

**La competencia de la Corte
Suprema de Justicia para
declarar la nulidad de los
Actos Legislativos: el caso
“Carlos Andrés Pérez”**

Jorge Luis Suárez M.
Investigador Centro de Investigaciones
Jurídicas de la UCAB
Profesor de Derecho Administrativo
y Práctica Jurídica en la UCV

Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, N° 91
Universidad Central de Venezuela
Caracas, 1994

I. GENERALIDADES

En fecha 14 de septiembre de 1993, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, actuando como Tribunal Constitucional de Amparo, se declaró incompetente para conocer de la acción de inconstitucionalidad ejercida conjuntamente con una solicitud de amparo, interpuesta por el ciudadano Carlos Andrés Pérez contra el Acuerdo del Congreso de la República de fecha 31 de agosto de 1993, mediante el cual, fundamentado en el artículo 188 de la Constitución de la República, el órgano legislativo nacional declaró que debía considerarse “falta absoluta” la del Presidente de la República suspendido.

Sostuvo el actor que el acto impugnado era contrario al texto constitucional por haber resultado aquél de una interpretación errónea de lo dispuesto en los artículos 186, 187, 188 y 150, ordinal 8º, todos de la Constitución, lo cual vicia el acto de falso supuesto de Derecho y de hecho, lo que acarrea la nulidad del mismo por “usurpación de funciones” (Violación de los artículos 117, 118, 119, 188 y 215, ordinal 1º, de la Constitución); por falta de respeto al derecho de igualdad jurídica (Violación del artículo 61 de la Constitución); por falta de respeto a la garantía de irretroactividad de los actos del Poder Público (Violación del artículo 44 de la Constitución); por falta de respeto al derecho de ser juzgado por sus jueces naturales y al derecho de la defensa (Violación de los artículos 68 y 69 de la Constitución); por falta de respeto a los derechos innominados de la presunción de inocencia y de retomar el cargo en caso de suspensión (Violación del artículo 50 de la Constitución).

Ahora bien, en lo que respecta a la competencia para conocer del recurso, el recurrente sostuvo que el acto recurrido no era ni de naturaleza legislativa ni de naturaleza judicial y al materializarse en concreto e individualmente sus

efectos en la situación jurídica de su persona como Presidente de la República, "resulta ser un típico acto individual emanado del Congreso".

Agregó el recurrente que "al tener la naturaleza explicada el acto recurrido, la competencia de la Sala Político-Administrativa está establecida en materia de recurso de nulidad por inconstitucionalidad, por virtud de lo dispuesto en los artículos 42, N° 11 y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; y por el alegato que hago sobre la inconstitucionalidad del acto individual recurrido, incluso con fundamentos en los artículos 181, único aparte, y 185, único aparte, de la misma Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia".

La sentencia que decide esta incidencia constituye la primera de un proceso, paralelo al juicio penal que se lleva a cabo en la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia contra el ahora ex-Presidente de la República, que necesariamente tendrá que analizar una serie de aspectos que desde la aparición de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, han sido muy discutidos a nivel de la doctrina jurídica venezolana, sin ningún interés para el ciudadano común. Especialmente, constituye punto nodal en el caso la calificación del acto del Congreso ya que ello, definitivamente, determinará la competencia de la Sala o de la Corte en Pleno.

Por primera vez, en casi diecisiete años de vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se presenta la posibilidad de que la Corte Suprema de Justicia determine varios aspectos que han estado confusos, debido al dudoso carácter de ciertos actos del Congreso que, por no ser normativos ni privativos de las Cámaras, y por no ser administrativos, la Constitución y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia pareciera haber dejado fuera de todo control jurisdiccional.

Pasemos entonces de seguidas a comentar y analizar esta interesante sentencia, para destacar esos primeros aspectos que la Sala Político-Administrativa analizó, pero que, sin embargo, producen mucha discusión y desacuerdo en el foro venezolano.

2. EL ORIGEN DE LA INCIDENCIA

Una vez interpuesta la referida acción de inconstitucionalidad conjuntamente con la solicitud de amparo, el doctor José Guillermo Andueza, actuando como

apoderado judicial del Congreso de la República, solicitó hacerse parte del juicio y darse por notificado para oponerse a que la Sala Político-Administrativa conociera del juicio de nulidad y de amparo intentado por el ciudadano Carlos Andrés Pérez, “por ser esa Sala manifiestamente incompetente por disposición expresa del artículo 216 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el ordinal 3° del artículo 215 del mismo texto constitucional”.

Para el apoderado del Congreso de la República, “el artículo 216 de la Constitución es diáfano cuando atribuye a la Corte en pleno el ejercicio de las atribuciones señaladas en los ordinales 1° al 6° del artículo 215 del mismo texto constitucional”. Agrega el doctor Andueza que “el dispositivo de esa norma es tan claro que puede decirse que ella es un ejemplo de eso que la doctrina jurídica ha llamado acto claro y que, por tanto, no necesita ser interpretado”.

Según el doctor Andueza, “para confundir lo que es claro, el recurrente considera que el acto recurrido “no es ni de naturaleza legislativa ni de naturaleza judicial”. Y hace esta infundada afirmación para tratar de llevar su demanda a la Sala Político-Administrativa y no a la Corte en pleno, que es el tribunal competente”. El recurrente, continúa el doctor Andueza, “al negar el carácter legislativo del acto impugnado, pareciera afiliarse a la abandonada tesis de identificar la actividad legislativa con la actividad normativa. Esta identificación se pudo entender en los inicios del constitucionalismo cuando los parlamentos y congresos consumían todo su tiempo en dictar normas jurídicas bajo la forma de la ley. Pero hoy los parlamentos y congresos, al igual que el poder ejecutivo, están investidos de una pluralidad de funciones que rebasan la función normativa y se introducen en el control político y en el campo de la decisión política”.

Agrega el doctor Andueza que “la heterogeneidad de las funciones que le son atribuidas ha hecho que las Constituciones y la doctrina jurídica constitucional hayan adoptado un criterio formal, por ser el que menos inseguridad (sic) crea, para definir los actos de los poderes públicos. Así lo hace el ordinal 3° del artículo 215 de la Constitución. Allí se distingue entre las leyes nacionales y los demás actos de los cuerpos legislativos. Y la distinción se hace con base al autor del acto y del procedimiento que se siga”.

Concluye el apoderado del Congreso de la República que, de acuerdo con la Constitución “son actos legislativos los que dictan los cuerpos legislativos. Esos actos serán leyes cuando se dicten siguiendo el procedimiento para la formación de las leyes y serán “los demás actos” los que dicte siguiendo el respectivo procedimiento constitucional o reglamentario. Afirmar, como dice el recurrente, que el acto recurrido no es ni legislativo ni judicial, es colocarse en abierta contradicción con lo dispuesto en las normas constitucionales”.

Para José Guillermo Andueza, “el acto recurrido es, sin lugar a dudas, un acto legislativo porque él emanó de las Cámaras Legislativas en sesión conjunta, que es una de las ramas del Congreso. El desconocimiento de la naturaleza jurídica del acto recurrido tiene por finalidad buscarle apoyo jurídico a una inexistente competencia de la Sala Político-Administrativa para conocer de la demanda”.

Concluye el doctor Andueza en su escrito que no existe norma constitucional ni legal que atribuya competencia a la Sala Político-Administrativa para conocer del recurso interpuesto contra el acto legislativo de fecha 31 de agosto de 1993 y por el contrario, “la competencia de la Corte plena está perfectamente atribuida en el artículo 216 de la Constitución”.

3. LA POSICION DEL FISCAL GENERAL DE LA REPUBLICA

El doctor Ramón Escovar Salom, actuando en su carácter de Fiscal General de la República, solicitó a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia “que decline su competencia para conocer del recurso de anulación interpuesto por el ciudadano Carlos Andrés Pérez, conjuntamente con amparo constitucional, contra el Acuerdo dictado por el Congreso de la República en fecha 31 de agosto de 1993 y remita el expediente a la Sala Plena de la misma Corte como único Tribunal competente, según la Constitución, para pronunciarse al respecto”.

Para solicitar lo arriba expuesto, el Fiscal General de la República hizo las siguientes consideraciones:

a) El acto impugnado “constituye un acto político institucional de ejecución directa de la Constitución, dictado con base en el artículo 188 del Texto

Fundamental, por medio del cual el Poder Legislativo Nacional, actuando en sesión conjunta, resuelve definitivamente el problema de la sustitución presidencial en virtud de la prolongación por más de noventa días de la falta del Presidente de la República suspendido, considerándola como falta absoluta con las consecuencias jurídicas que ello comporta según el mismo texto constitucional, permitiendo de esta manera el normal funcionamiento del Poder Ejecutivo Nacional y contribuyendo a la paz social y política, así como a la seguridad jurídica del país”.

b) El acto impugnado “es un acto general de ejecución directa de la Constitución, con singular importancia y trascendencia para la organización y funcionamiento del Poder Público Nacional”.

c) De lo expresado por el ordinal 3° del artículo 215 de la Constitución y el artículo 216 *ejusdem* “se desprende con toda claridad que la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena es la **única competente** para declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los cuerpos legislativos nacionales que colidan con la Constitución”.

“Es así”, agrega el Fiscal General de la República, “que el propio texto constitucional, con claridad meridiana y sin hacer distinciones de ninguna especie o naturaleza, otorga competencia exclusiva a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia para resolver los recursos de nulidad por inconstitucionalidad ejercidos contra todos los actos emanados del Congreso Nacional”.

d) Los artículos 42, numeral 1, y 112 en concordancia con el artículo 43, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, consagra que es competencia de la Corte en Sala Plena declarar la nulidad total o parcial de las leyes y demás actos generales de los cuerpos legislativos nacionales que colidan con la Constitución”.

“La lectura y aplicación de la norma precedentemente citada”, dice el Fiscal General de la República, “han de hacerse sin contrariar las disposiciones constitucionales analizadas, pues no podría una norma de rango inferior a la Constitución distribuir la competencia de las distintas Salas de la Corte

Suprema de Justicia de manera diferente a la misma Constitución, contrariando la letra, así como el espíritu, propósito y razón del propio texto constitucional”.

e) El acto impugnado es un acto general porque “es un acto mediante el cual el Congreso de la República, ejecutando la Constitución, resuelve definitivamente la cuestión de la subrogación presidencial y salva la situación de incertidumbre que, según el mismo texto fundamental, puede estar llamada a resolverse en el supuesto en que una falta del Presidente de la República se prolongue más allá de noventa días”.

“Se trata de una materia”, dice el Fiscal General de la República, “que repercute sobre el integral funcionamiento del Poder Ejecutivo Nacional y que tiene incidencia directa sobre la paz y la seguridad jurídica del país”.

Concluye el Fiscal en este punto diciendo que “no sólo por su naturaleza y los efectos que genera el acto impugnado es de carácter general, sino que lo es también en virtud del objeto y naturaleza del recurso interpuesto”.

f) En el supuesto negado de que se le quisiera atribuir naturaleza particular al acto impugnado, “ello en nada alteraría o afectaría la competencia de la Corte en Sala Plena, competencia que le viene atribuida directamente por la Constitución, por lo cual de ninguna manera puede verse menoscabada su aptitud para conocer de este recurso por obra de la aplicación de un texto de rango secundario, invocando supuestas divergencias del mismo respecto del Texto Fundamental”.

g) Tal como ha sido jurisprudencia reiterada del Máximo Tribunal, el recurso de nulidad es principal y la acción de amparo es accesoria, por lo que la competencia para conocer del amparo acumulado al recurso de nulidad está determinada por la competencia asignada para conocer de este último, o sea, será competente para conocer del amparo acumulado al recurso de nulidad el juez competente para conocer de dicho recurso.

