

# **Comentarios sobre el contenido, carácter y alcance de las sentencias interpretativas**

Antonio Silva Aranguren  
Profesor de Derecho Administrativo

Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, N° 105  
Universidad Central de Venezuela  
Caracas, 1997

## SUMARIO

### INTRODUCCION

I. EL CONTENIDO DE LA DECISION: 1. La relación entre la decisión y el caso concreto. 2. Limitaciones a la pretensión y a la decisión derivadas de la existencia de otros recursos procesales

### II. EL CARACTER DE LA DECISION

III. EL ALCANCE DE LA DECISION: 1. La determinación del carácter vinculante del fallo. 2. El pretendido efecto *erga omnes* de la decisión y sus consecuencias

### CONCLUSIONES

### INTRODUCCION

Actualmente se encuentra consagrada la posibilidad de solicitar judicialmente la interpretación de contratos administrativos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y de textos normativos en esa misma ley, en la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Carrera Administrativa, la Ley de Licitaciones y la Ley Orgánica del Sufragio (en lo adelante, LOCSJ, LOPJ, LCA,

LL y LOS, respectivamente). Ahora, pese a que esta acción no es reciente en nuestro ordenamiento<sup>1</sup>, ha sido poco analizada y ha dado lugar a muchas dudas, que se manifiestan sobre todo en lo referido al contenido y efectos de la decisión<sup>2</sup>, para lo que nada ayuda remitirse a la exposición de motivos de las leyes que la prevén<sup>3</sup>. Estos aspectos son los que en este trabajo abordaremos brevemente, aunque debemos advertir que debido a que la acción autónoma referida a los contratos no ha tenido experiencia práctica -pues lo usual es que la interpretación sea una de las diversas pretensiones que se hacen valer en relación con el convenio- las referencias que extraeremos de la jurisprudencia están limitadas al caso de la acción sobre normas, sin perjuicio de que hagamos algunas observaciones sobre aquélla<sup>4</sup>.

## I. EL CONTENIDO DE LA DECISION

Según nuestra jurisprudencia, la sentencia interpretativa no resuelve conflictos intersubjetivos de intereses, por lo que tan sólo puede el juez pronunciarse

---

<sup>1</sup> La consulta sobre la inteligencia de leyes se previó en las Constituciones de 1830, 1857 y 1858 y en varias leyes y decretos entre 1836 y 1863. Sin embargo, fue en 1887 cuando se previó la posibilidad de solicitar por vía administrativa la interpretación de un texto concreto -la Ley de Registro Nacional- y fue la Ley de Registro Público de 1909 la que previó interpretación judicial. Por su parte, las Constituciones de 1925, 1928, 1929 y 1931 admitieron la interpretación judicial de contratos celebrados por la Nación.

<sup>2</sup> RONDON DE SANSO, quien fue magistrada del Tribunal de la Carrera Administrativa, afirma que este recurso siempre creó «dificultades a los jueces del Tribunal (...) lo cual se manifiesta en los votos salvados de las no muy numerosas sentencias que al efecto se dictaron» («El contencioso-administrativo de la carrera administrativa», en: *Seminario para un mejor conocimiento de la carrera administrativa*, Fundación Procuraduría General de la República, Caracas, 1987, p. 107).

<sup>3</sup> Por ejemplo, la LOCSJ enuncia tan sólo la competencia para conocer del recurso sin mayores precisiones. La presentación al anteproyecto de ley que en definitiva resultó aprobado -y que constituye su exposición de motivos- no contiene referencia alguna al mismo. En el Informe de la Comisión de Política Interior del Congreso sobre el proyecto sólo se recuerda que se trata de los casos previstos en la LOPJ y la Ley de Registro Público (ver sus textos en: *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, UCV, Caracas, 1979, pp. 503-574).

<sup>4</sup> 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), *RDV* (*Revista de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas), UCV (Universidad Central de Venezuela). La mayoría de las sentencias han sido consultadas en original y las citas correspondientes se harán según el orden siguiente: fecha, número de registro (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.

sobre el sentido que considera que tiene el acto analizado<sup>5</sup>, lo que llevó al Tribunal de Carrera Administrativa -en lo adelante, el TCA- a considerar que se trataba «de un recurso objetivo»<sup>6</sup>. En tal virtud, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia -desde ahora, la SPA- ha sostenido que el interesado no puede «plantear una reclamación concreta sobre la aplicación de la norma aclarada a un caso específico»<sup>7</sup>, porque la «finalidad fundamental» del recurso es «establecer de manera cierta e indubitable el contenido, inteligencia y significado de la norma que ha de ser aplicada a un caso concreto, ante la duda, oscuridad o ambigüedad que pueda surgir en su interpretación o aplicación»<sup>8</sup>. Como nuestra doctrina parte de la idea de que se trata de una acción contencioso-administrativa, ha puesto de relieve la particularidad de esta limitación de los poderes del juez, que la diferenciaría del resto de los recursos de esa naturaleza<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en sentencia del 17.4.1986 se precisó que el recurso, para el caso de los textos legales, «está destinado exclusivamente a fijar [su] alcance e inteligencia» (pon.: R. DE SOLA; *G.F.*, 3° et., N° 132, Vol. I, pp. 51-63; *RDP*, N° 26, 1986, pp. 145-147).

<sup>6</sup> «Ese carácter objetivo lo basó en que «en él no se dilucidan conflictos relativos a situaciones jurídicas de sujetos determinados, sino que (...) se determina lo que constituye (...) el alcance de las normas establecidas en la Ley de Carrera Administrativa y de sus reglamentos (...) cuando tal alcance escapa a la comprensión de los que están sometidos a ella, porque crea dudas respecto a su aplicación o a su significado» (sentencia del 31.3.1975, pon.: H. RONDON DE SANSO; QUINTANA MATOS, *Carrera Administrativa*, EJV, Caracas, 1980, p. 579).

<sup>7</sup> Sentencia del 25.11.1980 (N° 32, pon.: J. RAMIREZ BORGES; *RDP*, N° 5, 1981, p. 150).

<sup>8</sup> Sentencia del 3.8.1995 (N° 604, exp. 11.847, pon.: C. SOSA GOMEZ).

<sup>9</sup> A. RODRIGUEZ GARCIA considera que la materia de este recurso, «propio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», «constituye una nota de peculiaridad, pues no se controla a la Administración, ni se verifica la legalidad de un acto» ni «se ventila la lesión a una determinada situación jurídica», sino que la pretensión «se centra en conocer el alcance e inteligencia de los textos legales que expresamente lo admiten» («Medios de impugnación», en: *Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela*, Tomo III, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 1993, p. 148). También califican a la acción como contencioso-administrativa: BREWER-CARIAS («Aspectos generales del procedimiento contencioso-administrativo», en: *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. 1, UCV, Caracas, 1978, p. 51; *Cambio Político y reforma del Estado en Venezuela*, Tecnos, Madrid, 1975, p. 640; *Estado de Derecho y Control Judicial*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, Madrid, 1987, p. 268; *La defensa de la Constitución*, EJV, Caracas, 1982, p. 90; «La jurisdicción contencioso-administrativa», en: *Estudios de Derecho Administrativo*, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1986, pp. 170-171; «Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela», en: *RDP*, N° 25, 1986, p. 28; *Nuevas tendencias en el contencioso administrativo en Venezuela*, EJV, Caracas, 1993, p. 122) y PEREZ OLIVARES («El recurso de interpretación», en: *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*, UCV, Caracas, 1979, p. 159).

Si bien se exige la existencia de un caso concreto para la admisibilidad de la acción, la SPA entiende que ello sólo se hace a los efectos de determinar la legitimación del recurrente, pero no para que sea resuelto, porque si el juez se pronunciase sobre él «estaría (...) extralimitándose en sus funciones puramente interpretativas», invadiendo atribuciones de otros órganos<sup>10</sup>. Este límite lo encontraríamos en dos de las cinco leyes que hemos mencionado en la introducción: LOCSJ y LOPJ. La primera prevé que pueden resolverse las dudas que se presenten en cuanto a su inteligencia, alcance y aplicación, pero sin que se «adelante opinión acerca de la materia debatida en el caso consultado». La segunda establece que pueden resolverse las mismas dudas «siempre que no impliquen opinión acerca de las cuestiones sometidas al conocimiento de los jueces». Incluso ello podría deducirse de la LCA, aunque en forma menos clara, al disponer que el recurso no puede «ser motivo para la paralización de ninguna medida que las autoridades competentes puedan ordenar en uso de sus atribuciones legales».

En esta parte intentaremos precisar la relación que existe entre el caso concreto y la decisión judicial, pues si bien es cierto que el fallo no resuelve definitivamente el conflicto que ha dado origen al proceso y al pronunciamiento judicial, no es verdad que se trate de un simple recurso objetivo ni que el juez haga abstracción del caso debatido. Una vez concluida nuestra exposición al respecto, nos detendremos en las limitaciones a la decisión que derivan de la existencia de recursos expresamente destinados a dirimir el conflicto.

### *1. La relación entre la decisión y el caso concreto:*

La SPA entiende que la exigencia del caso concreto sirve evitar que el recurso «se convierta en un ejercicio abstracto»<sup>11</sup> o en un ejercicio «académico» y sin

---

<sup>10</sup> Sentencia del 6.12.1990 (Nº 687, exp. 7555, pon.: L.H. FARIAS MATA). Como se trataba en ese caso de un recurso intentado por una empresa del Estado -integrante, entonces, de la Administración Descentralizada- afirmó la SPA que esa extralimitación permitiría «un indebido traslado de la función de administrar, al órgano judicial» e incurriría «al mismo tiempo en una intromisión en la actividad administrativa de otro ente».

<sup>11</sup> Sentencia del 14.11.1991 (Nº 598, exp. 8176, pon.: R. DUQUE CORREDOR; RDP, Nº 48, 1991, p. 173).

«finalidad práctica»<sup>12</sup>. Ahora, aunque se requiere que el recurrente tenga un interés que se deducirá de un caso concreto en el que se encuentra y que le coloca en una situación especial que permite que la decisión del tribunal le sea de utilidad, esa Sala ha advertido que no «elimina el carácter abstracto del recurso» ni siquiera porque el fallo incida «particularmente sobre una situación específica»<sup>13</sup>. Por ello, afirma que la interpretación efectuada no debe prejuzgar sobre el caso que dio lugar a la decisión y que ésta es simplemente «una opinión en abstracto (...), como la que podría expresar cualquier doctrinario del derecho, con la sola diferencia de la autoridad que le imprime el órgano judicial de que emana y el respaldo de la norma legal habilitante»<sup>14</sup>.

