

La evolución de la competencia para conocer de la acción autónoma de interpretación de textos normativos

Antonio Silva Aranguren
Profesor de Derecho Administrativo, UCV
Miembro del Centro de Investigaciones Jurídicas, UCAB

Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, N° 99
Universidad Central de Venezuela
Caracas, 1996

SUMARIO

INTRODUCCION. 1. LA COMPETENCIA ANTES DE LA LEY ORGANICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: **a.** Organos jurisdiccionales competentes para conocer de la acción prevista en la Ley de Carrera Administrativa. **b.** Posibilidad de apelación de los fallos dictados por el Tribunal de la Carrera Administrativa. 2. LA COMPETENCIA LUEGO DE LA LEY ORGANICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: **a.** La determinación de la competencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. **b.** La creación de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y las apelaciones de las sentencias dictadas por el Tribunal de la Carrera Administrativa. **c.** La competencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno. CONCLUSIONES

INTRODUCCION

El aspecto de la competencia es el más sencillo -al menos, a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia- en lo referente a la acción autónoma de interpretación de textos normativos, ya que conforme al numeral 24 de su artículo 42 le corresponde al máximo tribunal y a ningún otro. Además, las leyes que se han dictado con posterioridad y que han contemplado la interpretación judicial de sus normas por vía de acción autónoma -Ley de Licitaciones y Ley Orgánica del Sufragio- así lo ratifican.

Sin embargo, antes de dicha ley la situación no era tan sencilla, puesto que no existía una declaratoria genérica de competencia, sino que se especificaba en las propias leyes que podían ser objeto de la misma, presentándose incluso el

caso de la Ley de Carrera Administrativa que consagra la acción sin indicar tribunal alguno para conocerla, asignándola simplemente a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ello dio lugar a la necesidad de determinación del órgano que, encuadrado en la mencionada jurisdicción, se encargaría de su conocimiento. Fue éste, así, el primer problema a dilucidar, concluyéndose en definitiva en la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa, al menos para los casos relacionados con la interpretación de dicha ley. No obstante, tal determinación ameritó nuevas precisiones, principalmente la relacionada con la posibilidad o no de recurrir los fallos que se dictaren en ejercicio de tal función.

La evolución de los criterios sobre competencia para conocer de la acción autónoma de interpretación de textos normativos constituye el objeto del presente trabajo, en el que analizaremos en primer lugar (1) la situación existente antes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, centrando nuestra atención en los dos aspectos mencionados: (a) la determinación del tribunal competente y (b) la posibilidad de apelación. En segundo término (2), revisaremos la situación surgida a partir de la entrada en vigencia de dicha ley, específicamente: (a) la asunción de competencia, en única instancia, por parte de la Sala Político-Administrativa del máximo tribunal, (b) las dudas presentadas con ocasión de la creación de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y la posibilidad de apelación ante ella de los fallos que el Tribunal de la Carrera Administrativa hubiera dictado y (c) el caso especial de la competencia de la Sala Plena de la Corte Suprema.

Aunque quizás innecesario, debemos destacar que nos referimos sólo a la acción judicial autónoma de interpretación de textos normativos, pues -y así ha sido expuesto con claridad por la Corte Suprema de Justicia- siempre quien deba aplicar una norma -sea un juez, un órgano administrativo o un particular- tiene que fijar su sentido y alcance a fin de lograr subsumir el hecho que tiene ante sí en las disposiciones existentes. Ello -que parece tan obvio- ha debido ser precisado, por no ser poco frecuentes solicitudes que pretenden delegar en el juez una labor propia del actor¹. En esta forma, la referida Corte

¹ Ejemplo de ello es el caso en el que el titular del Juzgado de Tierras, Bosques y Aguas de la Región Agraria del Estado Lara solicitó ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia la interpretación del artículo 11, letra s) de la Ley de Tribunales y Procedimientos Agrarios, sosteniendo que acudía

ha debido explicar que la interpretación «no es del monopolio del Poder Judicial» por cuanto puede hacerla -e incluso estar obligado a ello- cualquiera «a quien corresponda adoptar una decisión concreta»².

1. LA COMPETENCIA ANTES DE LA LEY ORGANICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

La consagración de casos específicos de acciones autónomas de interpretación de textos normativos, antes de la consagración genérica del mismo en 1977 como atribución de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, ameritó en su oportunidad la necesidad de precisar la competencia para conocerlo, como lo hemos apuntado. Esta primera parte la dividiremos en dos secciones: una para comentar la duda que se planteó para la determinación del tribunal competente en el caso de la Ley de Carrera Administrativa, puesto que en el resto de los casos no había dificultad alguna, y otra para reseñar la discusión generada sobre la posibilidad de apelación de los fallos interpretativos.

a ella porque «resultaría poco jurídico» que quedara sólo a su voluntad tal interpretación (sentencia de fecha 4 de noviembre de 1977, con ponencia del Magistrado Antonio José LOZADA, publicada en *Gaceta Forense*, N° 98, Vol. II, 3° etapa, Caracas, 1979, pp. 1190 a 1195). En este caso, aparte de la impropiedad de intentar una acción autónoma de interpretación sin ningún fundamento, queriendo delegar la labor en otro, se observa el error del actor de acudir a la Sala de Casación Penal, que ninguna atribución tiene en esta materia ni la tuvo nunca como veremos. También como muestra de lo anotado, podemos citar la opinión de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia contenida en dictamen (N° CJMJ-281-1) del 21 de diciembre de 1959, según el cual corresponde «a los tribunales fijar la interpretación de las leyes» y que escapa del órgano administrativo hacerlo «pues carece de la potestad de interpretar las normas jurídicas», llegando a afirmar que, de hacerlo, podría verse como «una supuesta intromisión de un órgano del Poder Ejecutivo dentro del Poder Judicial, lo que atenta contra el principio de la autonomía de los poderes, consagrado en el ordenamiento legal vigente» (Ver: **Doctrina Administrativa. Dictámenes de la Consultoría Jurídica 1959-1963**, Ministerio de Justicia, Caracas, 1965, p. 166).

² Sentencia de fecha 21 de noviembre de 1990 (publicada el 6 de diciembre de ese año, por contar con dos votos salvados, aunque referidos a otro punto), con ponencia del Magistrado Luis Henrique FARIAS MATA, en el caso de la solicitud de interpretación de la Ley de Licitaciones formulada por la empresa Petróleos de Venezuela (consultada en original). En el mismo sentido de este fallo, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que la «función de interpretar la Ley es ejercida continua y normalmente por los tribunales al aplicar la ley a los casos concretos sometidos a su conocimiento», recordando que ella difiere de la atribuida en el numeral 24 del referido artículo 42, «la cual entraña una facultad excepcional que debe hallarse establecida expresamente en un texto legal» (sentencia del 8 de mayo de 1979, con ponencia del Magistrado Martín PEREZ GUEVARA, dictada en el caso de la solicitud de interpretación del artículo 49 de la Constitución del Estado Anzoátegui intentada por el Gobernador de esa entidad y publicada en *Gaceta Forense*, N° 104, Vol. I, 3° etapa, Caracas, 1979, p. 136).

a. Organos jurisdiccionales competentes para conocer de la acción prevista en la Ley de Carrera Administrativa

Al revisar las diversas constituciones y leyes venezolanas observamos que desde el siglo pasado, en tres Constituciones -1830³, 1857⁴ y 1858⁵ y varios códigos, leyes y decretos sobre organización judicial dictados entre 1836 y 1863⁶ se asignaba a un órgano jurisdiccional la posibilidad de fijar la inteli-

³ El numeral 10 del artículo 147 de la Constitución de 1830 contemplaba como atribución de la Corte Suprema de Justicia: «Oír las dudas de los demás Tribunales sobre la inteligencia de alguna ley y consultar sobre ellas al Congreso por el conducto del Poder Ejecutivo si las considerase fundadas para la conveniente declaratoria» (Ver el texto en: Allan BREWER-CARIAS, *Las Constituciones de Venezuela*, Universidad Católica del Táchira, Centro de Estudios Constitucionales, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, p. 349).