4. LAS CONSIDERACIONES DE LA SALA POLITICO-ADMINISTRATIVA

En primer lugar, la Sala estudia la posibilidad de la aplicación al caso de autos del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ¹ en el cual se basa el recurrente para considerar competente en este recurso a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

La Sala expresó que “debido al carácter residual que el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, le confiere al transcrito ordinal 11 del artículo 42 *ejusdem* ², concluyente es que, para que efectivamente pueda resultar éste aplicable, el acto impugnado no debe encontrarse comprendido en ninguno de los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Carta Magna ³, citado por el propio ordinal 11”.

Continúa la Sala diciendo que “Habiendo sido dictado el acto impugnado por el Congreso de la República, debe descartarse su inserción en los supuestos contemplados por los ordinales 4º y 6º del referido artículo constitucional, que se refieren, el uno, a los recursos o acciones de nulidad interpuestos contra actos de los cuerpos deliberantes estatales y municipales; y el otro, a los intentados contra actos del Ejecutivo Nacional. Disponen éstos en efecto, textualmente, que son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: “4º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás

¹“Artículo 43. La Corte conocerá en Pleno de los asuntos a que se refiere el artículo anterior en sus ordinales 1 al 8. En Sala de Casación Civil, hasta tanto el Congreso decida la creación de nuevas Salas, de los enumerados en los ordinales 33, 20 y 21, si estos últimos correspondieren a la jurisdicción civil, mercantil o del trabajo o alguna otra especial; de igual manera, conocerá de los asuntos a que se refiere el ordinal 34. En Sala de Casación Penal, de los señalados en los ordinales 30 al 32 y en los ordinales 20, 21 y 34, cuando estos últimos correspondan a la jurisdicción penal. En Sala Político-Administrativa de los señalados en los restantes ordinales del mismo artículo y de cualquier otro que sea de la competencia de la Corte, si no está atribuido a alguna de las otras Salas.”

²“Artículo 42. Es de la competencia de la Corte como más alto Tribunal de la República: (...) 11. Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad, de los actos de los órganos del Poder Público, en los casos no previstos en los ordinales 3, 4 y 6 del artículo 215 de la Constitución”.

³“Artículo 215. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia; (...) 3º, Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con esta Constitución; 4º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con esta Constitución; (...) 6º Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de esta Constitución; (... 11. Los demás que le atribuya la ley.”

actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con esta Constitución”; y “6° Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo nacional cuando sean violatorios de esta Constitución”.

Agrega la Sala lo siguiente: “Descartada entonces la inclusión del acto impugnado en los transcritos ordinales, debe centrarse ahora el análisis en el 3° del mismo artículo, el cual atribuye a la Corte Suprema de Justicia la exclusiva competencia para “declarar la nulidad total o parcial de las leyes y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con esta Constitución”, competencia que corresponderá a la Sala Plena gracias al reparto de atribuciones previsto en la disposición inmediatamente siguiente (artículo 216), cuyo texto es el siguiente: “Las atribuciones señaladas en los ordinales 1° al 6° del artículo anterior las ejercerá la Corte en pleno...”.

Continúa la Sala diciendo lo siguiente: “El primero de los actos a que hace referencia el transcrito ordinal 3° son las leyes nacionales, “actos -según la definición que la propia Constitución contiene- que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores” (artículo 162), en ejecución directa e inmediata de la Carta Magna -y que versan sobre materia de la competencia nacional o sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Público (artículo 239)- tramitación que ha de efectuarse con arreglo al proceso para la elaboración de la ley formal, establecido por el mismo texto constitucional...”.

Dijo entonces la Sala: “Ahora bien, no teniendo el acto impugnado el referido carácter de ley formal -como lo destaca también el propio accionante-, debe precisarse cuáles son los “demás actos de los cuerpos legislativos” a que alude el señalado ordinal 3°”.

La Sala Político-Administrativa observó, cómo la propia Constitución no hace distinción alguna en su criterio, que pudiera pensarse que todos los actos distintos a las leyes, emitidos por el Congreso o alguna de las Cámaras, generales o individuales, en ejercicio de función administrativa o no, quedarían incluidos en tal expresión. Por tanto, al alegarse vicios de inconstitucionalidad, sería siempre la Corte Suprema de Justicia en Pleno el tribunal competente para declarar su nulidad, con base en el artículo 216 subsiguiente.

Sin embargo, consideró la Sala, “interpretadas las normas constitucionales dentro de (su) contexto y no aisladamente, es decir, integrándolas a los

principios que insuflan un tipo de fisonomía al Estado, que es como la Corte Suprema de Justicia ha propugnado que deben entenderse las disposiciones fundamentales (...) resulta concluyente para la Sala desestimar tal interpretación preliminar, ya que entraría en contradicción con otros artículos del mismo Texto Constitucional, específicamente el 206 y la parte final del 216".

En efecto, en criterio de la Sala, "al disponer el primero de los señalados artículos que "la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley" los cuales son competentes para "anular los **actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho**, incluso por desviación de poder", resulta evidente para la Sala que deben ser excluidos del término "demás actos de los cuerpos legislativos" -a los que alude el ordinal 3° del artículo 215 de la Constitución-, la totalidad de los actos administrativos, es decir, de los actos generales o individuales de rango sublegal dictados por los cuerpos legislativos nacionales en función administrativa, porque ha de ser un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa y no la Corte en Pleno, al que, conforme al artículo 206, le corresponda pronunciarse sobre su conformidad".

Continúa la Sala diciendo que "excluidos del ordinal 3° del artículo 215 de la Carta Magna los actos administrativos dictados por los cuerpos deliberantes nacionales, es forzoso concluir en que los "demás actos" a que aquél se refiere, han de ser aquellos emitidos por los cuerpos legislativos nacionales, en ejecución también directa e inmediata de disposiciones constitucionales, teniendo por tanto, sin serlo, rango equiparable al de la ley".

Según la Sala, "esta interpretación resulta también aplicable a los otros ordinales del artículo 215 de la Carta Magna que atribuyen a la Corte Plena el control de la constitucionalidad: patentizado sobre todo en el último (6°), ya que además del Reglamento -el cual conforme a interpretación doctrinaria, y a la jurisprudencial del Máximo Tribunal (...) es un acto dictado por el Presidente de la República en aplicación directa e inmediata del ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución-, los demás actos del Ejecutivo Nacional mencionados serían en efecto, e igualmente, aquellos emitidos en ejecución directa e inmediata de normas constitucionales y por tanto también con rango equiparable al de la ley, aunque sólo desde ese punto de vista (ejecución de norma constitucional)". Respalda este aserto, en criterio de la Sala, "el

transcrito artículo 206 y especialmente el ordinal 7° del mismo 215, que excluyen expresamente del conocimiento de la Corte Plena la impugnación de los **actos administrativos** contrarios a “derecho”, es decir, viciados tanto de ilegalidad como de inconstitucionalidad, incluso directa, aunque surjan de la ejecución inmediata de las leyes, como lo ha venido poniendo de relieve la jurisprudencia Suprema sobre amparo...”.

Una vez hechas las anteriores consideraciones, la Sala Político-Administrativa entra a analizar el acto concreto impugnado y consideró que “resulta evidente para la Sala que, en el caso, no nos encontramos en presencia de un acto administrativo, cuya nulidad sería competencia de algún órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, como se dejó sentado, sino de un Acuerdo del Congreso, dictado en uso de atribuciones conferidas expresa y directamente en la Constitución (artículo 188), por lo que su rango o jerarquía es de ley, desde el punto de vista puramente formal. Estando, por tanto, comprendido dentro de los actos de los cuerpos legislativos nacionales a los que se refiere el ordinal 3° del artículo 215, constitucional”.

En criterio de la Sala, no es aplicable, como lo sostuvo el actor, “el contenido del ordinal 11 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que, en concordancia con el artículo 43 *eiusdem*, le atribuyen a esta Sala Político-Administrativa la competencia para “declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad, de los actos de los órganos del Poder Público, en los casos no previstos en los ordinales 3°, 4° y 6° del artículo 215 de la Constitución”, porque en este caso concreto estamos en presencia de un acto que sí se encuentra englobado dentro de los ordinales indicados del artículo 215 constitucional, específicamente dentro de lo dispuesto en el 3°”.

Para la Sala, el acto impugnado es uno de los “**demás actos**” de los **cuerpos legislativos nacionales**, acusado éste de inconstitucional”. Por tanto, continúa la Sala, “el tribunal competente para conocer de su impugnación, es, según el artículo 216 *eiusdem*, la Corte Suprema de Justicia en Pleno”.

Concluye la Sala diciendo que “al no ser el Acuerdo del Congreso de la República del 31 de agosto de 1993 (...) un acto administrativo, escapa del control jurisdiccional de la Sala Político-Administrativa, destinada como se

encuentra ésta, fundamentalmente -y de conformidad con los artículos 206 y 207, ordinal 7º, de la Constitución, y 42, ordinales 9º, 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia- al conocimiento de los recursos contencioso-administrativos destinados a “anular los actos administrativos generales e individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder”.

5. COMENTARIOS

5.1. La declaratoria de falta absoluta: ¿Acto general o acto individual?

Uno de los aspectos que más se manejó en relación a este recurso fue el del carácter general o no del acto impugnado. Al respecto, el doctor Andueza expresó en su solicitud que tal determinación no tiene importancia en el presente caso ya que el artículo 215, ordinal 3º de la Constitución no hace distinción en cuanto a si el acto legislativo es general o singular y todos los actos legislativos están sometidos al control de la constitucionalidad.

Sin embargo, el doctor Andueza consideró en su escrito que el acto contra el cual se recurre es un acto legislativo de efectos generales porque, asimilándolo al voto de censura, “contiene un mandato general que consiste en ordenar al Ejecutivo Nacional, a la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales, a los Estados, Municipios y demás personas pública y privadas, que no reconozca como Presidente de la República a la persona cuya vacante temporal fue considerada como absoluta”.

En este aspecto, el doctor Andueza cambia su criterio en relación a la naturaleza jurídica de actos legislativos como el impugnado, el cual, como vimos, asimiló al voto de censura a los ministros. En efecto, el doctor Andueza, en una obra anterior, había expresado que este tipo de actos es de carácter particular:

Pero hay un conjunto de actos, que la Constitución denomina atribuciones privativas de cada uno de los cuerpos legislativos, que forman parte sustancial de la independencia orgánica del Congreso. Tanto es así que esos actos están sustraídos al veto, examen o control de los otros poderes, a menos que incurran en extralimitación de atribuciones. El ejercicio de estas atribuciones privativas no puede considerarse nunca como el

ejercicio de una función administrativa. Asimismo, el control de la administración pública nacional que el Congreso ejerce principalmente mediante autorizaciones o aprobaciones no puede considerarse como el ejercicio de una función administrativa cuando la doctrina constitucional está conteste en sostener que esas autorizaciones o aprobaciones son formas de control parlamentario. Un voto de censura a un ministro, por ejemplo, es un acto particular y no se puede equiparar, por ninguna razón, a un acto administrativo. Ahora bien, si el voto de censura no es un acto general ni tampoco es un acto administrativo, cabe preguntarse ¿cuál es el procedimiento para impugnarlo si fuere acordado con violación de normas constitucionales? ¿El recurso debe interponerse ante la Corte en pleno (sic) o ante la Sala Político-Administrativa?” (Negrillas nuestras) ⁴.

