ Sentencia del 6.3.1956 (*G.F.*, 2ª et., N° 11, Vol. I, p. 70; LA ROCHE, *El control jurisdiccional de la constitucionalidad en Venezuela y Estados Unidos*, Universidad del Zulia, Maracaibo, 1972, p. 82; LA ROCHE, *La Constitución de 1961 y la custodia de su integridad en Venezuela*, en: *Estudios sobre la Constitución, Libro-Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo IV, UCV, Caracas, 1979, p. 2379).

¹⁸ Sentencia del 6.7.1950 (*G.F.*, 2º et., N° 5, Vol. I, p. 196; LA ROCHE, *El control...*, cit., pp. 82-83 y *La Constitución...*, cit., p. 2379).

¹⁹ Sentencia del 6.8.1985 (pon.: P.A. ZOPPI; *G.F.*, 3º et., N° 129, Vol. I. p. 3239).

²⁰ Sentencia del 6.12.1990 (N° 687, exp. 7555, pon.: L.H. FARIAS MATA).

²¹ Sentencia del 14.11.1991 (N° 598, exp. 8176, pon.: R. DUQUE CORREDOR; *RDP*, N° 48, 1991, p. 173).

²² La sentencia del 27.4.1951 de la Corte Federal y de Casación precisó que la exigencia del caso concreto se basa en "la necesidad de obtener una interpretación auténtica de la Ley (...) que sirva (...) para dilucidar casos similares sin tener que ocurrir de nuevo a la consulta" (*G.F.*, N° 7, pp. 219-220; SANAVIA, *Interpretación judicial de la Ley de Registro Público*, Mene Grande Oil Company, Editorial Arte, Caracas, 1971, pp. 10-11; MINISTERIO DE RELACIONES INTERIORES, *ob. cit.*, p. 149). Ello se ha reiterado en sentencia del 27.3.1990 (reseñada por la de 16.11.1995, N° 812, exp. 11.891, pon.: C. SOSA GÓMEZ).

también la presencia de "un interés general en la solución del conflicto"²³. No obstante, no ha hecho mayor énfasis en dicha exigencia y en ningún momento parece pretender erigirla en una segunda condición que se sume a la del caso concreto, y mucho menos que pueda sustituirla. En realidad, la afirmación de ese interés general ha sido más para resaltar la importancia del recurso, puesto que nada autorizaría a desechar uno si el interés es sólo particular.

2. *La legitimación en la Ley de Licitaciones y los problemas generados por la referencia a los casos concretos:*

La referencia a los casos concretos en esta ley –que, como indicamos, es común a otras– dio lugar a una división en la SPA –una sentencia con dos votos salvados– sobre el alcance de la decisión del recurso, la cual reseñaremos porque incide directamente en la legitimación para ejercerlo, pues de alguna forma se han limitado las posibilidades de acceso a la vía judicial. El supuesto era el siguiente: la empresa Petróleos de Venezuela solicitó que se determinase si ella y sus filiales estaban obligadas a regirse por dicha ley o por su normativa interna –la que habían aplicado siempre– mientras se aprobaba el reglamento presidencial que se les dirigiría especialmente y que la propia ley obligaba a dictar en un breve plazo. La SPA creyó que responder a esa interrogante implicaría resolver "*a priori* (...) un caso concreto", del que "podría llegar a conocer posteriormente (...) sólo con motivo de la eventual impugnación del acto" por el cual se aplicase "la normativa que hubieren considerado pertinente". Aseguró que si lo hiciera se sustituiría "el sentenciador (...), anticipada e indebidamente, a la recurrente (...) en la realización de una tarea administrativa de ejecución de la norma", pues si bien se requiere "la interpretación previa de dicha normativa", debe hacerla "la propia Empresa solicitante" y no el juez²⁴.

En los dos votos salvados se consideró que la exigencia del caso concreto constituye una autorización para que la SPA se pronuncie acerca de aspectos como los de la solicitud de Petróleos de Venezuela. Sobre lo que nos interesa ahora –la legitimación– se lee en uno de ellos²⁵ que el recurrente no estaba intentado delegar en el juez su función de interpretar la Ley de Licitaciones para aplicarla en el caso concreto, sino que es ella "la que lo permite". Reconoce que "es verdad que cualquier ente de la Administración" para "adoptar una decisión debe previamente interpretar la ley", pero también que "cuando es ésta misma la que lo faculta para que antes de dictar su determinación, ante una duda en la aplicación de una norma jurídica, a un caso

²³ Sentencias del 17.4.1986 (citada) y 16.11.1995, N° 812, exp. 11.891, pon.: C. SOSA GÓMEZ).

²⁴ Sentencia del 6.12.1990 (citada).

²⁵ Voto salvado del magistrado R. DUQUE CORREDOR.

concreto, solicite (...) una decisión que la resuelva, más que eludir una responsabilidad y una obligación está ejerciendo un verdadero derecho". Por tanto, la SPA no estaría "invadiendo competencias de la Administración", sino que actuaría en "el ejercicio normal de su función jurisdiccional", pues "el interesado a través de una verdadera acción busca una sentencia que dirima o resuelva una controversia por la duda acerca de la existencia o la inexistencia de un derecho o una relación (...), en un caso concreto, sin que por ello los órganos de la jurisdicción común (...) se estén extralimitando".

Según el magistrado disidente, "es clara" la diferencia entre los artículos 78 de la Ley de Licitaciones y 42 de la LOCSJ, pues en este último no se atribuye "competencia para resolver dudas en casos concretos, es decir, para dirimirlas, sino únicamente para resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales", mientras que en el primero se "consagra una verdadera acción mero declarativa o de declaración de certeza, antes que un simple recurso de interpretación (...) y la sentencia estimatoria (...) tiene efectos dirimientes para los casos en donde se presente la duda, mediante una declaración jurisdiccional acerca de la inteligencia, alcance y aplicación de la ley a esos casos concretos". Destaca que la SPA no consideró a la acción propuesta "como de naturaleza simplemente objetiva o interpretativa, limitada sólo a precisar el alcance de un texto legal (...), sino más bien de carácter subjetivo, es decir, que busca la satisfacción de un interés particular", porque el procedimiento aplicado "se basa en la satisfacción de un interés directo y personal, que ciertamente en el recurso meramente interpretativo no existe"²⁶.

Como se notará, el criterio sentado en este fallo –que no sería aplicable sólo a la Ley de Licitaciones, sino al resto– limita el contenido del pronunciamiento judicial y a la vez restringe, como indicamos, las posibilidades de acceso a la instancia judicial. En esta forma, no podría recurrirse, aunque se tenga interés derivado de un caso concreto, si la pretensión del actor obliga al juez a formular unas declaraciones que le aten eventualmente en casos futuros en los que se aplique la disposición cuya interpretación se solicitó. En nuestra opinión, este parecer de la SPA carece de justificación y en ello coincidimos plenamente con el voto salvado reseñado. No debería dejarse de lado que este tipo de recursos tiene precisamente por finalidad disipar una incertidumbre originada por una norma cuando alguien la va a aplicar o a alguien va a ser aplicada y en ese momento la persona a la que se le plantea la duda está legitimada para pedir al tribunal que la resuelva porque la ley así lo permite.