Dos cosas deben precisarse, sin embargo, sobre estas afirmaciones de la SPA. En primer lugar, los efectos que la propia jurisprudencia ha atribuido a la sentencia interpretativa -que analizaremos en el capítulo III- impiden que pueda calificársele como una simple opinión. En segundo término, aunque lo fuese, ella no es formulada en abstracto, porque debe estar referida al caso concreto que legitimó al actor. Por creer lo contrario se ha afirmado en doctrina, por ejemplo, que si antes de decidirse el recurso se plantease un caso «subsumido a los supuestos abstractos de la ley que se interpreta», debería revocarse por contrario imperio el auto de admisión<sup>15</sup>. Esto carece de sustento, puesto que un recurso diferente no puede conducir a desechar el ya admitido y el juez está obligado a resolverlo. El error está en considerar que el recurso inicial se había propuesto abstractamente, mientras que el otro no, cuando ello no es cierto.

En realidad, el recurso de interpretación ha debido formularse con base en unos supuestos concretos y que son los que servirán al tribunal para decidir sobre el alcance de la disposición de dudosa inteligencia. Que alguien realice

---

<sup>12</sup> Sentencia del 17.4.1986 (citada). En ella también se precisa que no «es posible que se abra la posibilidad para cualquier particular de ocupar la jurisdicción en resolverle las dudas que en abstracto tuviera acerca de la interpretación de una norma», sino que es necesario que el recurrente «demuestre por lo menos que ante una determinada situación concreta se haya suscitado la duda por las diversas interpretaciones dadas al mismo precepto legal, y que exista un interés general en la solución del conflicto».

<sup>13</sup> Sentencia del 21.4.1993 (N° 155, exp. 9244, pon.: H. RONDON DE SANZO).

<sup>14</sup> Sentencia del 27.9.1984 (exp. 4042; G.F., 3° et., N° 125, Vol. I, pp. 92-97).

<sup>15</sup> HIRSCH, *El recurso de interpretación de textos legales*, Universidad Santa María, Caracas, 1990, p. 24.

un planteamiento idéntico mediante un recurso ordinario, no hace cesar el interés del anterior accionante en la solución del suyo. Es más, aunque fuese la misma persona la que acudiese al otro tribunal para que dirima el fondo de la controversia en la que deba aplicarse la norma cuya interpretación ha solicitado -o al mismo, pero por una vía diferente- tampoco perdería sentido el proceso iniciado. En ese último supuesto, la decisión podría servir al otro juez para adoptar la suya, pero sin que deba esperarla para él poder sentenciar. Si llegare a dictarse un fallo antes de la interpretación, sí desaparecería el interés para continuar con el juicio ante la SPA, ya que debe ser actual<sup>16</sup>, pero eso es otra cosa.

En nuestra opinión, el límite del pronunciamiento en relación con el caso concreto, es que el tribunal no puede decidir los conflictos de intereses que estén en juego, si para ello es necesaria una declaración que vaya más allá de la simple interpretación. Ahora bien, si la sola interpretación dirime la controversia, no se presenta problema alguno, puesto que el juez no excede en esos supuestos sus facultades. Por lo tanto, la imposibilidad de resolución del caso concreto no debe verse como una prohibición absoluta, sino simplemente como una restricción a la pretensión y a la decisión cuando la mera explicación del sentido del acto no es suficiente. Partir de la idea contraria ha ocasionado una distorsión que de inmediato reseñaremos.

Cuando la empresa pública Petróleos de Venezuela consultó si ella y sus filiales podían seguir utilizando su normativa interna en materia de selección de contratistas, mientras se dictaba el reglamento especial a que se refería la LL y que las excluiría del régimen general de contrataciones estatales, la SPA indicó que responderle resolvería «a priori (...) un caso concreto» del que «podría llegar a conocer posteriormente (...) con motivo de la eventual impugnación del acto» por el cual se hubiere aplicado una u otra normativa, y se sustituiría «el sentenciador (...), anticipada e indebidamente, a la recurrente (...) en la realización de una tarea administrativa de ejecución de la norma»<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> En sentencia del 19.7.1966 se precisó que el caso concreto no ha debido ser resuelto con anterioridad (G.F. N° 53, 1966, pp. 28-29; BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. 1, UCV, Caracas, 1978, pp. 120-121).

<sup>17</sup> Sentencia del 6.12.1990 (citada).

Este criterio -extensible al resto de las leyes que prevén el recurso- limita a la vez el contenido del pronunciamiento judicial y el acceso a la instancia judicial. Se niega el recurso, aunque la persona tenga un interés derivado de un caso concreto, si la pretensión deducida obliga al juez a formular unas declaraciones que le aten eventualmente en las oportunidades futuras en los que se aplique la disposición cuya interpretación se solicitó. Creemos que esta restricción carece de justificación y olvida que la finalidad de esta acción es disipar una incertidumbre originada por una norma cuando va a ser aplicada, permitiendo a la persona a la que se le plantea la duda pedir al tribunal que la resuelva porque la ley así lo autoriza. Es cierto que en un ejemplo como el de Petróleos de Venezuela se resuelve el caso, pero ello no significa que se exceda la función interpretativa, que es lo que no puede hacerse. Así, no debe confundirse resolver el caso concreto con sobre pasar la labor de interpretación y en ello radica precisamente, según estimamos, el error de la SPA. Además, esta posición restrictiva disminuye tanto las posibilidades de ejercicio del recurso que prácticamente lo elimina.

Esa decisión contó con dos votos salvados y en uno de ellos<sup>18</sup> se afirmó que el juez no invadía ninguna atribución ajena ni el accionante eludía su responsabilidad al acudir a él, lo que consideramos correcto, según hemos visto. Ahora, esa aseveración la basa en que la acción prevista en la LL no es «de naturaleza simplemente objetiva o interpretativa, limitada sólo a precisar el alcance de un texto legal», sino de «carácter subjetivo» y que «busca la satisfacción de un interés particular». Según el magistrado disidente, la diferencia entre los artículos 78 *ejusdem* y 42 de la LOCSJ «es clara», puesto que en este último no se atribuye «competencia para resolver dudas en casos concretos, es decir, para dirimirlas, sino únicamente para resolver las consultas que se formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales», mientras que en la segunda se «consagra una acción mero declarativa o de declaración de certeza» y no un «simple recurso de interpretación -que sólo admite consultas- y la sentencia estimatoria que provoca su ejercicio tiene efectos dirimentes para los casos en donde se presente duda, mediante una declaración jurisdiccional acerca de inteligencia, alcance y aplicación de la ley a esos casos concretos».

---

<sup>18</sup> Voto salvado del magistrado R. DUQUE CORREDOR.



Compartimos la idea de que el juez no está imposibilitado de resolver casos como el planteado por Petr6leos de Venezuela y que esa empresa pod3a perfectamente recurrir a la SPA para que solucionara su duda. Sin embargo, no estamos de acuerdo en que ello encuentre su base en que la LL no prev3e un recurso de interpretaci3n sino una acci3n mero declarativa, pues de ser as3 tampoco lo ser3an los previstos en la LOPJ y en el art3culo 194 de la LOCSJ -por contener tambi3n referencia a casos concretos- ni el de la LCA, pues esa exigencia se supone al establecer que la interposici3n del recurso no impide la adopci3n de medidas por parte de las autoridades competentes. Incluso la Ley de Registro P3blico requiri3 siempre un caso concreto y s3lo la LOS no lo menciona, pero s3 establece que debe haber un inter3s. No debe olvidarse que el numeral 24 del art3culo 42 de la LOCSJ s3lo contiene la atribuci3n gen3rica de competencia para conocer de las acciones interpretativas que prevean leyes especiales, por lo que no debe buscarse 3nicamente all3 las caracter3sticas del recurso, sino en las disposiciones concretas que autorizan a ejercerlo respecto de leyes determinadas. En realidad, el que exista un caso concreto que de lugar el recurso y que la ley autorice su interpretaci3n cuando sea aplicada, no significa que haya una distinci3n entre el recurso de interpretaci3n y la acci3n declarativa ni entre la LOCSJ y la LL<sup>19</sup>, sobre lo que volveremos en el cap3tulo II.

Pese al estricto criterio jurisprudencial que hemos mencionado, en recientes sentencias se ha sostenido que la «interpretaci3n judicial permite, frente al car3cter abstracto de la Ley, la soluci3n del caso concreto»<sup>20</sup>. Debe reconocerse, no obstante, que aunque esa afirmaci3n esta contenida en los fallos de acciones interpretativas, no se indica si la interpretaci3n a la que hace referencia es la que se realiza en cualquier juicio o la que se hace para resolver el recurso que ahora tratamos. De ser sobre la primera, ninguna novedad habr3a. En cambio, s3 ser3 destacable si se refiriese a la segunda, que es lo que se desprende de la lectura de los fallos enteros. Esta 3ltima posibilidad, si bien no ser3 realmente novedosa, constituir3a una vuelta al pasado, pues las sen-

<sup>19</sup> RODRIGUEZ GARCIA afirma que el problema est3 en determinar si las leyes concretas que autorizan el recurso pueden variar lo que establece el art3culo 42 de la LOCSJ (*ob. cit.*, p. 148).

<sup>20</sup> Sentencias del 10.11.1994 (N3 944, exp. 9966, pon.: C. SOSA G3MEZ), 3.8.1995 (N3 603, exp. 11.835, pon.: C. SOSA G3MEZ), 18.10.1995 (N3 702, exp. 10.968, pon.: A. DUCHARNE ALONZO) y 16.11.1995 (N3 812, exp. 11.891, pon.: C. SOSA G3MEZ).

tencias que decidían las consultas en materia de registro público resolvían los casos y decían al registrador lo que debía hacer -si registrar o no-, por lo que el consultante planteaba todos los detalles del caso y los interesados podían participar para expresar su parecer e informar sobre el mismo<sup>21</sup>:

Por último, y para que la decisión cumpla un papel orientador, es de advertir que el juez debe extraer del caso aspectos que le sirvan para analizar la norma que sea objeto del recurso -porque ella no puede interpretarse en el aire-, pero debe moverse en un plano más general que el de la situación que originó el conflicto, de manera que proporcione datos para solucionarlo y que sirvan de precedente a casos similares que se presenten en el futuro<sup>22</sup>. En tal forma, el requerimiento del caso concreto no sólo legitima al recurrente, sino que suministra los «elementos para apreciar objetivamente los criterios dispares y para zanjar la real dificultad que se hubiera presentado»<sup>23</sup>.

## 2. Limitaciones a la pretensión y a la decisión derivadas de la existencia de otros recursos procesales

A fin de asegurar el límite al que hemos aludido en la sección anterior y garantizar que la decisión sea puramente interpretativa, a la acción de inter-

---

<sup>21</sup> Ver artículos 112 (Ley de Registro Público de 1909), 109 (1910), 11 (1915) y 14 (1925), 13 (1936), 11 (1940 y 1943) (*Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XV, Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas, 1943, pp. 400-511). La ley actual -de 1978- eliminó la consulta. Ver como ejemplos los fallos del: 24.10.1974 (pon.: M.A. LANDAEZ; G.O. N° 30.590 del 6.1.1975); 29.10.1974 (pon.: J. BARRIOS; G.O. N° 30.560 del 25.11.1974); 29.10.1974 (pon.: J. RAMIREZ BORGES; G.O. N° 30.591 del 7.1.1975); 4.11.1974 (pon.: S. RON; G.O. N° 30.576 del 14.12.1974); 11.11.1974 (pon.: J. RAMIREZ BORGES; G.O. N° 30.595 del 11.1.1975). Sentencias decidiendo consultas sobre registro en: BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia...*, cit., 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.