⁴ En una forma menos clara que en el caso de la Constitución de 1830, la de 1857 estableció en su artículo 82 que correspondía a la Corte Suprema de Justicia «resolver las dudas que se le consulten por el Poder Ejecutivo o por cualquier otra autoridad o funcionario público en lo judicial, dando cuenta al Congreso en su próxima reunión». En este caso se observa la previsión de una facultad general de resolución de consultas, más que una acción específica de interpretación de textos normativos, la cual quedaría encuadrada dentro de aquella (Ver BREWER-CARIAS, *ob. cit.*, p. 371).

⁵ En el ordinal 3º del artículo 113 de la Constitución de 1858 se establece como atribución de la Corte Suprema el resolver «las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, dando cuenta al Congreso para que éste fije, si lo juzgare necesario» (Ver BREWER-CARIAS, *ob. cit.*, p. 392).

⁶ Según el artículo 4 (ord. 9º) de la *Ley del 18 de mayo de 1836, orgánica de los tribunales y juzgados* corresponde a las Cortes Superiores de Justicia oír «las dudas de los Tribunales de Primera Instancia sobre la inteligencia de alguna Ley, y dirigirlas a la Corte Suprema con su informe». El artículo 3º (numeral 10) de la *Ley de 2 de mayo de 1838, orgánica del Poder Judicial* y del 23 de marzo de 1941, *orgánica de los tribunales y juzgados*, repetían tal disposición. El *Código Orgánico de Tribunales y Juzgados del 21 de febrero de 1850* estableció en su artículo 2º (num. 14) que la Corte conocería «las consultas que haga el Poder Ejecutivo sobre la inteligencia de alguna Ley en lo judicial y por conducto del mismo Ejecutivo promover ante el Congreso la conveniente aclaratoria, si las dudas fueren fundadas» y previó en el artículo 4º (num. 12) que era atribución de las Cortes Superiores oír «las dudas de los Jueces inferiores sobre la inteligencia de alguna Ley, dirigiéndolas a la Corte Suprema con informes razonados, en que se inserte el del Fiscal». La *Ley del 2 de mayo de 1954, sobre Cortes Superiores, sus atribuciones y distritos* repitió la disposición del art. 4 (num. 12) del Código de 1850. En el *Código Orgánico de Tribunales del 18 de mayo de 1855* se previó (art. 2º, num. 16 de la *Ley I, sobre la Corte Suprema de Justicia*) que esa Corte oiría «las consultas que haga el Poder Ejecutivo sobre la inteligencia de alguna Ley en lo judicial y por conducto del mismo Ejecutivo promover ante el Congreso la conveniente aclaratoria, si las dudas fuesen fundadas» y que (art. 3º, num. 12 de la *Ley II, sobre Cortes Superiores*) que son atribuciones de éstas oír «las dudas de los Jueces inferiores sobre la inteligencia de alguna Ley, y dirigirlas a la Corte Suprema con su informe». El *Código Orgánico de Tribunales del 25 de mayo de 1857* (art. 2º, num. 17, *Ley I, sobre la Corte Suprema de Justicia*) previó como función de la Corte Suprema oír «las causas que haga el Poder Ejecutivo en lo judicial por falta de alguna Ley sobre la inteligencia de esta y por conducto del mismo Ejecutivo promover ante el Congreso lo conveniente, si las dudas fueren fundadas; pero fijará la regla que haya de observarse mientras el Congreso resuelve sobre el particular. De la misma manera procederá en las consultas de los demás Tribunales. Cuando estime infundadas las consultas, deberá declararlo así expresando los funda-

gencia de textos normativos⁷. No obstante, ello se hacía sólo en forma genérica, pudiendo entenderse que podía solicitarse la interpretación del sentido y fijación del alcance de cualquier texto.

Fue sólo en 1887 cuando se previó la posibilidad de solicitar la interpretación de un texto concreto -la Ley de Registro Nacional- pero previendo un caso de resolución administrativa de las dudas que generase⁸. Es en 1909 cuando la Ley de Registro Público inicia la posibilidad de interpretación judicial atribuyéndose tal facultad a la Corte Federal y de Casación⁹. Dicha ley fue modificada en 1910, 1915, 1925, pero no en el aspecto que no interesa, y luego en 1936 y 1940 y 1943¹⁰, precisándose la legitimación para proponer la acción e

mentos de su dictamen, con el objeto de que también sirva de regla hasta que el Congreso resuelva lo contrario» y que son atribuciones de las Cortes Superiores (art. 4º, num. 14 de la *Ley II*) oír «las dudas de los Jueces de Primera Instancia en lo judicial, sobre la falta de alguna Ley o su inteligencia, y pasarlos a la Corte Suprema con su informe razonado acerca de las mismas dudas». El *Código Orgánico de Tribunales del 4 de julio de 1860* consagraba que (*Ley II, sobre Cortes Superiores de Justicia*, art. 2º, num. 10) que son atribuciones de ellas oír «las consultas de los Jueces inferiores sobre cuestiones de derecho, relativas a sus funciones, y dirigidas a la Corte Suprema con su informe» y es labor de los Juzgados de 1º Instancia (art. 2º, num. 14 de la *Ley IV*) oír «las consultas de los Jueces inferiores sobre cuestiones de derecho, relativas a sus funciones, y dirigidas a la Corte Superior del Distrito, con su informe». Por último, el *Decreto del 13 de febrero de 1862 sobre Tribunales de Justicia* y del *2 de marzo de 1863* previeron: Art. 19: Son atribuciones privativas de la Corte Suprema: 8º Oír y resolver las consultas que en lo judicial le hacen el Jefe Supremo y otras autoridades superiores. 9º Fijar en lo judicial la inteligencia dudosa de la Ley; y suplir, con aprobación del Jefe Supremo, las omisiones de ésta, en los casos en que es indispensable dictar una regla. Art. 20: Son atribuciones privativas de las Cortes Superiores: 6º Oír las consultas de los Jueces inferiores sobre cuestiones de derecho, relativas a sus funciones, y las dirigen con su informe a la Corte Suprema. Art. 23: Los Jueces de Provincia tienen además las siguientes atribuciones: 5º Oír las consultas de los Jueces inferiores sobre cuestiones de derecho, relativas a sus funciones, y dirigirlas con su informe a la Corte Superior del Distrito» (Ver los textos en: **Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela**, Tomo XVII, Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas, 1943, pp. 735 a 818).