²⁶ Debe advertirse, no obstante, que en ese caso no se aplicó el procedimiento de los juicios de anulación de los actos administrativos de efectos particulares –como se afirma en el voto salvado–, sino que se estimó pertinente el de la anulación de actos generales.

En lo que no estamos de acuerdo con el voto salvado es en que ello sea así porque no se trata de un recurso de interpretación, sino de una acción declarativa, ya que si fuera de esa forma tampoco lo serían los previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el artículo 194 de la LOCSJ, por existir también en ellos referencia a casos concretos, ni el de la LCA, pues esa exigencia se desprende de la formulación de la misma al establecerse que la interposición del recurso no impide la adopción de medidas por parte de las autoridades competentes. Incluso la Ley de Registro Público, como vimos, requería el caso concreto y sólo la Ley Orgánica del Sufragio no lo menciona, pero sí establece, como veremos en su oportunidad, que debe existir un interés. Debe recordarse que la previsión del numeral 24 del artículo 42 de la LOCSJ únicamente es la atribución de competencia a favor de la SPA para conocer de las acciones interpretativas que prevean leyes especiales. Por tanto, no debe buscarse sólo en él las características del recurso, sino en las disposiciones concretas que autorizan a ejercerlo respecto de leyes determinadas²⁷. En realidad, todos estos supuestos constituyen recursos de interpretación y los fallos que los estiman son de naturaleza declarativa, pues en ellos se dilucida el alcance de una disposición frente a un caso concreto.

3. *La legitimación en la Ley de Carrera Administrativa:*

En un primer momento se admitió la legitimación de los funcionarios sometidos a la LCA, los aspirantes a serlo y la Administración Pública²⁸, pero posteriormente el Tribunal de la Carrera Administrativa –en lo adelante, TCA– negó esa posibilidad a esta última por varias razones²⁹: a) como esa ley dispone que el recurso no debe paralizar "ninguna medida que las autoridades competentes puedan ordenar", es que se "le atribuye el carácter de legitimado activo sólo al funcionario"; b) como debe tramitarse por el procedimiento del "recurso (...) de impugnación o de condena, en el cual el único legitimado es el funcionario público o aspirante a ingresar a la carrera", sólo corresponde "al Procurador, como representante de los intereses de la República, contestar[lo] (...) y asesorar a la Administración"; c) como se confirió a los funcionarios, por su posición subordinada, para que se les declarara un derecho sin tener que

²⁷ Sobre este aspecto, RODRÍGUEZ GARCÍA se pregunta si las leyes que autorizan el recurso pueden variar lo que establece el artículo 42 de la LOCSJ ("Medios de impugnación", en: *Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela*, Tomo III, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 1993, p. 148).

²⁸ En sentencia del 31.3.1975, el TCA señaló que el "recurso de interpretación es un medio puesto al alcance de todos los interesados", a "cualquiera de los sujetos sometidos" a la ley y su reglamento, "esto es, tanto la Administración como los funcionarios o aspirantes" (pon.: H. RONDÓN DE SANSÓ; QUINTANA MATOS, *ob. cit.*, p. 578).

²⁹ Todas las referencias al criterio del TCA, en esta sección, las hemos extraído de la sentencia del 26.1.1977 (citada).

ejercer "acciones con carácter compulsivo, de condena, cuando el problema de aplicación de la Ley no conlleve la ruptura definitiva de su relación con la Administración, (...) la Administración tiene su posición lógica y tradicional (...) es decir, el legitimado pasivo de la relación procesal"; y d) como el recurso es mero declarativo –y como tal presenta la dificultad de determinar el "interés para justificar su proposición" y "la persona que debe ser llamada a juicio como demandado"–, sólo "puede servir a su finalidad de crear la certeza jurídica" si la sentencia es "apta para formar la cosa juzgada", por lo que debe proponerse frente a "aquella persona respecto de la cual es necesario que se forme" –la Administración– y la incertidumbre "pueda considerarse eliminada".

La limitación creada por el TCA la compartió la SPA, para la cual sólo puede recurrir "cualquier funcionario o aspirante a ingresar a la Carrera Administrativa cuyos derechos o situación jurídica subjetiva puedan verse afectados por la interpretación contraria que sobre ellos sustente la Administración". Afirma que para su procedencia se requiere "que el derecho del interesado se vea negado por la persona o entidad obligada a respetarlo y que esa negativa se haga con fundamento en la interpretación que éstas tienen acerca del acto o norma relativos a dicho derecho o situación"³⁰.

En nuestro criterio, no existe motivo para negar la legitimación de la Administración, pues está claro que ella también puede ser titular de un interés³¹. No entendemos la razón por la cual debe concluirse que si la LCA establece que el recurso no paraliza "ninguna medida que las autoridades competentes puedan ordenar", significa que se atribuye "el carácter de legitimado activo sólo al funcionario". Tampoco creemos que aplicar –cuando se hacía así, según veremos– el trámite del "recurso contencioso de impugnación o de condena" implique que "el único legitimado es el funcionario público o aspirante a ingresar a la carrera" y que sólo corresponda "al Procurador (...) contestar el recurso y asesorar a la Administración". Ello olvida que los procedimientos se deben aplicar realizando las adaptaciones que los casos requieran o, como se suele decir, *mutatis mutandi*. Por otra parte, sostener que el recurso sólo ha sido conferido a los funcionarios para hacerles declarar un derecho y evitar que ejerzan en el futuro acciones de condena, es un argumento que limita el acceso a la instancia judicial sin justificación y deja de lado que la Administración también debe estar interesada en evitar

³⁰ Sentencia del 5.11.1981 (citada).

³¹ Afirman la admisibilidad del recurso intentado por la Administración: BREWER-CARIAS, *Estado de Derecho...*, cit., p. 269; "Los diversos...", cit., p. 29; *Nuevas tendencias...*, cit., p. 123; MIZRACHI COHEN y PARRA PÉREZ, "Naturaleza, régimen jurídico y efectos del recurso de interpretación previsto en la Ley de Carrera Administrativa", en: *Libro homenaje a la memoria de Joaquín Sánchez-Covisa*, UCV, Caracas, 1975, p. 569; PÉREZ OLIVARES, *ob. cit.*, pp. 158 y 161.

acudir a la vía jurisdiccional. Además, es verdad que la sentencia declarativa debe servir para crear certeza jurídica y que ella debe formularse principalmente –no únicamente– respecto de la persona que ha causado la incertidumbre, pero tal aserto no tiene porqué conducir a la restricción del TCA y la SPA, porque la Administración puede perfectamente desear disipar la situación de duda ante pretensiones de funcionarios o aspirantes que ella considere incorrectas.

4. *La legitimación en la Ley Orgánica del Sufragio:*

Esta ley ha concedido legitimación para intentar la acción de interpretación a los "partidos políticos nacionales y regionales, grupos de electores y toda persona que tenga interés en ello". El interés de los partidos políticos y grupos de electores es presupuesto, porque sus actividades están totalmente inmersas dentro del ámbito de regulación de ese texto y la interposición del recurso les es, entonces, de gran utilidad. En cambio, el exigido para legitimar a los particulares no lo califica la ley, como tampoco lo hace en lo relativo a la acción de nulidad³², pero se trata evidentemente del mismo interés legítimo derivado del caso concreto a que hemos hecho referencia repetidamente.