<sup>22</sup> Al referirse a la cuestión prejudicial de interpretación que resuelve el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, RUIZ-JARABO -Abogado General ante ese órgano, en representación de España- escribe que «el juez (...) debe dar a sus respuestas un carácter general objetivo, de suerte que la interpretación que proporcione no quede excesivamente constreñida a las circunstancias particulares del caso, en que surgió la cuestión, y pueda incorporarse a la norma sobre la que recae, otorgándole su autoridad» (*El juez nacional como juez comunitario*, Civitas, Madrid, 1993, p. 34).

<sup>23</sup> Sentencia del 17.4.1986 (citada).

pretación se le ha aplicado por analogía la causal de inadmisibilidad por existencia de recurso paralelo, prevista para la de anulación de actos administrativos de efectos particulares. Con ello se evita que se desechen los recursos procesales expresamente establecidos para resolver la situación que se plantea<sup>24</sup> y «que se abuse» de ella «con detrimento de la función jurisdiccional que es propia de los órganos de la Administración de Justicia»<sup>25</sup>. De esta forma se ha aclarado, por ejemplo, que este recurso «no es el medio idóneo para que se examine la constitucionalidad o no de textos legales»<sup>26</sup> ni puede sustituir los «medios ordinarios y principales» de resolución de controversias «que la legislación pone a mano de los (...) jueces y de las partes, para que (...) pongan fin a tales discrepancias»<sup>27</sup>.

Además, afirmar que «el objeto de la consulta o del recurso se limita al propósito de disipar las dudas que puedan suscitarse respecto a la inteligencia o alcance de textos legales u otros actos semejantes», la SPA ha concluido que «la pretensión de resolver (...) cuestiones de hecho y de derecho (...) entraña una contradicción conceptual lógicamente inaceptable»<sup>28</sup>. En tal virtud, en una ocasión en que se le pidió interpretar el artículo 33 de la LCA y que también anulase un acto de la Contraloría General de la República y le ordenase realizar ciertos pagos, se consideró improcedente solicitar que se declare «la irregularidad de (una) conducta administrativa» o que se restablezca una «situación jurídica subjetiva», ya que «no corresponde al recurso de interpretación la función de ser un medio de sanción directa de la conducta administrativa», lo que «sólo puede cumplirse querellando contra la Administración»<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> En ese sentido, la SPA ha afirmado que exigir una norma permisiva como «limitación legal para la admisión del recurso» guarda relación «salvando las diferencias» con el artículo 16 del Código de Procedimiento Civil, al disponer que no es admisible la demanda de mera declaración cuando el demandante puede obtener la satisfacción completa de su interés mediante una acción diferente» (sentencia del 30.3.1995 (Nº 237, exp. 11.290, pon.: J. CALCAÑO DE TEMELTAS). PEREZ OLIVARES también estima que el carácter supletorio «que se le atribuye (...) a la acción merodeclarativa en el proceso civil (...) resultaría aplicable al Recurso directo de interpretación» (*ob. cit.*, pp. 164-165).

<sup>25</sup> Sentencia del 8.5.1979 (pon.: M. PEREZ GUEVARA: *G.F.*, 3ª et., Nº 104, Vol. I, pp. 132-137). En ella se afirmó que la acción intentada debía ser la de nulidad y no la de interpretación.

<sup>26</sup> Sentencia del 13.6.1990 (Nº 282, exp. 7295, pon.: R. DUQUE CORREDOR: *RDP*, Nº 43, 1990, p. 147).

<sup>27</sup> Sentencia del 15.3.1990 (pon.: R. DUQUE CORREDOR: *RDP*, Nº 42, 1990, pp. 148-149).

<sup>28</sup> Sentencia del 8.5.1979 (citada).

<sup>29</sup> Sentencia del 25.11.1980 (citada). Por ello, en este caso se rechazó «el alegato de la Procuraduría General de la República, acerca de la inadmisibilidad del recurso por no haberse agotado la instancia de conciliación», ya que «sólo procede en los casos en que el funcionario crea lesionados los derechos que le otorga la Ley».

Como se observa, la restricción halla su basa en la imposibilidad de realizar declaraciones de carácter no interpretativo. De ser ellas necesarias para resolver la pretensión del actor, es evidente que el recurso procedente será otro.

Sobre este aspecto de las pretensiones deducibles, la existencia de otros recursos y el contenido de la decisión, es interesante detenerse en los casos en que por la vía de la interpretación se plantee colmar lagunas legislativas o comparar normas aparentemente dispares y que regulen con igual rango un mismo supuesto de hecho, a fin de establecer la prevalencia. Estos casos pueden presentarse con facilidad, debido a que el análisis de una disposición no puede hacerse aisladamente, sino que se realiza dentro de un contexto, por lo cual el juez puede apoyarse en normas de la misma ley o de otras o de actos sub-legales e incluso en fuentes de discutible carácter vinculante, como la jurisprudencia, o que carezcan por completo de obligatoriedad como la doctrina<sup>30</sup>.

Al respecto, en un caso en que se le consultó sobre la aplicación a los empleados del Banco Central de Venezuela de la disposición del artículo 51 de la LCA, la SPA admitió implícitamente que mediante esta acción se pueden llenar lagunas y resolver colisiones de normas, ya que eso es lo que estaba planteado. El actor había realizado una serie de observaciones sobre «el régimen general de carrera de los funcionarios de la Administración Pública Nacional» y el de los de ese Banco «en cuanto a la reconocibilidad de los servicios prestados en otros organismos públicos para el cálculo de las prestaciones sociales» y la decisión de esa Sala consistió en indicar las normas que regularían esa situación<sup>31</sup>. Sin embargo, un magistrado no conforme con ello salvó su voto al considerar que el recurso procedente era el de colisión y no el de

---

<sup>30</sup> HIRSCH destaca la posibilidad de resolver lagunas por esta vía. Cree que la «interpretación colma las lagunas de *lege lata*, originarias (*intra legem*) o sobrevenidas», por lo que «llena el vacío legislativo» y «resuelve las lagunas axiológicas de *lege ferenda* en el caso de que la norma resulta insatisfactoria para solucionar la controversia» (*ob. cit.*, p. 6).

<sup>31</sup> Para la SPA, «los Estatutos previstos en la Ley del Banco Central de Venezuela van a contener la regulación básica de la relación laboral de los trabajadores del Banco, pero las lagunas que el mismo plantea van a ser dilucidadas, no por el régimen de la Ley Orgánica del Trabajo, sino mediante el régimen estatutario de la función pública al servicio de la Administración Pública Nacional que es la Ley de Carrera Administrativa».

interpretación<sup>32</sup>. Es que sin duda los supuestos más difíciles de solucionar lo constituyen las solicitudes de interpretación en las que en realidad se plantea una contradicción entre normas, pues la propia jurisprudencia ha reconocido la «proximidad» entre el «recurso de colisión (...) y el de interpretación, al confrontarse o contraponerse dos o varias disposiciones» y porque «por medio de dichas acciones puede llegarse al mismo fin (interpretar y establecer la prevalencia)»<sup>33</sup>. En otros casos en que la SPA creyó estar ante una antinomia de leyes sí ordenó, en cambio, el pase del expediente a la Corte en Pleno para que conociera del correspondiente recurso<sup>34</sup>.

Por último reseñaremos una opinión doctrinal según la cual como la LOPJ establece que la decisión de la Corte Suprema de Justicia no debe implicar opinión sobre las «cuestiones sometidas al conocimiento de los jueces», no podría conocer de ningún aspecto que sea potencialmente sometible a un tribunal<sup>35</sup>. En nuestro criterio, es más amplio el campo de los aspectos consultables y se extiende a cualquier asunto que se derive de esa ley. Claro que al ser el texto regulatorio del Poder Judicial, prácticamente todas las dudas tendrían que ver sobre aspectos organizativos, pero creemos que la exigencia

<sup>32</sup> Se lee en el voto salvado del magistrado A. DUCHARNE ALONZO que se trata «de una antinomia o colisión de leyes por cuanto sobre un mismo supuesto de hecho (...) serían aplicables disposiciones de leyes distintas, con simultánea obligatoriedad de su cumplimiento».

<sup>33</sup> Sentencia del 26.10.1989 (N° 284, exp. 6892, pon.: R. DUQUE CORREDOR; RDP, N° 40, 1989, pp. 134-136). HIRSCH afirma que el recurso de interpretación y el de colisión tienen una «afinidad especial» (*ob. cit.*, p. 9). DE PEDRO y NAIME destacan que por la vía del recurso de colisión la Corte Suprema de Justicia en Pleno ejerce también una facultad interpretativa (*Manual de Contencioso-Administrativo*, I, Librería la Lógica, Caracas, 1992, p. 210).

<sup>34</sup> Por sentencia del 12.5.1992 (N° 83, pon.: A. DUCHARNE ALONZO; RDP, N° 50, 1992, pp. 144-145) se inadmitió un planteamiento sobre una posible colisión entre la LOPJ y la Ley de Carrera Judicial. Por sentencia del 18.10.1995 (citada) se hizo lo mismo en un caso de aparente antagonismo entre la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras y la Ley Especial de Protección a los Depositantes y de Regulación de Emergencias en las Instituciones Financieras.

<sup>35</sup> RONDON DE SANSO estima que esta «exigencia restringe extraordinariamente el ámbito de la consulta», por cuanto «no se refiere sólo a los casos pendientes por ante los órganos jurisdiccionales» y bastaría «con que se trate de una cuestión potencialmente sometida a la jurisdicción para que escape al recurso de interpretación». Ello le lleva a concluir que la potestad de resolver dudas «se extiende sólo a las normas (...) organizativas», «de proceden» o de actuación «de los jueces en su ámbito interno» y no a «las que implican la lesión o afectación de derechos, garantías o intereses de los ciudadanos». Podría, entonces, resolverse «dudas relativas a las condiciones de los jueces en el ejercicio de sus cargos» o «las concernientes al estatuto mismo de los titulares de los cargos judiciales» y «las normas orgánicas propiamente establecidas en la ley» (*Amparo Constitucional*, Editorial Arte, Caracas, 1988, p. 53; *El sistema contencioso-administrativo de la carrera administrativa*, Ediciones Magón, Caracas, pp. 340-341).

de la LOPJ no debe llevar a concluir que no puede conocerse de ninguna norma que regulan un aspecto sometible a la jurisdicción. Se trata sólo del establecimiento de un límite al pronunciamiento del tribunal al resolver el recurso, que le impide pronunciarse sobre las particularidades del caso que dio lugar a la acción ni sobre un aspecto que se plantee en forma genérica cuando su solución corresponde hacerla por otra vía<sup>36</sup>. Ahora, si el asunto se ha planteado con ocasión de un caso concreto derivado de la inteligencia de esa ley y el juez no excede su labor interpretativa, no habría motivo para discutir la viabilidad de la pretensión.

