

El objeto de la acción de interpretación

Antonio Silva Aranguren
Profesor de Derecho Administrativo

Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, N° 104
Universidad Central de Venezuela
Caracas, 1997

SUMARIO

INTRODUCCION

I. LA PROGRESIVA CONSAGRACION DE LA ACCION DE INTERPRETACION

II. LA CONSAGRACION ACTUAL

III. LA LIMITACION JURISPRUDENCIAL DE LA ACCION A LA LEY NACIONAL: a. El caso de la Constitución. b. El caso de los actos sub-legales. c. El caso de las leyes estatales y el contradictorio supuesto de las ordenanzas municipales

IV. LA NECESIDAD DE UNA NORMA PERMISIVA CONCRETA AL EJERCICIO DE LA ACCION Y LA ACEPTACION DE LA INTERPRETACION DE TEXTOS VINCULADOS

CONCLUSIONES

INTRODUCCION

Desde el siglo pasado, en ciertos supuestos en Venezuela se ha permitido solicitar la interpretación de leyes, y desde comienzos del presente la de contratos celebrados por la Nación. Actualmente se consagra esta posibilidad como una acción judicial en cinco textos: Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Carrera Administrativa, Ley de Licitaciones y Ley Orgánica del Sufragio. A pesar de sus remotos antecedentes, este recurso no es suficientemente conocido entre nosotros y es relativamente escasa su utilización, quizás porque a diferencia de otros medios procesales, no está destinado a obtener condenas ni declaraciones constitutivas, sino que sólo se dirige a la determinación del alcance de una disposición -normativa o contractual- y aunque se haga con ocasión de un caso

concreto en el que se halle el recurrente, el juez puede únicamente pronunciarse sobre el sentido del acto y no puede resolver ninguna otra pretensión que se proponga para dirimir definitivamente el conflicto. No se trata, entonces, de la interpretación que en cada proceso jurisdiccional o administrativo debe hacerse como medio para la solución de un caso controvertido, ya que el análisis del acto agota el pronunciamiento del tribunal.

La determinación del objeto de la acción referida a los textos normativos ha sido el verdadero centro de atención de nuestra jurisprudencia, dedicándose a ello la mayoría de las sentencias. Como síntesis de las mismas podemos señalar lo siguiente: sólo son interpretables las leyes nacionales, siempre y cuando contengan una disposición que permita su ejercicio y no deba acudirse al análisis de normas de leyes distintas, salvo que sean conexas. En este trabajo realizaremos algunas observaciones sobre estos aspectos, puesto que creemos que ciertas restricciones ahora existentes carecen de fundamento o, al menos, requieren ser matizadas. Como se notará, hemos dejado de lado el recurso relativo a contratos, porque no causa problemas precisar su objeto¹.

I. LA PROGRESIVA CONSAGRACION DE LA ACCION DE INTERPRETACION

En los primeros años de vida de los estados latinoamericanos, prácticamente ninguna de sus constituciones olvidó prever disposiciones sobre su propia interpretación o la de las leyes que se dictasen en su desarrollo, con el objeto de fijar su alcance e inteligencia ante situaciones de oscuridad o de dudas que se generasen al momento de su aplicación². Con una red similar, usualmente

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). Las mayoría de las sentencias han sido consultadas en original y las citas se harán según el orden siguiente: fecha, número de registro (N°), 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.

² El texto de estas constituciones aparece en: *El Pensamiento Constitucional Hispanoamericano hasta 1830*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1961. Por ser suficiente a nuestro propósito, la exposición que realizaremos se limita a las constituciones dictadas hasta el referido año, sin reseñar su desarrollo legal.

se asignaba esta función al órgano deliberante (Congreso, Asamblea, según el régimen), conjuntamente con la de sancionar, modificar, derogar o abrogar las leyes (Argentina, Brasil, Chile, Gran Colombia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú³). No se trataba de una acción, sino del señalamiento de una de las diversas competencias de estos órganos, que era en ocasiones exclusiva (Argentina, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay⁴), aunque se pudiera permitir algún tipo de participación de otro (Gran Colombia⁵).

³ *Argentina: Constitución de 1826*: Es atribución del Congreso hacer «leyes y ordenanzas de cualquier naturaleza» y «modificar, interpretar y abrogar las existentes» (art. 58). *Brasil: Carta de ley de 1824*: «Es atribución de la Asamblea General: (...) Hacer leyes, interpretarlas, suspenderlas, y revocarlas» (art. 15, 8°). *Chile: Constitución de 1822*: «Corresponde al Congreso: (...) Interpretar, adicionar, derogar, proponer i decretar las leyes en caso necesario» (art. 47, num. 32). *Gran Colombia: a. Constitución de 1821*: «El Congreso podrá resolver cualquier duda que ocurra sobre la inteligencia de algunos artículos de esta Constitución» (art. 189). *b. Constitución de 1830*: «Son atribuciones del Congreso: (...) Formar los Códigos nacionales de cualquier clase, dar las leyes y decretos necesarios (...) e interpretar, reformar, derogar o abrogar las establecidas» (art. 36, num. 22). «El Congreso podrá resolver cualesquiera dudas que ocurran sobre la inteligencia de algunos artículos de esta Constitución» (art. 159). *Guatemala: Constitución de 1825*: «Corresponde a la Asamblea: 1° Proponer y decretar, interpretar y derogar las leyes, ordenanzas y reglamentos (...)» (art. 94). *Honduras: Constitución de 1825*: «Son atribuciones de la Asamblea: 1° Dictar las leyes del Estado (...) e interpretar las que diere» (art. 32). *México: Decreto Constitucional de 1814*: Es atribución del Supremo Congreso: «(...) Sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas en caso necesario» (art. 106). *Nicaragua: Constitución de 1826*: «Corresponde a la Asamblea: 1° Proponer y decretar las leyes del Estado, interpretarlas y derogarlas, en caso necesario» (art. 81). *Perú: Constitución de 1828*: «Son atribuciones del Congreso: 1° Dar las leyes, interpretar, modificar o derogar las existentes» (art. 48).

⁴ *Argentina: Reglamento Orgánico de 1811*: «La Junta Conservadora se reserva el derecho de explicar las dudas que puedan ocurrir en la ejecución y observancia de los artículos del presente Reglamento» (Sección Tercera, art. 5°). *Costa Rica: Ley Fundamental de 1825*: «Pertenece al Congreso exclusivamente: 1° Hacer las leyes, Ordenanzas y reglamentos del Estado, interpretar, alterar y abolir las establecidas» (art. 55). *Chile: a. Reglamento Orgánico y Acta de Unión de 1823*: «Todas las dudas que ocurrieren sobre la presente Acta, se esclarecerán por el Senado (...)» (art. 41). *b. Constitución de 1828*: «Sólo el Congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de sus artículos» (art. 132). *Ecuador: Constitución de 1812*: «Al Poder Legislativo (...) toca (...) la formación de Reglamentos útiles (...) la corrección y enmienda de las Leyes perjudiciales a nuestra libertad y derechos, y la formación de otras análogas a la situación y circunstancias presentes, siendo reservado a sólo él la interpretación de las dudosas» (art. 34). *México: Constitución de 1824*: «Sólo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta constitución y del acta constitutiva» (art. 165). *Perú: Constitución de 1823*: «Son facultades exclusivas del Congreso: 1° Decretar y sancionar las leyes, interpretarlas, modificarlas o derogarlas» (art. 60). *Uruguay: Constitución de 1830*: «Corresponde exclusivamente al Poder Legislativo interpretar o explicar la presente Constitución (...)» (art. 152).

⁵ *Constitución de 1830*: «El Poder Ejecutivo no puede presentar proyectos de ley para la resolución de las dudas que ocurran sobre la inteligencia de alguno o algunos artículos de esta constitución, ni sobre su reforma; pero puede hacer indicaciones en uno u otro caso» (art. 163).

La facultad del cuerpo legislativo para la interpretación de las normas que dictase tenía una justificación: mantener la separación de los órganos estatales en el ejercicio de sus funciones principales. De esta forma, dictaría las leyes y de presentar alguna deficiencia u oscuridad, por ser su autor debía ser él mismo el que la resolviese o aclarase, al igual que le correspondería modificarlas o derogarlas, con lo que se evitaban interferencias de otros. Sin embargo, como en el Estado por lo general son los órganos administrativos -de allí deriva su nombre de ejecutivos- y los judiciales, los que aplican las normas, ciertas constituciones previeron que determinados funcionarios podían solicitar, aunque no decidir, la interpretación de las que tuviesen necesidad de aplicar y fuesen oscuras o generasen dudas (Argentina, Centro-América, Honduras y Santo Domingo⁶).

En otros sistemas se distinguió entre la consulta sobre la inteligencia de la ley y la relacionada con las dudas que ofreciere su ejecución, contemplándose un órgano distinto para conocer de cada caso (Guatemala y Nicaragua⁷). También se previó que el tribunal de mayor rango (Tribunal Supremo de Justicia, Alta Corte, etc.) elevase al legislador la solicitud de interpretación de normas si los tribunales inferiores planteaban dudas sobre ellas. Actuaba, sin embar-

⁶ *Argentina: Reglamento Provisorio de 1817*: «El Director Supremo del Estado, Tribunales, Jueces y funcionarios públicos, de cualquier clase y denominación, podrán representar y consultar al Congreso las dudas que les ocurran en la inteligencia y aplicación de las (...) leyes, reglamentos o disposiciones en casos generales o particulares, siempre que las consideren en conflicto con los derechos aplicados y sistema actual del Estado (...)» (Sección II, Capítulo Primero, art. III). *Centro-América: Constitución de 1824*: El Senado dará «consejo al Poder Ejecutivo: 1º Acerca de las dudas que ofrezca la ejecución de las resoluciones del Congreso» (art. 100). El Poder Ejecutivo consultará «al Congreso sobre la inteligencia de la ley y al Senado sobre las dudas que ofrezca su ejecución» y debe, «en este caso, conformarse con su dictamen», con lo que «cesa su responsabilidad» (art. 114). *Honduras: Constitución de 1825*: Son atribuciones del Consejo Representativo: «Resolver las dudas que le consulte el Jefe (Supremo del Estado); sobre la inteligencia de alguna ley en los recesos de la Asamblea y su resolución será ejecutada» (art. 38, 3º). *Santo Domingo (Estado Independiente de la parte Española de Haití): Reglamento Provisional para el buen orden y régimen del Estado de 1821*: «Si en el ejercicio de las funciones del empleo ocurrieren dudas a los funcionarios públicos, ya sea sobre la inteligencia de alguno de los artículos de este reglamento provisional o cualquiera otra ley de las que deben regir por ahora en el estado, harán la propuesta y consulta a la Junta por medio del Gobernador político, y por el mismo conducto se le comunicará la resolución» (art. 38).

⁷ *Guatemala: Constitución de 1825*: El poder ejecutivo consultará «a la Asamblea sobre la inteligencia de la ley y al Consejo sobre las dudas y dificultades que ofrezca su ejecución» (art. 141). *Nicaragua: Constitución de 1826*: «Corresponde al Poder Ejecutivo: (...) Consultar a la Asamblea sobre la inteligencia de la ley, y al Consejo, sobre las dudas y dificultades que ofrezca su ejecución» (art. 109, 2º).

go, como un intermediario, aunque podía exigírsele un dictamen que acompañase la consulta con un fin ilustrativo (Bolivia, Chile, Gran Colombia y Perú⁸). Ahora, en estos casos la facultad interpretativa no se transfería a los órganos ejecutivos o judiciales, salvo algunas excepciones en que sí se le asignó competencia a estos últimos, pero manteniendo la participación de los órganos deliberantes a título de consulta (Honduras y Perú⁹), pues su intervención se seguía reputando como necesaria, aunque se le haya descargado la labor decisoria.