Por otra parte, si bien la SPA reconoció que el Consejo Supremo Electoral tiene expresamente reconocida la facultad para interpretar las normas de la Ley Orgánica del Sufragio³³ y que no aparece en la enumeración indicada precedentemente, estimó que debía aceptarse su legitimación, debido a la amplitud de la ley al permitir que toda persona que tenga interés en el asunto puede intentar el recurso³⁴. Este criterio nos parece errado, ya que efectivamente ese órgano puede fijar la interpretación sin necesidad de recurrir

³² Según el artículo 212 de esa ley: "Los partidos políticos nacionales y regionales, grupos de electores y toda persona que tenga interés, podrán interponer el Recurso de Nulidad Electoral contra los actos de los organismos electorales de la República relacionados debidamente con un procedimiento comicial".

³³ Art. 43, núm. 17, de la Ley Orgánica del Sufragio: "El Consejo Supremo Electoral tendrá las siguientes atribuciones: (...) Evacuar las consultas que se le sometan sobre la interpretación y aplicación de esta Ley, y resolver los casos no previstos en ella".

³⁴ Sentencia 17.5.1995 (Nº 339, exp.: 11.606, pon.: C. SOSA GÓMEZ).

judicialmente –aunque esa facultad haya sido criticada³⁵– y sus decisiones al respecto pueden ser objeto de una acción de nulidad ante la SPA³⁶.

5. *Legitimación en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y la Ley Orgánica del Poder Judicial:*

Aparte de la posibilidad de que la Corte Suprema de Justicia en Pleno actúe de oficio, la LOCSJ sólo legitima al Fiscal General de la República para solicitar la resolución de "las dudas que puedan presentarse en casos concretos" en cuanto a su "inteligencia, al alcance y aplicación". Asimismo, únicamente el Ejecutivo Nacional, el Ministerio Público o funcionarios judiciales pueden ejercer el recurso previsto por el artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para resolver "por medio de Acuerdos que tendrán fuerza obligatoria" las dudas que puedan presentarse sobre "su inteligencia, alcance y aplicación".

Con base en esta última disposición y luego de afirmar que la acción es ejercitable respecto de leyes vinculadas a las autorizatorias, se han interpretado el Código de Justicia Militar y la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, a solicitud del Presidente de la República y del Ministro de la Defensa³⁷. Debe destacarse, sin embargo, que en ambos casos se hizo énfasis en calificar a esos órganos como funcionarios judiciales de acuerdo con el referido código y en el supuesto concreto del Ministro se especificó que poseía "la investidura de funcionario judicial exigida". Ahora bien, en realidad la Ley Orgánica del Poder Judicial permite, como indicamos, que el Ejecutivo Nacional –Presidente, ministros– hagan la petición de interpretación, por lo que no resulta cierto que se exija la calidad de funcionario judicial y pudo haberse resuelto el planteamiento sin necesidad de recurrir a tales afirmaciones.

³⁵ PEÑA SOLIS estima que "es poco ortodoxo, por decir lo menos", que se "asigne a un órgano típicamente administrativo una especie de función interpretativa". Cree que si bien esa facultad "pudo tener su origen en el poco desarrollo que tenía nuestro Derecho Público, (...) actualmente esa justificación carece de todo sentido". Afirma que esta facultad "debe perder importancia" al haberse previsto una acción judicial de interpretación (*Los recursos contencioso-electorales en Venezuela*, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1994, pp. 374-375).

³⁶ Ver parágrafo único del artículo 43 de esa ley. Debe destacarse que los dictámenes del Consejo Supremo Electoral interpretando la ley mencionada se han convertido en resoluciones de carácter normativo (PEÑA SOLIS, *ob. cit.*, p. 377).

³⁷ Ver sentencias del 16.5.1995 (N° 338, exp. 11.663, pon.: C. SOSA GÓMEZ) y del 15.6.1995 (N° 452, exp.: 11.738, pon.: J. CALCAÑO DE TEMELTAS).

II. PROCEDIMIENTO

1. Ausencia de procedimiento legalmente establecido:

Los aspectos procedimentales son siempre de gran importancia, debido a que el ordenamiento jurídico no se limita a reconocer en forma abstracta derechos ni a imponer deberes, sino que debe prever los medios para hacerlos valer, los cuales requieren normalmente el cumplimiento de una serie de formalidades y trámites. No obstante, no puede contemplarse en la legislación el detalle de cada vía procesal, sino sólo las más importantes y frecuentes y éstas se convierten en orientación para los casos de ausencia de regulación. Por ello, el artículo 102 de la LOCSJ ha establecido la posibilidad de que se aplique el procedimiento que se juzgue más conveniente en tales supuestos, que es precisamente el del recurso de interpretación³⁸.

Respecto de la LCA, el TCA destacó esa ausencia, pero para resolverla optó por dos vías diferentes. En ocasiones entendió que "las normas reguladoras del proceso contencioso administrativo con el cual se deciden las querellas o reclamaciones contra la Administración" son "incompatibles con la naturaleza" del recurso de interpretación, porque éste no es de carácter contencioso. Por tal diferencia, estimó inaplicable como requisito de admisibilidad el agotamiento de la vía de conciliación ante las Juntas de Avenimiento³⁹, aunque el artículo 15 de esa ley disponga que esa gestión es obligatoria antes de intentar cualquier acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa⁴⁰. Según ese tribunal, al ser un "procedimiento de jurisdicción voluntaria, se puede agotar con el escrito del interesado, el aporte de los elementos de juicio a los fines de la sustanciación y el pronunciamiento del Juez"⁴¹. Sin embargo, en otras oportunidades sí consideró que el procedimiento a seguir debía ser "el establecido por la Ley para el recurso contencioso de impugnación o de condena" y ello le llevó a concluir—como ya hemos indicado— que sólo podían recurrir los funcionarios públicos o aspirantes a serlo⁴².

³⁸ Su texto es el siguiente: "Cuando ni en esta Ley, ni en los códigos y otras leyes nacionales se prevea un procedimiento especial a seguir, la Corte podrá aplicar el que juzgue más conveniente, de acuerdo con la naturaleza del caso".

³⁹ Sentencia del 31.3.1975 (citada).

⁴⁰ Con base en ese artículo, MIZRACHI COHEN y PARRA PÉREZ se pronuncian a favor del agotamiento de la gestión conciliatoria ante las Juntas de Avenimiento para el caso de la interpretación de la LCA (*ob. cit.*, p. 570).

⁴¹ Sentencia del 31.3.1975 (citada).

⁴² Ver, por ejemplo, sentencia del 26.1.1977 (citada). Según RONDÓN DE SANSÓ, el TCA "siguió en líneas generales el (procedimiento) establecido para la querella, (...) salvo en lo referente a la notificación del Procurador General de la República" ("Competencia para conocer del recurso de interpretación de la Ley de Carrera Administrativa", en: *RDP*, N° 20, 1984, p. 216).

Ante la falta de regulación, la SPA ha afirmado la pertinencia del procedimiento del recurso de anulación de actos de efectos generales, aunque en casos recientes ha aplicado uno prácticamente carente de fases. El que no ha aceptado es el de la acción de nulidad de actos administrativos de efectos particulares. Así, aunque esa Sala admite que a partir de una acción de interpretación pudiera "entablarse una controversia" sobre hechos y que ello pudiera hacer pensar que el proceso en cuestión "es el más idóneo", asegura que debe seguirse el de los efectos generales porque si fuese necesario éste también tiene "un lapso probatorio suficientemente amplio"⁴³. En nuestra opinión, efectivamente el proceso frente a actos particulares no luce pertinente, pues está diseñado para dilucidar la legalidad o no de una decisión que afecta intereses personales, por lo que contiene una serie de fases que no parecen acordes con el juicio de interpretación.