## II. EL CARACTER DE LA DECISION

Dependiendo del pronunciamiento que contengan, es usual clasificar las sentencias en condenatorias, constitutivas o declarativas, llamando también a estas últimas mero-declarativas, porque en realidad en toda decisión hay una declaración inicial que constituye su presupuesto. Esta clasificación que se basa en la pretensión del actor carece de precisión, pues el fallo podría absolver al demandado o negar la constitución de una situación jurídica, dejando inalterada la posición del recurrente. Así, parece incorrecto asimilar a las tres clases de posibles pretensiones un idéntico número de sentencias, ya que se olvida que el juez no sólo toma en cuenta los alegatos del demandante, sino también los de la contraparte, al ser el proceso el medio para ventilar la pretensión de una persona pero en el que aparece luego un conflicto de intereses que debe ser resuelto y el fallo se orientará hacia quien en definitiva tenga la razón.

Aunque sea una calificación incompleta, a los efectos de este trabajo nos quedaremos con las sentencias mero-declarativas, que son aquéllas en las que el juez disipa una incertidumbre sobre la existencia o alcance de una relación

---

<sup>36</sup> La Corte Federal negó una consulta sobre la Ley de Registro Público porque el planteamiento no versaba sobre un caso concreto y entendió que esa ley no permitía «emitir opiniones» sobre ningún asunto «cuyo conocimiento y decisión compete a los órganos jurisdiccionales» (sentencia del 23.10.1974, pon.: M. PEREZ GUEVARA; G.O. N° 30.590 del 6.1.1975).

o situación jurídica<sup>37</sup>. Por ellas no se condena ni se absuelve ni se crea nada, sino que sólo se precisa una situación o relación que es independiente del pronunciamiento judicial, por lo que no nace con la decisión<sup>38</sup>. Por ese contenido, se les ha llamado también declarativas de certeza, aunque quizás hoy esté absolutamente superado el problema de la denominación, que preocupó a destacadísimos procesalistas durante cierto tiempo, por no creer acertado el nombre con que se le había inicialmente bautizado<sup>39</sup>. Siguiendo nuestra tradición doctrinaria y jurisprudencial, emplearemos indistintamente los términos declarativa, mero-declarativa o de declaración de certeza, por no considerar incorrecto ninguno de ellos<sup>40</sup>.

Pese a atribuírsele remotos antecedentes a las sentencias mero-declarativas, lo cierto es que inicialmente fueron consideradas extrañas a la función judicial, al entenderse que el ejercicio de la acción sólo se justificaba en caso de violación del derecho: o para plantear una pretensión dirigida a condenar a un tercero (sentencia condenatoria) o para lograr una situación jurídica que sólo puede obtenerse por declaración judicial (sentencia constitutiva)<sup>41</sup>. Con pos-

<sup>37</sup> Una reseña bibliográfica sobre estas sentencias en: COUTURE, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Depalma, Buenos Aires, 1981, p. 315.

<sup>38</sup> Cfr. CARNELUTTI, *Instituciones del nuevo proceso civil italiano*, trad. y notas de J. Guasp, Bosch, Barcelona, 1942, p. 55; *Instituciones del proceso civil*, trad. de la 5ª ed. italiana por S. Sentís Melendo, Vol. I, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1967, p. 70.

<sup>39</sup> Para buscar un nombre más adecuado se recurrió al término *accertamento*, usado por la doctrina italiana. Sin embargo, esa expresión no fue de fácil traducción al español y al no lograrse la adaptación a nuestro idioma, se optó por llamarla declarativa o mero-declarativa, para oponerla a las de condena y constitutivas (al respecto, ver: LORETO, «La sentencia de declaración de simple o de mera certeza», en: *Estudios de Derecho Procesal Civil*, UCV, Caracas, 1956, pp. 133-161. Aparece publicado también en: *Estudios de Derecho Procesal en honor de Hugo Alsina*, Buenos Aires, 1946, pp. 409-438; y en: *Ensayos Jurídicos*, Ediciones Fabretón-Esca, Caracas, 1970, pp. 143-171).

<sup>40</sup> LORETO afirmó dudar «del beneficio recibido por la ciencia» con la denominación de sentencias de simple declaración de certeza o cualquier equivalente, pues «solamente la necesidad de extirpar un verdadero error científico puede legitimar la modificación de expresiones que tiene el respaldo de una vetusta tradición» («La sentencia...», *cit.*, p. 140).

<sup>41</sup> Se ha pretendido encontrar sus antecedentes en algunas actuaciones judiciales romanas y germánicas (ver: LORETO, «Otras consideraciones acerca de la teoría de la simulación», en: *Ensayos Jurídicos*, 2ª ed., EJV, Caracas, 1987, pp. 130-131). Sin embargo, parece exagerado recurrir a tan lejanos tiempos para hallar el origen de una decisión que más bien parece contraria a la tradición judicial. CUENCA toma una posición intermedia al señalar que las sentencias romanas que se toman como ejemplos de mera-declaración no lo son realmente, pero que sí son una especie «imperfecta» de las que hoy conocemos (*Derecho Procesal Civil*, Tomo Primero, UCV, Caracas, 1981, pp. 167-170). CARNELUTTI afirma que «desde el

terioridad se previeron legislativamente casos concretos de procedencia de acciones para la obtención de sentencias de simple declaración, hasta que se admitieron de manera general<sup>42</sup>. Su justificación se encuentra en la seguridad jurídica, que exige despejar la duda de ciertas situaciones o relaciones jurídicas<sup>43</sup>. Es evidente hoy en día que la incertidumbre y el deseo de dejar claro ante terceros el *status* de la persona que sufre la inquietud, es un verdadero legitimante del acceso a la instancia jurisdiccional<sup>44</sup>, aunque obviamente no

---

punto de vista histórico, es la forma más tardía: ha sido la última en desarrollarse en el campo de la legislación y en ser conocida en los dominios de la ciencia», debido a que «la intervención del juez se produce primero en los casos en que la necesidad es más urgente», lo que es más evidente «cuando el orden se presenta como violado, que cuando sólo se lamenta su incertidumbre» (*Sistema de Derecho Procesal Civil*, trad. de N. Alcalá-Zamora y S. Sentís Melendo, Uteha Argentina, Buenos Aires, p. 161). Comenta MICHELI que «históricamente (...) se presenta (...) como un tipo de tutela de carácter excepcional» (*Curso de Derecho Procesal Civil*, Vol. I, trad. de S. Sentís Melendo, Ed. Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1970, p. 51). Sobre este particular: COUTURE, «Declaración judicial de prescripción adquisitiva», en: *Estudios de Derecho Procesal Civil*, Tomo I, 3<sup>o</sup> ed., Depalma, Buenos Aires, 1979, p. 342.

<sup>42</sup> Nuestro Código Civil previó casos especiales de acciones dirigidas a la obtención de una sentencia mero-declarativa y no hubo mayor dificultad en aceptar que el artículo 14 del Código de Procedimiento Civil de 1916 contenía su consagración genérica, al prever que para «que haya acción debe haber interés, aunque sea eventual o futuro, salvo el caso en que la ley lo exija actual». El Código vigente es clarísimo al respecto, pues su artículo 16 establece que el interés para accionar «puede estar limitado a la mera declaración de la existencia de un derecho o de una relación jurídica». Jurisprudencia basada en el viejo código puede verse en: DUQUE SANCHEZ, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo)*, Ed. Magón, Caracas, 1981, pp. 128-134; LAZO y LEDEZMA, *Código de Procedimiento Civil de Venezuela*, Tomo I, Ed. Legis, Buenos Aires-Caracas 1967, pp. 118-ss; MACHADO, *Jurisprudencia de la Corte Federal y de Casación (hoy Corte Suprema de Justicia) 1950-1960*, Tomo II, Caracas, 1968, pp. 28-29; NUÑEZ ARISTIMUÑO, *Casación Civil, Mercantil y del Trabajo 1958-1967*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1970, pp. 16-22. Sobre el código derogado, ver: CUENCA, *ob. cit.*, p. 172 y LORETO, «Consideraciones acerca de la teoría de la simulación», en: *Ensayos Jurídicos*, Ediciones Fabretón-Esca, Caracas, 1970, p. 179. Sobre el actual, ver: RENGEL-ROMBERG, *Tratado de Derecho Procesal Civil venezolano*, Vol. II, Ed. Ex Libris, Caracas, 1991, pp. 97-98.

<sup>43</sup> CUENCA reconoce que ello «inspira todos los móviles de la función judicial», pero que «es indiscutiblemente más concreto en esta clase de acción» (*ob. cit.*, p. 165).

<sup>44</sup> CARNELUTTI ya había señalado que debía ampliarse el «concepto de lesión jurídica» para «comprender la simple incertidumbre» (*Lezioni di diritto procesuale civile*, Tomo II, p. 6, cit. por COUTURE, «Declaración...», *cit.*, p. 342, nota 52). RENGEL-ROMBERG afirma que la acción de declaración de certeza «tiende a conseguir la realización más acabada del orden jurídico objetivo y la protección de los derechos (...), sin esperar que el equilibrio que aquel orden establece y ordena respetar se halle de hecho menoscabado y roto, porque el daño puede originarse tanto de la falta de una prestación, como de la incertidumbre del derecho» (*ob. cit.*, p. 97). Como un claro ejemplo de tal necesidad, COUTURE cita la declaración de prescripción adquisitiva («Declaración...», *cit.*, p. 342) y destaca que el «concepto de conflicto de intereses» ha sufrido «una especie de prolongación hacia aquellos casos en que el titular de un derecho carece de los medios que le aseguren su pacífico goce (*Fundamentos... cit.*, p. 317).



puede tratarse de un asunto meramente académico o de una elucubración del actor o de un aspecto sin efectos prácticos para él, por lo que como en cualquier acción se requiere que demuestre tener un interés<sup>45</sup>.

La misma justificación es aplicable a las sentencias interpretativas. Sin embargo, también por considerar que ellas no son de la esencia jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia ni de ningún tribunal<sup>46</sup> se ha calificado al recurso que estudiamos como peculiar, singular, excepcional, especial, delicado, de naturaleza particular y de aplicación restrictiva y limitada<sup>47</sup>. Incluso, el artículo 206 de la Constitución no previó entre las funciones de la jurisdicción contencioso-administrativa -única que aparece caracterizada en el texto fundamental- la posibilidad de atender a solicitudes para fijar la inteligencia de actos<sup>48</sup>. Ahora, por las mismas razones expuestas en el párrafo anterior, la duda o incertidumbre que puede provocar la interpretación de una norma o un contrato es legitimante para acudir ante el juez y la sentencia declararía la existencia o alcance de una situación o relación jurídica, a partir del análisis del acto de sentido impreciso.