En nuestro país se previó la consulta para fijar la inteligencia de textos normativos en las Constituciones de 1830, 1857 y 1858. El numeral 10 del artículo 147 de la primera contemplaba como atribución de la Corte Suprema de Justicia oír «las dudas de los demás Tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Congreso por el conducto del Poder Ejecutivo, si las considerase fundadas para la conveniente declaratoria». La segunda estableció en su artículo 82 que le correspondía a esa Corte «resolver las dudas que se le consulten por el Poder Ejecutivo o por cualquier otra autoridad o funcionario público en lo judicial, dando cuenta al Congreso en su próxima reunión». Este caso se trataba, en realidad, de una facultad general de resolución de consultas, aunque entendemos que una solicitud específica de interpretación de normas podría quedar encuadrada dentro de ella. El ordinal 3º del artículo 73 de esa misma constitución preveía que un órgano no judicial

⁸ *Bolivia y Perú: Constituciones de 1826*: «Son atribuciones del Supremo Tribunal de Justicia: (...) Oír las dudas de los demás Tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar al Ejecutivo para que promueva la conveniente declaración en las Cámaras» (art. 105, 8º). *Chile: a. Constitución de 1822*: Es atribución del Tribunal Supremo de Justicia: «oír las dudas sobre la inteligencia de la lei, para consultarlas al Supremo Poder Lejislativo» (art. 166, 9º). *b. Reglamento orgánico y acta de unión de 1823*: La Suprema Corte de Justicia en única instancia conoce de «las dudas sobre la inteligencia de una lei para consultar al Senado, proponiendo su dictamen» (art. 149, 2º). *Gran Colombia: Constitución de 1830*: Es atribución de la Alta Corte de Justicia: «Oír las dudas de los Tribunales Superiores, sobre la inteligencia de alguna ley y consultar sobre ellas al Congreso por conducto del Poder Ejecutivo» (art. 110, 9º).

⁹ *Honduras: Constitución de 1825*: La Corte Superior de Justicia decidirá las dudas que se le presenten por los jueces y autoridades inferiores, sobre la inteligencia de las leyes, consultando en su caso, con la Asamblea, y cuando ésta se halla en receso, con el Consejo (Representativo)» (art. 57). *Perú: a. Constitución de 1823*: «Corresponde a la Suprema Corte: (...) Oír las dudas de los demás tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas fundamentalmente al Poder Legislativo» (art. 110, 7º). *b. Constitución de 1828*: «Son atribuciones de la Suprema Corte de Justicia: (...) Oír las dudas de los demás Tribunales y Juzgados sobre la inteligencia de alguna ley y consultar fundamentalmente al Congreso» (art. 111, 13º).

-el Consejo de Gobierno- podría resolver «las dudas que se le consulten al Poder Ejecutivo sobre la inteligencia de alguna ley en el régimen político y administrativo». Por último, en el ordinal 7º del artículo 113 de la de 1858 se estableció como atribución de la Corte Suprema resolver «las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, dando cuenta al Congreso para que éste la fije, si lo juzgare necesario»¹⁰.

Se notará que la Corte Suprema de Justicia era, al menos en las Constituciones de 1830 y 1858, una colaboradora del Congreso, porque lo que hacía era oír la consulta, analizar el caso y si estimaba que había fundamento suficiente para una aclaratoria, la trasmitía al órgano deliberante, para que fuera éste el que la resolviese, al igual que se hacía -según reseñamos- en algunas otras constituciones latinoamericanas. De la genérica formulación de la Constitución de 1857 sobre la competencia de la Corte, puede entenderse que sí gozaba del poder de interpretar normas, sobre todo porque no existía previsión parecida al numeral 10 del artículo 147 de la de 1830 y, además, se confería potestad al propio Poder Ejecutivo en lo referente a las leyes «en el régimen político y administrativo». En todo caso, a partir de la Constitución de 1864 nunca más aparecieron disposiciones similares en el texto fundamental¹¹.

Asimismo, tales consultas se consagraron en varios códigos, leyes y decretos sobre organización judicial dictados entre 1836 y 1863: la *Ley del 18 de mayo de 1836, orgánica de los tribunales y juzgados*, la *del 2 de mayo de 1838, orgánica del Poder Judicial* y la *del 23 de marzo de 1841, orgánica de los tribunales y juzgados*, el *Código Orgánico de Tribunales y Juzgados del 21 de febrero de 1850*, la *Ley del 2 de mayo de 1854, sobre Cortes Superiores, sus atribuciones y distritos*, los *Códigos Orgánicos de Tribunales del 18 de mayo de 1855, del 25 de mayo de 1857 y del 4 de julio de 1860* y los *Decretos del 13 de febrero de 1862 y de 2 de marzo de 1863 sobre Tribunales de Justicia*. Según las leyes de 1836, 1838 y 1841 correspondía a las Cortes Superiores de

¹⁰ Ver los artículos citados en: BREWER-CARIAS, *Las Constituciones de Venezuela*, Universidad Católica del Táchira, Centro de Estudios Constitucionales, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 349, 371, 392 y 370, respectivamente.

¹¹ MIZRACHI COHEN y PARRA PEREZ señalan la posible causa de esta desaparición («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. 556).

Justicia oír «las dudas de los Tribunales de Primera Instancia sobre la inteligencia de alguna Ley», para dirigirlas a la Corte Suprema «con su informe». Obviamente ésta, según lo dispuesto en la Constitución vigente -1830- consultaría con el Congreso para que realizara la «conveniente declaratoria». Los Códigos de 1850 y 1855 establecieron que la Corte Suprema oiría las consultas del «Poder Ejecutivo sobre la inteligencia de alguna Ley en lo judicial» y promovería «ante el Congreso la conveniente aclaratoria, si las dudas fueren fundadas». Ambos códigos y la Ley de 1854 repitieron lo que ya aparecía en las de 1836, 1838 y 1841 sobre las solicitudes recibidas por las Cortes Superiores provenientes de jueces inferiores.

El Código de 1857 varió la fórmula. Facultó a la Corte Suprema de Justicia para oír «las causas que haga el Poder Ejecutivo en lo judicial por falta de alguna Ley» o «sobre la inteligencia de ésta» y «promover ante el Congreso lo conveniente, si las dudas fueren fundadas». Sin embargo, le permitía fijar «la regla que haya de observarse mientras el Congreso resuelve sobre el particular». De la misma manera debía proceder «en las consultas de los demás Tribunales». Si estimaba «infundadas las consultas», debía «declararlo así expresando los fundamentos de su dictamen, con el objeto de que también [sirviese] de regla hasta que el Congreso [resolviese] lo contrario». Por su parte, las Cortes Superiores debían oír «las dudas de los Jueces de Primera Instancia en lo judicial, sobre la falta de alguna Ley o su inteligencia», para pasarlas «a la Corte Suprema con su informe razonado», a fin de que ésta actuase como se ha indicado. Entonces, si en las leyes y códigos anteriores la Corte era una simple colaboradora¹², este Código sí le permitió fijar reglas, aunque con carácter provisional, con lo que más que interpretación, se trataba de actividad legislativa de un órgano jurisdiccional¹³.

El Código de 1860 obvió incluir disposiciones similares y se limitó a establecer que las Cortes Superiores de Justicia oirían «las consultas de los Jueces inferiores sobre cuestiones de derecho, relativas a sus funciones», para dirigirlas «a la Corte Suprema con su informe» y los Juzgados de Primera Instancia

¹² Cfr. PEREZ OLIVARES, «El recurso de interpretación», en: *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*, UCV, Caracas, 1979, p. 155.

¹³ En ese sentido, MIZRACHI COHEN y PARRA PEREZ, *ob. cit.*, p. 556.

cia harían lo mismo, pero para enviarlas a la Corte Superior del Distrito, también «con su informe». Los Decretos de 1862 y 1863, en cambio, volvieron parcialmente al régimen del Código de 1857. La Corte Suprema resolvería «las consultas que en lo judicial le [hicieran] el Jefe Supremo y otras autoridades superiores» y fijaría «en lo judicial la inteligencia dudosa de la Ley», pudiendo «suplir, con aprobación del Jefe Supremo, las omisiones de ésta», si fuera «indispensable dictar una regla». Las Cortes Superiores oírían «las consultas de los Jueces inferiores sobre cuestiones de derecho, relativas a sus funciones» y las dirigirían «con su informe a la Corte Suprema» y los Jueces de Provincia oírían las de los jueces inferiores para «dirigirlas con su informe a la Corte Superior del Distrito»¹⁴. Se retornó, entonces, a una actividad legislativa por órganos jurisdiccionales¹⁵, pero se eliminó la mención a su carácter provisional.

A partir de 1864 desaparecieron, como indicamos, referencias constitucionales -y también de rango inferior- a estas posibilidades genéricas de consultas sobre el alcance de normas. Ahora, en 1887 se permitió solicitar por vía administrativa la interpretación de un texto concreto -la *Ley de Registro Nacional*¹⁶- la *Ley de Registro Público* de 1909 -y sus reformas de 1910, 1915 y 1925- contemplaron un recurso con carácter judicial asignado a la Corte Federal y de Casación. Las modificaciones de 1936, 1940 y 1943 precisaron la legitimación para proponer la acción e incluyeron algunas reglas de tramita-

¹⁴ Los artículos de las leyes citadas son los siguientes: art. 4 (ord. 9º) de la Ley de 1836; art. 3 (num. 10) de las leyes de 1838 y 1941; art. 2 (num. 14) y art. 4 (num. 12) del Código de 1850; art. 4 (num. 12) de la Ley de 1854; art. 2º (num. 16), Ley I, y art. 3º (num. 12), Ley II, del Código de 1855; art. 2º (num. 17), Ley I, y art. 4º (num. 14), Ley II, del Código de 1857; art. 2º (num. 10), Ley II, y art. 2º (num. 14) Ley IV, del Código de 1860; art. 19 (ord. 8º y 9), art. 20 (ord. 6º) y art. 23 (ord. 5º) de los Decretos de 1862 y 1863 (*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XVII, Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas, 1943, pp. 735-818).

¹⁵ Cfr. HIRSCH, *El recurso de interpretación de los textos legales*, Universidad Santa María, Caracas, 1990, p. 13.

¹⁶ Artículo 137: «Las dudas que ocurran sobre la inteligencia de esta Ley serán resueltas por el Presidente de la República, con el voto afirmativo del Consejo Federal». La sustituyó la Ley de Registro Público de 1904, cuyo artículo 137 consagró también la interpretación por vía ejecutiva: «Las dudas que ocurran sobre la inteligencia de esta Ley serán resueltas en Consejo de Ministros por el Presidente de la República» (*Leyes y Decretos Reglamentarios...*, cit., Tomo XV, pp. 538 y 524, respectivamente). Destaca HERNANDEZ RON que lo que se hizo fue reconocer expresamente lo que se había convertido en una práctica administrativa, debido a las numerosas consultas que planteaban los registradores al Ejecutivo («La institución del registro público en Venezuela. Interpretación de la Ley de Registro Público: su carácter», en: *El Documento Público y Privado*, Ediciones Fabretón, Caracas, 1992, p. 183).

ción, hasta que en 1978 se eliminó¹⁷, luego de muchas sentencias que sirvieron de base a las distintas reformas¹⁸. Esa ley nunca bautizó a las consultas como recursos de interpretación, pero sí lo han hecho sin reparos la doctrina y la jurisprudencia¹⁹ y es indiscutible su similitud con los otros casos que fueron previéndose luego y que reseñaremos.