Además de lo anterior, la SPA también ha sostenido que en este recurso "no puede haber verdaderas partes", por lo que "el derecho de defensa no exige el cumplimiento de acto procesal preparatorio alguno"⁴⁴. Por ello, en ocasiones ha declarado el asunto como de mero derecho —y por consiguiente sin pruebas— o de tramitación urgente y ha prescindido de notificación, cartel, relación formal de la causa e informes. Tal proceder tiene sentido, pues es discutible la necesidad de abrir a pruebas y emplazar a terceros mediante cartel, al no colaborar a la resolución del caso. Sólo algunos actos serían inevitables, como la notificación al Procurador General de la República, si en la interpretación de la norma la República pudiera tener interés patrimonial, pues ello se exige en cualquier procedimiento, esté o no establecido en la ley⁴⁵. Aparte de esa notificación, en algunas oportunidades se han realizado otras, como por ejemplo al Fiscal General de la República o al organismo administrativo interesado en la aplicación de la norma objeto de la acción, a fin de presentar alegatos dentro de un plazo⁴⁶.

Debe destacarse que ante ausencia de regulación, el procedimiento a seguir no debe ser necesariamente uno ya establecido en la ley, sino que puede ser diseñado especialmente para la tramitación del asunto de que se trate, pues

⁴³ Auto del 18.10.1990 (N° 548, exp. 7555, pon.: L.H. FARIAS MATA; RDP, N° 44, 1990, p. 198). BREWER-CARIAS se ha pronunciado a favor de la aplicación de este procedimiento (*Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo II, 2° ed., EJV, Universidad Católica del Táchira, Caracas, San Cristóbal, 1985, p. 677; "La jurisdicción...", *cit.*, p. 212).

⁴⁴ Auto del 18.10.1990 (citado).

⁴⁵ El artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece: "Los funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República (...)".

⁴⁶ Por ejemplo, sentencia de 31.10.1985 (pon.: P.A. ZOPPI; G.F., 3° et., N° 130, Vol. I, pp. 269-277).

el artículo 102 de la LOCSJ permite que el tribunal recurra al que juzgue más conveniente de acuerdo con la naturaleza del caso⁴⁷. Aunque existe siempre la posibilidad de eliminar o reducir lapsos por declaratoria de mero derecho o urgencia, si debe recurrirse a ello por vía general es porque son inadecuados los procedimientos que prevén un número bastante grande de fases. Quizás por ello, recientemente se ha seguido un procedimiento simple, con mínimas exigencias, derivado de la naturaleza misma de la pretensión deducida: fijar sólo la inteligencia de determinado acto. Así, cuando se realiza la narración de los actos procesales llevados a cabo, la mayor parte de las sentencias sólo mencionan la designación de ponente, sin que se especifique tan siquiera que se notificó al Procurador General de la República. Para el caso de las acciones interpretativas de contratos, debido a su falta de experiencia, no puede afirmarse el procedimiento que se seguiría aunque en doctrina existe la inclinación hacia el de las demandas contra los entes públicos, puesto que en Francia se ha recurrido al de la plena jurisdicción⁴⁸.

2. Causales de inadmisibilidad de la acción previstas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

Partiendo de la base de que el "recurso de interpretación está regulado en forma precisa por nuestro ordenamiento jurídico positivo", la SPA ha sostenido que es necesario cumplir "todos los supuestos de procedencia fijados (...) para que este medio procesal pueda válidamente surtir el efecto perseguido, cual es el pronunciamiento del órgano jurisdiccional competente fijando el alcance e inteligencia de un texto legal determinado"⁴⁹. Aunque creemos exagerado afirmar esa precisa regulación, sí es cierto que independientemente del procedimiento empleado, a este recurso pueden aplicársele, haciendo las adaptaciones del caso, algunas de las causales de inadmisibilidad que se prevén para las solicitudes ante la Corte Suprema de Justicia. La LOCSJ establece las siguientes: la prohibición o exclusión legal;

⁴⁷ FARIAS MATA reconoce esa posibilidad, pero recién dictada la LOCSJ aseguró que la aplicación del artículo 102 se orientaría hacia los procedimientos previstos en ella "o en códigos y leyes especiales" y que se recurriría "como supletorias" a "las normas del procedimiento civil, a cuya cabeza se aparece el juicio ordinario", a fin de que "la discrecionalidad (...) para escoger el procedimiento más conveniente aplicable al caso queda enmarcada por la limitación de las regulaciones procesales expresamente previstas por la Ley y por el procedimiento civil ordinario, con lo cual se atenúa todo riesgo de arbitrariedad" ("Los procedimientos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia", en: *El control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, UCV, Caracas, 1979, pp. 208-209).

⁴⁸ Al respecto, BREWER-CARIAS y PÉREZ OLIVARES, *ob. cit.*, p. 126; PÉREZ OLIVARES, *ob. cit.*, p. 165.

⁴⁹ Sentencias del 14.3.1988 (N° 98, exp. 1060, pon.: L.H. FARIAS MATA) y 6.4.1995 (N° 287, exp. 11.291, pon.: H. RONDÓN DE SANSÓ).

la incompetencia; la caducidad evidente del recurso; la indebida acumulación; la falta de presentación de los documentos indispensables para verificar la admisibilidad de la acción y el incumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República; la inclusión en el escrito de conceptos ofensivos, irrespetuosos o de términos ininteligibles o contradictorios; y la falta de representación del actor. A continuación veremos cuales serían aplicables.

A. *Prohibición o exclusión legal:*

Esta causal tendría que ser analizada a la inversa⁵⁰: la no consagración se entendería como una exclusión, puesto que el ordinal 24 del artículo 42 de la LOCSJ establece que el recurso procede sólo en los casos previstos en la ley. Así, no se trata de que la ley lo excluya expresamente, sino que la falta de previsión se convierte en una negativa tácita, por lo que sabemos que actualmente son interpretables únicamente las cinco leyes que lo contemplan: LCA, LOCSJ, Ley de Licitaciones, Ley Orgánica del Poder Judicial y Ley Orgánica del Sufragio⁵¹.

B. *Incompetencia:*

Como sólo es competente para conocer de esta acción la Corte Suprema de Justicia –en Sala Plena en el caso de la LOCSJ, o en SPA en el resto–, cualquiera que se formule ante un órgano distinto sería inadmisibile. Antes determinarse que esa Corte acaparaba la competencia a partir de la entrada en vigencia de la LOCSJ, se entendía que el TCA conocía de la acción prevista en la LCA, por ser el órgano especializado en la materia para juzgar las causas que se originaran por la aplicación de la referida ley, debido a que ella no especificaba tribunal alguno, sino que atribuía el conocimiento de la acción a la jurisdicción contencioso-administrativa⁵². Ese criterio se sostuvo

⁵⁰ Cfr. HIRSCH, *El recurso de interpretación de los textos legales*, Universidad Santa María, Caracas, 1990, p. 22.