En relación al procedimiento, el doctor Andueza expone en su solicitud que: “Si el acto recurrido tiene las características de ser un acto legislativo, de naturaleza política y de efectos generales e imperativos, el recurrente ha debido solicitar que la demanda se tramitara conforme a los trámites previstos para los juicios de nulidad de los actos de efectos generales” y agregó: “La demanda intentada no puede, en ningún caso, tramarse conforme al procedimiento de los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, porque el acto administrativo no es un acto administrativo, ni desde el punto de vista formal ni desde el punto de vista material”.

En este punto, el doctor Andueza, si bien mantiene su criterio de que la nulidad de estos actos legislativos debe ser conocida por el Corte en Pleno, rectifica su criterio en lo que respecta al procedimiento para impugnarlos. En efecto, a la pregunta de cuál es el procedimiento para impugnar un voto de censura, que como vimos lo asimila en su escrito al acto impugnado, si fuere acordado con violación de normas constitucionales, él responde lo siguiente:

Creo que ante un caso semejante habría que interponer el recurso ante la Corte en pleno, que es la competente por mandato de la Constitución, para

⁴ Véase ANDUEZA, José Guillermo, “El Control de la Constitucionalidad y el Contencioso Administrativo” en el Contencioso Administrativo en Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1979, p. 77.

*anular los actos de los cuerpos legislativos que sean contrarios a la Constitución. Pero el procedimiento que debe seguirse ha de ser el de los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares. De esta manera, el recurrente tendría que demostrar que tiene un interés personal, legítimo y directo en la impugnación del acto legislativo particular. Cualquiera otra interpretación puede conducir a que los actos legislativos particulares estén excluidos del recurso de inconstitucionalidad o asimilados a actos administrativos desde el punto de vista material, una y otra solución contrarias a nuestro sistema de control de la constitucionalidad*⁵.

Creemos que ante tal duda, no existe problema alguno ya que el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia faculta al Supremo Tribunal a determinar un procedimiento aplicable en aquellos casos en los que la Ley no lo haya hecho.

5.2. La posibilidad de impugnación de los actos no administrativos de efectos particulares

La sentencia que nos ocupa analiza uno de los aspectos más importantes en relación con el control jurisdiccional de los actos del Poder Público, el cual, paradójicamente, no había sido estudiado con profundidad por la jurisprudencia, aunque la doctrina sí lo había mencionado someramente.

Este aspecto que queremos destacar es el relacionado con la posibilidad de impugnación de los actos no administrativos de efectos particulares, ya que la Constitución no establece expresamente una posibilidad de declaratoria de nulidad para los mismos y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no establece procedimiento de impugnación para ellos.

En efecto, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y quizás desde mucho antes cuando la Ley era sólo un anteproyecto, se criticó mucho el hecho de que ésta clasificaba los recursos o acciones de acuerdo con la naturaleza del acto y no por el vicio del mismo, criterio éste que

⁵ Véase op. cit., pp. 77 y 78.

había sido el que tradicionalmente había imperado en la legislación y era el aceptado pacíficamente por la doctrina en su interpretación de la Constitución.

El legislador de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se separó de este criterio que rigió hasta 1976, según el cual era el vicio la causa determinante del procedimiento a seguir, de manera que si el acto estaba viciado de inconstitucionalidad, independientemente de si el acto era general o particular, tenía un procedimiento específico y si el fundamento del recurso era la ilegalidad, tal vicio debía determinarse por otro procedimiento y tampoco importaba si el acto era general o particular.

Con la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en 1976, se tomó un nuevo rumbo en relación con la determinación de las nulidades ya que esta Ley establece los recursos de acuerdo a si el acto es de efectos generales o si se trata de un acto administrativo de efectos particulares. Como se ve, la distinción de los recursos no se hace de acuerdo al vicio sino en la naturaleza misma del acto.

Para los proyectistas de la ley, este cambio había que hacerlo ya que, además de que la jurisprudencia de alguna manera lo había aplicado, ellos consideraron que de la interpretación del artículo 206 de la Constitución se podía inferir que la jurisdicción contencioso-administrativa puede revisar todos los actos administrativos "contrarios a derecho", lo que incluye la constitucionalidad y la ilegalidad. Con esta interpretación, se desecha el criterio de que la jurisdicción contencioso-administrativa solamente debía conocer de la ilegalidad y lo relacionado con la constitucionalidad debía ser revisado por la llamada jurisdicción constitucional.

Ahora bien, dentro de la clasificación de los recursos jurisdiccionales para revisar los actos del Poder Público, habían aspectos no muy claros como el que el recurso de nulidad de los actos de efectos particulares lo limita la Ley a los actos administrativos, sin decir nada respecto a la revisión de los actos no administrativos de efectos particulares, como serían algunos actos políticos del Congreso de la República.

José Guillermo Andueza ya había llamado la atención sobre lo que para muchos era una irregularidad, cuando expresó, refiriéndose a los actos de

efectos particulares emanados del Congreso, que éstos “no tienen un procedimiento para impugnarlos, pues no son actos generales ni son actos administrativos de efectos particulares”⁶.

Luego, en otro texto, el mismo autor expresó lo siguiente:

Pero lo que resulta más grave es que el procedimiento de nulidad de actos de efectos particulares lo limita a los actos administrativos, con lo cual deja sin una instancia clara y definida una serie de actos estatales de efectos particulares que no pueden calificarse como actos administrativos. Tales son las leyes aprobatorias de tratados o de contratos de interés nacional, los actos privativos de las cámaras y ciertos actos de gobierno. Estos actos no pueden quedar excluidos del recurso de nulidad por inconstitucionalidad porque nuestro Texto Fundamental no diferencia entre leyes formales y materiales ni entre los actos de los cuerpos legislativos que colidan con la Constitución. El ordinal 3° del artículo 215 de la norma suprema es diáfano en ese sentido. La Corte tiene competencia para declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con la Constitución. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no puede, en ningún caso, estar por encima de la Constitución. La acción de nulidad por inconstitucionalidad de una ley no normativa o de uno de los actos legislativos de efectos particulares tendría que ser admitida y declarada con lugar, si la demanda fuere procedente⁷.

Para algunos, este problema se resolvía aplicando la Constitución, específicamente el ordinal 3° del artículo 215, que establece la competencia a la Corte Suprema de Justicia en su Sala Plena de declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos legislativos que colidan con la misma. Sin embargo, se presentaba la duda, entonces, de qué significado tiene la expresión “demás actos legislativos” en tal artículo.

⁶ Véase ANDUEZA, José Guillermo, “Actos Recurribles por Inconstitucionalidad en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia” en *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*. Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979, p. 56.

⁷ Véase ANDUEZA, José Guillermo, “El Control de la Constitucionalidad y el Contencioso Administrativo” en *el Contencioso Administrativo en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1979, p. 67.

Al respecto podemos mencionar la posición que sostuvo el doctor Román Duque Corredor, quien consideró que tal expresión abarca sólo otros actos generales del Congreso de la República. En efecto, dijo este autor lo siguiente:

Si en el ordinal 6° se mencionan como propio de la competencia de la Corte conocer de las demandas de nulidad de los reglamentos, que son actos generales, esos demás actos que menciona el ordinal 6° son también actos generales, por argumento entonces de exclusión, estos actos administrativos de nulidad que también conoce la Corte Suprema de Justicia a los cuales se refiere el ordinal 7°, son actos particulares. De manera que si bien estos ordinales se refieren a los actos del Ejecutivo Nacional, igual razonamiento cabe hacer respecto a los ordinales 3° y 4° del artículo 215 de la Constitución; allí se le da competencia para anular las leyes nacionales o estatales y las ordenanzas municipales, actos éstos de naturaleza general, luego forzosamente esos demás actos a los cuales se refieren estos ordinales 3° y 4° del artículo 215 son también actos generales emanados de los Cuerpos Legislativos Nacionales o de los cuerpos deliberantes de los Estados y los Municipios. No procede ser cualquier otro acto sino también actos de una naturaleza similar a la de las leyes y las ordenanzas, es decir, de naturaleza general ⁸.

Con esta opinión queda entonces la pregunta: ¿Qué pasará entonces con los actos legislativos de efectos particulares como un voto de censura a un Ministro?

En este mismo punto del significado de la expresión “demás actos legislativos”, Andueza hace referencia a la posición del proyectista de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de la siguiente manera:

...el proyectista interpreta el ordinal 3° del artículo 215 de la Constitución (...), en el sentido de que la expresión “demás actos” significa “también actos generales y no cualquier clase de acto. Los otros tipos de actos - continúa diciendo el proyectista-, es decir, los actos individuales o

⁸ Véase DE PEDRO, Antonio y Aliño Naimé, *Manual de Contencioso Administrativo I*. Librería La Lógica, C.A., Caracas, 1992, pp. 117 y 118.

particulares, serán sólo materia del recurso contencioso-administrativo de anulación y su conocimiento corresponderá siempre a la jurisdicción contencioso-administrativa, aun en el supuesto de que adolezca de un vicio de inconstitucionalidad”.

Para llegar a esta conclusión el proyectista considera que si se interpreta la expresión “los demás actos” como comprensiva de actos particulares “habría que concluir forzosamente que sería la Corte en Pleno la que tendría que conocer de tales asuntos, es decir, que en caso de que se invocara la inconstitucionalidad de un acto de efectos particulares emanado de los cuerpos legislativos deliberantes nacionales, estadales o municipales, o del Ejecutivo Nacional, el conocimiento del recurso contencioso-administrativo de anulación correspondería a la Corte en Pleno”. Según el proyectista, “resulta evidente que tal interpretación sería contraria a lo dispuesto en el artículo 216 en concordancia con el artículo 206 de la Carta Fundamental”⁹.

Luego de esta exposición sobre la posición del proyectista, el doctor Andueza manifiesta su opinión en relación a este punto en los siguientes términos:

No comparto el criterio sustentado por el proyectista (...) porque los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Constitución no distinguen entre actos de efectos generales y actos de efectos particulares y donde el legislador no distingue -dice una vieja regla de interpretación-, no debe distinguir el intérprete”¹⁰.

Pues bien, la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia que estamos analizando dejó establecido que la expresión “demás actos legislativos” del ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución, sólo incluye a los actos de los cuerpos legislativos que se dicten en ejecución directa de la Constitución, es decir, los que sean de rango legal, equiparables a las leyes

⁹ Véase ANDUEZA, José Guillermo. “Actos Recurribles por Inconstitucionalidad en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia” en *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*. Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979, pp. 56 y 57.

¹⁰ Véase op. cit., p. 57.

nacionales señaladas en el mismo ordinal. Tal sería el caso del Acuerdo que declaró como falta absoluta la del Presidente de la República suspendido Carlos Andrés Pérez.