⁷ En el artículo 73 (ordinal 3º) de la Constitución de 1857 se preveía que un órgano no judicial -el Consejo de Gobierno, compuesto por el Vicepresidente de la República, cuatro ciudadanos con las cualidades de Senador elegidos por el Congreso, un miembro de la Corte Suprema de Justicia y los Secretarios del Despecho- podría resolver «las dudas que se le consulten al Poder Ejecutivo sobre la inteligencia de alguna ley en el régimen político y administrativo» (Ver BREWER-CARIAS, *ob. cit.*, p. 370).

⁸ Artículo 137: «Las dudas que ocurran sobre la inteligencia de esta Ley serán resueltas por el Presidente de la República, con el voto afirmativo del Consejo Federal» (Ver: **Leyes y Decretos Reglamentarios...**, *cit.*, Tomo XV, p. 538). Posteriormente esa ley fue sustituida por la Ley de Registro Público de 1904 que consagraba también la posibilidad de interpretación por vía ejecutiva en el artículo 137 según el cual: «Las dudas que ocurran sobre la inteligencia de esta Ley serán resueltas en Consejo de Ministros por el Presidente de la República» (**Leyes y Decretos...**, *cit.*, Tomo XV, p. 524).

⁹ conforme el artículo 112 de la Ley de 1909: «Las dudas que ocurran sobre la inteligencia de esta Ley serán resueltas por la Corte Federal y de Casación» (**Leyes y Decretos...**, *cit.*, Tomo XV, p. 511).

¹⁰ Artículos 109 de la Ley de 1910, 11 de la de 1915 y 14 de la de 1925 (**Leyes y Decretos...**, *cit.*, Tomo XV, pp. 495, 480 y 446, respectivamente). Artículo 13 de la Ley de 1936: «Las dudas que ocurran en cuanto a la inteligencia y aplicación de esta Ley ante casos concretos que se presenten, serán resueltas por la Corte Federal y de Casación, a solicitud del Ministerio de Relaciones Interiores, de los Registradores o directa-

incluyendo algunas reglas de tramitación, hasta que en la ley de 1978 se eliminó¹¹, luego de muchos años de sentencias de suma utilidad que sirvieron de base a reformas legales¹².

Así, antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tres leyes consagraban la acción de interpretación: la de Registro Público -derogada un año después-, la de Carrera Administrativa¹³ y la Orgánica del Poder Judicial¹⁴, que permanecen aún vigentes. La competencia co-

mente de los respectivos interesados» (**Leyes y Decretos...**, cit., Tomo XV, p. 426). Artículo 11 de la Ley de 1940: «Las dudas que ocurrieren en cuanto a la inteligencia y aplicación de esta Ley, en los casos concretos que puedan presentarse, serán resueltas por la Corte Federal y de Casación, a solicitud del Ministerio de Relaciones Interiores, de los Registradores por órgano del mismo Ministerio, o de los propios interesados, dentro de treinta días que se contarán a partir de la fecha en que dicha Corte reciba la consulta» (**Leyes y Decretos...**, cit., Tomo XV, p. 400). Artículo 11 de la Ley de 1943: «Las dudas que ocurrieren, en cuanto a la inteligencia y aplicación de esta Ley, en los casos concretos que puedan presentarse, serán resueltas por la Corte Federal y de Casación, a solicitud del Ministerio de Relaciones Interiores, de los Registradores, por órgano del mismo Ministerio, o de los particulares interesados, debiendo estos últimos formular sus consultas por intermedio del respectivo Registrador, quien las remitirá debidamente informadas dentro del término de siete días después de su presentación, por conducto del mencionado Despacho».

¹¹ La facultad interpretativa desapareció de la Ley de Registro Público, pues ahora se prevé que cuando «ante la solicitud de protocolización de un documento al Registrador le surjan dudas en cuanto a la inteligencia y aplicación de esta Ley, o cuando considere que el título o documento presentado adolece de algún defecto que impida su registro, debe negar la respectiva protocolización», en forma razonada, incluyendo «todos los motivos en los cuales se fundamente su decisión».

¹² Para revisar algunas sentencias interpretativas de la Ley de Registro Público, puede consultarse: BREWER-CARIAS, Allan, **Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo**, Tomos I y V (Vol. 1), Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975; J.S. NUÑEZ ARISTIMUÑO, **Doctrina Político-Administrativa de la Corte Suprema**, Universidad de Los Andes, Mérida, 1964, pp. 34 a 64; MINISTERIO DE RELACIONES INTERIORES, **Resumen de las decisiones de la Corte Federal y de Casación (en Sala Político-Administrativa) 1940-1951**, Imprenta Nacional, Caracas, 1954; SANAVIA, Víctor, **Interpretación judicial de la Ley de Registro Público**, Editorial Arte, Caracas, 1971, pp. 10 y 11. Sobre la importancia de estos fallos y sobre el alcance de los mismos, puede verse: HERNANDEZ-RON, «La institución del registro público en Venezuela», en: **El documento público y privado**, Ediciones Fabretón, Caracas, pp. 153 a 188 y RUGGERI PARRA, Pablo, «Escribanías y Registro Público. Evolución histórica», en: **Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal**, N° 10, Caracas, 1939, pp. 87 a 102.

¹³ El artículo 65 de la Ley de Carrera Administrativa establece lo siguiente: «También podrá interponerse por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, recurso de interpretación acerca de las dudas que surjan en cuanto a la aplicación e interpretación de la presente Ley y su Reglamento, sin que el ejercicio de este recurso pueda ser motivo para la paralización de ninguna medida que las autoridades competentes puedan ordenar en uso de sus atribuciones legales». La Ley de Carrera Administrativa de 1970 contenía idéntica previsión en su artículo 64.

¹⁴ El artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial prevé: «La Corte Federal resolverá por medio de Acuerdos que tendrán fuerza obligatoria y a solicitud del Ejecutivo Nacional, del Ministerio Público o de cualquier funcionario judicial, las dudas que puedan presentarse en casos concretos, en cuanto a la inteligencia, alcance y aplicación de la presente Ley y siempre que no impliquen opinión acerca de las cuestiones sometidas al conocimiento de los jueces».

respondía al órgano jurisdiccional que la ley en cuestión expresare, pero en el caso de la Ley de Carrera Administrativa no se especificaba cuál sería, sino que atribuía el conocimiento de la acción a la jurisdicción contencioso-administrativa. Para determinar el órgano dentro de tal jurisdicción que se encargaría de conocerla, se estudió la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa, para concluir en que era función de éste, como especializado en la materia y destinado a juzgar las causas que se originaran por la aplicación de la referida ley¹⁵, al que correspondería¹⁶.

Tal criterio fue sostenido reiteradamente, en los muchos casos conocidos por el Tribunal de la Carrera Administrativa en materia de interpretación¹⁷. Sin embargo, en varias oportunidades en la que negó a la Procuraduría General de la República la apelación contra fallos interpretativos, basándose en que en ellos no existía doble instancia, entre otras cosas porque la acción era de su competencia exclusiva, se recurrió de hecho ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y en los escritos presentados no sólo se afirmó el derecho a la revisión judicial de las sentencias, sino que se llegó a sostener la incompetencia de dicho tribunal y afirmarse la de esa Sala¹⁸.