Por otra parte, en 1925 apareció la posibilidad de solicitar la interpretación judicial de contratos celebrados por la Nación. No obstante, si a pesar de los antecedentes indicados la acción referida a textos normativos pasó prácticamente desapercibida²⁰, ésta ha sido objeto de aún menor atención²¹, quizás

¹⁷ Artículos 112 (Ley de 1909), 109 (1910), 11 (1915) y 14 (1925): «Las dudas que ocurran sobre la inteligencia de esta Ley serán resueltas por la Corte Federal y de Casación». El artículo 13 de la Ley de 1936 precisó que las dudas sobre su inteligencia y aplicación ante casos concretos serían «resueltas por la Corte Federal y de Casación, a solicitud del Ministerio de Relaciones Interiores, de los Registradores o directamente de los respectivos interesados». El artículo 11 de la de 1940 añadió que la consulta se respondería en los treinta días siguientes a su recepción. El artículo 11 de la de 1943 precisó que los particulares interesados debían «formular sus consultas por intermedio del respectivo Registrador, quien las remitirá debidamente informadas dentro del término de siete días después de su presentación, por conducto del mencionado Despacho» (*Leyes y Decretos Reglamentarios...*, cit., Tomo XV, pp. 400-511). El artículo 11 de la Ley de 1978 sólo prevé 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», en forma razonada (art. 11).

¹⁸ Como indica RUGGERI PARRA, «muchos de los preceptos de las leyes posteriores se debieron a la voluntad del legislador de convertir en derecho positivo la jurisprudencia» («Escribanías y Registro Público. Evolución histórica», en: *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 10, Caracas, 1939, p. 100). Algunos extractos de estas sentencias en: BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomos I y V (Vol. 1), UCV, Caracas, 1975; NUÑEZ ARISTIMUÑO, *Doctrina Político-Administrativa de la Corte Suprema*, Universidad de Los Andes, Mérida, 1964; MINISTERIO DE RELACIONES INTERIORES, *Resumen de las decisiones de la Corte Federal y de Casación (en Sala Político-Administrativa) 1940-1951*, Imprenta Nacional, Caracas, 1954; SANAVIA, *Interpretación judicial de la Ley de Registro Público*, Editorial Arte, Caracas, 1971.

¹⁹ Por el contrario, MIZRACHI COHEN y PARRA PEREZ niegan que lo fuesen (*ob. cit.*, pp. 550-551). PEREZ OLIVARES afirma que en sus inicios fue «una figura jurídica de integración» y que «a partir de 1936 se acercó sin llegar a configurarlo, a un Recurso de Interpretación» (*ob. cit.*, p. 156).

²⁰ Destacan esa falta de análisis: BREWER-CARIAS, «Aspectos generales del procedimiento contencioso-administrativo», en: *Jurisprudencia...* cit., Tomo V, Vol. 1, 1978, pp. 26 y 51; *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Tecnos, Madrid, 1975, p. 640; *La Defensa de la Constitución*, EJV, Caracas, 1982, p. 89; «La jurisdicción contencioso-administrativa», en: *Estudios de Derecho Administrativo*, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1986, pp. 170-171; RONDON DE SANSO, «Medios de proceder por la vía contencioso-administrativa», en: *Contencioso Administrativo en Venezuela*, 3° ed., EJV, Caracas, 1993, p. 112.

²¹ Como excepción, BREWER-CARIAS y PEREZ OLIVARES («El recurso contencioso-administrativo de interpretación», en: *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 32, UCV, Caracas, 1965, pp. 103-126). En todo caso, lo califican como el único recurso directo de interpretación en Venezuela para la fecha.

debido a su falta de experiencia práctica, pues lo usual es proponer la interpretación como parte de diversas pretensiones que se hacen valer en relación con el contrato. Fue prevista -con idéntica redacción- en las Constituciones de 1925, 1928, 1929 y 1931 y en las *Leyes Orgánicas de la Corte Federal y de Casación y de los demás tribunales Federales de la República del 19 de julio de 1925, del 13 de julio de 1928 y del 6 de agosto de 1941*. Esas Constituciones establecían la competencia de la Corte Federal y de Casación para conocer «en juicio contencioso de todas las cuestiones sobre nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación, cumplimiento y cualesquiera otras» que se suscitasen «entre la Nación y los concesionarios a consecuencia de los contratos celebrados por el Ejecutivo Federal, o de concesiones mineras o de tierras baldías que hubiere otorgado (...)»²². Las leyes citadas repitieron la fórmula y sólo especificaron que la competencia correspondería a la Sala Federal²³.

También esta facultad desapareció luego de la Carta Magna, sin que hasta hoy haya encontrado de nuevo ubicación en ella, pero sí a nivel legal. Cuando la referida Corte se separó en dos, la *Ley Orgánica de la Corte Federal* siguió previendo similar disposición sobre el alcance e interpretación de «contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional» o de «concesiones mineras». En la actualidad, la *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia* -la LOCSJ, en lo adelante- prevé la posibilidad de interpretación, autónoma o no, de contratos -calificándolos ahora como administrativos-, pero no la limita a los celebrados por la Nación -ahora República-, sino que la extiende a aquéllos en que sean parte los estados o los municipios²⁴. Esta competencia en materia contractual ha sido vinculada en doctrina con lo que prevé el artículo 127 de la Constitución vigente, según el cual las dudas que puedan suscitarse sobre contratos de interés público y que no lleguen a resolverse amigablemente por las partes, serán decididas por nuestros tribunales²⁵. En todo caso, como indicamos en la introducción, no nos detendremos en esta acción.

²² Artículos 120, num. 13 (BREWER-CARIAS, *Las Constituciones...*, cit., pp. 716-742).

²³ Artículos 11, ord. 7º (*Leyes y Decretos Reglamentarios...*, cit., pp. 829-854).

²⁴ Art. 7, num. 28 de la *Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953* y 42, num. 14 de la LOCSJ.

²⁵ Por ejemplo, BREWER-CARIAS y PEREZ OLIVARES, *ob. cit.*, pp. 110 y 117; DE PEDRO, *Realidad y perspectiva de la función pública venezolana*, EJV, Caracas, 1982, p. 176; RONDON DE SANJOSE, *El sistema contencioso administrativo de la carrera administrativa*, Ediciones Magón, Caracas, p. 317.

II. LA CONSAGRACION ACTUAL

Varios proyectos de ley que nunca llegaron a aprobarse contemplaban la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer del recurso. Por ejemplo, el *Anteproyecto de Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (LOCSJ) de 1965, elaborado por el Doctor Martín Pérez Guevara*, facultaba para dictar acuerdos en los casos determinados por las leyes «y en cualesquiera otros que sea procedente»; el *Anteproyecto de LOCSJ de 1969* preveía la posibilidad de interpretar la Ley de Registro Público y los contratos administrativos; el *Anteproyecto de LOCSJ de 1971, elaborado por una Comisión nombrada por el Congreso*, permitía dictar acuerdos para resolver «las dudas que puedan presentarse en cuanto a la inteligencia, alcance y aplicación de textos legales» en los casos que se atribuya competencia a ese tribunal, así como interpretar contratos; el *Anteproyecto de LOCSJ de 1972, elaborado por la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados del Congreso*, contenía la posibilidad de interpretación en materia contractual y la de dictar acuerdos para resolver las dudas que pudieran presentarse en la determinación de textos legales; y el *Anteproyecto de Ley Orgánica de lo Contencioso-Administrativo de 1976 elaborado por la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública*, permitía interpretar actos administrativos²⁶.

Con independencia de estos intentos legislativos para atribuir el recurso al máximo tribunal, antes y después de ellos se dictaron leyes que autorizaron su ejercicio respecto de ellas mismas. Así, con posterioridad a la ya mencionada Ley de Registro Público, se previó la posibilidad de que la Corte Federal resolviese dudas sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial y años más tarde se atribuyó a la jurisdicción contencioso-administrativa -sin especificar tribunal- la interpretación de la Ley de Carrera Administrativa y su reglamento²⁷.

²⁶ Verlos en: *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, UCV, Caracas, 1979, pp. 273-ss.

²⁷ *Artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial*: «La Corte Federal resolverá por medio de Acuerdos que tendrán fuerza obligatoria y a solicitud del Ejecutivo Nacional, del Ministerio Público o de cualquier funcionario judicial, las dudas que puedan presentarse en casos concretos, en cuanto a la inteligencia, alcance y aplicación de la presente Ley y siempre que no impliquen opinión acerca de las cuestiones sometidas al conocimiento de los jueces». *Artículo 65 de la Ley de Carrera Administrativa*: «También podrá interponerse por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, recurso de interpreta-

La segunda de las mencionadas tampoco le dio nombre a la acción, pero la tercera sí y la calificó como recurso de interpretación²⁸. Esa denominación la han adoptado luego nuestros autores y la jurisprudencia para las acciones previstas en el resto de las leyes²⁹. Los casos anteriores a la Ley de Carrera Administrativa, pese a su similitud con ésta, no ocuparon demasiado a la doctrina y el estudio de las acciones interpretativas prácticamente comienza con ella³⁰.

Hoy en día, la LOCSJ prevé la competencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia -en lo adelante, la SPA-, para conocer «del recurso de interpretación y decidir las consultas que se le formulen sobre el alcance o la inteligencia de textos legales, en los casos previstos en la Ley» (artículo 42, numeral 24). Esta última expresión constituye una limitación a la acción, por lo que no puede ejercerse respecto de cualquier acto, sino que debe existir una norma legal concreta que prevea su procedencia. A la fecha de su entrada en vigencia, tres leyes la consagraban: la Ley de Registro Público -que se derogó un año después-, y las citadas Ley de Carrera Administrativa y Ley Orgánica del Poder Judicial -que permanecen vigentes-, a las que se han unido la propia LOCSJ, la Ley de Licitaciones y la Ley Orgánica del Sufragio³¹.

ción acerca de las dudas que surjan en cuanto a la aplicación e interpretación de la presente Ley y su Reglamento, sin que el ejercicio de este recurso pueda ser motivo para la paralización de ninguna medida que las autoridades competentes puedan ordenar en uso de sus atribuciones legales».

²⁸ Para MIZRACHI COHEN y PARRA PEREZ en muchos aspectos, entre ellos el de la terminología, es «evidente la inspiración sobre el modelo francés de los proyectistas de la ley» (*ob. cit.*, p. 558).

²⁹ Excepcionalmente, LA ROCHE ha usado la denominación *opinión judicial por consulta*, tanto para la prevista en la Ley de Registro Público como para las de leyes posteriores (*El control jurisdiccional de la constitucionalidad en Venezuela y Estados Unidos*, Universidad del Zulia, Maracaibo, 1972, pp. 80-82; y «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, pp. 2378-2379).

³⁰ BREWER-CARIAS afirma, por ejemplo, que el «contencioso de interpretación de los textos legales» estaba «originalmente establecido sólo en materia de carrera administrativa» (*Estado de Derecho y Control Judicial*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, Madrid, 1987, p. 269; «Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso administrativos en Venezuela»; en: *RDP*, N° 25, 1986, p. 29; *Nuevas tendencias en el contencioso-administrativo en Venezuela*, EJY, Caracas, 1993, p. 122). En ocasiones aclara que la Ley de Carrera Administrativa lo que hace es consagrar «por primera vez (...) la competencia de interpretación atribuida a la jurisdicción contencioso-administrativa» (*La jurisdicción...*), *cit.*, p. 171; *La defensa...*, *cit.*, p. 90).