Nuestra doctrina no ha dudado en calificar como declarativas las sentencias que deciden tanto los recursos de interpretación de contratos administrativos

---

<sup>45</sup> COUTURE, «Declaración...», *cit.*, pp. 342-343. Comenta LIEBMAN que «la falta de certeza no debe ser puramente interna al sujeto o puramente académica», sino que «debe haberse manifestado por hechos exteriores, prácticamente importantes» (*Manual de Derecho Procesal Civil*, trad. de S. Sentís Melendo, Ed. Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1980, p. 134).

<sup>46</sup> En sentencias del 15.2.1979 (*G.F.*, 3° et., N° 103, 1979, pp. 126-129), 9.3.1982 (N° 50; *RDP*, N° 10, 1982, p. 175) y 27.4.1982 (pon. J. RAMIREZ BORGES; *G.F.*, 3° et., N° 116, Vol. I, pp. 196-197; *RDP*, N° 10, pp. 173-174) se precisó que la Corte Suprema «es primordialmente un órgano jurisdiccional y no de consulta» y que su misión fundamental declarar la nulidad de los actos del poder público o casar las decisiones de tribunales inferiores.

<sup>47</sup> 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. I, p. 122); 11.11.1970 (*G.F.*, N° 70, 1970, p. 122; BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia... cit.*, Tomo V, Vol. I, p. 124); 8.5.1979 y 27.9.1984 (citadas); 6.8.1985 (pon.: P.A. ZOPPI; *G.F.*, 3° et., N° 129, Vol. I, p. 323); 31.10.1985 (pon.: P.A. ZOPPI; *G.F.*, 3° et., N° 130, Vol. I, pp. 269-277); 26.10.1989, 14.11.1991 y 12.5.1992 (citadas); 5.8.1992 (N° 330, exp. 8627, pon.: A. DUCHARNE ALONZO; *RDP*, N° 51, 1992, pp. 222-225); 10.11.1994 y 3.8.1995 (citadas).

<sup>48</sup> BREWER-CARIAS y PEREZ OLIVARES recuerdan que la doctrina francesa también fue reacia a admitir el recurso directo de interpretación y destacan que aunque el citado artículo 206 pudiera hacer pensar que no se incluye entre nosotros en la jurisdicción contencioso-administrativa, sí existe base jurídica suficiente para admitirlo (*ob. cit.*, pp. 115-116).

como los de textos normativos<sup>49</sup>, aunque en ocasiones ha procurado ubicarlas fuera de la tradicional clasificación indicada en párrafos precedentes, denominándola tan sólo interpretativa<sup>50</sup> e, incluso, dudando de su naturaleza judicial<sup>51</sup>. También el TCA estimó que se trata de «un recurso mero declarativo (...) de carácter contencioso-administrativo» y que la LCA lo contrapone a la acción de condena, por cuanto en ésta pueden dictarse «medidas de cautela», mientras que el ejercicio de aquél no puede «ser motivo para la paralización de ninguna medida que las autoridades competentes puedan ordenar». Destacó que la declaración judicial sirve para evitar demandas en el futuro, ya que si el funcionario cuenta con ella se abstendrá «de ejercer (...) acciones con carácter compulsivo, de condena, cuando el problema de aplicación de la Ley no conlleve la ruptura definitiva de su relación con la Administración»<sup>52</sup>.

También en relación con la LCA, la SPA ha compartido la idea de que se trata de «una decisión de carácter mero-declarativo» que, contrariamente a la que-rella, «no es un medio para sancionar una conducta ilegal de la Administración, ni tiene como objeto inmediato dilucidar controversias o conflictos relativos a situaciones jurídicas de sujetos determinados», por lo que el interesado no puede «plantear una reclamación concreta sobre la aplicación de la

---

<sup>49</sup> Sobre la de contratos administrativos: BREWER-CARIAS (*Estado de Derecho...*, cit., p. 269; «Los diversos...», cit., p. 29; *Nuevas tendencias...*, cit., p. 122); ROMERO-MUCI («Contribución al estudio de la acción de carencia en el contencioso-administrativo venezolano», en: *Revista de la Fundación de la Procuraduría General de la República*, N° 4, Caracas, 1991, p. 55). Sobre la de textos normativos: BREWER-CARIAS («Aspectos generales...», cit., p. 51; *Nuevas tendencias...*, cit., p. 213); BREWER-CARIAS y PEREZ OLIVARES (*ob. cit.*, p. 115); DUQUE CORREDOR en el caso de la LL (voto salvado en la sentencia del 6.12.1990, citada); ROMERO-MUCI (*loc. cit.*); PEREZ OLIVARES (*ob. cit.*, p. 160); RONDON DE SANSO (*El sistema...*, cit., p. 324; «La acción de nulidad contractual prevista en el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La acción del tercero contractual», en: *Régimen jurídico de los contratos administrativos*, Fundación Procuraduría General de la República, Caracas, 1991, p. 209). Englobando a ambas: RONDON DE SANSO («Medios de proceder por la vía contencioso administrativa», en: *Contencioso Administrativo en Venezuela*, 3° ed., EJV, Caracas, 1993, p. 122).

<sup>50</sup> HIRSCH admite que la «doctrina considera que la sentencia es declarativa», pero él estima que «dicha sentencia es lo que es, es decir, es una sentencia de interpretación» («La acción de carencia», en: *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 44, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1992, p. 111).

<sup>51</sup> También HIRSCH ha sostenido que la decisión «no se incluye en ninguna de las categorías de sentencias», puesto que no se concreta «en un acto procesal de administración de justicia» (*El recurso...*, cit., p. 25). Según MIZRACHI y PARRA PEREZ, en la LOPJ no se «dicta un fallo (...) como culminación de un procedimiento contencioso», sino que se «cumple una tarea administrativa» (*ob. cit.*, p. 555).

<sup>52</sup> Sentencia del 26.1.1977 (pon.: N. APONTE DE MELO; QUINTANA MATOS, *ob. cit.*, pp. 579-580).

norma aclarada a un caso específico»<sup>53</sup>. Sólo en una oportunidad le concedió un alcance que la conducía al terreno de las sentencias constitutivas, pues la SPA estableció que mediante el recurso de interpretación de la LCA se pueden dictar «decisiones que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas generales que afectarían, por tanto, a todas las personas sujetas a las disposiciones de dicha Ley»<sup>54</sup>.

Con carácter general -y no referido sólo a la ley indicada- ha entendido que este recurso tiene como «objetivo principal» que el juez efectúe «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, para precisar su extensión, sentido y alcance y aclarar así cualquier duda que de los mismos pueda derivar»<sup>55</sup>. Sin embargo, en otras ocasiones ha llegado a sostener que «no se trata de una acción de condena» y «ni siquiera de una mera declaratoria», por lo que «ningún pronunciamiento podría hacer la Corte sobre el caso concreto»<sup>56</sup>. Creemos que esta última afirmación parte del error de menospreciar la decisión judicial, pues si bien es cierto que no se resuelve el caso concreto si hace falta formular condenatorias o crear situaciones jurídicas o modificar algunas ya existentes, no significa ello que el fallo no tenga «ni siquiera» un valor de declaración. Es clarísimo que se declara algo -toda sentencia contiene un declaratoria-: el sentido del acto respecto del caso concreto.

En doctrina sólo Mizrahi Cohén y Parra Pérez creen que los recursos previstos en la Ley de Registro Público, la LOPJ y la LCA -que eran los vigentes para el momento- no son sino acciones declarativas, por cuanto en un verdadero recurso de interpretación sólo habría determinación del alcance e inteligencia de actos, mientras que en las acciones declarativas la decisión constituye la fijación judicial de certeza en cuanto al contenido de la disposición analizada

<sup>53</sup> Sentencia del 25.11.1980 (citada).

<sup>54</sup> Sentencia del 10.5.1973 (pon.: J. RAMÍREZ BORGES; *G.O.* N° 1613 ext. del 26.9.1973; BREWER-CARIAS. *Jurisprudencia...* cit., Tomo V, Vol. 1, p. 166; QUINTANA MATOS, *ob. cit.*, p. 578).

<sup>55</sup> Sentencia del 5.11.1981 (*RDP*, N° 8, 1981, p. 139).

<sup>56</sup> Sentencias del 27.9.1984 (citada), 15.3.1990 (N° 122, pon.: R. DUQUE CORREDOR; *RDP*, N° 42, 1990, pp. 148-149) y 24.3.1994 (N° 199, exp. 9708, pon.: H. RONDON DE SANZO).

que sirve para poner fin a controversias<sup>57</sup>. A diferencia del resto de la doctrina que, como hemos indicado, califica a este recurso como una acción declarativa, estos autores lo que intentan demostrar es que esa asimilación se produce porque los primeros no son realmente recursos de interpretación, sino algo más, con lo que en el fondo oponen ambas nociones.

La misma diferenciación sirve de base a uno de los votos salvados a la sentencia que negó la solicitud planteada por Petróleos de Venezuela y que hemos reseñado<sup>58</sup>. Se destaca en él que esa ley permite resolver dudas en cuanto a su aplicación en casos concretos, por lo que el recurso que establece no es el de simple interpretación y «se asemeja a las acciones mero declarativas o de declaración de certeza» previstas en el Código de Procedimiento Civil, en las que «el interesado (...) busca una sentencia que dirima o resuelva una controversia por la duda acerca de la existencia o la inexistencia de un derecho o una relación judicial, en un caso concreto». Ahora, en su oportunidad mencionamos que de seguirse ese criterio, tampoco resultarían recursos de interpretación los previstos en la LOPJ, en el artículo 194 de la LOCSJ y en la LCA, y que la previsión del numeral 24 del artículo 42 de la LOCSJ no se refiere a un recurso concreto, sino que es la atribución genérica de competencia a favor de la SPA para conocer de las acciones interpretativas que prevean leyes especiales.

En nuestro criterio, los fallos interpretativos son declarativos del alcance y sentido del acto objeto del recurso. En cualquier caso, creemos que resulta evidente que existe un aspecto común esencial entre las sentencias mero-declarativas y las interpretativas: en ambas se está ante una circunstancia dig-

---

<sup>57</sup> Creen que el actor puede «presentar al juez simplemente los hechos» para que «declare la situación jurídica que de ellos se desprende» o «variando el ángulo de análisis, pedir que declare una norma concreta como derivación de determinadas normas generales y abstractas del ordenamiento jurídico», con lo que «la 'interpretación' así formulada exprese la calificación pretendida de situaciones de hecho y declare, por ende, una situación jurídica». Afirman que cualquiera que sea la pretensión que se formule el resultado es idéntico, por lo que «un recurso de 'interpretación' y una acción declarativa son una y la misma institución jurídica» («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, pp. 541 y 559-560). PEREZ OLIVARES considera que por el recurso de interpretación se pretende que se «declare el sentido y alcance de un acto» o «del resultado de aplicar una norma a una situación jurídica» (*ob. cit.*, p. 160).