Al recurrir contra las decisiones denegatorias, la representación de la Procuraduría General de la República sostuvo ante la Sala que sí existía derecho

¹⁵ Artículo 64 de la Ley de Carrera Administrativa: «Son atribuciones y deberes del Tribunal: 1° Conocer y decidir las reclamaciones que formulen los funcionarios o aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos a cuyos funcionarios se aplique la presente Ley; 2° Ejecutar sus propias sentencias; 3° Presentar al Consejo de la Judicatura un informe anual, contentivo de una exposición detallada de las actividades del Tribunal; 4° Las demás que le señale la Ley».

¹⁶ En la exposición de motivos de la ley se había indicado que el recurso de interpretación es el medio para que los tribunales de carrera -pues podían ser varios- pudieran orientar a la Administración y a los funcionarios sometidos a ella, sobre el alcance de sus disposiciones, así como de las reglamentarias que se dictaren posteriormente (Ver: RONDON DE SANSO, «Competencia para conocer del recurso de interpretación de la Ley de Carrera Administrativa», en: **Revista de Derecho Público**, N° 20, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, pp. 215 a 218).

¹⁷ Algunos de estos fallos, en extractos, pueden ser consultados en: QUINTANA MATOS, Armida, **La carrera administrativa**, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, pp. 578 a 582.

¹⁸ Entre los diferentes escritos de la Procuraduría General de la República a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, puede verse el de fecha 20 de septiembre de 1972 (Dirección de Asesoría del Estado), en el recurso de hecho intentado contra la negativa a oír la apelación del fallo del 26 de julio de 1972 en el que se decidió la solicitud del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) en relación con la representación del Procurador General de la República ante el Tribunal de la Carrera Administrativa cuando los funcionarios intenten acciones contra los institutos autónomos.

a la apelación y que, contrariamente a lo que el tribunal afirmaba, la Ley de Carrera Administrativa no le confiere a ese órgano judicial la competencia exclusiva «en lo que a la materia de interpretación se refiere», llegando a sostener, incluso, que aquél «tiene -en realidad- una competencia muy limitada en este campo». En criterio de la Procuraduría, el carácter transitorio que la Ley de Carrera Administrativa confiere al citado tribunal, «hasta tanto se dicte la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y se organicen los tribunales competentes», ayudaba a pensar en la falta de la pretendida atribución exclusiva que él se arrogó¹⁹. En esta forma, se afirmó que el que ese órgano judicial ejerciera «transitoriamente competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo» en el campo específico de la aplicación de la mencionada ley, no le confiere «la totalidad de la competencia correspondiente, sino tan solo una parte de ella».

En concreto, para la Procuraduría General de la República, la competencia en materia funcional que le corresponde al tribunal está expresamente prevista en la ley y se circunscribe a lo relativo a «las reclamaciones que formulen los funcionarios o aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos a cuyos funcionarios se aplique»²⁰. Creyó en aquella ocasión la Procuraduría que si bien es cierto que la Ley de Carrera Administrativa entre las atribuciones y deberes del tribunal preveía «las demás que le señale la Ley»²¹, «no lo es menos que (...) no le atribuye expresamente al referido tribunal el conocimiento del llamado recurso de interpretación», por lo que -aseguraba- parecía inevitable concluir que el mismo debe ser propuesto ante la propia Corte Suprema de Justicia que «posee la competencia genérica en lo contencioso-administrativo, a tenor del artículo 206 de la Constitución»²².

¹⁹ El artículo 70 de la Ley de Carrera Administrativa de 1970 -hoy artículo 71- establecía que: «Hasta tanto se dicte la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y se organicen los tribunales competentes, se crea el Tribunal de la Carrera Administrativa integrado por tres (3) miembros principales y tres (3) suplentes, quienes deberán ser abogados, durarán cinco (5) años en el ejercicio de sus funciones y serán designados conforme a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En lo posible los miembros deberán poseer conocimientos y experiencia en administración de personal».

²⁰ Artículo 73, ordinal 1º de la Ley de Carrera Administrativa (artículo 72, ordinal 1º, para la fecha de los escritos de la Procuraduría General de la República).

²¹ Artículo 73, ordinal 4º de la Ley de Carrera Administrativa (antes artículo 72, ordinal 4º).

²² Artículo 206: «La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la Ley (...)».

Así, basándose en tal precepto constitucional y afirmando el carácter de recurso contencioso-administrativo que tendría el de interpretación -que también ha sido criterio de la doctrina²³, jurisprudencia²⁴ y de la propia Procuraduría en otros casos²⁵, sosteniendo que únicamente la Corte Suprema de Justicia «ostenta competencia general en la materia», y que ella «sólo mediante normas legales expresas puede ser parcialmente trasladada a los demás tribunales que determine la ley», concluyó la Procuraduría General de la República que debía ser esa Sala la que conociese -en única instancia- de las correspondientes acciones de interpretación. No existiría, entonces, competencia alguna del Tribunal de la Carrera Administrativa, lo que contradecía los criterios existentes.

²³ Sobre el carácter de acción o recurso contencioso-administrativo que tiene la interpretación judicial de textos normativos, puede consultarse: BREWER-CARIAS, Allan, «Algunos aspectos del proceso contencioso-administrativo», en: **Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia**, 2º ed., Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991, pp. 135 a 290; RODRIGUEZ GARCIA, Armando, «Medios de impugnación», en: **Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela**, Tomo III, Diario de Tribunales S.R.L., Barquisimeto (Venezuela), 1993, pp. 143 a 156; RODRIGUEZ GARCIA, Nelson, «Características del sistema contencioso-administrativo venezolano»; en: **Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez**, Tomo I, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984; RONDON DE SANSO, Hildegard, «Medios de proceder por la vía contencioso-administrativa, en: **Contencioso-Administrativo en Venezuela**, 2º ed., Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1989, pp. 87 a 123; y TINOCO RICHTER, Cesar, **Teoría de la Administración y del Derecho Administrativo**, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1970, p. 721.

²⁴ En varios fallos del Tribunal de la Carrera Administrativa se afirmaba el carácter de recurso contencioso-administrativo de la acción de interpretación (entre otros, decisión del 26 de enero de 1977, con ponencia de la Magistrada Nelly APONTE DE MELO, publicada en: QUINTANA MATOS, **ob. cit.**, pp. 579 y 580).