³¹ Artículo 194 de la LOCSJ: «La Corte en Pleno, de oficio o a solicitud del Fiscal General de la República, podrá resolver las dudas que puedan presentarse en casos concretos en cuanto a la inteligencia, al alcance

Por otra parte, la Ley de Carrera Administrativa, la Ley Orgánica del Sufragio y el Código Orgánico Tributario actualmente prevén consultas en vía administrativa³², al igual que lo hacen algunos reglamentos³³. Debe advertirse que la decisión resolutoria de la consulta sobre la segunda de las leyes mencionadas puede ser objeto de una acción de nulidad, porque así lo dispone ella misma³⁴. A idéntica conclusión, pero sin norma expresa que lo indique, puede llegarse en el caso del citado código³⁵. En Venezuela se encuentran vigentes también la solicitud prejudicial de interpretación prevista en el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena (Comunidad Andina, dentro de poco) -que tiene su antecedente directo en la contemplada en los tratados de las comuni-

y aplicación de la presente ley, siempre y cuando no adelante opinión acerca de la materia debatida en el caso consultado». *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». *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 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia respecto a las materias objeto de esta Ley».

³² *Artículo 10 (ord. 4º) de la Ley de Carrera Administrativa*: «Es de la competencia de la Oficina Central de Personal: (...) Evacuar las consultas que le formulen los diversos organismos públicos en relación con la administración de personal y la aplicación de la presente Ley y de sus reglamentos». *Artículo 43 (num. 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». *Artículo 157 del Código Orgánico Tributario*: «Quien tuviere un interés personal y directo, podrá consultar a la Administración Tributaria sobre la aplicación de las normas tributarias a una situación concreta». En el caso de la ley del sufragio, 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» -está prevista desde el Estatuto Electoral de 1946- «es evidente que actualmente esa justificación carece de todo sentido» y debería «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 y 380).

³³ Es el caso del *Reglamento de Instituto de Previsión Social para el personal del Cuerpo Técnico de Policía Judicial* (G.O. N° 31.397 del 4.1.78), cuyo artículo 35 dispone que las dudas y controversias que surjan en cuanto a su «inteligencia y aplicación (...) serán resueltas por el Ministro de Justicia».

³⁴ El parágrafo único del artículo 43 de la Ley Orgánica del Sufragio establece que esa acción se ejercerá ante la SPA.

³⁵ FRAGA PITTALUGA admite la impugnabilidad de la decisión consultiva del Código Orgánico Tributario si afecta «en alguna forma los derechos de los administrados», puesto que «materialmente (...) no estamos frente a simples actos de la Administración Consultiva, sino ante verdaderos actos administrativos que afectan en modo no poco significativo la esfera jurídica de un particular» («La actividad consultiva de la administración tributaria y la impugnabilidad de sus actos», en: *Revista Fundación Procuraduría General de la República*, N° 16, Caracas, 1996, p. 82).

dades europeas³⁶ - y la posibilidad que tienen los países miembros de la Organización de Estados Americanos de dirigirse a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para solicitar la interpretación de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* o cualquier otro tratado relativo a este tema en nuestro continente³⁷. Sobre los supuestos mencionados en este párrafo no haremos ningún comentario, pues nos limitaremos a la acción directa de interpretación ejercitable ante nuestros tribunales. Así, no nos interesan ni las solicitudes administrativas ni las cuestiones de naturaleza prejudicial, ni las formuladas a nivel internacional, con lo que volvemos a la LOCSJ y las leyes especiales.

Creemos que el numeral 24 del artículo 42 de la LOCSJ marca una distinción entre dos medios: recurso de interpretación y consulta. La finalidad de ambos sería la misma -fijar el alcance e inteligencia de un acto jurídico-, pero hay una diferencia que se deriva de la redacción de la disposición: los actos que pueden ser objeto de uno o de otro. Así, para el primero no se establece restricción, mientras que para el segundo se limita la solicitud a los textos legales, aunque en los dos se requiere que una ley los prevea, que es otra cosa. Veremos a continuación que como nuestra jurisprudencia no realiza distingo alguno entre ellos, aplica un solo criterio para determinar el objeto de las peticiones de interpretación y, por tanto, afirma que sólo las leyes pueden serlo.

Esa equiparación de la que parte la SPA se desprende del texto de casi todos sus fallos y de alguna forma se ha hecho expresa al negar la petición de interpretación de ciertos artículos de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales³⁸. En algunas sentencias, por el contrario, sí ha

³⁶ Sobre la prevista en el ordenamiento andino, puede verse: DUQUE CORREDOR, «El Derecho Procesal Comunitario Andino», en: *RDP*, N° 21, 1985, pp. 5-13; y FARIAS MATA, «Vías de acceso a la alta jurisdicción andina: los recursos de anulación, de incumplimiento y de interpretación prejudicial», en: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 79, UCV, Caracas, 1991, pp. 79-90. Sobre el caso europeo: ALONSO GARCIA, *Derecho Comunitario*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, pp. 336-351.

³⁷ Sobre esta consulta: VENTURA y ZOVATTO, «La naturaleza de la función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», en: *Revista IIDH*, N° 7, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1988, pp. 159-197.

³⁸ Sentencia del 26.10.1989 (N° 284, exp. 6892, pon.: R. DUQUE CORREDOR; *RDP*, N° 40, 1989, pp. 134-136).

realizado afirmaciones de las que pudiera deducirse que existe la distinción, pero no explica en que consiste. Así, en una oportunidad declaró que no es admisible la interpretación autónoma de la Constitución de la República, por considerar que «no hay ninguna norma que faculte» para ello ni «por vía de consulta ni al conocer de un recurso de interpretación»³⁹. En otro fallo destacó que aunque la accionante había calificado «su planteamiento de ‘consulta’ es claro que se trata del llamado ‘recurso de interpretación’»⁴⁰. No obstante, sólo allí quedaron tales asertos y del resto de la jurisprudencia únicamente puede extraerse la asimilación a la que hemos hecho mención y sobre la que volveremos en el capítulo III, al analizar las restricciones al recurso.

Entre nuestros autores, sólo Pérez Olivares ha señalado que la LOCSJ tiene «la clara intención de distinguir un Recurso de Interpretación de una Resolución de Consulta que pueda formularse (...) acerca del alcance e inteligencia de textos legales»⁴¹. El primero sería un «recurso ordinario» y la segunda «un recurso extraordinario»; aquél sería «Contencioso-Administrativo en el sentido estricto de término», mientras que la consulta «podría referirse (...) a una cantidad de problemas que no son calificables de Contencioso-Administrativo», por lo que «el legislador pudiera legitimar a alguien a solicitar una opinión de la Corte sobre una Ley que nada tenga que ver con el Derecho Administrativo»⁴². Por otra parte, en voto salvado a la sentencia que declaró inadmisibles las solicitudes de interpretación de los artículos 150, 187 y 188 de la Constitución se afirmó que la LOCSJ establece dos supuestos distintos, aunque la jurisprudencia los haya entendido «como uno solo» y por ello aplique «el recurso de interpretación para determinar el alcance e inteligencia de los textos legales»⁴³. Esas consideraciones tenían por finalidad demostrar que sí debió admitirse la solicitud presentada y, en consecuencia, fijar el sentido de los artículos constitucionales que en opinión del recurrente requerían precisión. Sin embargo, no se explicó esa pretendida diferencia.

³⁹ Sentencia del 15.2.1979 (pon.: M. PEREZ GUEVARA; *G.F.*, 3° et., N° 103, 1979, pp. 126-129) y 27.4.1982 (pon.: J. RAMIREZ; *G.F.*, 3° et., N° 116, Vol. I, pp. 191-197; *RDP*, N° 10, pp. 173-174).

⁴⁰ Sentencia del 6.8.1985 (pon.: P.A. ZOPPI; *G.F.*, 3° et., N° 129, Vol. I, p. 322).

⁴¹ PEREZ OLIVARES, *ob. cit.*, p. 149.

⁴² PEREZ OLIVARES, *ob. cit.*, pp. 158-159.

⁴³ Voto salvado de la magistrado C. SOSA GOMEZ a la sentencia del 2.6.1993 (N° 232, pon.: J. CALCAÑO DE TEMELTAS).

En nuestro criterio, la separación entre los dos medios indicados -aunque carece de fundamento- se desprende claramente de la LOCSJ. Como sus finalidades son idénticas, la consulta quedaría encuadrada en el recurso, por ser éste más amplio. Ambos se refieren a la fijación del alcance de un acto jurídico y ambos deben estar establecidos en la ley, pero la consulta se limitará a los textos legales, mientras que el recurso puede extenderse a cualquier otro acto: constitucional, reglamentario, individual, contractual. La diferencia basada en la naturaleza del caso de que se trate -planteada por Pérez Olivares- es discutible, pero es al menos una posible explicación. Sobre ella es menester destacar, no obstante, que la jurisprudencia nunca ha restringido el alcance de este recurso al ámbito de las materias que pudieran ser calificadas como contencioso-administrativas⁴⁴, aunque sí haya sido incluido en nuestra doctrina entre las acciones contencioso-administrativas⁴⁵ y la SPA lo haya identificado como un «medio de impugnación (...) singular»⁴⁶.

Para nosotros, la distinción que formula la LOCSJ es artificial y debería preverse sólo el recurso, con lo que no se afectaría el propósito de esa ley porque la consulta sobre textos legales se mantendría dentro de él. Lo que sí carece de base por completo es asimilar los dos medios reseñados, ya que en la práctica se ha eliminado uno y sólo ha permanecido el más restringido, por lo que quedan algunos casos fuera del análisis judicial. Además, veremos que ello ha llevado a olvidar el propio texto de una de las cinco leyes autorizatorias del recurso -la Ley de Carrera Administrativa- que sí permite ejercerlo respecto de un reglamento.

⁴⁴ Por el contrario, para negar que la materia afín al contencioso-administrativo sea determinante para el avocamiento por la SPA de causas que cursen ante otros tribunales -que es el criterio actual de esa Sala-, la magistrada C. SOSA GOMEZ afirmó que ello implicaría también que la competencia para la acción de interpretación se limitase sólo a «leyes de derecho público» y no a «normas contenidas en una Ley que regulara las relaciones entre particulares» (disidencia a la sentencia del 10.8.1989, N° 206, exp. 6632, pon.: L.H. FARIAS MATA).

⁴⁵ BREWER-CARIAS, «Aspectos...», cit., p. 51; *Cambio Político...*, cit., p. 640; *Estado de Derecho...*, cit., pp. 268 y 409; *La defensa...*, cit., p. 90; «La jurisdicción...», cit., pp. 170-171; «Los diversos tipos...», cit., p. 28; *Nuevas tendencias...*, cit., p. 122; PEREZ OLIVARES, *ob. cit.*, p. 159; RODRIGUEZ GARCIA, A., «Medios de impugnación», en: *Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela*, Tomo III, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 1993, p. 148; RONDON DE SANSO, «Medios...», cit., pp. 122-123.

⁴⁶ Sentencia del 3.8.1995 (N° 603, exp. 11.835, pon.: C. SOSA GOMEZ).

III. LA LIMITACION JURISPRUDENCIAL DE LA ACCION A LA LEY NACIONAL

Para la SPA, el recurso de interpretación sólo sirve para resolver dudas sobre leyes u «otros actos semejantes»⁴⁷, con lo que ha negado expresamente su admisibilidad para interpretar la Constitución y textos sub-legales⁴⁸. No identifica a esos actos semejantes, pero es evidente que se trata de los decretos-leyes, que son los que tienen valor análogo a la ley⁴⁹. Además, ha añadido que la ley debe ser nacional, lo que ha significado el rechazo de acciones referidas a leyes estatales, aunque contradictoriamente ha dejado abierta la posibilidad en relación con las ordenanzas municipales. Obviamente también ha dejado fuera los actos judiciales⁵⁰ y los de particulares⁵¹, mucho más aquéllos que simplemente constituyen proyectos⁵². Las mencionadas limitaciones -que comentaremos en este capítulo- son, en todo caso, exclusivas de esta acción, ya que no puede olvidarse que en cualquier supuesto de aplicación de normas debe procederse a interpretarlas. Advertir esto no es inútil, pues se han dado casos de solicitudes que pretendían delegar en el juez una labor propia del actor⁵³. En esta forma, la SPA ha debido explicar que la interpretación «no es

⁴⁷ Ver sentencia del 8.5.1979 (pon.: M. PEREZ GUEVARA; *G.F.*, 3º et., Nº 104, Vol. I, p. 136).