<sup>58</sup> Sentencia del 6.12.1990 (citada).

na de ser aclarada para evitar problemas futuros. La única diferencia se halla en la causa que da origen a la duda, pues si bien ambas se refieren a una situación o relación jurídica, en las segundas surge por la interpretación de un acto, mientras que en las primeras puede ser cualquier otro motivo.

### III. EL ALCANCE DE LA DECISION

Es de especial interés, por último, determinar si existe obligación de seguir el criterio judicial. Así, una vez que el tribunal establece el alcance del acto cuya interpretación se le solicitó, ¿se encuentra obligado el recurrente a aplicarlo dándole ese sentido o, por el contrario, la decisión es sólo una guía de la que puede apartarse? Debe advertirse que sólo en el caso de la LOPJ se prevé la obligatoriedad del acuerdo, pero nada dice sobre las personas a las que se dirige<sup>59</sup>. Desde ya adelantamos que salvo una opinión doctrinaria que niega valor vinculante a la sentencia<sup>60</sup>, pero que le concede a la vez fuerza integrativa del derecho<sup>61</sup>, lo cierto es que se ha afirmado su obligatoriedad, incluso con

<sup>59</sup> En el caso de esa ley, RONDON DE SANSO cree que debe determinarse «qué significa Acuerdo con fuerza obligatoria» para saber «si tiene fuerza vinculante de norma jurídica para todas las situaciones eventuales que se planteen», es decir, «si se trata de una norma integradora del sistema o no» (*Amparo... cit.*, p. 53; *El sistema... cit.*, pp. 339-340).

<sup>60</sup> RONDON DE SANSO afirma que como el fallo interpretativo no produce efectos de cosa juzgada, entre nosotros se negó que fuese una verdadera sentencia, «sino que tiene la misma fuerza de un acto administrativo consultivo» o de un dictamen. Sin embargo, cree que «tal equiparación no aclara (...) la fuerza de la sentencia», ya que incluso los actos consultivos pueden presentar «varios grados de efectividad» (*El sistema... cit.*, pp. 324-325). Para ella, si bien el TCA «no se pronunció expresamente» sobre el particular, «de sus sentencias de interpretación, se podía deducir que (...) no eran vinculantes y que sólo tenían valor orientador sobre el alcance de una norma o sobre el sentido de las situaciones jurídicas, que se hubiesen planteado («Competencia para conocer del recurso de interpretación de la Ley de Carrera Administrativa, en: RDP, N° 20, 1984, p. 216). Señala que no tienen «fuerza vinculante, como no lo tiene la técnica hermenéutica en general», y sólo es «la opinión de un órgano especializado», por lo que ni siquiera eran apelables -cuando la conocía ese tribunal- debido a que «no podía imponérsele por vía de revocatoria de sentencia un criterio diferente» (*«Competencia...» cit.*, p. 218).

<sup>61</sup> RONDON DE SANSO afirma que la sentencia interpretativa «no produce cosa juzgada por su naturaleza misma de acto de jurisdicción voluntaria», pero sí constituye «una verdadera y propia fuente integrativa del derecho, por cuanto ella llena las lagunas legislativas, amplía el alcance de la norma expresa, desentraña su espíritu, establece sus límites, fija sus postulados y coordina el sistema jurídico». Cree que es «sustancialmente (...) una norma jurídica integradora del sistema, en cuanto regula la situación que ha sido sometida a la jurisdicción del Tribunal» y «actuaría como una regla supletoria, es decir, con el mismo rango que en la jerarquía de las fuentes tiene la analogía, la equidad y los principios generales del Derecho» (*El sistema... cit.*, p. 326).

efectos *erga omnes*. Esto último, sin embargo, nos parece una exageración y de inmediato nos dedicaremos a formular algunos comentarios al respecto.

### *1. La determinación del carácter vinculante del fallo*

La SPA ha sostenido que el fallo interpretativo tiene carácter vinculante, aunque con efectos de «cosa juzgada formal»<sup>62</sup>. Ya el TCA había afirmado que «la sentencia (...) no puede servir a su finalidad de crear la certeza jurídica» si no es «apta para formar la cosa juzgada». Estimaba que ella vincula «a las partes» y «su valor es igual al de las sentencias de condena, salvo que la parte que [la] obtiene (...) no tiene la necesidad de otra defensa que aquella que nace de la simple declaración del derecho». Por ello, asegura que la acción debe proponerse frente a «aquella persona respecto de la cual es necesario que se forme la cosa juzgada, para que la falta de certeza de la relación jurídica pueda considerarse eliminada»<sup>63</sup>. Se pone de relieve, entonces, la importancia de la existencia de una persona u órgano hacia quien dirigir la decisión.

Aunque toda acción debe contener una pretensión -pues de lo contrario no se estaría pidiendo nada al juez-, a veces no es fácil determinar frente a quien se hace valer y pareciera haber casos de acciones sin pretensiones dirigidas a terceros, que satisfacen el interés del actor con el simple pronunciamiento del tribunal. Sin embargo, esta impresión no se corresponde con la realidad, puesto que incluso en los procesos de declaración de certeza existe pretensión dirigida a terceros y se produce un auténtico conflicto de intereses: entre quien desea disipar la incertidumbre y quien la ha provocado, pues sólo se legitima para acudir al juez ante la fundada falta de certeza producto de actuaciones

---

<sup>62</sup> Sentencia del 6.12.1990 (citada).

<sup>63</sup> Sentencia del 26.1.1977 (citada). Como indicamos precedentemente, DUQUE CORREDOR ha afirmado que «la sentencia estimatoria (...) tiene efectos dirimentes para los casos en donde se presente la duda» (voto salvado a la sentencia del 6.12.1990, citada). En esa obligatoriedad se diferenciaría de las solicitudes de interpretación realizadas en vía administrativa. Así, aunque el artículo 157 del Código Orgánico Tributario faculta a quien tenga «un interés personal y directo» para «consultar a la Administración Tributaria sobre la aplicación de las normas tributarias a una situación concreta», la SPA ha establecido que estas consultas «no tienen carácter vinculante ni para el consultante ni para la administración» (entre otras, ver sentencias de fecha 9.6.1988).

ajenas y no de los temores internos del accionante<sup>64</sup>. Ante alguien -que se desprenderá de la explicación del caso concreto- se propone la pretensión: quien ha puesto en duda el derecho de otro, en una forma tal que ha pretendido desconocerlo, o quien lo afirma cuando el accionante cree que no existe<sup>65</sup>, por lo que puede afirmarse que existe una litis<sup>66</sup>. La sentencia haría recaer en ese tercero o en el propio solicitante la orden de aceptar, en los términos que fije, una situación o relación jurídica que se encuadra en la disposición que se interpreta<sup>67</sup>. En ello coincide con la sentencia constitutiva, en la cual se encuentra siempre implícita la orden de respetar la existencia de la situación que ella crea, con la diferencia que en esta última el mandato se refiere a una situación que con ella nació y en la otra a una que ya existía pero que, ante la duda, fue necesario que el juez lo precisara.

En la acción de interpretación -como declarativa que es- existe un tercero hacia el cual el recurrente espera que la decisión se dirija, pues sólo puede acudir al tribunal si se presenta un caso concreto -que lo legitima- en el que se debe aplicar un acto -contrato o norma- de dudosa inteligencia y que él desea que sea aclarado por la vía judicial porque así lo permite la ley. El tercero será, por ejemplo, aquél que deberá aplicar la norma -al que se le indicará en que sentido hacerlo- o aquél al que se dirigirá el acto en que se aplique, quien

<sup>64</sup> Señala SENTIS MELENDO que un conflicto de intereses no se produce sólo cuando se exige de otro la realización de una determinada prestación, sino también cuando se tiene interés «y la otra parte tiene interés en lo contrario, en que se pronuncie un sentencia que contenga una determinada declaración» («Acción y pretensión», en: *Estudios de Derecho Procesal*, Tomo I, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1967, p. 178).

<sup>65</sup> Como precisa CARNELUTTI, la declaración de certeza de una situación jurídica puede pedirla tanto quien pretende como quien discute su existencia (*Instituciones del nuevo proceso...*, cit., p. 55; e *Instituciones del proceso civil*, cit., p. 70).

<sup>66</sup> Cfr. PEREZ OLIVARES, *ob. cit.*, p. 161. LA ROCHE sostiene que en materia interpretativa la Corte actúa por acuerdo y no por sentencia, porque el primero sirve para asuntos no litigiosos (*El control jurisdiccional de la constitucionalidad en Venezuela y Estados Unidos*, Universidad del Zulia, Maracaibo, 1972, p. 80). Debe advertirse, sin embargo, que sólo la LOPJ se refiere a los acuerdos y la jurisprudencia no ha calificado en denominar sentencias y fallos a todas las decisiones en la materia.

<sup>67</sup> SENTIS MELENDO escribe sobre la obligación de silencio, consistente en la orden impuesta implícitamente a una persona para someterse a lo ordenado o declarado en el fallo. Recuerda el proceder de «los antiguos, y no tan antiguos», al imponer al perdedor «estar y pasar por esta declaración» y «guardar silencio y callamiento perpetuo». Tales consideraciones las traslada a cualquier fallo, pues entiende que siempre hay un demandado en el proceso, contra el cual se plantea una pretensión y puede dirigirse un pronunciamiento judicial que, de acceder a la petición del actor, él deberá cumplir aunque no se trate «de una prestación concreta» (*ob. cit.*, pp. 181-182).

debería someterse a él si se ha apegado a la interpretación que el juez le ha dado. En el caso de sentencias relativas a contratos administrativos, la decisión normalmente sólo interesa a las partes<sup>68</sup>, debido a la eficacia limitada de los convenios en general. Entonces, es obvio que existe un tercero vinculado a la decisión, aunque la SPA haya entendido que en esta acción «no se plantea una pretensión frente a nadie en particular»<sup>69</sup>.

Si la sentencia es obligatoria, restaría saber si lo es para cualquier caso futuro o no. Recientemente la SPA ha distinguido entre la interpretación contenida en la sentencia que decide la acción que ahora analizamos y la que debe realizarse en cualquier juicio. Afirma que esta última «se inscribe (...) a la solución de casos particulares y crea el derecho para un caso determinado frente al derecho abstracto de la Ley», mientras que la primera es «una excepción», que por «su posible vinculación, orientación y fijación de un criterio de uniformidad del sentido de la Ley y aplicación, para los nuevos casos (...) se podría ubicar entre la interpretación auténtica del legislador (que es obligatoria) y el pronunciamiento de la Corte sobre determinadas cuestiones de derecho expresado en reiterada jurisprudencia». En ello encuentra «la importancia de dicho recurso (...) y la razón de su excepcionalidad»<sup>70</sup>.