⁵¹ PÉREZ OLIVARES estima que si bien no es posible que una ley excluya el recurso de anulación o el "llamado recurso de Plena Jurisdicción", sí pudiera "excluir el Recurso de Interpretación", puesto "que no está expresamente establecido (...) en el Art. 206 de la Constitución" (*ob. cit.*, p. 162). En esta forma, admite el recurso ante ausencia de norma que lo consagre, con lo que la norma permisiva sería innecesaria, siendo, en cambio, sólo posible su exclusión en casos expresos.

⁵² En la exposición de motivos de la ley se había indicado que el recurso de interpretación es el medio para que los tribunales de carrera –pues podían ser varios– pudieran orientar a la Administración y a los funcionarios sometidos a ella, sobre el alcance de sus disposiciones, así como de las reglamentarias que se dictaren posteriormente (RONDÓN DE SANSÓ, "Competencia...", *cit.*, pp. 215-218).

reiteradamente⁵³, aunque no era compartido por la Procuraduría General de la República y en varias ocasiones en las que el TCA negó la apelación de fallos interpretativos, recurrió de hecho ante la SPA afirmando no sólo el derecho a la revisión judicial de las sentencias, sino también la incompetencia de dicho tribunal. Esto último, sin embargo, ni siquiera lo analizó por la SPA, la cual se limitó a admitir la posibilidad de apelación, con lo que obviamente reconocía la competencia del TCA⁵⁴.

La LOCSJ asignó a la SPA el "recurso de interpretación" y "las consultas que se formulen acerca del alcance e inteligencia de textos legales"⁵⁵. Las previsiones de la Ley de Registro Público y la Ley Orgánica del Poder Judicial, consagrando el recurso a favor de la Corte Federal, ya se entendían referidas a ella al ser su sustituta. Restaba dilucidar la competencia del TCA, porque había sido determinada por la remisión a la jurisdicción contencioso-administrativa y no por una atribución concreta en la ley. Con motivo de la solicitud de interpretación del artículo 51 de la LCA se decidió sobre el particular⁵⁶. La SPA estimó que por el silencio de la LCA, por "la naturaleza de la materia", "y mientras no se hubiese dictado una norma legal que resolviera la situación", era inobjetable "que los Jueces en el deber de decidir, buscaran la solución mediante sutiles interpretaciones de los textos existentes", y que se hubiera entendido que el competente era el TCA. No obstante, a raíz de la LOCSJ debía desecharse esa tesis porque es "natural que en cuestión tan delicada", se otorgue "en exclusividad la competencia a la Corte Suprema, ya que uno de sus deberes fundamentales es preservar la uniformidad de la interpretación de las leyes"⁵⁷. Este criterio ha sido

⁵³ Ver algunos de estos fallos en: QUINTANA MATOS, *ob. cit.*, pp. 578-582.

⁵⁴ Sentencia del 10.5.1973 (*G.O.* N° 1613 Extr. del 26.9.1973, pp. 38-39; QUINTANA MATOS, *ob. cit.*, p. 578; BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia..., cit.*, Tomo V, Vol. 1, p. 166) y del 21.5.1973 (*G.O.* N° 1607 Extr. del 21.8.1973, p. 47; BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia..., cit.*, Tomo V, Vol. 1, pp. 166-167).

⁵⁵ Como excepción, la interpretación de la propia LOCSJ la hace la Corte en Pleno.

⁵⁶ La acción fue intentada originalmente ante el TCA y éste la declaró inadmisibile el 4.11.1982. La SPA decidió el 15.5.84 (*G.F.*, 3° et., N° 124, Vol. I, año 1984, pp. 385 y ss.).

⁵⁷ Para RONDÓN DE SANSÓ, "el loable propósito" de la sentencia "no compensa (...) la circunstancia" de que el recurso de la LCA "fue un medio ágil concebido por el legislador para que un organismo super especializado en la materia de la relación de empleo público, pudiera orientar a la Administración en sus actuaciones, así como despejar las interrogantes de los administrados directamente sometidos a ella". En su criterio, era precisamente en "la especialidad del órgano" que radicaba "la bondad del sistema". Sostiene que esta acción obedeció "al deseo de atribuirle al tribunal *ad hoc* para dirimir las controversias surgidas de la aplicación de sus normas, una facultad interpretativa no vinculante, orientadora de todo el sistema" ("*Competencia..., cit.*", p. 217). Años antes, recién estrenada la LOCSJ, ella misma había considerado que la redacción del numeral 24 de su artículo 42, hacía pensar que cesaría la competencia atribuida al TCA para conocer del recurso ("El sistema contencioso-administrativo en el contexto de la Ley Orgánica de

reiterado⁵⁸, aun cuando en sentencia reciente del TCA pareciera sostenerse que en materia funcionarial sigue teniendo la competencia⁵⁹. Evidentemente normas posteriores podrían asignar competencia a otro órgano, pero las leyes sancionadas luego de 1977 –Ley de Licitaciones y Ley Orgánica del Sufragio– no lo han hecho.

C. Caducidad evidente del recurso:

Lógicamente esta causal no opera en estos casos, por no ser posible precisar el momento en que comenzó la incertidumbre que pretende ser resuelta⁶⁰.

D. Indebida acumulación:

Esta causal sí es perfectamente aplicable⁶¹ y con base en ella la SPA rechazó la acumulación con solicitudes de amparo constitucional cautelar. En esos casos, entendió que "no hay previsión alguna (...) de que la acción de amparo pueda ejercerse en forma conjunta con un recurso de interpretación"⁶². Incluso podríamos afirmar que las limitaciones al contenido del fallo interpretativo que postula nuestra jurisprudencia hacen que sea incompatible con cualquier acción, ya que no se permite que el juez exceda la labor interpretatoria⁶³. La excepción sería el recurso frente a contratos administrativos en el que se podrían acumular pretensiones de diversa clase⁶⁴, y todas ellas serán conocidas por la SPA en un mismo juicio.

la Corte Suprema de Justicia. La distribución de competencias", en: *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*, UCV, Caracas, 1979, p. 123).

⁵⁸ Sin embargo, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, sin análisis alguno sobre su competencia, conoció de la solicitud de interpretación del artículo 53 de la Ley de Tránsito Terrestre y fijó su alcance (*G.F.*, N° 116, 3° et., Vol. II, 1982, pp. 1320-1327). Por su parte, PÉREZ OLIVARES, antes de la sentencia del 15.5.1984, pero luego de la entrada en vigencia de la LOCSJ, consideró que el TCA seguía siendo competente para conocer del recurso de interpretación, por ser un recurso contencioso-administrativo especial (*ob. cit.*, p. 165).

⁵⁹ En sentencia de fecha 10.7.1992 (pon.: J. DUGARTE CONTRERAS), se lee que ese tribunal tiene "competencia especial para conocer de todos los recursos relativos a la Administración Pública que se refieran a la ejecución, aplicación e interpretación de la Ley de Carrera Administrativa". No se dice que la competencia del TCA se extiende a la acción autónoma de interpretación, pero creemos que ello se desprende de la redacción del fallo.

⁶⁰ BREWER-CARIAS y PÉREZ OLIVARES, *ob. cit.*, p. 24; HIRSCH, *ob. cit.*, p. 23; MIZRACHI y PARRA PÉREZ, *ob. cit.*, pp. 570-572; y PÉREZ OLIVARES, *ob. cit.*, p. 162.