Al decir esto, la Sala se aparta del criterio de algunos autores, como Román Duque Corredor, y del proyectista de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que consideraron que tal expresión debía abarcar sólo a los demás actos generales del Congreso, independientemente de su rango, y no debe incluir a los actos legislativos de efectos particulares. La sentencia que nos ocupa no hizo distinción alguna entre actos generales o individuales, o de efectos generales y de efectos particulares, quizás porque, siguiendo a Andueza, consideró que lo importante para incorporar a un acto en la expresión “demás actos” del ordinal 3° del artículo 215 de la Constitución, y por consiguiente el conocimiento de su nulidad por la Corte en Pleno, es si el acto legislativo es dictado en ejecución de normas constitucionales o no. Si lo es, en criterio de la Sala, su nulidad debe ser conocida por la Corte en Pleno como lo establece el artículo 216 *ejusdem*. Si no, por interpretación en contrario, es decir, si el acto legislativo no es de rango legal, su nulidad debe ser declarada por la Sala Político-Administrativa de la Corte.

Sin embargo, queda la duda de la procedencia de declarar la nulidad de un acto legislativo de rango sub-legal de efectos particulares y su procedimiento, ya que la Constitución no establece tal posibilidad de declaratoria en su artículo 215, si entendemos, como lo dijo la Sala, que lo dicho en su ordinal 3° sólo incluye a los actos legislativos de rango legal.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sí establece la posibilidad de recurrir estos actos, ya que el ordinal 11 del artículo 42 es bastante amplio. Pero la Ley sólo establece procedimientos para la impugnación de los actos generales (a secas) y para los actos **administrativos** de efectos particulares.

Afortunadamente, en el presente momento de la evolución del Derecho Constitucional y de los procedimientos de impugnación de los actos del Poder Público, y de acuerdo con la nueva doctrina en materia de actos excluidos del control jurisdiccional, ninguno de los actos legislativos de tales características puede estar excluido de este control, salvo los actos privativos de las Cámaras Legislativas, siempre y cuando no estén viciados de extralimitación de atribuciones.

Por ello, al no haberse establecido en la Carta Magna una posibilidad para la declaratoria de nulidad de los actos legislativos de efectos particulares de rango sub-legal ni la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia haber dispuesto ningún procedimiento concreto para su impugnación, ello no debe significar su exclusión del control jurisdiccional de la Corte. La nulidad de estos actos puede ser conocida por ésta de acuerdo con lo establecido en el ordinal 11 del artículo 42 de la Ley, lo cual no colide con la Constitución ya que ésta permite en el ordinal 11 del artículo 215 que las leyes le atribuyan otras atribuciones. Ahora, el procedimiento para su impugnación puede establecerlo el Máximo Tribunal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ¹¹.

5.3. La exclusión de los actos del Congreso del control jurisdiccional

A propósito de la exclusión del control jurisdiccional de ciertos actos del Congreso, específicamente los actos privativos de las Cámaras mencionados en el artículo 158 de la Constitución, se ha ido reduciendo la lista de los llamados actos legislativos excluidos del control jurisdiccional, especialmente los referidos en el artículo 159 de la Carta Magna.

Al respecto, varios autores han dado su opinión. Uno de los primeros que interpretó el significado del citado artículo 159 fue José Guillermo Andueza, quien en uno de sus mejores trabajos denominado “El Congreso”, hace alusión a este punto de discordia. En efecto, dice Andueza que ciertamente los actos privativos de las Cámaras, los llamados **interna corporis**, se encuentran excluidos del control jurisdiccional, para evitar la intromisión de los otros poderes en los aspectos internos del órgano legislativo.

Por tratarse de una exposición sumamente interesante, proveniente de quizás el más conocedor de los aspectos jurídicos del Congreso, junto con el extinto Orlando Tovar, y por estar tal criterio en un texto de difícil acceso, transcribimos de seguidas su opinión respecto a este polémico punto:

¹¹ “Artículo 102. Cuando ni en esta Ley, ni en los códigos ni otras leyes nacionales se prevea un procedimiento especial a seguir, la Corte podrá aplicar el que juzgue más conveniente, de acuerdo con la naturaleza del caso.”

“La Constitución venezolana de 1961 ha introducido en el derecho parlamentario patrio la categoría de los interna corporis bajo el nombre de acto privativo (art. 158 Const). Los antecedentes más remotos de esta disposición los encontramos en las Constituciones de 1830 y 1858 que establecían que las “resoluciones privativas de la Cámara no necesitan la sanción del Presidente de la República ni del consentimiento de la otra” (arts. 76 y 37 respectivamente). Esta disposición desapareció en las Constituciones posteriores hasta reaparecer en la vigente.

Los actos privativos son aquellas normas o disposiciones internas de los cuerpos legislativos destinados a organizar el funcionamiento de las Cámaras. Tales actos se dictan con la finalidad de garantizar la autonomía funcional del Congreso. Entre sus características podemos señalar las siguientes: a) Son normas o disposiciones emanadas de los propios cuerpos legislativos en uso de su potestad normativa interna; b) Los destinatarios de estas normas internas son los propios congresantes o los terceros que se encuentran en relación directa con aquéllos; c) Corresponde a la propia Cámara interpretar el sentido y alcance de las normas internas. La Cámara actúa como juez de única instancia.

La autonomía funcional de las Cámaras opera no sólo frente a los otros poderes del Estado sino incluso frente a la otra Cámara. En tal sentido, los actos privativos no están sometidos al veto, examen o control de los otros poderes (art. 159 Const.). Si el Presidente de la República pudiere vetar alguno de estos actos, la autonomía funcional de las Cámaras estaría sometida a un elemento extraño, como es la voluntad presidencial. Asimismo, si una de las Cámaras al darse su autogobierno tuviere necesidad de pedir el consentimiento de la otra Cámara, la más numerosa impondría siempre su voluntad a la menos numerosa. Por último, si los órganos jurisdiccionales pudieren intervenir en la vida interna de las Cámaras con el objeto de controlar el ejercicio de sus potestades normativas internas o la interpretación de su régimen interno, estos órganos entrarían en el examen de una normativa que agota sus efectos en el ámbito interno del Parlamento. Nuestro máximo Tribunal ha dicho en sentencia del 12 de junio de 1968 lo siguiente: “El Constituyente de 1961 quiso que los cuerpos legislativos actuaran sin trabas ni interferencias en su funcionamiento y que el reglamentar éste tuvieran como únicas

limitaciones las establecidas por la Constitución. El control jurisdiccional de este Supremo Tribunal sobre los actos de los otros Poderes del Estado debe ser ejercido con el sano espíritu de mantener y respetar el principio de la separación de los Poderes, sin invadir la órbita de la propia actividad del Poder Ejecutivo o del Legislativo. Si este Supremo Tribunal actuara en forma diferente, invadiría la esfera privativa de las funciones de otros Poderes, excedería sus facultades de control jurisdiccional y, lejos de cumplir su elevada misión de afianzar la justicia, crearía un clima de recelo y desconfianza, contrario al principio de colaboración entre los Poderes Nacionales establecido en el artículo 118 de la Constitución”¹².

Como podrá verse, las razones para establecer que los actos privativos están fuera del control jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, el problema respecto a lo establecido en el artículo 159 de la Constitución está en la interpretación de su excepción, como es la extralimitación de atribuciones. Si existe ésta, el acto legislativo sí es controlable por lo que deberíamos saber qué es la extralimitación de atribuciones para ver si verdaderamente es una excepción o puede ser la vía por la que se controlen la mayoría de los actos privativos.

Respecto a esta expresión o excepción del artículo 159 de la Carta Magna, por supuesto es indispensable conocer la posición del constitucionalista que nos ha servido de ilustración en este tema:

“Sin embargo, si las Cámaras en ejercicio de sus atribuciones privativas incurren en extralimitación de atribuciones, entonces estos casos pueden ser recurridos ante la Corte Suprema de Justicia por inconstitucionalidad. Ha dicho esta Corte: “Autoridad es potestad o facultad para ejercer determinadas funciones públicas. La Constitución califica de usurpación la extralimitación de atribuciones, considera ineficaz toda autoridad usurpada y declarar nulos sus actos. Ante esta disposición absoluta, tajante e ilimitada no caben distingos. Tanto usurpa autoridad el Director de un Ministerio que asume funciones privativas del Ministro, como si éste

¹² Véase ANDUEZA, José Guillermo, *El Congreso*, Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971, pp. 79-81.

ejerciere las que corresponden a otro Ministerio" (S. 12 junio 1951, G.F. N° 8, pág. 33). De acuerdo con esta jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal, existe extralimitación de atribuciones cuando el titular de un órgano emite un acto sin tener competencia para ello o cuando invade la esfera de competencia de otro órgano. Empero, no constituye extralimitación de atribuciones la violación de la Constitución cuando el órgano competente desconoce alguna disposición constitucional, se niega a cumplir su función o incurre en error de derecho o falsa interpretación de una disposición legal o constitucional. La Corte Suprema de Justicia, en jurisprudencia reiterada, ha sostenido que el mal uso de atribuciones o la errada interpretación doctrinal de un artículo de la Constitución o de una ley no constituye usurpación de atribuciones (véanse Sentencias de 22 de diciembre 1915, M. 1916, pág. 213; 19 de febrero 1916, M. 1917, pág. 153; 7 abril 1916, M. 1917, pág. 189; 21 julio 1927, M. 1928, pág. 225; 1° diciembre 1939, M. 1940; y 22 junio 1945, M. 1946, Tomo I, pág. 112). Tampoco incurre en extralimitación de atribuciones el órgano que no se atiene a las condiciones de hecho o de derecho que la Constitución ha exigido como antecedentes necesarios del acto, o cuando se aparta de la finalidad que se propuso la Constitución alcanzar, o cuando desconoce o viola el procedimiento establecido para la formación del acto. Por ejemplo, si el Reglamento Interior y de Debates del Congreso dispone que los proyectos de leyes reciban una sola discusión en cada Cámara estaría violando la Constitución. Pero esta violación no constituye extralimitación de atribuciones, y, por tanto, la Corte Suprema de Justicia no sería competente para ejercer el control de la constitucionalidad sobre ese acto. Empero, si la Corte no tiene competencia para declarar la nulidad del Reglamento del Congreso en ese caso, puede, no obstante, declarar la nulidad de la ley que fue discutida una sola vez en cada Cámara sin entrar a examinar la constitucionalidad del Reglamento¹³.

El criterio de Andueza no es, sin embargo, compartido por Brewer-Carías, para quien el concepto de extralimitación de atribuciones es más amplio y permite controlar jurisdiccionalmente los actos privativos de las Cámaras en más ocasiones. Al respecto, dice este autor lo siguiente:

¹³ Véase *op. cit.*, pp. 81-82.

*“Sin embargo, la aparente limitación al control de la constitucionalidad es más aparente que real pues, en definitiva, implica que toda violación de la Constitución por los cuerpos legislativos, constituye una extralimitación de atribuciones, pues éstas son de texto constitucional expreso, como competencia de orden constitucional que son”*¹⁴.

Para sustentar su criterio, Allan Brewer-Carías cita una importante jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal del 12 de junio de 1968, con motivo de una acción de inconstitucionalidad contra un acto de instalación de las Cámaras del Senado y de la Cámara de Diputados el día 5 de marzo de 1966 que dejó sentado lo siguiente:

“De los textos constitucionales antes copiados (arts. 156, 158 y 159), se desprende claramente que los actos de los cuerpos legislativos en ejercicio de sus atribuciones privativas, no están sometidos al veto del Presidente de la República, que es quien constitucionalmente puede ejercerlo, ni al examen y control de la Corte Suprema de Justicia, salvo cuando el cuerpo incurriere en extralimitación de atribuciones...