⁴⁸ Por ejemplo, en sentencia de 14.11.1991 se lee que: «(...) el recurso de interpretación está destinado a resolver las dudas que se originan con ocasión de una norma, estrictamente, de rango legal (...) y, en este sentido (...) no es posible interponer el recurso para que se interprete una norma constitucional o una disposición sublegal» (Nº 598, exp. 8176, pon.: R. DUQUE CORREDOR; *RDP*, Nº 48, 1991, pp. 172-173).

⁴⁹ Sobre el valor de los decretos-leyes en Venezuela: BREWER-CARIAS, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo 2, 2º ed., EJV-Universidad Católica del Táchira, Caracas-San Cristóbal, 1985, pp. 163-167; y LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*, 7º ed., UCV, Caracas, 1988, pp. 91-100.

⁵⁰ Mediante sentencia del 7.8.1990 se inadmitió una consulta sobre una decisión de un juez superior (Nº 430, exp. 7298, pon.: J. CALCAÑO DE TEMELTAS; *RDP*, Nº 43, 1990, pp. 147-148).

⁵¹ En sentencia del 14.11.1991 (citada) se decidió que: «(...) estando limitado el recurso (...) a la normativa legal, es obvio que por esa vía no puede interpretarse un contrato». En sentencia del 3.8.1995 se reiteró que no era ésta «la vía idónea para la interpretación de contratos, convenios, acuerdos o actos de cualquier otra especie distinta» a los «textos legales» (Nº 604, exp. 11.847, pon.: C. SOSA GOMEZ).

⁵² Por sentencia del 13.6.1991 se negó la interpretación de un anteproyecto de estatutos y se precisó que la Corte Suprema de Justicia no tiene competencia «para producir asesoramientos que puedan utilizarse para disipar las dudas que surjan en el seno de alguna institución o a algún particular» (Nº 304, exp. 8029, pon.: C. SOSA GOMEZ).

⁵³ Por ejemplo, el Juzgado de Tierras, Bosques y Aguas de la Región Agraria del Estrado Lara pidió a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia la interpretación de un artículo de la Ley de Tribunales y Procedimientos Agrarios, por entender que «resultaría poco jurídico» que quedara sólo a su voluntad tal interpretación (ver sentencia del 4.11.1977, pon.: A.J. LOZADA; *G.F.*, 3º et., Nº 98, Vol. II,

del monopolio del Poder Judicial» por cuanto debe hacerla cualquiera «a quien corresponda adoptar una decisión concreta»⁵⁴.

a. El caso de la Constitución:

La SPA fundamenta la inadmisibilidad de la interpretación de la Constitución de la República en que en ella «no hay ninguna norma que faculte» para hacerlo⁵⁵ y en que la LOCSJ limita la acción a «los casos previstos en la Ley»⁵⁶. Sólo su Disposición Transitoria Décimoquinta -en la que aparecía el régimen de sustitución de las Cortes Federal y de Casación por la Corte Suprema de Justicia- lo permitía, al disponer en su último aparte que la Corte en Pleno resolvería las dudas que pudieren presentarse en su aplicación y las que se suscitasen respecto de las atribuciones del Fiscal y del Procurador General de la República. Con base en esa norma, los funcionarios citados preguntaron a cuál de ellos correspondía el ejercicio de la acción civil de resarcimiento patrimonial contra el fiador de un funcionario público⁵⁷.

Salvo en ese caso -que ya no tiene vigencia-, ha sido criterio reiterado que sólo por la vía de la acción de nulidad, por la desaplicación de las leyes según el Código de Procedimiento Civil o por la de amparo, pueden «los órganos

1979, pp. 1190-1195). En este caso, además se erró al acudir a una Sala que no tiene competencia en esta materia. Otro ejemplo lo constituye la opinión de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia contenida en dictamen del 21.12.1959, según la cual corresponde «a los tribunales fijar la interpretación de las leyes», afirmando que los órganos administrativos carecen de «la potestad de interpretar las normas jurídicas», porque de hacerlo se vería como una «intromisión de un órgano del Poder Ejecutivo dentro del Poder Judicial, lo que atenta contra el principio de la autonomía de los poderes» (*Doctrina Administrativa. Dictámenes de la Consultoría Jurídica 1959-1963*, Ministerio de Justicia, Caracas, 1965, p. 166).

⁵⁴ Sentencia del 6.12.1990 (Nº 687, exp. 7555, pon.: L.H. FARIAS MATA). En el mismo sentido, ha sostenido que la «función de interpretar la Ley es ejercida continua y normalmente por los tribunales al aplicar la ley a los casos concretos sometidos a su conocimiento», mientras que la acción prevista en el numeral 24 del referido artículo 42 «entraña una facultad excepcional que debe hallarse establecida expresamente en un texto legal» (sentencia del 8.5.1979, citada).

⁵⁵ Sentencias del 15.2.1979 y 27.4.1982 (citadas).

⁵⁶ Sentencia del 15.2.1979 (citada). En doctrina, BRICEÑO LEON afirma también que «no existe posibilidad de solicitar una interpretación o consulta en torno a la Constitución», puesto que las facultades para interpretar leyes «en modo alguno pueden extenderse a un recurso de interpretación de consulta constitucional» (*La acción de inconstitucionalidad en Venezuela*, EJV, Caracas, 1989, pp. 76-77). RONDON DE SANJO comparte tal limitación (*El sistema...*, cit., p. 341).

⁵⁷ Sobre este caso, ver: LA ROCHE, *El control...*, cit., p. 81; *La Constitución de 1961...*, cit., p. 2379.

jurisdiccionales (...) pronunciarse sobre los efectos y alcances de los preceptos constitucionales»⁵⁸. La SPA ha llegado a afirmar que no podría «el legislador ordinario atribuir (...) el conocimiento de un recurso de interpretación referido al texto constitucional, sin invadir la esfera de competencia que es propia del constituyente»⁵⁹. Esto último, no obstante, lo contradujo en la sentencia que negó la interpretación de los artículos 150, 187 y 188 de la Constitución, en la que sostuvo que no procedía la acción porque no fue incluida por el constituyente entre las competencias de la Corte Suprema de Justicia ni tampoco fue contemplada por «el legislador ordinario al desarrollarlas o ampliarlas»⁶⁰. Es sólo una muestra, como otras tantas que reseñaremos, de las contradicciones en que se ha incurrido al determinar los actos interpretables.

Ahora, en voto salvado a este último fallo -al que antes hemos aludido- se afirmó que por «la singularidad y particularidad de lo solicitado», la SPA «ha debido explorar su competencia interpretativa a la luz de un supuesto efectivamente diferente al que hasta ahora se le había planteado, y no escoger la vía de evadir la interpretación». Recordemos que la disidencia se basa en que la LOCSJ establece dos supuestos -recurso y consulta-, aunque se hayan entendido «como uno solo» y por ello se limite el «recurso de interpretación para determinar el alcance e inteligencia de los textos legales». En todo caso, destaca que, según la jurisprudencia y la doctrina, la Constitución también es una ley e incluso sus procesos de enmienda y formación -respectivamente- es el mismo. Sería «la máxima ley, la ley superior, la ley a la cual todas las demás leyes se deben ajustar», la «Ley fundamental de la República» y el recurso debería abarcarla, ya que «separar entre Constitución y Ley, no es más que un criterio de jerarquía, pero no de naturaleza jurídica». Así, nada impediría conocer «del recurso de interpretación de una ley de leyes como es la Constitución».

Afirma que «la sentencia trata de explicar lo inexplicable»: que la interpretación de la Constitución sólo «se da en los casos que ella enuncia» -nulidad,

⁵⁸ Ver sentencias de la Corte en Pleno del 13.5.1980 (*G.F.*, 3ª et., N° 108, Vol. I, pp. 31-36; *RD.P.*, N° 3, 1980, pp. 140-141) y de la SPA del 2.6.1993 (citada).

⁵⁹ Sentencia del 15.2.1979 (citada).

⁶⁰ Sentencia del 2.6.1993 (citada).

desaplicación y amparo, recordemos-, cuando ellos en realidad no son más que supuestos de «examen de la Ley frente a lo que [aquélla] consagra». Sostiene que de ser como el fallo postula, ella «jamás podría ser interpretada», sino que lo serían los «otros actos jurídicos ante su texto». Cree que esto constituye una «concepción totalmente inerte frente a la evolución de una sociedad regida por esa Carta fundamental», pues obligaría a reformarla «cada cierto tiempo, para permitir que se adapte al desarrollo social», cuando «precisamente la dinámica de la sociedad puede hacer que la interpretación de la Constitución a través de las vías judiciales establecidas, permita la evolución [de su] texto» y más aún «en casos justificados, en los que está en peligro la estabilidad jurídica del sistema mismo». Denuncia que se desatendió la solicitud «a sabiendas que con un análisis menos restrictivo» se hubiera admitido y afirma que no es cierto -como lo dice el fallo- «que no ha existido ni existe hasta ahora en nuestro ordenamiento jurídico positivo, la posibilidad del ejercicio de un recurso autónomo para la inteligencia de la normativa constitucional», sino que no se había presentado una petición en tal sentido. En fin, cree «inaceptable» que la SPA «invoque limitaciones o restricciones que se ha auto impuesto» y que podrían «llevar al absurdo de entender que tampoco se podría interpretar una ley si su materia no es afín con su competencia».

Pese a este criterio, nuestra jurisprudencia no sólo niega el ejercicio directo de una acción referida exclusivamente a la interpretación de la Constitución, sino que también ha sido reiterativa al rechazar pretensiones que impliquen interpretarla, aunque sea por la vía de leyes que sí prevean el recurso. Por ello se han inadmitido algunas solicitudes relativas a la Ley Orgánica del Poder Judicial que, en criterio de la SPA, requerían pronunciamiento acerca del texto fundamental. No obstante, en el capítulo IV veremos como en momentos menos restrictivos éste ha llegado a ser analizado, si era necesario para fijar el alcance de una norma contenida en alguna ley autorizatoria del recurso, lo que estimamos correcto. Lo que no se ha permitido es el ejercicio autónomo del recurso respecto de la Constitución, con lo que estamos plenamente de acuerdo, ya que el artículo 42 de la LOCSJ exige que tanto él como la consulta se prevean en la ley.

En esta forma, no compartimos el criterio del voto salvado, porque sin norma autorizatoria concreta no hay recurso, ni de la Constitución ni de ningún otro texto. Es cierto que la dinámica de la sociedad exige que la interpretación de

la Carta Magna se vaya adaptando a los tiempos y evitar que se quede en el atraso, pero ello no significa que deba admitirse un recurso excepcional como el que ahora estudiamos. No es verdad que negar esta acción implique que nunca la Constitución sería interpretada, puesto que lo que sucede -y es lo que no acepta el voto salvado- es que esa interpretación no podrá hacerse sino en el marco de un litigio concreto, sea de nulidad, de amparo o uno ordinario en el que se recurra al Código de Procedimiento Civil. En fin, el recurso sería admisible respecto de la Constitución si ella misma lo permitiese, lo que no es el caso actual.

b. El caso de los actos sub-legales:

En segundo lugar, quedan excluidos también de la posibilidad de ser interpretados por esta vía los actos sub-legales, independientemente de su rango, forma, contenido o de que la norma en la que se fundamenten sí prevea el recurso⁶¹. Ello ha llevado, por ejemplo, a declarar la inadmisibilidad de acciones referidas a decretos presidenciales⁶² o circulares⁶³. En cambio, el Anteproyecto de Ley Orgánica de lo Contencioso-Administrativo de 1976 sí preveía la facultad para interpretar actos de la Administración Pública⁶⁴, lo que sólo pone de relieve que el objeto de este recurso es simplemente aquél que se le atribuya en el ordenamiento jurídico de que se trate; en Francia, por ejemplo, los actos administrativos son objeto del recurso directo⁶⁵.