⁶¹ PÉREZ OLIVARES, *idem*.

⁶² Sentencias del 11.10.1995 (sentencias N° 673 a 677, exp. 11.809 a 11.813, pon. H. RONDÓN DE SANSÓ).

⁶³ HIRSCH, *ob. cit.*, p. 23.

⁶⁴ BREWER-CARIAS y PÉREZ OLIVARES, *ob. cit.*, p. 115.

E. *Incumplimiento de procedimiento previo:*

Para intentar la acción de interpretación de textos normativos o de contratos administrativos celebrados por estados o municipios no se requiere ningún procedimiento previo⁶⁵, porque éste sólo se prevé para el caso de demandas contra la República. Ahora bien, aunque algunos autores estiman que sí sería necesario, creemos que ni siquiera en el recurso frente a contratos administrativos en los que sea parte la República haría falta ese procedimiento, puesto que en una acción autónoma de interpretación de contratos administrativos no existe demanda contra nadie, sino una pretensión que evidentemente afectará a la contraparte, pero que no está dirigida en su contra⁶⁶. Cosa distinta es la notificación al Procurador, en caso de que la solicitud tenga alguna influencia en los intereses patrimoniales de la República⁶⁷. Sí sería necesario el procedimiento previo si al recurso se han acumulado pretensiones distintas a las puramente interpretativas.

F. *Inclusión de ofensas o términos ininteligibles e irrespetuosos y falta de representación:*

Estas dos últimas causales de inadmisibilidad son de indudable aplicación al recurso que tratamos⁶⁸, sin que ameriten ninguna observación especial.

3. *Algunas otras causales de inadmisibilidad:*

Según nuestra doctrina o jurisprudencia, a las anteriores causales de inadmisibilidad habría que añadir algunas otras, que de inmediato reseñaremos y comentaremos, pues creemos que unas cuantas no deben constituir motivo de rechazo de una acción *in limine litis*. Únicamente dejamos fuera lo relativo al interés para actuar, pues ello fue visto en el capítulo referente a los requisitos para la legitimación.

A. *Cosa juzgada:*

Se ha entendido que la cosa juzgada es otra causal de inadmisibilidad, alegando que el fallo interpretativo tiene efectos *erga omnes* por lo que afecta

⁶⁵ BREWER-CARIAS, "Aspectos...", *cit.*, p. 52; HIRSCH, *ob. cit.*, p. 23; PÉREZ OLIVARES, *ob. cit.*, pp. 162-163.

⁶⁶ En contra: BREWER-CARIAS y PÉREZ OLIVARES, *ob. cit.*, p. 121; HIRSCH, *ob. cit.*, p. 23. PÉREZ OLIVARES varió luego de posición por considerar que "no hay demanda contra la República" y como "no se está pretendiendo una prestación de la República (...) no tendría sentido ir al procedimiento previo" (*ob. cit.*, pp. 162-163).

⁶⁷ PÉREZ OLIVARES, *ob. cit.*, p. 163.

⁶⁸ HIRSCH, *ob. cit.*, p. 23; PÉREZ OLIVARES, *ob. cit.*, p. 163.

no sólo al recurrente⁶⁹. En nuestra opinión, estos fallos no pueden tener esos efectos y es evidente que su alcance se ha exagerado porque se les ha sacado del contexto del caso concreto que dio lugar a ellos, para pretender convertirlos en la norma que debe resolver los supuestos futuros⁷⁰. Claro que es válido que el criterio expuesto en una decisión referida a un caso concreto, se extienda a los similares, pero ello no significa que existe una obligación en tal sentido. La sentencia tiene valor de precedente, pero no la fuerza vinculante futura que en nuestro sistema está reservada a las normas. Es cierto que el fallo interpretativo excede los estrechos límites del caso concreto, porque el juez, a fin de no solucionarlo, ha debido moverse en un plano más general que le permitiera fijar un criterio que sirviese también de orientación para otros. Ahora, concederle efectos *erga omnes* es distinto. En realidad, sólo habrá cosa juzgada respecto del mismo caso decidido con anterioridad, es decir formulado sobre la misma disposición, por la misma persona y por idénticos hechos.

B. *Falta de indicación de los artículos que generan incertidumbre y del alcance de la duda:*

La SPA exige que el interesado indique "la norma o normas que, según él, serían de dudosa comprensión y entendimiento" porque el juez se limitará a las "específicamente señaladas o aducidas", al no corresponderle "en general o *in abstracto*, examinar todo el cuerpo legal para (...) precisar su alcance y aplicación"⁷¹. Así, como requisito de admisibilidad de la solicitud de interpretación debe mencionarse "de una manera precisa la duda cuya aclaración se pide" o que se "cite el artículo (...) sobre que recaen"⁷². Si no se señalasen "con detalle o precisión las dudas o confusiones que pueden generar en torno a cada una de las normas cuya interpretación se solicita", el recurso carecería "de uno de sus requisitos, a saber, la determinación del supuesto concreto que permita al intérprete apreciar objetivamente la existencia de la duda que se alegue como fundamento del recurso"⁷³.

⁶⁹ Cfr. HIRCSH, para quien "cuando la Corte se ha pronunciado con anterioridad sobre un recurso de interpretación idéntico" y "aunque las partes no sean las mismas", se podría declarar la inadmisibilidad, "a menos que encuentre motivos para cambiar de criterio" (*ob. cit.*, p. 24).

⁷⁰ PÉREZ OLIVARES se pronuncia a favor de la consideración de los efectos de cosa juzgada para el caso concreto (*ob. cit.*, p. 161).

⁷¹ Sentencia de 31.10.1985 (citada).

⁷² SANAVIA, *ob. cit.*, p. 10.

⁷³ Sentencia de 3.8.1995 (N° 604, exp. 11.847, pon.: C. SOSA GÓMEZ).

C. *Inexistencia de oscuridad en el acto objeto de la acción:*

También se ha entendido en doctrina que no sería admisible la acción si no existe oscuridad, pues sólo amerita interpretación un texto oscuro y ambiguo⁷⁴. La SPA, por su parte, ha sostenido que el caso concreto debe "desprenderse con claridad" del escrito y en él debe apreciarse "en forma objetiva la oscuridad, ambigüedad o duda en las normas cuya interpretación se solicita"⁷⁵. En nuestro criterio, sin embargo, esto no puede ser una causal de inadmisibilidad, puesto que habría que analizar el fondo mismo de la solicitud⁷⁶. Bastaría con que se alegue el caso concreto para legitimar al actor y que se cite la norma que causa la incertidumbre.

D. *Inexistencia de dudas en el recurrente:*

También la SPA ha hecho ver implícitamente que habría inadmisibilidad si al actor no se le presentan realmente dudas, pues pese a haberlas ha sabido resolverlas. Es así como en una ocasión afirmó que "la solicitante ha entendido tan claramente el texto legal cuya interpretación solicita que, hasta por ese solo motivo, la misma resultarla inoficiosa"⁷⁷. En ese caso se rechazó la acción por otra razón, pero se dejó sentado que ella podría ser causa suficiente para la inadmisión. Ello en nuestra opinión es un error, ya que el hecho de que el actor tenga su propio criterio sobre el alcance del acto no implica que no tiene interés en su determinación judicial. El recurrente puede perfectamente mantener una posición y exponerla al juez, porque lo importante es la existencia de la incertidumbre y aunque él esté muy claro, algunos hechos externos pueden causarla y la ley le permite acudir ante el tribunal para que éste exprese su parecer, que eventualmente puede coincidir con el suyo.