²⁵ En dictámenes más recientes a los recursos de hecho que mencionamos, la Procuraduría General de la República ha entendido que la acción de interpretación es de tipo contencioso-administrativo, para lo que se apoya en la tradicional clasificación de la doctrina francesa (anulación, plena jurisdicción, represión e interpretación). Ver Dictamen N° 012678 de fecha 23 de abril de 1985, de la Dirección de Coordinación y Relaciones Institucionales de la Procuraduría dirigido al Ministerio de Relaciones Interiores, relacionado con la posibilidad de solicitar la interpretación judicial de la ya derogada Ley Orgánica de coordinación de la inversión del situado constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional (ver extracto del mismo en: **Doctrina de la Procuraduría General de la República**, Caracas, 1985, pp. 261 a 265). Sin embargo, es de hacer notar que el recurso de interpretación existente en Francia, al menos para la fecha de tal clasificación, consistía en la fijación del alcance e inteligencia de actos dictados por la Administración, lo que lo hace diferir del consagrado entre nosotros (ver: DE LAUBADERE, André, **Manual de Derecho Administrativo**, Editorial Temis, Bogotá, 1984, p. 73). Recientemente, apartándose incluso de esa clasificación, en sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia se afirmó que la acción de interpretación es un «medio de impugnación» (sentencia de fecha 3 de agosto de 1995, con ponencia de la Magistrada Cecilia SOSA GOMEZ, dictada en el caso de la solicitud de interpretación del acta constitutiva de una sociedad mercantil; consultada en original).

En opinión de la Procuraduría, el mismo Tribunal de la Carrera Administrativa proporcionó, «inadvertidamente», un argumento a favor de la tesis expuesta cuando en el auto de admisión del recurso ordenó la notificación del Procurador General de la República de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la ley que rige las funciones de ese órgano, a pesar de que el «único procedimiento al que ese tribunal puede acogerse -por ser el único que aparece consagrado en el título de la ley que regula las actuaciones del tribunal- es el pautado en los artículos 73 a 82 de la Ley de Carrera Administrativa»²⁶. Entonces, el recurrir a una ley distinta -como si se tratara de una acción que careciera de naturaleza funcional- el Tribunal de la Carrera Administrativa «implícitamente» habría admitido «que el recurso de interpretación no se rige por el procedimiento especial establecido en la Ley de Carrera Administrativa, sino por el ordinario de lo contencioso-administrativo». Tal parecer, sin embargo, ni siquiera fue considerado en su oportunidad por la Sala Político-Administrativa, la cual se limitó a admitir la posibilidad de apelación, con lo que obviamente estaba reconociendo la competencia del referido tribunal²⁷.

b. Posibilidad de apelación de los fallos dictados por el Tribunal de la Carrera Administrativa

Determinado que la acción de interpretación de la Ley de Carrera Administrativa sería conocida por el tribunal especial previsto en ella para las querellas funcionariales y que actúa en primera instancia, con la consecuente posibili-

²⁶ El Tribunal de la Carrera Administrativas estuvo siempre consciente de la impertinencia del procedimiento de las querellas o de las acciones de anulación, para tramitar las solicitudes de interpretación. Por ello, ideó un breve procedimiento, entendiendo innecesarias las fases previstas en la ley para otras acciones, pero creyendo necesario notificar al Procurador General de la República, para dar cumplimiento al artículo 38 de la ley que establece sus funciones (entre otros, ver fallo del 31 de marzo de 1975, con ponencia de la Magistrada Hildegard RONDON DE SANZO; extractos de la decisión en: QUINTANA MATOS, *ob. cit.*, pp. 578 y 579).

²⁷ Sentencia del 10 de mayo de 1973 (Ver: *Gaceta Oficial* N° 1613 Extraordinario del 26 de septiembre de 1973, pp. 38 y 39. Para consultar extractos de la decisión puede verse: QUINTANA MATOS, *ob. cit.*, p. 578 y Allan BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia...*, *cit.*, Tomo V, Vol. 1, p. 166. En sentencia del 21 de mayo de 1973 se repitió la decisión (*Gaceta Oficial* N° 1607 Extraordinario del 21 de agosto de 1973, p. 47; extractos de la decisión se encuentran publicados en BREWER-CARIAS, *Jurisprudencia...*, *cit.*, Tomo V, Vol. 1, pp. 166 y 167).

dad de revisión de sus fallos por el órgano judicial superior, se produjo la necesidad del estudio de la procedencia de la apelación de los mismos²⁸. Sin embargo, sobre el particular se encontraron dos posiciones jurisprudenciales distintas: una inicial -sostenida por el propio Tribunal de la Carrera Administrativa- que negaba la admisión del recurso de apelación y una posterior -emanada de la Corte Suprema de Justicia- que la permitió.

La posición del Tribunal de la Carrera Administrativa se concretó en la negativa a oír la apelación que se interpusiera contra algunas sentencias de interpretación que dictara y que ya mencionamos. Los motivos determinantes para la inadmisión eran dos: 1) que el fallo en un caso de interpretación se dicta con base en una facultad que en forma exclusiva se le acuerda a dicho tribunal en la ley especial de la materia y 2) que no le era aplicable a las sentencias de interpretación lo dispuesto en el ordinal 33 del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que establecía la competencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia²⁹ para «conocer de las apelaciones y recursos interpuestos contra las decisiones dictadas en primera instancia en todas aquellas decisiones en procesos en los cuales la Nación o el Fisco sean parte o intervengan en ellos», porque se dictaban en un proceso sin partes, por lo que no lo era tampoco el artículo 178 del Código de Procedimiento Civil al no ser el procedimiento una **litis**³⁰. Se partió, pues, de la consideración de que la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa era exclusiva, que no había partes en procedimiento y que, por ello, no había litigio.

Sin embargo, al decidir los correspondientes recursos de hecho, la Corte Suprema de Justicia sostuvo la tesis contraria, admitiendo la apelación en los

²⁸ Cuando se planteó el problema de la apelación de las sentencias en materia de interpretación, ya se había resuelto que, aunque la Ley de Carrera Administrativa no prevé en ningún caso la revisión de los fallos del tribunal que crea, debía entenderse que ello era posible en virtud del principio de doble instancia «que predomina en nuestro derecho procesal» y, en particular, en razón de lo dispuesto en el «ordinal 33 del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en concordancia con la disposición transitoria décima quinta de la Constitución» (entre otros, puede verse el fallo de la Sala Político Administrativa del 2 de mayo de 1974, publicado en la Gaceta Oficial N° 1703 Extraordinario del 31 de octubre de 1974 y que aparece, en extracto, en: BREWER CARIAS, *Jurisprudencia...*, cit., Tomo V. Vol. 1, p. 173).

²⁹ Debe recordarse que para esa fecha no se había dictado la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por lo que ese tribunal se regía por la Ley Orgánica de la Corte Federal.

³⁰ Sobre estos criterios, ver Hildegard RONDÓN DE SANZO, *El sistema contencioso-administrativo de la carrera administrativa*, Ediciones Magón, Caracas, p. 327.

casos de acciones autónomas de interpretación, aunque con base en consideraciones más prácticas que teóricas³¹. Destacó la Corte que, «al promulgarse la Ley de lo Contencioso-Administrativo, podrían ser creados varios tribunales de esta jurisdicción», por lo que «sería ilógico pensar» que la acción estuviese atribuida «a cada uno de ellos en única instancia, pues podría darse el caso de que una misma norma fuera interpretada de diferente manera por cada uno de dichos tribunales»³². Por ello, creyó «más razonable considerar que la intención del legislador al sancionar la citada disposición de la Ley de Carrera Administrativa, fue dejar a este Alto Tribunal la potestad de revisar en segunda instancia las decisiones de los tribunales de lo contencioso-administrativo, con el fundamental objeto de conservar la uniformidad en la interpretación de las leyes, pues de no ser así, el ejercicio del recurso (de interpretación) daría lugar a un verdadero caos jurídico»³³. Se pensó así en la necesidad de lograr una uniformidad de la doctrina sentada por vía de la acción en referencia.