Es entendido, por tanto, que solamente cuando los cuerpos legislativos, en ejercicio de sus atribuciones privativas, se extralimiten contrariando lo que sobre la materia establece la misma constitución, podrá esta Corte declarar la nulidad de tales actos...” (...) “Es entendido, de acuerdo con el artículo 159 de la Carta Fundamental, que los Cuerpos legislativos incurrir en extralimitación de atribuciones cuando contravienen lo previsto en la Constitución, al hacer uso de sus atribuciones privativas...”

“Esta Corte, por tanto, al conocer de los recursos de nulidad por inconstitucionalidad, debe examinar las facultades que cada uno de los Poderes Públicos da la Constitución, a fin de armonizarlas a la luz de los antecedentes que le han dado vida. El Constituyente de 1961 quiso que los cuerpos legislativos actuaran sin trabas ni interferencias en su funcio-

¹⁴ Véase BREWER-CARIAS, Allan R., *El Control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales*, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1977, p. 77. Este criterio también fue esbozado por el mismo autor en *Estado de Derecho y Control Judicial*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares. Madrid, 1987, pp. 80 y ss.

namiento y que al reglamentar éste tuvieran como únicas limitaciones las establecidas por la Constitución. El control jurisdiccional de este Supremo Tribunal sobre los actos de los otros Poderes y del Estado, debe ser ejercido con el sano espíritu de mantener y respetar el principio de separación de los Poderes, sin invadir la órbita de la propia actividad del Poder Ejecutivo o del Legislativo. Si este supremo Tribunal actuara en forma diferente, invadiría la esfera privativa de las funciones de los otros Poderes, excedería sus facultades de control jurisdiccional y, lejos de cumplir su elevada misión de afianzar la justicia, crearía un clima de recelo y desconfianza, contrario al principio de colaboración entre los Poderes Nacionales establecido en el artículo 118 de la Constitución”¹⁵.

La anterior sentencia de la Corte Suprema de Justicia sirve de base para Brewer-Carías decir que “entonces, los Reglamentos de las Cámaras Legislativas podrían ser impugnados por la vía del recurso de inconstitucionalidad por extralimitación de atribuciones, es decir, **cuando las Cámaras, al dictarlos, contravinieren lo previsto en la Constitución** o contraríen lo que sobre la materia establece la Constitución”¹⁶ (Negrillas nuestras).

Agrega este autor que “conforme a esta doctrina de la Corte, **toda violación de la Constitución es una extralimitación de atribuciones**, pues ninguna norma atributiva de competencia de los cuerpos legislativos, los autoriza para violar la Constitución”¹⁷ (Negrillas nuestras). Luego expresa en el mismo punto:

“En efecto, las Cámaras Legislativas, al dictar sus Reglamentos, ejecutan directamente la Constitución, y dichos actos, por tanto, como actos parlamentarios sin forma de ley, están sometidos a la normativa constitucional. La Constitución es el límite del ejercicio de sus atribuciones al dictar dichos Reglamentos y aquí también, como en materia administrativa, la competencia de las Cámaras legislativas es de texto expreso,

¹⁵ Véase BREWER-CARIAS, Allan, *Estado de Derecho y Control Judicial*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares. Madrid, 1987, p. 81. Esta sentencia también se encuentra citada por el mismo autor en “El Control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1977, p. 58.

¹⁶ Véase *op. cit.*, p. 82.

¹⁷ Véase *op. cit.*, p. 82.

es decir, no se presume. Por tanto, en esos Reglamentos, las Cámaras no podrían violar una norma del texto constitucional, pues no tienen atribución constitucional para ello. Toda violación de la Constitución sería, por tanto, una incompetencia, es decir, una extralimitación de atribuciones, por lo que el acto privativo de las Cámaras que se dicte en esa forma sería susceptible de impugnación por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia”¹⁸.

Como puede observarse, los criterios de Andueza y Brewer-Carías respecto a la llamada extralimitación de atribuciones a que se refiere la Constitución en su artículo 159 es diferente. Para el primero, este término solamente debe entenderse como tal aquel vicio del acto del Congreso que es dictado fuera de la competencia del mismo en sentido estricto, de manera que no toda violación de la Constitución implica una extralimitación de funciones, por lo que puede darse el caso de que un acto privativo del Congreso, aun violando la Constitución, puede ser irrevisable porque el vicio de inconstitucionalidad no es el de extralimitación de funciones.

Para Brewer-Carías, la extralimitación de atribuciones es algo más amplio por lo que él considera que un acto privativo de las Cámaras tiene este vicio cuando, en cualquier caso, éste viole la Constitución, ya que ello por sí sólo significa incompetencia y al ser incompetencia, ello significa que el acto está viciado de extralimitación de atribuciones porque cualquier incompetencia en el ámbito constitucional produce la extralimitación de atribuciones de la que habla el artículo 159 de la Carta Magna.

Ahora bien, volviendo al caso concreto del Acuerdo del Congreso que declaró como falta absoluta la del Presidente de la República suspendido Carlos Andrés Pérez, en ningún aspecto podría considerarse como uno de los actos excluidos de la revisión judicial por el artículo 159 de la Constitución, ya que el mismo no tiene por objeto la organización interna de las Cámara y no está enumerado como uno de tales actos en el artículo 158 *ejusdem*.

¹⁸ Véase *op. cit.*, p. 82.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Sin duda, la sentencia que acabamos de comentar de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del Magistrado Luis Henrique Farías Mata, constituye una de las decisiones más importantes en los últimos años en esa Sala y pasará a formar parte de ese grupo de sentencias que algunos llaman “de principios” porque vino a aclarar por primera vez aspectos que hasta su fecha de aparición, estaban discutiéndose sin una conclusión definitiva.

Resulta interesante la minuciosa hilación que hizo el Magistrado Ponente, con la aprobación del resto de la Sala, para concluir que la expresión “demás actos legislativos” sólo puede significar a los demás actos del Congreso de la República que tengan rango legal, más no los actos del mismo órgano legislativo de rango sub-legal, que algunos llaman administrativos.

El criterio de la sentencia resulta respetable, sin duda alguna, y esta decisión nos viene a confirmar que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia necesita urgentemente de muchos ajustes para compaginarla con la Constitución, los cuales el doctor José Guillermo Andueza ha venido destacando desde que la Ley era sólo un proyecto.

Ahora, por primera vez, se presentó el caso concreto para salir de dudas, en el que salieron a relucir una serie de aspectos que definitivamente deben corregirse en la Ley. Por ejemplo, la división de los recursos de acuerdo con la naturaleza del acto y no de acuerdo con el vicio, resulta insostenible en la Constitución vigente. Se observa claramente que la Constitución establece la llamada jurisdicción constitucional al lado de la jurisdicción contencioso-administrativa. No deben mezclarse ambas en una sola sino que es necesario que cada una de ellas mantenga su campo de acción.

La Constitución venezolana nos muestra claramente en sus artículos 215 y 216 que el constituyente quiso separar ambas jurisdicciones, hasta el punto que ordenó la creación de una Sala Federal o Constitucional, lo cual, por cierto, hasta ahora no se ha hecho y es de urgente creación.

El estudio de esta primera sentencia nos muestra que es necesario volver a la clasificación de los recursos de acuerdo con el vicio del acto y que las acciones

de inconstitucionalidad deben ser conocidas por la Sala Plena, o la Sala Federal cuando sea creada.

También es conveniente dejar claro de una vez por todas que al constituyente de 1961 jamás le pareció conveniente establecer las competencias de las Salas de acuerdo con la naturaleza del acto y que en la interpretación del artículo 215 de la Carta Magna debe privar el criterio constitucional.

Sin embargo, la interpretación que hizo la Sala Político-Administrativa del ordinal 3° del artículo 215 del Texto Fundamental nos produce otra duda: Si los “demás actos” o los que se refiere este ordinal son sólo actos de rango legal, ¿dónde establece la Constitución la posibilidad de impugnar los actos legislativos que no son de ese rango? Pareciera que nuestra Carta Magna no previó tal posibilidad porque en los demás ordinales no podemos encontrar una acción o recurso contra actos legislativos de rango sub-legal. Sólo prevé la declaratoria de nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, pero no lo que algunos autores llaman actos administrativos del Congreso, los cuales preferimos llamarlos actos legislativos de rango sub-legal.

Afortunadamente, la propia Constitución establece que la Ley puede atribuir otras competencias a la Corte y sus Salas, por lo que ese desliz del constituyente puede ser subsanado por la Ley, pero no en la forma como lo hizo la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sino estableciendo una acción específica de nulidad contra los actos legislativos no incluidos en el ordinal 3° del artículo 215 de la Constitución.

Otro aspecto que el caso analizado nos permite concluir es que a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es necesario hacerle serias reformas. Ello es patente en lo relacionado con el procedimiento a seguir en los casos de impugnación de los actos no administrativos de efectos particulares. El legislador no supo diferenciar entre un acto de efectos generales y un acto general, ni entre un acto de efectos particulares y un acto individual, singular o particular. Los confunde y los mezcla como han estado de acuerdo en decir José Guillermo Andueza y Allan Brewer-Carías. Es necesario entonces aclarar esto porque ello ha dado lugar a una discusión interminable sobre lo que debe entenderse como actos de efectos generales y como de efectos particulares en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En segundo lugar, no es conveniente ni necesario disponer un procedimiento expreso para la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares y no decir nada para los actos de efectos particulares que no sean administrativos. Esto produce mucha incertidumbre porque se tiene dudas para determinar el procedimiento para impugnar un acto legislativo de efectos particulares, de los cuales hay bastantes en la Constitución, como las leyes aprobatorias de tratados, el voto de censura a un Ministro, las autorizaciones y aprobaciones por actos parlamentarios sin forma de ley, entre otros.

Afortunadamente, la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece en su artículo 102 la posibilidad de que la Corte o sus Salas establezcan un procedimiento *ad hoc* para los casos en los que no exista uno claro en la Ley ni en otros códigos aplicables. Sin embargo, es inconcebible que el procedimiento para impugnar actos tan importantes de la Constitución, como los anotados, no tengan un procedimiento expreso, lo cual aplica al caso que nos ocupa como el acuerdo que declara la falta absoluta de un Presidente de la República.

Definitivamente, todo lo dicho nos permite concluir que la Constitución adopta el criterio de separar la jurisdicción constitucional de la contencioso-administrativa. Es insostenible que la jurisdicción contencioso-administrativa conozca de inconstitucionalidad y que lo importante es el tipo de acto. El artículo 206 de la Constitución, si bien expresa que la jurisdicción contencioso-administrativa será competente para anular los actos "contrarios a Derecho", esta expresión sólo debe incluir a los contrarios a la ley y no a la Constitución.

El caso estudiado también nos da ciertos datos para decir que el criterio que adoptó el constituyente respecto a la definición de los actos administrativos es que ellos sean sólo los que provengan del Poder Ejecutivo (Criterio Orgánico). Sin embargo, estamos conscientes que el caso planteado no nos ayuda a obtener una conclusión definitiva al respecto pero sí nos da luces para sostener que el criterio del constituyente para definir al acto administrativo es el criterio orgánico, con el estudio de la distribución de las competencias en el artículo 215.