⁶¹ Ver, por ejemplo, sentencia del 5.8.1992 (Nº 330, exp. 8627, pon.: A. DUCHARNE ALONZO; RDP, Nº 51, 1992, pp. 222-225).

⁶² Al negar la solicitud de interpretación del Decreto Nº 2409 del 21.9.1988, se precisó que ese recurso no «puede tener por objeto (...) actos, que a pesar de su contenido normativo, (...) no tienen la jerarquía y el rango de una Ley» (s. del 13.6.1990, Nº 282, exp. 7295, pon.: R. DUQUE CORREDOR; RDP, Nº 43, 1990, p. 147). Similares consideraciones habían sido realizadas respecto del Decreto Nº 2.057 del 8.3.1977 (s. del 15.3.1990, Nº 122, pon.: R. DUQUE CORREDOR; RDP, Nº 42, 1990, p. 148).

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

⁶⁴ El artículo 3º del proyecto -ya citado- establecía que: «Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para: (...) 6. Interpretar los actos de la Administración Pública, en los casos previstos por las leyes». Más adelante, el artículo 27 precisaba que esa competencia correspondría, en única instancia, a los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Administrativo (*El control jurisdiccional...*, cit., pp. 333-341).

⁶⁵ El recurso de interpretación francés se ha ubicado, junto al de represión, entre los contenciosos especiales, por oposición a las dos categorías fundamentales: anulación y plena jurisdicción. Este recurso puede

Ahora bien, contrariamente al criterio judicial mencionado, el artículo 65 de la Ley de Carrera Administrativa permite solicitar también la interpretación de su reglamento, lo que es destacado por su propia exposición de motivos⁶⁶. Por ello, ante la restricción tan severa lograda por vía jurisprudencial, sólo hay dos posibilidades en relación con tal previsión: entender que a partir de 1977 -fecha de la LOCSJ- se autoriza a la SPA para fijar el alcance de la ley y nunca del reglamento o que, al menos en este caso, se admite la interpretación de un acto sublegal, por expresa disposición de la ley. Esto último -es decir, aceptar el recurso en un supuesto previsto en la ley, pero no limitado a sus preceptos-, luce más conforme con el numeral 24 del artículo 42 de la LOCSJ, ya que la única exigencia de la norma es que la previsión legal y creemos válido admitirlo aun cuando se trate de disposiciones de otros textos. Ello, sin embargo, es negado por la propia jurisprudencia al sostener que para la admisión de la acción hace falta un «texto legal específico» que debe autorizar «él mismo y sólo él» su interpretación⁶⁷, con lo que no podría permitir analizar normas que no sean las propias, a lo que no le encontramos justificación.

Debe destacarse que cuando tenía competencia para conocer de estos recursos, el Tribunal de Carrera Administrativa en varias decisiones admitió la posibilidad de ejercerlos frente al reglamento de la ley citada⁶⁸. La SPA implícitamente lo ha hecho también⁶⁹ y en un caso, sin plantearse problema alguno, analizó ambos textos conjuntamente⁷⁰. Es que la jurisprudencia es en gene-

ejercerse directamente o tener naturaleza prejudicial. Sobre él: AUBY y DUCOS-ADER, *Institutions Administratives*, 14^o ed., Dalloz, París, 1978, pp. 430-432 y 518-521; BERTHELEMY, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Rousseau et Cie. Editeurs, París, 1933, pp. 1142-1145; DE LAUBADERE, *Manual de Derecho Administrativo*, Temis, Bogotá, 1984, p. 73; HAURIUO, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, Societé Anonyme du Recueil Sirey, París, 1927, pp. 956-959; RIVERO, *Derecho Administrativo*, trad. de la 9^o ed., UCV, Caracas, 1984, pp. 198-200; VEDEL, *Droit Administratif*, Presses Universitaires de France, París, pp. 139-148 y 460-463; WALINE, *Droit Administratif*, 9^o ed., Editions Sirey, París, 1963, pp. 60-72.

⁶⁶ Ver al respecto: RONDON DE SANZO, «Competencia para conocer del recurso de interpretación de la Ley de Carrera Administrativa», en: *RDP*, N^o 20, 1984, p. 215.

⁶⁷ Sentencia del 6.12.1990 (citada).

⁶⁸ Ver, por ejemplo, sentencia del 31.3.75 (pon.: H. RONDON DE SANZO; QUINTANA MATOS, *Carrera Administrativa*, EJV, Caracas, 1980, p. 579).

⁶⁹ Es el caso de los fallos del 25.11.1980 (N^o 32, pon.: J. RAMIREZ BORGES; *RDP*, N^o 5, 1981, p. 150) y 24.3.1994 (N^o 199, exp. 9708, pon.: H. RONDON DE SANZO).

⁷⁰ Sentencia del 17.4.1986 (citada).

ral contradictoria en relación con los actos sublegales y no sólo con el reglamento de la Ley de Carrera Administrativa. Así, en una oportunidad la SPA dejó entrever que una ley puede permitir la interpretación de un acto de naturaleza no legal, pues la imposibilidad de estudiar el acta constitutiva de una sociedad mercantil la basó en que «no está contemplada legalmente», pero a la vez afirmó que esa acción sólo se permite para «textos legales»⁷¹. En casos más recientes fue más allá, pues negó la interpretación de la Ley del Seguro Social, en concordancia con la Ley Orgánica del Trabajo, basándose en que ni ellas ni el reglamento de la última prevén el recurso, con lo que admitió que el reglamento podría contemplarlo⁷². Seguramente no son más que deslices, pero demuestran que el tema del objeto de la acción no es tan claro como se pretende hacer ver.

Desplazándonos ahora al terreno de los actos particulares, debemos destacar que la SPA también ha afirmado -de forma incidental- que por este recurso se puede solicitar al juez «una declaración acerca de la interpretación que le merecen tanto los actos que se dicten en aplicación de la ley, como las propias normas que conforman su articulado»⁷³. Ello ha sido reiterado al sostener que el recurso puede interponerse «con ocasión de la interpretación de los textos legales (...), así como de su aplicación a los casos concretos»⁷⁴. No puede olvidarse que salvo la Ley Orgánica del Sufragio -que se limita a remitirse al artículo 42 de la LOCSJ- las otras cuatro leyes prevén la acción para resolver las dudas que surjan en cuanto a su aplicación -y la de su reglamento, en el caso de la Ley de Carrera Administrativa- lo que vuelve a evidenciar la indebida restricción que presenta el criterio que hasta ahora mantiene tan firmemente la jurisprudencia. Claro está, volvemos a que ella se explica por la fusión que se ha realizado entre el recurso y las consultas, cuando ha sido sólo con respecto de éstas que se ha precisado que debe tratarse de leyes. En nuestro criterio, en virtud de la autorización legal se permite interpretar actos de todo tipo, incluso los de aplicación de normas de la ley autorizatoria, que son

⁷¹ Sentencia del 3.8.1995 (citada).

⁷² Sentencias del 11.10.1995 (N° 673 a 677, exp. 11809 a 11813; pon.: H. RONDON DE SANZO).

⁷³ Sentencia del 5.11.1981 (N° 268, pon.: J. CALCAÑO DE TEMELTAS; RDP, N° 8, 1981, p. 139).

⁷⁴ Sentencia del 14.11.1991 (citada).

actos administrativos⁷⁵, porque en el fondo lo que se analiza son las disposiciones en que se basan.

c. El caso de las leyes estatales y el contradictorio supuesto de las ordenanzas municipales:

En una lejana decisión, la SPA negó la interpretación de una constitución estatal por dos motivos atinentes al caso concreto: que en realidad lo que se planteaba era su violación por una ley de la misma entidad federal y que no existía norma que permitiese la interpretación de ese texto⁷⁶. Años después y con fundamento en la noción de ley formal contenida en el artículo 162 de la Constitución, declaró inadmisibile -con dos votos salvados- la interpretación de un artículo de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario del Estado Lara, basada ahora en un criterio general: sólo las leyes nacionales pueden ser objeto de la acción, sin posibilidad alguna de extenderla a textos -aunque sean normativos- contenidos en leyes estatales⁷⁷.

La SPA se basa en que la Constitución no prevé entre las atribuciones de la Corte el recurso de interpretación, excepto la citada disposición transitoria, y en que sólo al Congreso corresponde legislar sobre las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional, «del cual forma parte el Poder Judicial». Admite que el recurso puede ser consagrado legalmente, pero únicamente por el Congreso, ya que «una ley estatal no puede atribuirle competencia (...) a la Corte Suprema de Justicia», al poder los estados solamente organizar sus poderes públicos y actuar en todo lo que no corresponda a la República o a los municipios. Como esta materia es «de competencia nacional», afirma que el recurso «queda determinadamente excluido de la esfera de las leyes estatales» y sostiene incluso que «una previsión en tal sentido sería viciada de nulidad por inconstitucionalidad»⁷⁸.

⁷⁵ CALCAÑO DE TEMELTAS incluye a los actos administrativos en el objeto del recurso de interpretación («La Corte Suprema de Justicia», en: *Estudios sobre la Constitución, Libro-Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo IV, UCV, Caracas, 1979, cuadro desplegable).

⁷⁶ Sentencia del 8.5.1979 (citada).

⁷⁷ Sentencia del 5.8.1993 (citada).

⁷⁸ Concluye la SPA que aún «en el supuesto negado de que las leyes estatales pudieran también interpretarse», en ese caso concreto no «procedería el recurso por cuanto no se satisface el requisito de la previsión del mismo».

Uno de los dos votos salvados alega en que el fallo «limita el alcance del recurso», cuando, «por el contrario, debería aplicarse con una gran amplitud a fin de que se cumpla una de las razones fundamentales de la Corte Suprema, en cualquiera de sus Salas, que no es otra que la (...) unificación de la jurisprudencia». Se sostuvo en él que la ley «debe entenderse en sentido sustancial», tomando en cuenta las características de las normas -«su objetividad, su indeterminación, su generalidad y su no agotamiento en un supuesto fáctico concreto»-, y que si se adoptare la noción formal, no debería llegarse al extremo de limitarla al citado artículo 162⁷⁹. Según el otro voto salvado, es errado desechar «la interpretación de cualquier ley estatal, independientemente de que consagre o no el recurso», ya que la LOCSJ no permite «aplicar un análisis restrictivo y limitado» que se centre en la ley a que se refiere el artículo 162, «es decir la de contenido formal». Se critica que esta restricción prohíbe «a las instancias político-territoriales (...) regular que el alcance e inteligencia de un texto legal pudiera ser interpretado», cuando la SPA «es el único tribunal con la potestad de conocer del recurso». Además, se muestra sorpresa porque el fallo llega «a vaticinar la inconstitucionalidad» de una ley estatal o de una ordenanza si incluye el recurso. Se afirma, en fin, que si la LOCSJ «no hizo distinciones», la sentencia debió «circunscribirse a examinar si la ley sobre la cual se pedía la interpretación (...) tenía consagrado o no el recurso en cuestión»⁸⁰.