⁷⁴ Al respecto, BREWER-CARIAS, "Aspectos...", *cit.*, p. 52; BREWER-CARIAS y PÉREZ OLIVARES, *ob. cit.*, p. 120; ROMERO-MUCI, *ob. cit.*, p. 56. HIRSCH afirma que "cuando no es la ley la que presenta dudas e incertidumbre, sino el entendimiento del recurrente", debe inadmitirse la acción, sin que pueda "hablarse de denegación de justicia, (...) en vista de que si se trata de una controversia, un litigio, o hasta de un asunto no contencioso, la vía judicial existe para resolver el caso concreto" (*ob. cit.*, p. 24). En contra, MIZRACHI COHEN y PARRA PÉREZ rechazan "enfáticamente por incoherente" la tesis de la oscuridad de "la norma a interpretar" (*ob. cit.*, pp. 569-570).

⁷⁵ Sentencia de 3.8.1995 (citada).

⁷⁶ A raíz de la crítica de MIZRACHI COHEN y PARRA PÉREZ, PÉREZ OLIVARES defiende la necesidad de hacer ese análisis, aunque reconoce que "no es una condición de admisibilidad" (*ob. cit.*, p. 164).

⁷⁷ Sentencia del 6.12.1990 (citada).

E. *Planteamiento de otra acción en un tribunal distinto sobre hechos idénticos a los del caso concreto:*

Basándose en una decisión de la SPA, en doctrina se ha asegurado que si antes de decidirse el recurso de interpretación, se plantease "un caso concreto subsumido a los supuestos abstractos de la ley que se interpreta", debería revocarse por contrario imperio el auto de admisión⁷⁸. El fallo en el que ello se ha fundado afirma que este recurso no puede sustituir los otros medios de resolución de controversias "que la legislación pone a mano de los (...) jueces y de las partes, para que (...) pongan fin a tales discrepancias"⁷⁹. Veremos en la sección siguiente que lo aseverado en esta sentencia es sólo la inadmisibilidad de la acción por existencia de recurso paralelo y no puede dar pie a entender que un recurso de interpretación ya admitido pueda ser desechado con posterioridad. No es cierto que éste se haya planteado en abstracto, porque debió haber un caso que legitimara al actor y que debe solucionarse. Otro recurso, por igual que sea, no hace cesar el interés del accionante en la solución de su planteamiento. Ni siquiera si la misma persona acudiese a otro tribunal para que dirima la controversia directamente, por la vía que corresponda, perdería sentido el proceso iniciado, pues la decisión podría servir al otro juez para adoptar la suya, pero sin que deba esperar que se produzca para él poder sentenciar. Si llegare a dictarse un fallo en el segundo juicio antes que en el primero, sí cesaría el interés para continuar con éste, ya que —como se indicó en la sección correspondiente— el interés debe ser actual.

4. *Inadmisibilidad de la acción por existencia de recursos paralelos:*

El ordinal 3° del artículo 124 de la LOCSJ prevé la inadmisibilidad de la acción de anulación de actos administrativos de efectos particulares si existe un recurso paralelo, es decir, cuando sea otra la vía procesal a seguir. Pese a estar consagrada esa causal para la indicada acción, se ha aplicado por analogía a la de interpretación, pues se pretende que la solicitud del recurrente sea realmente de tipo mero declarativo y que no acuda a medios diferentes a los que expresamente estén previstos en el ordenamiento para resolver su situación. En ese sentido, la SPA ha afirmado que exigir una norma permisiva como "limitación legal para la admisión del recurso de interpretación" guarda relación —"salvando las diferencias"— con el artículo 16 del Código de Procedimiento Civil, "al disponer que no es admisible la demanda de mera declaración cuando el demandante puede obtener la satisfacción completa de su interés mediante una acción diferente"⁸⁰.

⁷⁸ HIRSCH, *ob. cit.*, p. 24.

⁷⁹ Sentencia del 15.3.1990 (pon.: R. DUQUE CORREDOR; RDP, N° 42, 1990, pp. 148-149).

⁸⁰ Sentencia del 30.3.1995 (N° 237, exp. 11.290, pon.: J. CALCAÑO DE TEMELTAS). PÉREZ OLIVARES estima que el carácter supletorio "que se le atribuye (...) a la acción

Como en no pocas oportunidades ha existido la tendencia a pretender desplazar la responsabilidad de la decisión de determinados casos en la Corte Suprema de Justicia, empleando a tal fin el recurso de interpretación, la jurisprudencia ha debido precisar este aspecto para evitar "que se abuse" de él "con detrimento de la función jurisdiccional que es propia de los órganos de la Administración de Justicia"⁸¹. Se ha aclarado así, por ejemplo, que "el recurso de interpretación no es el medio idóneo para que se examine la constitucionalidad o no de textos legales"⁸² ni "puede sustituir los otros recursos o medios ordinarios y principales de resolución" de controversias "que la legislación pone a mano de los (...) jueces y de las partes, para que (...) pongan fin a tales discrepancias"⁸³.

El caso más difícil de solucionar lo constituyen las solicitudes de interpretación en las que en realidad se plantea una contradicción de normas, por cuanto la propia jurisprudencia ha reconocido la "proximidad" entre el "recurso de colisión (...) y el de interpretación, al confrontarse o contraponerse dos o varias disposiciones" y porque "por medio de dichas acciones puede llegarse al mismo fin (interpretar y establecer la prevalencia)"⁸⁴. Ahora, con ocasión de una acción de interpretación en la que la SPA creyó estar ante "una antinomia" entre la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Carrera Judicial, se ordenó pasar el expediente a la Corte en Pleno para que ésta conociera del correspondiente recurso de colisión⁸⁵. Lo mismo se hizo en un caso en que se alegaba contradicción de disposiciones de la *Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras* y la *Ley Especial de Protección a los Depositantes y de Regulación de Emergencias en las Instituciones Financieras*, puesto que lo pretendido era "un pronunciamiento ante el antagonismo, antinomia o colisión de las normas legales" (...), las cuales son aparentemente aplicables y con simultánea obligatoriedad frente a un mismo supuesto de hecho" y no que se precisase "el alcance, sentido, inteligencia o

merodeclarativa en el proceso civil (...) resultaría aplicable al Recurso directo de interpretación" (*ob. cit.*, pp. 164-165).

⁸¹ Sentencia del 8.5.1979 (pon.: M. PÉREZ GUEVARA: *G.F.*, 3ª et., Nº 104, Vol. I, pp. 132-137). En ella se afirmó que la acción intentada debía ser la de nulidad y no la de interpretación.

⁸² Sentencia del 13.6.1990 (Nº 282, exp. 7295, pon.: R. DUQUE CORREDOR; *RDP*, Nº 43, 1990, p. 147).

⁸³ Sentencia del 15.3.1990 (citada).

⁸⁴ Sentencia del 26.10.1989 (Nº 284, exp. 6892, pon.: R. DUQUE CORREDOR; *RDP*, Nº 40, 1989, pp. 134-136). HIRSCH afirma que el recurso de interpretación y el de colisión tienen una "afinidad especial" (*ob. cit.*, p. 9). DE PEDRO y NAIME destacan que por la vía del recurso de colisión la Corte Suprema de Justicia en Pleno ejerce también una facultad interpretativa (*ob. cit.*, p. 210).