Lo importante del estudio que hemos hecho de esta primera decisión del caso "Carlos Andrés Pérez-Congreso de la República" es saber con más certeza cuál

es el alcance del ordinal 3° del artículo 215 de la Constitución, y su divergencia con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, todo lo cual nos lleva a sostener con insistencia en la necesidad de reformar los aspectos legislativos que rigen el procedimiento contencioso de los actos del Poder Público. El momento actual nos pide urgentemente que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sea reformada para crear un Sala Federal o Constitucional, como lo previó el constituyente, y que esta Ley sólo regule al Máximo Tribunal, de manera que sus disposiciones “temporales” o “provisionales” sobre el contencioso-administrativo, sean sustituidas por una Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y por una Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional.

Además este sistema contencioso de los actos del Poder Público debe estar más acorde con la Constitución venezolana y con una ley muy importante que en la actualidad tiene criterios distintos en relación con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia vigente: la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Sólo así podremos tener un sistema de impugnación de los actos del Poder Público del que nos podamos sentir orgullosos, que sea coherente y esté entrelazado para así evitar interpretaciones distintas en cada nivel de la impugnación de dichos actos.

LA REPUBLICA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE
LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
EN SALA
POLITICO-ADMINISTRATIVA

Actuando como Tribunal Constitucional de Amparo

Caracas, 14 de septiembre de 1993

183° y 134°

Mémediante escrito presentado el 2 de septiembre de 1993 ante esta Sala Político Administrativa, el ciudadano Carlos Andrés Pérez, asistido por los abogados Alberto Arteaga Sánchez, Rafael Pérez Perdomo y Henrique Iribarren Monteverde, interpusieron, de conformidad con los artículos 1°, 2°, 5° y 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales: “acción de amparo conjuntamente con el recurso de nulidad previstos en los artículos 121 y 42 ordinal 11, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, contra el acto emanado del Congreso de la República de Venezuela de fecha 31 de agosto de 1993, en el cual se declaró, de manera inconstitucional, que la falta temporal en el ejercicio de la Presidencia de la República por la suspensión senatorial, de la cual fui objeto, pasara a ser una falta absoluta”.

Al día siguiente se dio cuenta en Sala del presente escrito, y el Magistrado-Vicepresidente Luis Henrique Farías Mata, quien se encuentra en ejercicio de la Presidencia, se reservó la ponencia de conformidad con lo previsto en el artículo 62 de la ley que regula el funcionamiento del Máximo Tribunal.

En fecha 3 de septiembre de 1993 el Fiscal General de la República manifestó que se hacía parte en el juicio, diciendo actuar de conformidad con los artículos 11 y 42, ordinal 19, de la Ley Orgánica del Ministerio Público y 14 y 15 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

El 6 de septiembre de 1993, el Dr. José Guillermo Andueza solicitó habilitación, dijo hacerse parte en el proceso, en su carácter de apoderado del Congreso de la República, y que se daba por notificado en el presente recurso de nulidad interpuesto conjuntamente con la acción de amparo.

El mismo 6 de septiembre de 1993 el ciudadano Paciano Padrón, afirmando por su parte que actuaba con el carácter de Diputado al Congreso de la República y tener interés en la vigencia del acto impugnado porque le “correspondió votar en la sesión extraordinaria del pasado 31 de agosto... a favor de considerar la falta absoluta del Presidente de la República suspendido”, mediante comunicación consignada en Secretaría, expresó asimismo que recusaba “formalmente” a los Magistrados Luis Henrique Farías Mata, Cecilia Sosa Gómez y Alfredo Ducharme, por considerarlos incurso en la causal prevista en el ordinal 12 del artículo 82 del Código de Procedimiento Civil.

El 7 de septiembre de 1993, y de conformidad con lo previsto en el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se pasaron los autos al Magistrado Humberto J. La Roche a los fines de que conociera de la incidencia. Los recusados informaron temporáneamente, y al siguiente día 9 de septiembre de 1993 se produjo decisión oportuna del Magistrado La Roche declarando inadmisibles la recusación, vista la evidente falta de cualidad del recusante para interponerla; pero proscrita además como se encuentra esa figura del procedimiento de amparo por los contundentes términos del artículo 11 de la ley respectiva: “En ningún caso será admisible la recusación”.

Y por cuanto el artículo 13 del mismo texto legal establece que en la materia: “Todo el tiempo será hábil y el Tribunal dará preferencia al trámite de amparo sobre cualquier otro asunto”, pasa la Sala a decidir, previo resumen del caso, y el respectivo análisis de los planteamientos del accionante y a la vez recurrente, Sr. Carlos Andrés Pérez.

I

El presente recurso de nulidad, ejercido -como se ha dicho- conjuntamente con una solicitud de amparo, tiene por objeto el Acuerdo dictado el 31 de agosto de 1993 por el Congreso, mediante el cual éste declaró que “debe considerarse como falta absoluta la del Presidente de la República suspendido, ciudadano Carlos Andrés Pérez”, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 188 de la Constitución.

Sostiene el actor que el acto impugnado es contrario al texto constitucional, resultado aquel de una interpretación errónea de lo dispuesto en los artículos

186, 187, 188 y 150 - numeral 8°, y que vicia el acto de falso supuesto de derecho y de hecho, circunstancia que en su parecer, acarrea la nulidad del mismo por “usurpación de funciones (violación de los artículos 117, 118, 119, 188 y 215, N° 1, de la Constitución); por falta de respeto al derecho de igualdad jurídica (violación del artículo 61 de la Constitución); por falta de respeto a la garantía de irretroactividad de los actos del Poder Público (violación del artículo 44 de la Constitución); por falta de respeto al derecho a ser juzgado por sus jueces naturales y al derecho a la defensa (violación de los artículos 68 y 69 de la Constitución); por falta de respeto a los derechos innominados de la presunción de inocencia y de retomar el cargo en caso de suspensión (violación del artículo 50 de la Constitución)”.

Finalmente, en sus conclusiones y pedimentos, el actor concluye:

- 1. Solicito a esta honorable Sala que el presente recurso de nulidad conjuntamente con acción de amparo constitucional, contra el irrito acto individual del Congreso del 31 de agosto de 1993 sea admitido y declarado con lugar en todas sus partes en la definitiva.*
- 2. Solicito que la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto recurrido, por la vía del amparo, o de Oficio como expuso en el texto de este escrito de recurso, sea acordado “un limino litis” o en la decisión de fondo de la acción de amparo, o en la que de Oficio tome la Sala; y que en consecuencia se me restituya “mientras dure el juicio” en la titularidad o condición existencial de Presidente Constitucional de la República.*
- 3. Solicito que el acto individual del Congreso de la República del 31 de agosto de 1993, que impugno, sea declarado absolutamente nulo por adolecer del “vicio de falso supuesto de derecho y de hecho” consistente en una errada aplicación sólo del artículo 188 de la Constitución “in fine”, y en una falta de aplicación integral de los artículos 186, 187, 188 y 150, N° 8, de la Constitución, y, una subsiguiente violación del artículo 135 “ejusdem” (falso supuesto de derecho); y en un desconocimiento de los derechos públicos subjetivos de mi persona como Presidente Constitucional de la República, derivados de mi elección y juramentación en tal condición, y del mantenimiento fáctico de la misma según los propios actos del Congreso de fechas 21 de mayo y 4 de junio de 1993 (...)*

4. Solicito a esta honorable Sala, que, con fundamento en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia decida con urgencia este asunto.

II

Siempre de eminente orden público la competencia -como es de universal conocimiento-, se encuentra sin embargo recogido el dogma por los términos del artículo 14 de la Ley Orgánica de Amparo:

La acción de amparo, tanto en lo principal como en lo incidental y en todo lo que de ella derive, hasta la ejecución de la providencia respectiva, es de eminente orden público.

Las atribuciones inherentes al Ministerio Público no menoscaban los derechos y acciones de los particulares. La no intervención del Ministerio Público en la acción de amparo no es causal de reposición ni de acción de nulidad (destacado de la Sala).

Por otra parte, único juez de su propia competencia la Corte, en Pleno o en cualquiera de sus Salas -como ha sido sentado por el Máximo Tribunal en jurisprudencia hasta ahora constantemente reiterada, y pacíficamente aceptada por el foro- pasa la Sala Político-Administrativa, constituida en Tribunal Constitucional de Amparo, a pronunciarse al respecto, y en tal sentido observa:

Al ser ejercida la presente acción como una conjunción del recurso de nulidad con el amparo constitucional, según lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° de la Ley Orgánica de Amparo y la reiterada jurisprudencia de esta Sala (véase, entre otras, sentencia de esta Sala del 04-07-89, caso: "Macario González") la competencia queda entonces atribuida al tribunal contencioso administrativo que conozca del recurso, ya que éste, el juicio principal, arrastra la competencia para conocer del amparo.

Por tanto, respecto del punto concreto, ha de centrarse el análisis en dilucidar a qué tribunal corresponde el conocimiento del recurso de nulidad interpuesto, tribunal a su vez único competente para decidir el amparo conjunto.

1. Y, precisamente, a los fines de justificar la competencia de esta Sala Político-Administrativa, el recurrente textualmente expresa lo siguiente:

El acto que recorro no es ni de naturaleza legislativa ni de naturaleza judicial -aunque en el fondo pretende serlo por una interpretación torcida de la Constitución-, y al materializarse en concreto e individualmente sus efectos en la situación jurídica de mi persona, como Presidente de la República, resulta ser un típico acto individual emanado del Congreso.

Al tener la naturaleza explicada el acto recurrido, la competencia de la Sala Político-Administrativa está establecida en materia del recurso de nulidad por inconstitucionalidad, por virtud de lo dispuesto en los artículos 42, N° 11 y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; y por el alegato que hago sobre la inconstitucionalidad del acto individual recurrido, incluso con fundamentos en los artículos 181, único aparte, y 185, único aparte, de la misma Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

De lo transcrito se desprende que el impugnante ha invocado el contenido de los artículos 42, ordinal 11 y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como los que determinan la competencia de esta Sala para conocer del recurso de anulación y, consecuentemente, si así fuere invocando nuestra propia jurisprudencia Suprema- los que amplían la competencia de la Sala Político-Administrativa para pronunciarse también en amparo: "La competencia de la Sala en materia de nulidad arrastra su competencia en materia de amparo", concluye el accionante.

El argumento del actor descansa en que el invocado artículo 43 atribuye a la Sala Político-Administrativa la competencia para conocer del recurso de nulidad, en razón de lo dispuesto por el artículo 42, ordinal 11, conforme al cual le corresponde a aquélla: "declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad, de los actos de los órganos del Poder Público, en los casos no previstos en los ordinales 3°, 4° y 6° del artículo 215 de la Constitución". Norma que según el accionante resulta aplicable, por ser el impugnado un típico acto individual emanado del Congreso.