En sentencias posteriores se reiteró tal criterio, expresando, por ejemplo, que «si no se concediera apelación contra las decisiones que dicten los demás órganos de lo contencioso-administrativo en ejercicio de una potestad que, en general, le confía el legislador en el artículo 64 de la Ley de Carrera Administrativa, para ante un tribunal único encargado de mantener la unidad de la legislación y la uniformidad de la jurisprudencia, se correría el riesgo de que cada uno de dichos tribunales interpretara la ley de modo diferente, creando así inseguridad, confusión y aún mayores dudas respecto a la aplicación, inteligencia o alcance del ordenamiento jurídico en los casos por ellos resueltos, lo cual sería manifiestamente contrario al propósito que tuvo el legislador al

³¹ La Corte ni siquiera analizó los alegatos del Tribunal de la Carrera Administrativa para negar la apelación.

³² Con ello la Sala Político-Administrativa destacó que la creación del Tribunal de la Carrera Administrativa se incluye entre las disposiciones transitorias de la Ley de Carrera Administrativa, mientras se dicta una ley en materia contencioso-administrativa. Ahora, no sólo una ley sobre el contencioso-administrativo podría haber ocasionado la situación planteada por la Corte Suprema de Justicia, por cuanto el artículo de la Ley de Carrera Administrativa atribuye al Presidente de la República para crear por decreto otros tribunales en materia funcional. Por otra parte, podemos recordar que el carácter transitorio lo ostentan también la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y los tribunales superiores en lo civil de las regiones que organice el Consejo de la Judicatura, en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

³³ Sentencia del 10 de mayo de 1973, citada en la nota 27.

instituir el recurso de interpretación, o esa, establecer de manera cierta e indubitable el sentido o significado de la ley en determinadas situaciones».

Se aseguró que «siendo la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa el más alto tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa, le corresponde revisar en última instancia las decisiones que dicten los demás tribunales de esa jurisdicción, al conocer de los recursos de interpretación que ante ellos se intenten, en conformidad con los artículos 206 y 211 de la Constitución en concordancia con el artículo 64 de la Ley de la materia», con lo que, sin decirlo, se desecharon los alegatos del Tribunal de la Carrera Administrativa negando la apelación por no encontrarse en los supuestos de la Ley Orgánica de la Corte Federal y el Código de Procedimiento Civil. En especial se sostuvo tal necesidad de apelación por cuanto, en palabras de la Sala, mediante la acción en referencia, se concede al tribunal la posibilidad de crear, modificar o extinguir situaciones generales, «que afectarían, por tanto, a todas las personas sujetas a las disposiciones de dicha Ley»³⁴.

2. LA COMPETENCIA LUEGO DE LA LEY ORGANICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

A partir de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la situación parece variar, debido a la consagración genérica de competencia a favor de ese tribunal para conocer, sin distinción, «del recurso de interpretación» y «de las consultas que se formulen acerca del alcance e inteligencia de textos legales»³⁵. Por ello, no resultaba descabellado preguntarse el destino de la competencia que se había entendido que tenía el Tribunal de la Carrera Administrativa en primera instancia. Además, a raíz de la creación de la Corte Primera de

³⁴ En contra de tal parecer, la Profesora RONDON DE SANSO señala que como las sentencias dictadas en materia interpretativa no podían «tener fuerza vinculante, como no lo tiene la técnica hermenéutica en general», no podía existir apelación, toda vez que sólo es «la opinión de un órgano especializado, a quien no podía imponerse por vía revocatoria de sentencia un criterio diferente». Sin embargo, reconoce «que la Corte ha sido guiada en su sentencia por una bien intencionada tendencia centralizadora y unificadora» (Ver: «Competencia...», cit., p. 218).

³⁵ Artículo 42: Corresponde a la Corte Suprema de Justicia como más alto tribunal de la República: (...) Conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de textos legales, en los casos previstos en la Ley».

lo Contencioso-Administrativo en esa misma ley³⁶, con competencia para conocer las apelaciones contra las decisiones de los Tribunales Superiores en lo Contencioso Administrativo y de aquellos que conocen de recursos especiales en esa jurisdicción, como es el caso del referido Tribunal³⁷, también era lógico plantearse si la apelación de la que conocía la Sala Político-Administrativa se desplazaba a la recién creada Corte.

a. La determinación de la competencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia

Con la distribución de las funciones jurisdiccionales enumeradas en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que realiza el artículo 43 *ejusdem* entre las diferentes Salas del máximo tribunal, no quedaba duda de que la competencia asignada a la Corte Federal en la Ley de Registro Público y la Ley Orgánica del Poder Judicial sería reemplazada -pues es su sustituta- por la Sala Político-Administrativa³⁸. Sin embargo, restaba dilucidar un aspecto de interés: la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa, porque debemos recordar que ella fue determinada a raíz de la interpretación del sentido de la remisión a la jurisdicción contencioso-administrativa y no por una atribución concreta en la ley. No había podido fijarse, definitivamente, el criterio al respecto hasta la sentencia de fecha 15 de mayo de 1984 dictada con ocasión de una solicitud de interpretación del artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa³⁹.

³⁶ Artículo 184.

³⁷ Artículo 185: La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo será competente para conocer: (...) ⁴⁰ De las apelaciones que se interpongan contra las decisiones dictadas, en primera instancia, por los tribunales a que se refiere el artículo 181 de esta Ley o que conozcan de recursos especiales contencioso-administrativos».

³⁸ Conforme el primer aparte de la disposición transitoria décima quinta de la Constitución, mientras «se dicte la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia regirán las disposiciones siguientes: La Corte actuará dividida en tres Salas autónomas, denominadas Sala Político-Administrativa, Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo y Sala de Casación Penal», estando integrada la primera de ellas «por los Vocales de la actual Corte Federal y ejercerá las atribuciones que la legislación vigente confiere a ésta (...)».

³⁹ La acción de ese caso fue intentada originalmente por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa y éste la declaró inadmisibles en decisión de 4 de noviembre de 1982 (un resumen del fallo aparece en: DE SOLA, René, «Interpretación de Leyes. Órgano jurisdiccional competente», en: **Revista del Consejo de la Judicatura**, N° 9, Caracas, 1984, pp. 45 a 47).

Para tal fecha -como se lee en el fallo de la Sala Político-Administrativa que reseñamos-, el Tribunal de la Carrera Administrativa, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y la misma Corte Suprema habían «sustentado criterios divergentes acerca del órgano contencioso-administrativo competente para conocer del recurso específico de interpretación autorizado por (...) la Ley de Carrera Administrativa», al igual que en la doctrina nacional se habían «planteado dudas semejantes». Por ello, estimó la Sala que tenía «el deber de fijar definitivamente su criterio en la materia» y asumió el conocimiento del caso⁴⁰.