Se notará que el fallo reseñado limita la fuerza de la decisión, pues a pesar de que se le concede mayor valor que a la simple jurisprudencia, no llega a atribuirle el carácter obligatorio de la interpretación auténtica. No obstante, en la sección siguiente veremos como el criterio reiterado de la SPA no es ése, sino que le otorga a las decisiones interpretativas mucha más fuerza, afirmando que tiene efectos *erga omnes*.

## 2. El pretendido efecto *erga omnes* de la decisión y sus consecuencias

En un principio, se había estimado que la decisión de la acción -en concreto, la prevista en la LOPJ- tenía «fuerza obligatoria limitada al caso consultado»,

---

<sup>68</sup> Cfr. HIRSCH, *El recurso...*, cit., p. 8.

<sup>69</sup> Sentencia del 8.5.1979 (citada).

<sup>70</sup> Sentencia del 26.10.1989 (citada).



por lo que no podían dictarse acuerdos «con carácter general»<sup>71</sup>. Posteriormente, se cambió de concepción al sostenerse que la sentencia interpretativa «necesariamente tendría efecto *erga omnes*»<sup>72</sup>, a fin de mantener una uniformidad. Fue esa idea la que llevó a admitir la apelación de las sentencias del TCA, ante la constante negativa de ese tribunal a aceptarlo. La SPA destacó que si se creaban varios tribunales contencioso-administrativos, «sería ilógico pensar» que la acción estuviese atribuida «a cada uno de ellos en única instancia, pues podría darse el caso de que una misma norma fuera interpretada de diferente manera por cada uno de dichos tribunales». Por ello, creyó «más razonable considerar que la intención del legislador (...) fue dejar a este Alto Tribunal la potestad de revisar en segunda instancia las decisiones (...), con el fundamental objeto de conservar la uniformidad en la interpretación de las leyes, pues de no ser así, el ejercicio del recurso (...) daría lugar a un verdadero caos jurídico»<sup>73</sup>.

Ello fue reiterado luego, sobre todo al sostenerse que mediante la acción en referencia, se concede al tribunal la posibilidad de crear, modificar o extinguir situaciones generales, «que afectarían (...) a todas las personas sujetas a las disposiciones de dicha Ley». Por tanto, creyó la SPA que «si no se concediera apelación (...) para ante un tribunal único encargado de mantener la unidad de la legislación y la uniformidad de la jurisprudencia», se correría «el riesgo de que cada uno de (los) tribunales interpretara la ley de modo diferente», creando inseguridad, confusión y aún mayores dudas respecto a la aplicación, inteligencia o alcance del ordenamiento jurídico en los casos por ellos resueltos, lo cual sería manifiestamente contrario al propósito que tuvo el legislador al instituir el recurso de interpretación, o sea, establecer de manera cierta e indubitable el sentido o significado de la ley en determinadas situaciones»<sup>74</sup>. Por su parte, hasta 1984, el TCA conoció del recurso previsto en la LCA, pero a partir de esa fecha la SPA decidió asumirlo, al creer que si bien «mientras no se hubiese dictado una norma legal que resolviera la situa-

<sup>71</sup> Sentencia del 4.11.1959 (*G.F.*, 2ª et., Nº 2, Vol. 1, p. 88; LA ROCHE, *ob. cit.*, p. 82).

<sup>72</sup> Sentencia del 29.2.1968 (citada).

<sup>73</sup> Ver sentencias del 10.5.1973 (citada) y 21.5.1973 (*G.O.* Nº 1607 Extr. del 21.8.1973; BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia...*, *cit.*, Tomo V, Vol. 1, pp. 166-167).

<sup>74</sup> Sentencia del 21.5.1973 (citada).

ción», era explicable que el TCA conociera de ella, a partir de la LOCSJ el criterio debía variar a favor de su competencia única, porque es «natural que en cuestión tan delicada -determinar la inteligencia de los textos legales- el legislador otorgara en exclusividad la competencia a la Corte Suprema, ya que uno de sus deberes fundamentales es preservar la uniformidad de la interpretación de las leyes»<sup>75</sup>.

Como hemos indicado más arriba, la SPA cree que la pretensión en estos casos no se plantea «frente a nadie en particular» y ello lo deriva precisamente de pretender que la declaratoria «surte efectos *erga omnes*»<sup>76</sup>. Ahora, creemos que esta forma de pensar de la SPA es ambigua, porque prescinde de un interesado o afectado directo, para convertir la sentencia en una especie de decisión general que obligaría al recurrente y también a los no participantes en el proceso, sean particulares u órganos estatales, con lo que pasa a ser fuente del derecho<sup>77</sup>. Pierde así el puro carácter interpartes normal en los fallos judiciales. Además, olvidando el fallo en el que se atribuía a la sentencia interpretativa un carácter intermedio entre la interpretación auténtica y la jurisprudencia reiterada, en una decisión más reciente se ha afirmado que la sentencia es «susceptible de establecer un criterio uniforme, orientador y vinculante en cuanto a la inteligencia y alcance de determinada disposición legal, para los nuevos casos», por lo que comparte «el carácter obligatorio de la Ley»<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> Auto del 15.5.1984 (N° 127; *G.F.*, 3° et., N° 124, Vol. I, 1984, pp. 385-ss; *RDP*, N° 17, 1984, pp. 200-201). Para RONDON DE SANZO, «el loable propósito» de la sentencia «no compensa (...) la circunstancia» de que el recurso previsto en la LCA «fue un medio ágil concebido por el legislador para que un organismo super especializado en la materia de la relación de empleo público, pudiera orientar a la Administración en sus actuaciones, así como despejar las interrogantes de los administrados directamente sometidos a ella». En la especialidad del órgano radicaba «la bondad del sistema», porque la acción obedeció «al deseo de atribuirle al tribunal *ad hoc* para dirimir las controversias surgidas de la aplicación de sus normas, una facultad interpretativa no vinculante, orientadora de todo el sistema» («*Competencia...*», *cit.*, p. 217). Años antes, recién estrenada la LOCSJ, la misma autora había considerado que la redacción de la LOCSJ hacía pensar que la competencia atribuida al TCA cesaría («El sistema contencioso-administrativo en el contexto de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La distribución de competencias», en: *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*, UCV, Caracas, 1979, p. 123).

<sup>76</sup> Sentencia del 8.5.1979 (citada).

<sup>77</sup> Según COUTURE, el «dilema de saber si la interpretación judicial es acto creativo o no, si la jurisdicción es pura declaración del derecho o es creación del derecho, es un tema virtualmente inagotable» («Interpretación de las leyes procesales», en: *Estudios de Derecho Procesal Civil*, Tomo III. Depalma, Buenos Aires, 1979, p. 36).

<sup>78</sup> Sentencia del 10.10.1991 (N° 492, pon.: C. SOSA GOMEZ; *RDP*, N° 48, 1991, pp. 171-172).

Más o menos por las mismas razones, ya con ocasión de la Ley de Registro Público se había planteado una división doctrinal sobre la naturaleza de la decisión. Según Hernández-Ron «el Poder Judicial actúa como Poder Legislativo, pues las interpretaciones son obligatorias no sólo para el caso consultado y resuelto, sino para los semejantes que se ofrezcan en lo sucesivo». Entendía que ello constituía «una excepción (...), pues el dictamen emitido tiene el carácter de una reglamentación de la Ley» y sería el único supuesto «en que la Autoridad Judicial ejerce la potestad reglamentaria»<sup>79</sup>. En otra ocasión reiteró que el poder de la Corte en esta materia tenía «las características más importantes de la potestad reglamentaria», que califica como «la facultad conferida a (...) cualquier autoridad pública, que no tenga carácter legislativo, para dar reglas y explicaciones conducentes a la aplicación concreta y regular de puntos comprendidos en el articulado de algunas leyes». La decisión era un reglamento porque no creaba «derecho nuevo» y no introducir «novedad en el ordenamiento jurídico existente» es lo que distingue a éste. La obligatoriedad de la interpretación para los casos posteriores, no impedía «la posibilidad de modificar alguna decisión», pues un reglamento no es inmutable y «sufrirá tantas modificaciones cuantas sean necesarias», por lo que se podía «ampliar, modificar o restringir la anterior jurisprudencia sobre algún punto de derecho»<sup>80</sup>. A ello se oponía Ruggeri Parra, quien estimaba que la decisión no tenía «carácter reglamentario» porque era «la simple interpretación de un precepto» y podía «ser modificada en caso análogo»<sup>81</sup>. De cualquier forma, un acuerdo de la SPA resolviendo una consulta sobre derechos por concepto de registro de operaciones hipotecarias -que los elevó en un 300%-, reavivó el tema al admitirse su carácter vinculante para todos<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> HERNANDEZ-RON, *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, Tomo II, Tipografía Americana, Caracas, 1937, p. 383.

<sup>80</sup> HERNANDEZ-RON, «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, pp. 185-186.

<sup>81</sup> Reconocía, en todo caso, que «esta facultad es notabilísima, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayor parte de los registradores no son togados», por lo que la «interpretación de la Corte suple, de cierto modo, la deficiencia científica de éstos» («Escribanías y Registro Público. Evolución histórica», en: *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 10, Caracas, 1939, pp. 99-100).

<sup>82</sup> PLANCHART MANRIQUE destacó que «esa decisión modificó (...) una práctica de muchos años», al no ser «una interpretación válida sólo entre las partes», sino que tiene «aplicación en todo el ámbito nacional» (*Foro: el impuesto al registro de las hipotecas según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*, UCV, Caracas, 1969, pp. 15-16). Por su parte, CONTRERAS QUINTERO reconoció que «de mane-

En fin, el fallo supuestamente tendría efectos *erga omnes* y, por tanto, es extensible a todos, aun a aquéllos que no han participado en el proceso que se llevó a cabo para dilucidar el sentido del acto objeto del recurso, y aunque no hubieren tenido ni siquiera noticia del caso<sup>83</sup>. Por ello, en sentencias dictadas desde 1994 se ha destacado que es «una verdadera fuente de derecho, desde que permite, ante la duda, oscuridad o incertidumbre normativa que produce inseguridad jurídica, establecer de manera cierta e indubitable la inteligencia, alcance y aplicación de la norma que ha de ser aplicada al caso en particular»<sup>84</sup>. En virtud de esos efectos, nadie podría solicitar por los mismos motivos nueva interpretación de una disposición ya analizada<sup>85</sup>. Así, la extinta Corte Federal y de Casación había precisado que la exigencia del caso concreto se basa en «la necesidad de obtener una interpretación auténtica de la Ley (...) que sirva (...) para dilucidar casos similares sin tener que ocurrir de nuevo a la consulta»<sup>86</sup>, lo cual ha sido reiterado en jurisprudencia reciente<sup>87</sup>.