⁸⁵ Sentencia del 12.5.1992 (Nº 83, pon.: A. DUCHARNE ALONZO; *RDP*, Nº 50, 1992, pp. 144-145).

aplicación de ellas, (...) que es (...) el fin y alcance del Recurso de Interpretación"⁸⁶.

5. Participación de terceros en el proceso:

La SPA ha estimado que el recurso de interpretación no es "un auténtico juicio" puesto que no "contiene un contradictorio" y "carece de etapas procesales"⁸⁷. Sin embargo, admite que aun sin fases precisas, en el proceso puede haber participación de terceros, aunque obviamente estén en la obligación de hacerlo "antes de dictar decisión definitiva". En tal virtud, rechazó que alguien que no intervino a tiempo pueda solicitar la aclaratoria de un fallo interpretativo, al no tener la condición de parte⁸⁸.

CONCLUSIONES:

1. Como la jurisprudencia parte de la premisa de que no es función jurisdiccional responder consultas abstractas ni decidir por anticipado cuestiones de carácter general, debe existir un caso que de lugar a la interpretación judicial. Esta exigencia legitima a quien la solicita y está contenida en algunos textos legales autorizatorios del recurso: Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y Ley de Licitaciones. Incluso, aunque en forma indirecta, se desprende de la Ley de Carrera Administrativa al señalar que su interposición no impide la adopción de medidas por las autoridades correspondientes. La Ley Orgánica del Sufragio se limita a exigir un interés.

2. La referencia a los casos concretos en la Ley de Licitaciones dio lugar a una decisión de la SPA con votación dividida que ha limitado las posibilidades de acceso a la vía judicial. Esa Sala concibió en forma extremadamente restrictiva el recurso, al entender que no procede su debe pronunciarse el juez sobre aspectos que eventualmente podrían llegar a su conocimiento. En los votos salvados se consideró que la exigencia del caso concreto permite al juez suplir al accionante, pues si esa ley le faculta para solicitar una decisión que le resuelva ciertas dudas, no elude responsabilidad sino que ejerce un derecho, que el tribunal debe atender.

3. En un primer momento se permitió que los funcionarios sometidos a la LCA, los aspirantes a serlo y la Administración Pública fueran legitimados activos, pero posteriormente se rechazó la legitimación de esta última, por diversos motivos que reseñamos en su oportunidad. En nuestro criterio, no

⁸⁶ Sentencia del 18.10.1995 (citada).

⁸⁷ Auto del 23.5.1995 (N° 359, exp. 11603, pon: C. SOSA GÓMEZ).

⁸⁸ Auto citado en la nota anterior.

existe razón para negarla, pues la Administración también puede ser titular de un interés derivado de un caso concreto que le exija acudir a la vía judicial.

4. La Ley Orgánica del Sufragio ha concedido legitimación para intentar la acción de interpretación a los "partidos políticos nacionales y regionales, grupos de electores y toda persona que tenga interés en ello". El interés en cuestión no es calificado por la ley, pero entendemos que también debe derivar de un caso concreto. Aunque el Consejo Supremo Electoral tiene expresamente reconocida la facultad para interpretar las normas de esa ley y no aparece en la enumeración de los legitimados, la SPA estimó que también puede ejercer el recurso. Afirmamos que ello nos parece errado, debido a que ese órgano goza de facultad de interpretación sin necesidad de recurrir judicialmente y sus decisiones en esa materia pueden ser objeto de una acción de nulidad ante la propia SPA.

5. Aparte de la posibilidad de que la Corte actúe de oficio, la LOCSJ sólo legitima al Fiscal General de la República para solicitar la resolución de las dudas que puedan presentarse en casos concretos en cuanto a su inteligencia, alcance y aplicación, mientras que la Ley Orgánica del Poder Judicial únicamente autoriza a ejercer el recurso al Ejecutivo Nacional, el Ministerio Público o funcionarios judiciales.

6. La SPA ha afirmado la pertinencia del procedimiento de anulación de actos de efectos generales, pero en la mayoría de los casos en realidad ha seguido uno prácticamente carente de fases. El único aspecto del procedimiento que se había mantenido invariable era la notificación al Procurador General de la República, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 38 de la ley que regula la actuación de ese funcionario. Además, se ha permitido que aunque no existe "un auténtico juicio" ni "un contradictorio" ni "etapas procesales", participen terceros, siempre que lo hagan antes de dictarse decisión definitiva.

7. A esta acción se le aplican los causales de inadmisibilidad previstas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y al respecto observamos en el trabajo: a) La no consagración del recurso se entiende como una exclusión, porque la LOCSJ lo limita a los casos previstos en la ley; b) es inadmisibile si se intenta ante un tribunal distinto de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena o Político Administrativa, según el caso; c) no opera en estos casos la caducidad, por no ser posible precisar el momento en que comenzó la incertidumbre que pretende ser resuelta; d) por indebida acumulación se han rechazado acciones ejercidas conjuntamente con solicitudes de amparo constitucional cautelar y las limitaciones jurisprudenciales al contenido del fallo interpretativo hacen ver que es incompatible con cualquier otra, salvo que se trate del recurso sobre contratos administrativos en el que se podrían acumular pretensiones de diversa clase; e) no creemos que ni siquiera en el

recurso frente a contratos administrativos celebrados por la República haga falta cumplir procedimiento administrativo previo, a menos que a él se hayan acumulado otras pretensiones, puesto que en una acción autónoma de interpretación no existe demanda contra ella.

8. A las anteriores causales de inadmisibilidad, nuestra doctrina o jurisprudencia agregan otras: a) la cosa juzgada, debido a que se considera que el fallo interpretativo tiene efectos *erga omnes* y nadie podría solicitar nueva interpretación del acto por los mismos motivos; b) inexistencia de oscuridad en el acto, puesto que sólo amerita interpretación un texto oscuro y ambiguo; c) si al actor no se le presentan dudas, pues ha sabido resolver las que pudieran haber; y d) la falta de indicación de las normas que el recurrente cree de dudosa comprensión, porque el juez se limitará a ellas. En su oportunidad negamos lo pretendidos efectos *erga omnes* y nos inclinamos a admitir la cosa juzgada sólo respecto del mismo caso concreto. Además, rechazamos que la segunda fuese realmente una causal de inadmisibilidad, porque habría que analizar el fondo mismo de la solicitud. Vimos también que con base en una decisión de la SPA, en doctrina se ha asegurado que si antes de resolverse el recurso, se plantease un caso concreto igual al que ha dado lugar a él, debería revocarse el auto de admisión. Al respecto, sostuvimos nuestro desacuerdo por cuanto otro recurso no hace cesar el interés del primer accionante.

9. Por analogía, se ha aplicado a la acción de interpretación la causal de inadmisibilidad prevista para el caso de la anulación de actos administrativos de efectos particulares, referida a la existencia de un recurso paralelo, a fin de que el recurrente no acuda a medios diferentes a los que expresamente estén previstos en el ordenamiento para resolver la situación que se plantee. En esta forma, se ha aclarado que el recurso de interpretación no sirve para examinar la constitucionalidad de textos legales ni para resolver colisiones de normas.