Para decidir, la Corte Suprema expuso los antecedentes del problema e intentó justificar los disímiles criterios sostenidos, advirtiendo que los artículos de la Ley de Carrera Administrativa en los que se prevé la acción de interpretación y se determinan las atribuciones y deberes del tribunal especializado que crea, «no confieren a éste expresa y específicamente competencia para conocer del recurso». Por el contrario, recuerda la Corte que la ley «se refiere de una manera general a la ‘jurisdicción contencioso-administrativa’ sin señalar un órgano determinado del sistema».

En virtud de ese silencio⁴¹ «y mientras no se hubiese dictado una norma legal que resolviera la situación», la Sala creyó inobjetable «que los Jueces en el deber de decidir, buscaran la solución mediante sutiles interpretaciones de los textos existentes» y consideró que «dada la naturaleza de la materia y la presencia de la norma autorizante del recurso, era explicable que el Tribunal de la Carrera Administrativa declarara su propia competencia, y, que en fuerza de lo dispuesto de una manera general en el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se oyera apelación ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo por tratarse de un Tribunal -el de la Carrera Administrativa- que conocía del recurso especial contencioso administrativo consagrado por (...) la Ley de Carrera Administrativa para todos los actos dictados en ejecución de la misma».

⁴⁰ Sentencia en el caso conocido como «Jesús María Galíndez», publicada en: **Gaceta Forense**, 3º etapa, N° 124, Vol. I, año 1984, pp. 385 y ss.

⁴¹ Salvo la referencia a la exposición de motivos de la ley que hicimos antes y que la Sala Político-Administrativa no tomó en cuenta (RONDON DE SANZO, «Competencia...», cit., p. 215).

Sin embargo, al analizar la norma contenida en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia consideró que el criterio debía variar necesariamente a favor de la consideración de la competencia única de ese alto tribunal, sosteniendo que una vez promulgada dicha ley, la Sala Político-Administrativa, como órgano máximo de la jurisdicción contencioso-administrativa y al que, en forma explícita, el ordinal 24 de su artículo 42 «le confiere la competencia para conocer del recurso de interpretación, toda duda debía cesar y rechazarse la discutible competencia atribuida a otros Tribunales por vía de interpretación de textos legales de data anterior», los cuales «por esta sola circunstancia quedaban tácitamente derogados, a menos que la nueva Ley hubiera hecho expresa salvedad».

Más aún, se entendió en la sentencia que era «natural que en cuestión tan delicada -determinar la inteligencia de los textos legales- el legislador otorgara en exclusividad la competencia a la Corte Suprema, ya que uno de sus deberes fundamentales es preservar la uniformidad de la interpretación de las leyes»⁴². Desde este fallo, el conocimiento de la acción autónoma de interpretación de textos normativos se ha entendido atribuido con exclusividad a la Sala Político-Administrativa⁴³ y así ha sido reiterado por la jurisprudencia⁴⁴ y

⁴² Para la Profesora Hildegard RONDON DE SANZO, «el loable propósito» de la sentencia «no compensa (...) la circunstancia de que el recurso de interpretación concebido en la Ley de Carrera Administrativa fue un medio ágil concebido por el legislador para que un organismo super especializado en la materia de la relación de empleo público, pudiera orientar a la Administración en sus actuaciones, así como despejar las interrogantes de los administrados directamente sometidos a ella». En su criterio, era precisamente en «la especialidad del órgano» que radicaba «la bondad del sistema». Sostiene que la acción de interpretación obedeció «al deseo de atribuirle al tribunal *ad hoc* para dirimir las controversias surgidas de la aplicación de sus normas, una facultad interpretativa no vinculante, orientadora de todo el sistema» (ver: «Competencia...», cit., p. 217). Años antes, recién estrenada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la misma autora había considerado que la redacción del numeral 24 de su artículo 42, «hace pensar que la competencia hasta ahora atribuida al Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer del recurso de interpretación en materia de la ley correspondiente, cesará con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica» (Ver: «El sistema contencioso-administrativo en el contexto de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La distribución de competencias», en: *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, p. 123).

⁴³ Salvo la excepción referida al caso de la Corte en Pleno, que veremos en el punto c.

⁴⁴ Ya la Sala de Casación Penal del máximo tribunal se había declarado incompetente -en uno de los primeros recursos intentados a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia- para conocer de la acción de interpretación ante la solicitud que le hiciera el Juzgado de Tierras, Bosques y Aguas de la Región Agraria del Estado Lara de interpretar la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, en relación con la Ley Forestal, de Suelos y Aguas (sentencia del 4 de noviembre de 1977, ya citada, publicada en la *Gaceta Forense*, N° 98, 1190 a 1195). Sin embargo, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, sin análisis alguno sobre su competencia, conoció de la solicitud de interpretación del artículo 53 de la Ley de Tránsito Terrestre y llegó a fijar su alcance (Publicada en *Gaceta Forense*, N° 116, 3° etapa, Vol. II, 1982, pp. 1320 a 1327).

afirmado constantemente por la mayoría de la doctrina⁴⁵, aun cuando en sentencia reciente del Tribunal de la Carrera Administrativa pareciera sostenerse que en materia funcionarial sigue teniendo la competencia⁴⁶.

En fin, las normas anteriores a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se entienden derogadas en cuanto a la atribución de competencia a órganos distintos a la Sala Político-Administrativa⁴⁷, con lo que normas posteriores podrían asignar competencia a otros tribunales. Sin embargo, las leyes sancionadas luego de 1977 -Ley de Licitaciones y Ley Orgánica del Sufragio-repiten la atribución a la Sala Político-Administrativa⁴⁸.

b. La creación de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y las apelaciones de las sentencias dictadas por el Tribunal de la Carrera Administrativa

Dado que, aun con una nueva ley, el Tribunal de la Carrera Administrativa estaba ya conociendo de ciertos casos de acciones de interpretación y que,

⁴⁵ PEREZ OLIVARES, antes de la sentencia del 15 de mayo de 1984, pero luego de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, consideró que el Tribunal de la Carrera Administrativa seguía siendo competente para conocer del recurso de interpretación, por ser un recurso contencioso-administrativo especial («El recurso de interpretación», en: **El Control Jurisdiccional...**, cit., p. 165).

⁴⁶ En efecto, en sentencia de fecha 10 de julio de 1992, con ponencia del Juez Jorge DUGARTE CONTRERAS (Caso: acción de amparo intentada por Milagros Coromoto Colina contra el Instituto Nacional de Parques), se lee que ese tribunal tiene «competencia especial para conocer de todos los recursos (sic) relativos a la Administración Pública que se refieran a la ejecución, aplicación e interpretación de la Ley de Carrera Administrativa» (consultada en original). No se dice en el fallo que la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa se extiende a la acción autónoma de interpretación, pero creemos que ello se desprende de la redacción de la sentencia.

⁴⁷ La sentencia comentada se refería, en todo caso, sólo a la Ley de Carrera Administrativa, puesto que ningún problema presentaba la Ley Orgánica del Poder Judicial al atribuir la acción a la Corte Federal (es decir, a la Sala Político-Administrativa).