---

ra tradicional se ha considerado que el criterio de la Corte al interpretar la Ley de Registro Público es vinculante, y más aún, que tiene efectos *erga omnes*, universales, absolutos, generales». Sin embargo, al entender que el acuerdo atentaba contra «una suma de principios» planteó la posibilidad de que el Ministerio de Justicia -del cual dependen los registros- se apartase de él y los particulares se viesen obligados a recurrir a la SPA y darle la oportunidad de rectificar su posición (*Foro... cit.*, pp. 63-64).

<sup>83</sup> Es en este aspecto que DE PEDRO y NAIME encuentran diferencias entre la acción de interpretación de normas y la de contratos administrativos: la segunda tendría efectos interpartes, mientras que el primero *erga omnes* (*ob. cit.*, p. 200).

<sup>84</sup> Sentencias del 10.11.1994 y 18.10.1995 (citadas).

<sup>85</sup> HIRSCH sostiene que como se trata de «una sentencia interpretativa con efectos vinculantes *erga omnes*», «su modificación será posible sólo por dos vías: o la Corte cambia de criterio o el Congreso modifica la ley» (*El recurso... cit.*, pp. 25-26). Sin embargo, en otro trabajo HIRSCH limita la vinculación del fallo a la Administración («La acción de carencia», *cit.*, p. 111). PEREZ OLIVARES sólo considera que existe cosa juzgada en esa decisión «en el sentido de que es verdad legal para ese caso concreto, con efectos relativos, siempre que existan partes, causas y objetos iguales» (*ob. cit.*, p. 161). Al respecto, debe destacarse que PEREZ OLIVARES, basado en que la LOCSJ tiene «la clara intención de distinguir un Recurso de Interpretación de una Resolución de Consulta (...) acerca del alcance e inteligencia de textos legales», cree que en el primero la decisión tiene efectos «vinculantes para el caso concreto que ha sido sometido a la consideración de la Corte», mientras que la ley especial puede prever para la consulta «otros efectos, más sobre el modelo de una decisión de verdadera integración del Derecho» (*ob. cit.*, pp. 158-159). Sin embargo, aunque intenta explicar la diferencia entre uno y otro medio, ubicándola en lo referente a los actos interpretables, no señala en que se fundamenta para afirmar la distinción en cuanto al alcance de sus efectos.

<sup>86</sup> Sentencia del 27.4.1951 (*G.F.*, N.º, 7, p. 220; SANAVIA, *ob. cit.*, pp. 10-11; MINISTERIO DE RELACIONES INTERIORES, *ob. cit.*, p. 149).

<sup>87</sup> Sentencia del 27.3.1990 (reseñada por la de 16.11.1995, citada).

Por tanto, la interpretación iría mucho más allá del carácter puramente orientador que tienen las decisiones que se dictan en los procesos de casación de sentencias<sup>88</sup>, ya que en tales casos sólo el juez de reenvío queda obligado a dictar nuevo fallo de acuerdo con el criterio que haya adoptado la Sala de Casación -so pena de que su fallo de no hacerlo, sea objeto de posterior recurso de nulidad-<sup>89</sup>, mientras que debido al carácter interpartes del proceso, al resto de los jueces nada puede exigírseles al respecto, aun cuando -ello no lo contradice- sus fallos puedan ser objeto casados también por alejarse del criterio de la Corte. También la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha afirmado que la interpretación que realiza la Corte en Pleno al decidir un recurso de nulidad, tiene «fuerza obligatoria desde esa fecha para todos los habitantes de la República, ya sean jueces o particulares», a diferencia de la casación en el que la decisión «no es obligatoria para los Jueces del Mérito, sino únicamente en el juicio en el que fue efectuada», pues «no tienen el valor de precedentes jurídicamente obligatorios para todos los casos similares, sino un valor puramente persuasivo y ejemplar»<sup>90</sup>.

En nuestra opinión, los fallos interpretativos -no los del recurso de nulidad, sino los que estiman esta acción- no pueden tener efectos *erga omnes*. Se ha exagerado su alcance al sacarlos del contexto del caso concreto que dio lugar a ellos, para convertirlos en la norma que debe resolver los supuestos futuros<sup>91</sup>. Incluso, la jurisprudencia es absolutamente contradictoria al respecto, puesto que rechaza la idea de que la interpretación resuelva el caso concreto en el que se encontraba el actor y afirma que su existencia sólo sirve para legitimarlo y evitar que se produzcan consultas injustificadas, pero a la vez sostiene que la decisión va mucho más allá. Es cierto que existen fallos declarativos que tienen efectos *erga omnes*, como lo son aquéllos que anulan

---

<sup>88</sup> Según el artículo 321 del Código de Procedimiento Civil: «Los jueces de instancia procurarán acoger la doctrina de casación establecida en casos análogos, para defender la integridad de la legislación y la uniformidad de la jurisprudencia».

<sup>89</sup> Conforme el artículo 323 del mencionado código si «el juez de reenvío fallara contra lo decidido por la Corte Suprema de Justicia, las partes interesadas podrán proponer recurso de nulidad contra la nueva sentencia».

<sup>90</sup> DUQUE SANCHEZ, *ob. cit.*, pp. 48-50.

<sup>91</sup> PEREZ OLIVARES se pronuncia a favor de la consideración de los efectos de cosa juzgada para el caso concreto (*ob. cit.*, p. 161).

un acto normativo por violación de la Constitución o las leyes. Su alcance es extensible a toda persona, puesto que hace desaparecer del ordenamiento jurídico la norma impugnada y ya nadie más podrá apoyarse en ella. Su carácter general hacía que se viesen afectadas por el acto anulado no sólo el accionante, sino cualquiera que en el futuro se encontrase en el supuesto de hecho de la disposición de que se tratase y su anulación debe ser para todos<sup>92</sup>.

Esa extensión de efectos a cualquier persona en las sentencias anulatorias, no es aplicable a las que estiman la acción de interpretación porque en ella el análisis está necesariamente vinculado al caso concreto, aunque él no sea resuelto. Creemos que es perfectamente posible que el criterio expuesto en una decisión referida al caso concreto, se extienda a los que sean similares, pero sin que ello signifique que existe una obligación en tal sentido. La sentencia tendría un evidente valor de precedente, pero no la fuerza vinculante que en nuestro sistema sólo tienen las normas. Ciertamente el fallo interpretativo debe exceder los estrechos límites del caso y el juez se ha debido ubicar en un plano más general para no solucionarlo y poder a la vez fijar un criterio que sirviese para él y para otros. Ahora, de allí a concederle efectos *erga omnes* hay una diferencia abismal.

## CONCLUSIONES

1. Las sentencias interpretativas no pueden resolver definitivamente conflictos intersubjetivos de intereses, si para ello se requieren pronunciamientos que excedan el análisis de una disposición dudosa. Por ello, el juez sólo puede pronunciarse sobre el sentido que estima que tiene el acto objeto de la acción y declarar el alcance de una determinada situación o relación jurídica con base en él. La jurisprudencia ha sido muy estricta al reiterar que la exigencia de un caso concreto se limita a los fines de determinar la legitimación del accionante, pero no para que aquél se resuelva. Por tanto, el juez debe extraer de él los aspectos que le sirvan para interpretar la disposición, pero debe moverse en un plano más general que el de la situación que originó el conflic-

---

<sup>92</sup> Cfr. MIZRACHI COHEN y PARRA PEREZ, *ob. cit.*, pp. 566-568.

to, de forma que no lo dirima, sino que proporcione elementos para solucionarlo y que sirvan de precedente a casos similares que se presenten en el futuro.

2. Para evitar que esta acción pierda su finalidad, la SPA ha aplicado por analogía la causal de inadmisibilidad por existencia de recurso paralelo, prevista en la LOCSJ para la acción de anulación de actos administrativos de efectos particulares. De esa forma ha rechazado peticiones en las que en realidad se planteaban colisiones de normas. Sin embargo, la propia jurisprudencia ha reconocido la proximidad o afinidad entre el recurso de interpretación y el de colisión, porque en ambos se realiza una labor de precisión del alcance de las disposiciones de que se trate. En cambio, hemos visto que al menos en un caso la SPA ha resuelto una laguna legislativa al resolver una solicitud interpretativa.

3. La LOPJ establece una limitación al contenido de la decisión interpretativa, al establecer que no debe implicar opinión sobre las «cuestiones sometidas al conocimiento de los jueces», lo que en doctrina se ha entendido como una restricción de la materia consultable, por cuanto bastaría que fuese una cuestión potencialmente sometida a la jurisdicción para que escape al recurso de interpretación. Ello ha llevado a concluir que la potestad de resolver dudas se extiende sólo a las normas organizativas y de procedimiento y no a las que implican la lesión o afectación de derechos, garantías o intereses de los ciudadanos. En su momento indicamos que concebimos más ampliamente el campo de la consulta y lo extendemos a cualquier asunto que se derive de esa ley, pues la referida exigencia sólo es un límite al pronunciamiento del juez al resolver el recurso, que impide que se detenga en las particularidades del caso que dio lugar a la acción y sobre aspectos planteados en forma genérica y cuya solución corresponde a otro medio procesal.

4. Salvo algunas excepciones que reseñamos, la doctrina y la jurisprudencia coinciden en calificar como declarativos a los fallos interpretativos, lo cual compartimos porque declaran el alcance y sentido del acto objeto del recurso.

5. De las cinco leyes autorizatorias del recurso, sólo la LOPJ prevé la obligatoriedad de la decisión, pero nada dice sobre las personas a las que se dirige. Para nuestra jurisprudencia la sentencia interpretativa tiene carácter vinculante

con efectos de cosa juzgada formal. En nuestra opinión, es lógico que cuente con esa fuerza puesto que el accionante debió estar ante un caso concreto en el que se aplicaría un acto de dudosa inteligencia y que él deseaba ver aclarado por la vía judicial porque así lo permite la ley. Así, otra persona -el que debe aplicar la norma o al que se dirigirá el acto en que se aplique- debe quedar vinculada a la decisión.

6. Ahora bien, aunque en un principio, se estimó que la decisión de la acción -en concreto, la LOPJ- sólo tenía fuerza obligatoria para el caso consultado, posteriormente se varió de concepción y se sostuvo que la decisión necesariamente tendría efecto *erga omnes*. Por ello, recientemente la SPA ha afirmado que la sentencia de interpretación establece un criterio uniforme, orientador y vinculante para los nuevos casos, por lo que comparte el carácter obligatorio de la ley y es una verdadera fuente de derecho. Al contar con esos efectos, no puede solicitarse por los mismos motivos nueva interpretación de la norma que ya fue objeto de análisis. Afirmamos que la decisión únicamente vincula al caso concreto y es un precedente para los casos posteriores.