Para el accionante e impugnante, pues, la calificación del acto es el punto nodal de la decisión que debe adoptarse a los fines de determinar la competencia de la Sala y, al respecto, ésta observa:

2. Hay que reconocer en efecto que, al presentar al Parlamento -el 15 de agosto de 1975- el Anteproyecto de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia,

elaborado por la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados y devuelto a ésta con las observaciones de los Magistrados de la Corte Suprema, incorporadas y refundidas en un solo texto (Confróntese: “El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela”. Instituto de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas-1979. Págs. 503 a 515), los coproyectistas magistrados de la Corte Suprema de Justicia, hicieron hincapié en que “uno de los aspectos de mayor alcance y significación en materia procedimental es el relativo a la inclusión en el proyecto de una acción (Art. 112) dirigida exclusivamente a obtener la nulidad de los actos de efectos generales emanados de cualesquiera de los órganos legislativos del Estado (nacionales, estatales o municipales) o de un recurso contencioso-administrativo (Art. 121) tendiente a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad”.

Expresaron entonces los proyectistas que el anteproyecto propuesto se separaba de la posición tradicional mantenida por la doctrina venezolana y por la jurisprudencia, “particularmente la emanada de la propia Corte, (cuando) trataron de vincular el procedimiento aplicable en determinados juicios, a la categoría de la norma infringida. Así -se razonaba entonces-, nos dicen los proyectistas, si la disposición violada era de rango constitucional, el acto se reputaba inexistente y, en consecuencia, podía ser atascado por cualquier ciudadano; la acción era imprescriptible y los efectos de la decisión absolutos. Si, por el contrario, la norma infringida era de rango legal, se aplicaba un procedimiento diferente, pues se establecía un lapso de caducidad, se requería un interés calificado en el recurrente, el juicio era contradictorio y el fallo podía o no tener efecto retroactivo. En otras palabras, se distinguía entre la infracción de la norma constitucional o de la norma legal y se aplicaba en cada caso un procedimiento diferente: el llamado ‘recurso de inconstitucionalidad’ o el del ‘recurso de ilegalidad’”.

Destacó además el proyectista la relevancia que el artículo 206 de la Carta Magna tuvo en la elaboración de esta nueva tesis, al disponer el señalado texto constitucional la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para anular los actos administrativos generales o individuales “contrarios a derecho”, expresión que ha sido entendida por la Corte en su acepción más amplia, o sea, que la contrariedad al derecho implica tanto inconstitucionalidad

como ilegalidad propiamente dicha. El proyecto, por una parte, recoge y hace más consistente la orientación jurisprudencial del Alto Tribunal y, por la otra, interpreta cabalmente las normas constitucionales atributivas de competencia de la Corte, rompiendo así con criterios y conceptos definitivamente superados”, sentenció el proyectista.

Agregando con nitidez que la distinción que introduce el proyecto “no está basada en el vicio (inconstitucionalidad o ilegalidad), sino en la naturaleza misma del acto, es decir, en que éste sea general o individual”. Aún más: el proyectista “establece un procedimiento único para las demandas de nulidad de los actos generales, fundamentadas tanto en razones de inconstitucionalidad como de ilegalidad; y otro procedimiento, el del recurso contencioso administrativo, para las demandas de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, contrarios a derecho”.

Y resume lo expuesto al respecto, al expresar. “En otras palabras, la diferencia de procedimientos consagrados en el proyecto, estriba en la forma que revista el acto -si es de efectos particulares dictado por **cualesquiera de los poderes Poderes Públicos** actuando en función administrativa, se consagra también un procedimiento único para su tramitación -el- recurso contencioso administrativo de anulación”. Y, considerándola parte de este procedimiento se pronuncia asimismo sobre la competencia en el caso: “De ese recurso conoce siempre la Sala Político-Administrativa, siendo indiferente que el acto sea atacado por razones de **inconstitucionalidad** o de ilegalidad”.

Montada la distinción clave fundamentalmente en la “naturaleza del acto”, el proyectista no ahorra definiciones, identificando al de efectos particulares como “un acto que se concreta a una **determinada persona** o a una categoría de personas perfectamente individualizadas. El acto general en cambio, por ser un acto que afecta **en igual medida a toda la colectividad** o a un sector de la misma, cuyos componentes **no se pueden identificar**, como recurso objetivo, requiere un tratamiento especial”. Para mayor claridad se transcriben exactamente los términos en que se expresó aquél:

En otras palabras, la diferencia de procedimientos consagrados en el proyecto, estriba en la forma que reviste el acto. Si el acto es de carácter general, normativo o no, emanado de los cuerpos legislativos nacionales,

estadales o municipales, o del Poder Ejecutivo Nacional, se aplica el procedimiento de la acción de nulidad prevista en la Sección Segunda, Capítulo II del Título V. Si este acto general es atacado por razones de inconstitucionalidad, su conocimiento corresponde a la Corte en Pleno, y si lo es por razones de ilegalidad, conoce la Sala Político-Administrativa, pero el procedimiento es siempre el mismo, el de la acción de nulidad, que viene siendo una acción popular (aunque limitada, pues se exige lesión en los derechos o intereses del accionante) y que reúne las otras características propias de este tipo de juicio, como ausencia del lapso de caducidad, etc.

Ahora bien, si el acto impugnado es un acto de efectos particulares, dictado por cualesquiera de los Poderes Públicos actuando en función administrativa, se consagra también un procedimiento único para su tramitación, que es el procedimiento del recurso contencioso administrativo de anulación, desarrollado en la Sección Tercera del mismo Capítulo II, Título V. De este recurso conoce siempre la Sala Político-Administrativa, siendo indiferente que el acto sea atacado por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad.

No se hace diferencia entonces en cuanto al vicio que afecta al acto, sino entre los actos generales y los particulares, porque esta distinción sí se refleja en las cuestiones que anteriormente se planteaban con respecto al procedimiento.

En efecto, el recurso contencioso-administrativo, por versar sobre un acto de efectos particulares, es decir, un acto que se concreta a una determinada persona o a una categoría de personas perfectamente individualizadas, es un recurso subjetivo y, en consecuencia, exige un interés calificado en el recurrente, un lapso para impugnar el acto y ciertos requisitos en cuanto a la documentación de la demanda. El acto general en cambio, por ser un acto que afecta en igual medida a toda la colectividad o a un sector de la misma, cuyos componentes no se pueden identificar, como recurso objetivo requiere un tratamiento especial para impugnarlo, en cuyo caso se justifica la acción popular, que hemos descrito.

Esta distinción obedece, por lo demás, a una interpretación racional y no literal de los artículos 206, 215 y 216 de la propia Constitución.

3. Por su parte, la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados (informe del 16 de junio de 1976, contenido en la fuente bibliográfica ya citada, págs. 525, subsiguientes, y 548) se muestra partidaria del criterio expresado, al comentar con prolijidad todo el Proyecto, y especialmente los Títulos II y V del mismo.

El Parlamento a su vez, por unanimidad, lo convirtió en ley sin modificaciones -y en todo caso, sin modificaciones en cuanto a lo expuesto, transcrito y comentado- salvo las mínimas que resultaron de menos de una decena de artículos pasados a Comisión.

Asimismo nuestra doctrina ha sido más bien proclive a la aceptación de la tesis del proyectista, más no unánime al respecto, pero, querámoslo o no, esa tesis ha venido inspirando a la jurisprudencia Suprema, emitida en Pleno o en Salas.

No obstante, con ocasión del caso de autos, la Sala Político-Administrativa, disintiendo del criterio del recurrente y accionante y de la tesis de los proyectistas, observa:

III

Debido al carácter residual que el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia le confiere al transcrito ordinal 11 del artículo 42 **eiusdem**, concluyente es que, para que efectivamente pueda resultar éste aplicable, el acto impugnado no debe encontrarse comprendido en ninguno de los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Carta Magna, citado por el propio ordinal 11. Por lo que debe verificarse, previamente, el contenido de éstos:

Habiendo sido dictado el acto impugnado por el Congreso de la República, debe destacarse su inserción en los supuestos contemplados por los ordinales 4º y 6º del referido artículo constitucional, que se refieren, el uno, a los recursos o acciones de nulidad interpuestos contra actos de los cuerpos deliberantes estatales y municipales; y, el otro, a los intentados contra actos del Ejecutivo Nacional. Disponen éstos en efecto, textualmente, que son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: “4º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con esta Constitución”;

y “6° Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de esta Constitución”;

Descartada entonces la inclusión del acto impugnado en los transcritos ordinales, debe centrarse ahora el análisis en el 3° del mismo artículo, el cual atribuye a la Corte Suprema de Justicia la exclusiva competencia para “declarar la nulidad total o parcial de las leyes y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con esta Constitución”, competencia que corresponderá a la Sala Plena gracias al reparto de atribuciones previsto en la disposición inmediatamente siguiente (artículo 216), cuyo texto es el siguiente: “Las atribuciones señaladas en los ordinales 1° al 6° del artículo anterior las ejercerá las Corte en pleno. Sus decisiones serán tomadas por mayoría absoluta de la totalidad de sus Magistrados”;

El primero de los actos a que hace referencia el transcrito ordinal 3° son las leyes nacionales, “actos -según la definición que la propia Constitución contiene- que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores” (artículo 162), en ejecución directa e inmediata de la Carta Magna -y que versan sobre materia de la competencia nacional o sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Público (artículo 139)- tramitación que ha de efectuarse con arreglo al proceso para la elaboración de la ley formal, establecido por el mismo texto constitucional en el Capítulo V del Título V, “De la Formación de las Leyes” (artículos 162 al 177).

Ahora bien, no teniendo el acto impugnado el referido carácter de ley formal -como lo destaca también el propio accionante-, debe precisarse cuáles son los “demás actos de los cuerpos legislativos” a que alude el señalado ordinal 3°.

Como la propia Constitución no hace distinción alguna, podría pensarse -en principio- que todos los actos distintos a las leyes, emitidos por el Congreso o alguna de las Cámaras, generales o individuales, en ejercicio de función administrativa o no, quedarían todos, incluidos. Por tanto, al alegarse vicios de inconstitucionalidad, sería siempre la Corte Suprema de Justicia en Pleno el tribunal competente para declarar su nulidad, con base en el artículo 216 subsiguiente.

Sin embargo, observa la Sala, interpretadas las normas constitucionales “dentro de (su) contexto y no aisladamente, es decir, integrándolas a los

principios que insuflan un tipo de fisonomía al Estado”, que es como la Corte Suprema de Justicia ha propugnado que deben entenderse las disposiciones fundamentales (vid. entre otras, decisión del 27-11-90, caso: “Acacio Germán Sabino Fernández”), resulta concluyente para la sala desestimar tal interpretación preliminar, ya que entraría en contradicción con otros artículos del mismo Texto Constitucional, específicamente, el 206 y la parte final del 216.

En efecto, al disponer el primero de los señalados artículos que “la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley, los cuales son competentes para **“anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder”**, resulta evidente para la Sala que deben ser excluidos del término “demás actos de los cuerpos legislativos” -a los que alude el ordinal 3° del artículo 215 de la Constitución, la totalidad de los actos administrativos, es decir, de los actos generales o individuales de rango sublegal dictados por los cuerpos legislativos nacionales en función administrativa, porque ha de ser un órgano de jurisdicción contencioso-administrativa y no la Corte en Pleno, al que, conforme al artículo 206, le corresponda pronunciarse sobre su conformidad.

Excluidos del ordinal 3° del artículo 215 de la Carta Magna los actos administrativos dictados por los cuerpos deliberantes nacionales, es forzoso concluir en que los “demás actos” a que aquél se refiere, han de ser aquellos emitidos por los cuerpos legislativos nacionales, en ejecución también directa e inmediata de disposiciones constitucionales, teniendo por tanto, sin serlo, rango equiparable al de la ley.