Debemos destacar que este criterio para negar que una ley estatal asigne competencia a la Corte Suprema de Justicia o a otros tribunales, se opone al sentido por la Corte en Pleno en la sentencia anulatoria de la Ley de Presupuesto del Estado Bolívar del año 1991. En ese caso la acción fue intentada por el Gobernador de esa entidad, antes de la promulgación de la ley recurrida, en ejercicio de una facultad que le concede la Constitución de la misma. La Asamblea Legislativa del Estado, actuando como opositora al recurso, afirmó que no podía ser impugnada por no estar aún vigente. Sin embargo, la Corte aceptó su competencia por estimar válida la atribución que hacía la constitución estatal⁸¹. Como se notará, es un criterio totalmente contrario al que se aplicó para rechazar la interpretación de la ley del Estado Lara.

⁷⁹ Voto salvado de la magistrada H. RONDON DE SANZO.

⁸⁰ Voto salvado de la magistrada C. SOSA GOMEZ.

⁸¹ Sentencia de la Corte en Pleno, del 16.12.1991 (exp. 465, pon. C.SOSA GOMEZ; G.O. N° 4363 extr. del 15.1.1992).

Por otra parte, al decidir la solicitud de interpretación de un artículo de la *Ordenanza sobre Máquinas de Video Games* dictada por el Concejo del Municipio Mariño del Estado Nueva Esparta, la SPA contradujo en forma implícita el criterio sentado en relación con las leyes estatales. Declaró inadmisibles la acción, pero no por tratarse de un texto normativo local -lo que reiteraría aquél- sino por constatar que ninguna norma la autorizaba⁸². Con ello, surgen dos aspectos de indudable interés: en primer lugar, acepta que una ordenanza puede ser objeto de este recurso y, en segundo término, parece admitir que la norma permisiva esté contenida en un texto normativo distinto a aquél cuya interpretación se solicita.

En nuestra opinión, si se toma en cuenta que el recurso de interpretación - como cualquier acción judicial- sólo puede ser conocido por órganos nacionales, no existe justificación para negar que estados y municipios puedan preverlo. La única exigencia del artículo 42 de la LOCSJ es que el recurso se intente «en los casos previstos en la Ley», la cual no entendemos porqué no puede ser de carácter estatal o una ordenanza municipal⁸³. Antes de que la Constitución de 1945 nacionalizara la justicia, la Corte Federal también fue reacia a admitir recursos de casación por violación de esas leyes y ordenanzas, por considerar que sólo le correspondía velar por la uniformidad de la jurisprudencia nacional. Sin embargo, abandonó dicha posición una vez que el poder judicial quedó centralizado, al entender que su función de controlar la ley debe abarcar tanto las nacionales como las locales⁸⁴. No existiría razón para no sostener idéntica posición en este supuesto.

⁸² Sentencia del 10.11.1994 (N° 944, exp. 9966, pon.: C. SOSA GOMEZ).

⁸³ Es abundante la jurisprudencia en la que se admite que las ordenanzas municipales son auténticas leyes locales (algunas de las sentencias pueden verse en: BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia...*, cit., Tomo II, 1976, pp. 278-ss). BREWER-CARIAS en un tiempo consideraba desacertado hacer esa asimilación, por creer que se confundían los conceptos de ley formal y de ley material (*Las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia venezolana*, UCV, Caracas, 1964, p. 150), pero luego varió su criterio (*El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, EJV, Caracas, 1977, pp. 61-62).

⁸⁴ Al respecto, ver: CUENCA, *Curso de Casación Civil*, UCV, Caracas, 1980, pp. 214-215.

IV. LA NECESIDAD DE UNA NORMA PERMISIVA CONCRETA PARA EL EJERCICIO DE LA ACCION Y LA ACEPTACION DE LA INTERPRETACION DE TEXTOS VINCULADOS

Hemos reseñado ya que también es necesario que la ley contenga una norma que expresamente prevea la posibilidad de ser interpretada por esta vía, lo que ha sido visto como una manifestación del principio de legalidad⁸⁵. Ello obedece a la consideración de que esta labor no es de la esencia jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia ni de ningún tribunal⁸⁶, por lo que la acción ha sido calificada como peculiar, singular, excepcional, especial, delicada, de naturaleza particular y de aplicación restrictiva y limitada⁸⁷. Este requisito está hoy contenido en la propia LOCSJ, al establecer que el recurso y la consulta se realizan «en los casos previstos en la Ley»⁸⁸, pero venía exigiéndose desde las sentencias interpretativas de la Ley de Registro Público⁸⁹ y se había contemplado en el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1971⁹⁰ y en algunos proyectos de LOCSJ que reseñamos al inicio del

⁸⁵ LA ROCHE, *El control...*, cit., p. 81.

⁸⁶ La SPA ha precisado que la Corte Suprema de Justicia «es primordialmente un órgano jurisdiccional y no de consulta» y su misión fundamental es declarar la nulidad de los actos del poder público o casar las decisiones de tribunales inferiores. Ver sentencias del 15.2.1979 (*G.F.*, N° 103, 3° et., 1979, pp. 126-129), 9.3.1982 (N° 50; *RDP*, N° 10, 1982, p. 175) y 27.4.1982 (citada).

⁸⁷ Utilizan algunas de esas expresiones las siguientes sentencias: 29.2.1968 (*G.F.* N° 59, 1968, pp. 116-118; BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia...*, cit., Tomo V, Vol. 1, p. 122); 11.11.1970 (*G.F.*, N° 70, 1970, p. 122; BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia...*, cit., Tomo V, Vol. 1, p. 124); 8.5.1979 (citada); 27.9.1984 (exp. 4042; *G.F.*, 3° et., N° 125, Vol. I, pp. 92-97); 6.8.1985 (citada); 31.10.1985 (pon.: P.A. ZOPPI; *G.F.*, 3° et., N° 130, Vol. I, pp. 269-277); 26.10.1989 (N° 284, exp. 6892, pon.: R. DUQUE CORREDOR; *RDP*, N° 40, 1989, pp. 134-136); 14.11.1991 (citada); 12.5.1992 (N° 83, pon.: A. DUCHARNE ALONZO; *RDP*, N° 50, 1992, pp. 144-145); 5.8.1992, 10.11.1994 y 3.8.1995 (citadas).

⁸⁸ Al estudiar el supuesto de la acción por abstención, prevista en la LOCSJ en términos similares, BREWER-CARIAS se preguntaba si sería necesario que la ley permitiera su ejercicio («La abstención, silencio y negativa de la Administración y su control», en: *El Derecho Venezolano en 1982*, UCV, Caracas, 1982, p. 617).

⁸⁹ En sentencia del 15.5.1942, la Corte Federal y de Casación decidió que sólo «a propósito de un caso concreto que necesariamente tengan que decidir», los jueces pueden «interpretar la ley, (...) pero no cuando el asunto se plantea en abstracto, en el orden puramente ideal, ya que no existe ninguna disposición legal que autorice a los jueces para emitir su opinión en abstracto sobre la inteligencia y alcance de un precepto legal, salvo que se trate de la Ley de Registro Público» (ver extractos en: BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia...*, cit., Tomo I, pp. 224-225). Extractos de otros fallos pueden verse en: SANAVIA, *ob. cit.*, pp. 10-11.

⁹⁰ Art. 2, *in fine*: «Los recursos contencioso-administrativos de interpretación sólo podrán interponerse en los casos previstos expresamente en las leyes» (*Informe sobre la reforma de la Administración Pública Nacional*, Tomo II, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1972, p. 526).

capítulo III. Contrariamente a tal exigencia, Pérez Olivares consideró que si bien el ordinal 1º del artículo 84 de la LOCSJ -según el cual la ley puede excluir el ejercicio de una acción- resultaría inconstitucional «frente al recurso de Anulación y (...) al llamado recurso de Plena Jurisdicción», si pudiera aplicarse al de interpretación, «puesto que no está expresamente establecido (...) en el Art. 206 de la Constitución»⁹¹. En esta forma, lo admite sin reservas, con lo que la norma permisiva sería innecesaria y, más aún, sólo sería posible su exclusión expresamente.

Hemos ya mencionado las cinco leyes que actualmente prevén la acción: la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Carrera Administrativa, la propia LOCSJ, la Ley de Licitaciones y la Ley Orgánica del Sufragio. Al ser sólo ellas, han sido declaradas inadmisibles solicitudes para interpretar la Ley de Abogados y Procuradores, el Código Civil, la Ley de Reforma Agraria, la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, el Código de Comercio, la Ley de Propiedad Industrial, la Ley de Propiedad Horizontal, el Código de Enjuiciamiento Criminal, la Ley de Policía Judicial, la Ley de Carrera Judicial, la Ley Orgánica de la Administración Central, el Código de Procedimiento Civil, la Ley Tutelar de Menores, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley General de Asociaciones Cooperativas, la Ley del Instituto Nacional de Nutrición, la Ley Orgánica del Trabajo, la Ley del Seguro Social y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, entre otras⁹². Sólo en un supuesto se ha

⁹¹ PEREZ OLIVARES, *ob. cit.*, p. 162.

⁹² Las sentencias que han inadmitido acciones sobre las leyes indicadas son: *Ley de Abogados y Procuradores* (6.4.1933, mencionada en sentencia de la Corte Federal y de Casación del 15.5.1942, citada); *Código Civil* (9.7.1951; *G.F.*, Nº 8, p. 155); *Ley de Reforma Agraria* y *Ley Orgánica de la Hacienda Nacional* (29.1.1968; *G.F.*, Nº 59, 1968, pp. 116-118; BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia...*, *cit.*, Tomo V, Vol. I, p. 122); *Código de Comercio* (21.1.1970; *G.F.*, Nº 67, 1970, pp. 119-120; BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia...*, *cit.*, Tomo V, Vol. I, p. 123); *Ley de Propiedad Industrial* (27.11.1962; LA ROCHE, *El control...*, *cit.*, p. 81, n. 129); *Ley de Propiedad Horizontal* (9.3.1982, pon.: J. CALCAÑO; *RDP*, Nº 10, 1982, pp. 175-176), *Código de Enjuiciamiento Criminal* (11.8.1981, Nº 213, pon.: R. DE SOLA, *G.F.*, 3ª et., Nº 113, Vol. I, pp. 212-214 y *RDP*, Nº 8, 1982, p. 138; 27.4.1982 y 6.8.1985, citadas), *Ley de Policía Judicial* (6.8.1985, citada), *Ley de Carrera Judicial* (31.10.1985, citada; 12.5.1992, Nº 83, pon.: A. DUCHARNE ALONZO; *RDP*, Nº 50, 1992, pp. 144-145); *Ley Orgánica de la Administración Central* (17.4.1986, citada); *Código de Procedimiento Civil* (13.6.1990, citada), *Ley Tutelar de Menores* (15.3.1990, Nº 122, pon.: R. DUQUE; *RDP*, Nº 42, p. 148), *Ley Orgánica de Amparo* (26.10.1989, citada), *Ley Orgánica de Régimen Municipal* (13.6.1991, citada; 10.10.1991, Nº 492, pon.: C. SOSA; *RDP*, Nº 48, 1991, pp.

apartado la jurisprudencia de esa exigencia y fue cuando sorprendentemente la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia interpretó un artículo de la Ley de Tránsito Terrestre. Así, en una Sala distinta a la SPA y en un caso no autorizado por la ley, el máximo tribunal se pronunció acerca del alcance de un texto sin norma permisiva, diciendo fundarse en el numeral 24 del artículo 42 de la LOCSJ.