Esta interpretación resulta también aplicable a los otros ordinales del artículo 215 de la Carta Magna que atribuyen a la Corte Plena el control de la constitucionalidad: patentizado sobre todo el último (6°), ya que además del Reglamento -el cual conforme a interpretación doctrinaria, y a la jurisprudencial del Máximo Tribunal en decisiones del 28-06-83 y 13-12-85 (casos: “CENADICA” y “Alvaro Gené Sojo”), es un acto dictado por el Presidente de la República en aplicación directa e inmediata del ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución-, los “demás actos del Ejecutivo Nacional” allí mencionados serían en efecto, e igualmente, aquellos emitidos en ejecución directa e inmediata de normas constitucionales y por tanto también con rango equiparable al de la ley, aunque

sólo desde ese punto de vista (ejecución de norma constitucional). Respalda el aserto, el transcrito artículo 206, y especialmente el ordinal 7° del mismo 215, que excluyen expresamente del conocimiento de la Corte Plena la impugnación de los **actos administrativos** contrarios a “derecho”, es decir, viciados tanto de ilegalidad como de inconstitucionalidad, incluso directa, aunque surjan de la ejecución inmediata de las leyes, como lo ha venido poniendo de relieve la jurisprudencia Suprema sobre amparo, a partir de la decisión de la Sala del 10-07-91 (caso: “Tarjetas BANVENEZ”).

En efecto, puede evidenciarse que según la distribución de competencias que establece la propia Ley Originaria para hacer efectiva la garantía objetiva de la constitucionalidad en su artículo 216, todas las acciones de nulidad interpuestas contra actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Carta Magna, y que por tanto, desde el punto de vista de su rango, son equiparables a la ley- los cuales están comprendidos expresa o implícitamente, como se ha dicho, en los ordinales 3°, 4° y 6° de su artículo 215-, son del conocimiento exclusivo de la Corte Suprema de Justicia en Pleno; mientras que cuando se impugne un acto administrativo del Poder Público, de carácter general o particular, -pero de rango sublegal, realizado en función administrativa- por contrariedad al derecho -y aún por razones de inconstitucionalidad-, la competencia corresponderá siempre a un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, sea la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia o cualquier otro tribunal de los que la ley determina.

Luego de las precisiones anteriores, y partiendo del hecho de que el artículo 216 de la Constitución atribuye a la Corte en Pleno el exclusivo conocimiento de acciones de nulidad interpuestas contra actos con rango o jerarquía equiparable a la ley, sean éstos dictados por los cuerpos legislativos nacionales (ordinal 3°) por los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios (ordinal 4°), o por el Ejecutivo Nacional (ordinal 6°, y todos del artículo 215 de la Constitución), se encuentra la Sala en capacidad, y en la obligación, de determinar previamente la competencia para conocer del recurso de anulación y la solicitud de amparo constitucional conjuntamente incoados. No sin antes dejar precisado y reiterar que -tal como ha quedado expresado en la jurisprudencia de Sala, y aún en la de instancia inferior a ésta-, las Exposiciones de Motivos, si bien contribuyen en mucho a esclarecer el sentido de la ley y la intención del legislador; no pueden sustituirlos. El espíritu de la ley no es otro que el que se desprende de

la propia normativa, ésta interpretada racional y objetivamente, de conjunto. Idea propiciada por la doctrina, sobre todo española, especialmente GONZALEZ PEREZ siguiendo a CASTRO y BRAVO.

IV

En el caso concreto, el impugnado, a decir del actor, es “el acto emanado del Congreso de la República de Venezuela de fecha 31 de agosto de 1993, en el cual se declaró, de manera inconstitucional, que la falta temporal en el ejercicio de la Presidencia de la república por la suspensión senatorial, de la cual fui objeto, pasara a ser una falta absoluta”.

Textualmente, el acto recurrido dispone:

El Congreso de la República de Venezuela

Considerando

Que es su deber ejercer su competencia en resguardo de la convivencia libre y pacífica de los ciudadanos, garantizando la vigencia del orden democrático y promoviendo su constante perfeccionamiento.

Considerando

Que la falta del Presidente suspendido, Ciudadano Carlos Andrés Pérez, se ha prolongado por más de noventa días consecutivos y que, de conformidad con el artículo 188 de la Constitución corresponde a las Cámaras, en sesión conjunta, decidir si debe considerarse que hay falta absoluta.

Considerando

Que son objetivos de bien común fortalecer al gobierno legítimo, contribuir a la estabilidad y la paz social en democracia y crear las mejores condiciones posibles para el desenvolvimiento económico y el afrontamiento de las circunstancias fiscales de la República.

Considerando

Que las situaciones que pueden introducir, aún en la apariencia, elementos de duda o incertidumbre tienen un efecto indeseable en la vida nacional y, por lo tanto, reclaman del Congreso decisión para afrontarlas y superarlas.

Considerando

Que restan cinco meses del actual período constitucional.

Acuerda

UNICO: Declarar que debe considerarse falta absoluta la del Presidente de la República suspendido, Ciudadano Carlos Andrés Pérez y, en consecuencia, ratificar como Presidente de la República al Ciudadano Ramón J. Velásquez hasta la finalización del actual período constitucional.

Puede observarse que es el artículo 188 de la Ley Suprema el fundamento de derecho en el que hizo descansar el Congreso el acto impugnado, en tanto en él se dispone, parte final- que “si la falta temporal (del Presidente de la República) se prolonga por más de noventa días consecutivos, las Cámaras, en sesión conjunta decidirán si debe considerarse que hay falta absoluta”.

Conforme a todo lo precedentemente expuesto, resulta evidente para la Sala que, en el caso, no nos encontramos en presencia de un acto administrativo, cuya nulidad sería competencia de algún órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, como se dejó sentado, sino de un Acuerdo del Congreso, dictado en uso de atribuciones conferidas expresa y directamente en la Constitución (artículo 188), por lo que su rango o jerarquía es de ley, desde el punto de vista puramente formal. Estando, por tanto, comprendido dentro de los actos de los cuerpos legislativos nacionales a los que se refiere el ordinal 3º del artículo 215, constitucional.

No es aplicable entonces, como lo sostiene el actor, el contenido del ordinal 11 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, le atribuye a esta Sala Político-

Administrativa la competencia para “declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad, de los actos de los órganos del Poder Público, en los casos no previstos en los ordinales 3°, 4° y 6° del artículo 215 de la Constitución”, porque en este caso concreto estamos en presencia de un acto que sí se encuentra englobado dentro de los ordinales indicados del artículo 215 constitucional, específicamente dentro de lo dispuesto en el 3°. Es uno de los “**demás actos**” de los **cuerpos legislativos nacionales**, acusado éste de inconstitucional. Por tanto, el tribunal competente para conocer de su impugnación es, según el artículo 216 *ejusdem*, la Corte Suprema de Justicia en Pleno. Así lo reconoce el propio texto legal invocado (artículo 42, ordinal 11, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

Por tanto, al no ser el Acuerdo del Congreso de la República del 31 de agosto de 1993 (impugnado, en el caso, de inconstitucionalidad) un acto administrativo, escapa del control jurisdiccional de la Sala Político-Administrativa, destinada como se encuentra ésta, fundamentalmente -y de conformidad con los artículos 206 y 207, ordinal 7° de la Constitución, y 42, ordinales 9°, 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia- al conocimiento de los recursos contencioso-administrativos destinados a “**anular los actos administrativos** generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder”; así se declara, finalmente.

Deja expresa constancia este Alto Tribunal de que, a pesar de la lectura cuidadosa que sus magistrados han realizado de todas las actas procesales, y de la consideración que le han merecido los argumentos esgrimidos tanto por los representantes del Congreso de la República como del Ministerio Público, encontrándose la Sala circunscrita a dirimir previamente y de oficio su propia competencia, de la cual es único juez conforme a tradicional jurisprudencia, reiterada y pacíficamente acatada, no puede pronunciarse expresamente sobre tales alegatos. Y, así mismo, que la intervención del Máximo Funcionario del Ministerio Público fue fundamentada por éste en los siguientes textos legales: Artículo 11. “La representación del Ministerio Público ante la Corte Suprema de Justicia corresponderá al Fiscal General de la República o a los funcionarios que éste designe”; Artículo 42. “Son atribuciones de los Fiscales del Ministerio Público: 19. Intervenir en los recursos de amparo”, y Artículo 14. “La acción de amparo, tanto en lo principal como en lo incidental, y en todo lo que de ella se derive, hasta ejecución de la providencia respectiva, es de eminente orden

público. Las atribuciones inherentes al Ministerio Público no menoscaban los derechos y acciones de los particulares. La no intervención del Ministerio Público en la acción de amparo no es causal de reposición ni de acción de nulidad” (los dos primeros son de la Ley Orgánica del Ministerio Público, y el último, de la Ley Orgánica de amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales).

Igualmente formó parte de la relación de las actas procesales el escrito de fecha 8 de septiembre de 1993, presentado por los abogados Alberto Arteaga Sánchez, Rafael Pérez Perdomo y Henrique Iribarren Monteverde, para esta fecha apoderados del accionante, escrito mediante el cual, por una parte, rebaten las señaladas argumentaciones del representante del Congreso y del Ministerio Público; y por la otra, solicitan -de considerar la Sala que la vía por ellos escogida resultare errónea- “se reserve el conocimiento separado de la acción de amparo la cual ratificamos en forma autónoma”. Tampoco se pronuncia la Sala sobre tales alegatos y pedimento, por las mismas razones: se encuentra ella circunscrita, en esta decisión, al exclusivo cometido de determinar su propia competencia en materia de la acción de amparo conjuntamente intentada con un recurso contencioso administrativo de anulación.

V

Por todos los motivos y razonamientos precedentemente expuestos, este Alto Tribunal, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, se declara INCOMPETENTE para conocer de la acción de inconstitucionalidad, ejercida conjuntamente con una solicitud de amparo interpuesta por el ciudadano CARLOS ANDRES PEREZ, asistido de abogados, contra el Acuerdo de fecha 31 de agosto de 1993 emitido por el Congreso de la República, y mediante el cual, fundamentando sus actuaciones en el artículo 188 de la Constitución, el órgano legislativo nacional declaró que debía considerarse falta absoluta la del Presidente de la República suspendido. Por tanto, ordena remitir inmediatamente el expediente a la Sala Plena de esta Corte Suprema de Justicia para que, de conformidad con los artículos 215, ordinal 3° y 216 de la Constitución, conozca del presente asunto.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Librese oficio.

El Vicepresidente en ejercicio
de la Presidencia
(Fdo.) LUIS H. FARIAS MATA
Ponente

Magistrados:

(Fdo.) CECILIA SOSA GOMEZ

(Fdo.) ALFREDO DUCHARNE ALONZO

(Fdo.) HUMBERTO J. LA ROCHE
Suplente

(Fdo.) NELSON RODRIGUEZ GARCIA
Suplente

La Secretaria,
(Fdo.) ANAIS MEJIA C.

LHFM/acg
Exp. N° 10.037.

En catorce de septiembre de mil novecientos noventa y tres, siendo las 8:05 p.m. ocho y cinco minutos de la noche se publicó y registró la anterior sentencia bajo el N° 467.

La Secretaria
(Fdo.) Anaís Mejía C.