Ahora, la jurisprudencia ha sido oscilante sobre la posibilidad de que la interpretación abarque textos distintos al que consagra la acción o si debe limitarse a él. En un caso hace más de 25 años, la SPA admitió expresamente la interpretación de «normas conexas» con el texto legal permisivo⁹³ y lo aceptó implícitamente en algunos otros, por lo que para dilucidar el alcance de una disposición de la Ley de Carrera Administrativa recurrió a su reglamento, a la Ley del Trabajo y al *Reglamento de Reingreso de los Funcionarios Públicos Nacionales a la Carrera Administrativa*⁹⁴. En otra ocasión nuevamente recurrió a la Ley del Trabajo, al artículo 86 de la Constitución y al *Reglamento de Vacaciones de Funcionarios Públicos*, al entender que esas «normas (...) del derecho laboral deben servir de pauta para la correcta interpretación del artículo 20 de la Ley de Carrera Administrativa»⁹⁵.

Posteriormente la jurisprudencia se volvió especialmente restrictiva y sostuvo que ninguna disposición no contenida en la ley autorizatoria podía ser interpretada por esta vía, ni siquiera cuando tuviese relación o fuese desarrollo de la misma⁹⁶. Por ello fueron inadmitidas solicitudes referidas a la Ley

171-172; 24.3.1994, N° 199, exp. 9708, pon.: H. RONDON; 30.3.1995, N° 237, exp.: 11290, pon.: J. CALCAÑO; 6.4.1995, N° 287, exp. 11291, pon.: H. RONDON; 12.12.1995, N° 930, exp. 12086, pon.: C. SOSA); *Ley General de Asociaciones Cooperativas* (14.3.1988, N° 98, exp.: 1060, pon.: L.H. FARIAS MATA; *RDP*, N° 34, pp. 146 y 147); *Ley del Instituto Nacional de Nutrición* (10.10.1991, N° 488, exp.: 8158, pon.: L.H. FARIAS MATA); *Ley Orgánica del Trabajo y Ley del Seguro Social* (11.10.1995, N° 673 a 677, exp. 11809 a 11.813, pon.: H. RONDON); *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República* (12.12.1995, N° 930, exp. 12.086, pon.: C. SOSA).

⁹³ Sentencia del 21.1.1970 (*G.F.* N° 67, 1970, pp. 119-120; BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia... cit.*, Tomo V, Vol. 1, p. 123).

⁹⁴ Sentencia del 17.4.1986 (citada).

⁹⁵ Sentencia del 19.6.1986 (*G.F.*, 3ª et., N° 132, Vol. I, pp. 329-334).

⁹⁶ En sentencia del 15.3.1990 se lee que «(...) la procedencia del recurso de interpretación exige una relación directa con los textos legales por interpretar y no indirecta y, en este sentido resultaría inadmisibles la interpretación de un Decreto que se fundamente en una norma legal interpretativa» (citada).

Orgánica del Poder Judicial en casos en que su tramitación hubiera implicado el análisis de normas de textos que no prevén el recurso, principalmente el Código de Enjuiciamiento Criminal y la Constitución. También por esta razón se negó la interpretación de la Ley de Carrera Judicial, aun cuando con anterioridad sus normas estaban contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial. El accionante entendía que la ley cuya interpretación pedía era «una prolongación especialísima» de esta última, pero la SPA precisó que «si bien regulan materias conexas y estrechamente vinculadas», eran leyes distintas y las normas que antes aparecían en la indicada ley tenían «carácter provisional»⁹⁷. Así, una materia -se trataba del régimen disciplinario de los jueces- dejó de ser interpretable por este recurso al cambiarse de ley.

Ahora bien, se volvió atrás al decidir la solicitud de interpretación del artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa, que formuló el Banco Central de Venezuela, a fin de determinar si a sus empleados le eran aplicables las disposiciones de esa ley para el pago de las prestaciones sociales por el tiempo servido a otros órganos de la Administración Pública. La SPA tuvo la necesidad de recurrir -y lo hizo- a la Ley del Banco Central de Venezuela, a la Ley Orgánica del Trabajo y al Estatuto de Personal de dicha institución⁹⁸. Precisamente por eso, dos magistrados salvaron su voto al afirmar que no «existe (...) posibilidad alguna de extender el recurso de interpretación a otras leyes, sea cual fuere el grado de afinidad que tengan con la ley susceptible de interpretación», debido a su «carácter singular» y «restringido». Se podrá notar como la procedencia del recurso cuando debe acudir a normas distintas a las de la ley autorizatoria, es un asunto polémico.

Recientemente se ha continuado con la tendencia flexibilizadora y la SPA ha afirmado que «la norma permisiva no se limita solamente al propio texto que la contiene», sino también al que «se deriva y vincula con ella»⁹⁹. De esa forma, con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial, se ha interpretado el Código de Justicia Militar, tomando en consideración además la Constitu-

⁹⁷ Sentencia de 31.10.1985 (citada).

⁹⁸ Sentencia del 21.4.1993 (Nº 155, exp. 9244, pon.: H. RONDON DE SANZO).

⁹⁹ Sentencia del 16.5.95 (Nº 338, exp. 11.663, pon.: C. SOSA GOMEZ).

ción, la Ley de las Fuerzas Armadas Nacionales, la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, la Ley de la Carrera Judicial, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica de la Administración Central, el Reglamento Interno de la Corte Marcial y el Reglamento de la Inspectoría General de las Fuerzas Armadas Nacionales. El criterio se ha reafirmado al sostenerse que «el recurso de interpretación comprende no solamente la Ley Orgánica del Poder Judicial sino también aquellas leyes que complementan y desarrollan los preceptos legales para organizar el Poder Judicial»¹⁰⁰, por lo que volvió a interpretar el Código de Justicia Militar -en otra disposición-, a la luz de la Constitución y de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales. En esta decisión se puso de relieve que la interpretación «debe coincidir con el fin perseguido por la norma, (...) dentro del contexto global de la normativa (...) vigente», ya que el ordenamiento -en ese caso, el militar- «está conformado por distintos cuerpos (...) armónicamente dispuestos que se integran entre sí, aunque algunas veces parecieran ser independientes».

Por último, por la vía de la Ley Orgánica del Sufragio se analizó la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, a fin de determinar si una persona que había sido gobernador reelecto de una entidad federal -el accionante- y que había sido separado de su cargo por la correspondiente Asamblea Legislativa, podía participar en otro proceso electoral. En la decisión del caso recordó que «la norma permisiva no se limita solamente al propio texto que la contiene, sino también a la normativa que forzosa y necesariamente se deriva y vincula con ella»¹⁰¹. Poco después y también por medio de la citada ley, se recurrió a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, para dilucidar si un Contralor municipal podría postularse para el cargo de concejal de la misma entidad¹⁰². Esta flexibilización nos parece acertada porque en ocasiones -los ejemplos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Sufragio son clarísimos- algunas leyes diferentes a la autorizatoria están estrechamente vinculadas con ésta y forman un conjunto que amerita extender la previsión del recurso de una a las otras.

¹⁰⁰ Sentencia del 15.6.1995 (N° 452, exp. 11.738, pon.: J. CALCAÑO DE TEMELTAS).

¹⁰¹ Sentencia del 17.5.1995 (N° 339, exp.: 11.606, pon.: C. SOSA GOMEZ).

¹⁰² Sentencia del 28.11.1995 (N° 923, exp. 11.994, pon.: H. LA ROCHE).

CONCLUSIONES

1. Las constituciones latinoamericanas desde principios del siglo pasado consagraron disposiciones sobre su propia interpretación o la de las leyes que se dictasen en su desarrollo. En Venezuela se previó la consulta para fijar la inteligencia de textos normativos en las Constituciones de 1830, 1857 y 1858 y en varias leyes y decretos dictados entre 1836 y 1863. No obstante, notamos que por lo general la Corte Suprema de Justicia no era sino una intermediaria y el Congreso era el que resolvía la cuestión y en otras ocasiones se trataba más bien de una competencia especialísima de ese tribunal para llenar vacíos legales, lo que nada tiene que ver con los supuestos actuales. La Ley de Registro Público de 1909 fue el primer texto concreto en admitir el recurso de interpretación ante órganos jurisdiccionales. Por otra parte, en las Constituciones de 1925, 1928, 1929 y 1931 se admitió la consulta judicial de contratos celebrados por la Nación.

2. Pese a que el numeral 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia diferencia el recurso de interpretación y la consulta, nuestra jurisprudencia no se pronuncia a favor de esa distinción, salvo en algunas sentencias en las que se han realizado afirmaciones de las que pudiera deducirse que existe, pero que no se explica en que consiste. En nuestra opinión, aunque su finalidad sería la misma -fijar el alcance e inteligencia de un acto jurídico-, la diversidad deriva de la redacción del citado artículo y se refiere a los actos que pueden ser objeto de uno u otro medio procesal, pues para el segundo se limita la solicitud a los textos legales.

3. Como la jurisprudencia no realiza distinguos entre ellos, aplica un solo criterio para determinar el objeto de cualquier solicitud y, por tanto, afirma que sólo las leyes pueden ser interpretables. Además, la acción se limita a las normas de las leyes que, en su articulado, contengan una disposición que permita su ejercicio. Con ello se niega la posibilidad de interpretar por esta vía la Constitución, los actos sublegales y las leyes que no contengan una norma permisiva, por lo que en la actualidad sólo la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Carrera Administrativa, la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Ley de Licitaciones y la Ley Orgánica del Sufragio podrían ser objeto del recurso.

4. En nuestro criterio, debe admitirse el recurso respecto de cualquier acto sublegal si existe expresa disposición de la ley. Ello nos parece más conforme con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que de ella se desprende que siempre que una ley lo permita puede intentarse el recurso -no la consulta-, aun cuando se trate de disposiciones de otros textos. Esto, sin embargo, es negado por la propia jurisprudencia al sostener que para la admisión de la acción hace falta un texto legal específico que autorice «él mismo y sólo él» su interpretación. Ahora bien, vimos como la propia jurisprudencia ha sido bastante contradictoria en relación con el reglamento y como la Ley de Carrera Administrativa prevé la acción para resolver las dudas que surjan en cuanto a su aplicación y la de su reglamento, lo que evidencia lo indebido de la limitación que se mantiene.

5. Las leyes estatales, por criterio jurisprudencial, tampoco pueden ser objeto de la acción y ni siquiera se acepta que contengan la norma permisiva, por estimarse que sólo la Constitución y las leyes nacionales pueden atribuir competencia a un órgano jurisdiccional. Se opone a ello, sin embargo, el criterio sentado en el caso de la acción de anulación de la Ley de Presupuesto del Estado Bolívar del año 1991, en el que la Corte en Pleno admitió que podía impugnarse una ley estatal antes de su promulgación si la Constitución de la entidad lo permitía. Por otra parte, la SPA pareció -no lo dijo expresamente- aceptar la posibilidad de ejercicio de la acción de interpretación de una ordenanza municipal. En nuestra opinión, si tomamos en cuenta que el recurso de interpretación sólo puede ser conocido por órganos nacionales, no existe justificación para excluir que estados y municipios puedan preverlo. Además, la única exigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es que el recurso se intente «de conformidad con las leyes», la cual pudiera ser también de carácter local.

6. Luego de algún tiempo en que en forma implícita se permitía acudir a normas conexas con las leyes autorizatorias, la jurisprudencia se volvió especialmente restrictiva y la SPA sostenía que sólo la ley contentiva de la norma permisiva podía ser interpretada por esta vía y no otra, ni siquiera cuando tuviese relación o fuese desarrollo de la misma. No obstante, recientemente se ha vuelto a una mayor flexibilidad en este punto y se ha afirmado que la autorización no se limita al texto que la contiene, sino también al que se deriva y vincula con él.