⁴⁸ El artículo 78 de la Ley de Licitaciones dispone que: «Las dudas que puedan presentarse en casos concretos en cuanto a la inteligencia, alcance y aplicación de esta Ley, serán resueltas por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia». La Ley Orgánica del Sufragio -luego de prever en años anteriores la posibilidad de que un órgano administrativo: el Consejo Supremo Electoral- interpretase sus normas, contempló en la reforma de 1993 que tal función correspondería a la instancia judicial, en el artículo 213 cuyo texto es el siguiente: «Los partidos políticos nacionales y regionales, grupos de electores y toda persona que tenga interés en ello, podrá interponer ante la Sala Político-Administrativa el Recurso de Interpretación previsto en el ordinal 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia respecto a las materias objeto de esta Ley».

con la creación de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, la revisión de sus fallos no era atribución de la Corte Suprema de Justicia, se hacía necesario determinar la posibilidad de que las apelaciones que el máximo tribunal había -en 1973- establecido como de su ámbito de competencia, pasan a ser conocidas por la Corte Primera, al menos hasta que los casos en el referido tribunal se agotaran.

No pasó mucho tiempo para pronunciarse al respecto y es así como en sentencia del 25 de junio de 1980, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo se declaró incompetente para conocer de las referidas apelaciones considerando que, si bien es cierto que los artículos 184 y 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia le atribuyen competencia «para conocer de las apelaciones que se interpongan contra las decisiones dictadas, en primera instancia, por los Tribunales que, como el de la Carrera Administrativa, conocen de recursos contencioso-administrativos, no es menos cierto que la misma ley, en el ordinal 24 de su artículo 42, reservó para la Sala Político-Administrativa del más alto Tribunal de la República competencia única y exclusiva para `conocer del recurso de interpretación y conocer de las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales (...)’».

Según la Corte Primera, podría parecer «*a priori* que tal disposición atribuye competencia a la Corte Suprema de Justicia (...) para conocer sólo de aquellos procedimientos de ‘interpretación’ previstos en la ley pero en forma de ‘recurso’, es decir, intentados directamente por vía de acción ante la Sala en primera -y única, por supuesto- instancia; y no, para conocer de las apelaciones de las decisiones de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa a quien la Ley les atribuye competencia para conocer en primera instancia el recurso de interpretación».

No obstante -agrega- «al analizar el contexto de las normas (...) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con las de la Ley de Carrera Administrativa referente al recurso de interpretación que ésta consagra; y, también, al escudriñar el espíritu y razón del susodicho recurso de interpretación a la luz de su naturaleza jurídica intrínseca se llega a la conclusión de que el sentido «que aparece del significado propio de las palabras» y que debe atribuirse a la disposición legal «que atribuye competencia al Supremo Tribunal para el conocimiento del recurso de interpretación, es el de que

siendo la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa el más alto Tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa, le corresponde revisar en última instancia las decisiones que dicten los demás tribunales de esa jurisdicción, al conocer de los recursos de interpretación que ante ellos se intentan (...)»⁴⁹.

En este fallo se deja de lado que las apelaciones contra los fallos del Tribunal de la Carrera Administrativa son de la competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y se sigue el criterio sentado por la Sala Político-Administrativa al reconocer la necesidad de revisión de los fallos interpretativos. Sin embargo, no advirtió la Corte que las sentencias de la Corte Suprema de Justicia fueron dictadas en un momento en que era ella, la que conocía del resto de las apelaciones contra el Tribunal. La necesidad de uniformar la jurisprudencia no era la razón que sirvió de base para atribuirse la competencia para la apelación, sino para admitirla, porque debe recordarse que se discutía la posibilidad de revisión en virtud de la inexistencia de partes y litigio en el proceso y de una pretendida competencia exclusiva a favor del Tribunal de la Carrera Administrativa.

c. La competencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno

A pesar de la disposición del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que atribuye competencia a la Sala Político-Administrativa para «conocer del recurso de interpretación», por vía excepcional la competencia se desplaza a la Corte en Pleno cuando se trata de fijar el alcance de esa misma ley, de conformidad con su artículo 194, según el cual:

«La Corte en Pleno, de oficio o a solicitud del Fiscal General de la República, podrá resolver las dudas que puedan presentarse en casos concretos en cuanto a la inteligencia, al alcance y aplicación de la presente ley, siempre y cuando no adelante opinión acerca de la materia debatida en el caso consultado».

⁴⁹ Sentencia del 25 de junio de 1980, con ponencia del Magistrado Antonio ANGRISANO (consultada en original). Ver extractos en: **Revista de Derecho Público**, N° 3, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, pp. 146 y 147.

En este caso, no obstante, no se trata sólo del desplazamiento de la competencia de una Sala a otra, sino que las reglas sobre legitimación, por ejemplo, son distintas y se ha entendido que la decisión es de carácter vinculante. Por ello, haciendo uso de esta facultad de interpretación, la Corte Suprema de Justicia en Pleno dictó el acuerdo del 20 de marzo de 1987⁵⁰, por el cual se determinó la aplicación del Código de Procedimiento Civil y se fijaron otras normas en materia procesal⁵¹. Sin embargo, dudamos de la competencia de la Corte, con base en la citada disposición del artículo 194 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para dictar tal clase de acuerdos con fuerza obligatoria⁵².

CONCLUSIONES

Revisada la evolución de las normas y criterios jurisprudenciales para conocer de la acción autónoma de interpretación de textos normativos que hoy consagra el numeral 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia como atribución genérica de la Sala Político-Administrativa de ese Alto Tribunal, salvo la excepción contenida en el artículo 194 *ejusdem*

⁵⁰ Acuerdo publicado en la *Gaceta Oficial* N° 33.682, de la misma fecha. Ver, también, *Jurisprudencia Venezolana Ramírez & Garay*, Tomo XCVIII, 1987, 1° semestre, pp. 555 a 558.

⁵¹ El texto del acuerdo es el siguiente: «1) En las materias reguladas por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sus Sala Plena y Sala Político-Administrativa como los demás Tribunales que por ella se rigen, darán preferente aplicación a los procedimientos especiales que aquella establece. 2) En todas las demás materias de carácter procesal regulados por el nuevo Código, éste tendrá plena aplicación. 3) A los efectos de la aplicación de las normas especiales de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se entenderá: a) como días hábiles o días de audiencia los días de despacho de sus respectivas Salas o de los demás Tribunales sometidos a su normativa; b) como días continuos o consecutivos, los días calendario ininterrumpidos. 4) Si el día en que deba efectuarse un acto no fuere de despacho, aquél se realizará en el más próximo siguiente. 5) Mientras no se disponga lo contrario, cada una de las mencionadas Salas de la Corte establecerá como días y horas de despacho los mismos que destinaba hasta la fecha para audiencia y secretaría».

⁵² Los Acuerdos vinculantes sí se encuentran previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial y quizás el más famoso de ellos es el dictado por la Corte el 24 de abril de 1972, a requerimiento del Fiscal General de la República, referido a la vigencia del amparo constitucional, a pesar de la falta de sanción de la ley reglamentaria del artículo 49 de la Carta Magna. Es conocidísimo dicho acuerdo, pues, al ser mal interpretado, prácticamente eliminó la aplicación de tal medida de tutela de derechos supremos (comentarios sobre ese acuerdo pueden verse en: RONDON DE SANZO, Hildegard, *Amparo Constitucional*, Editorial Arte, Caracas, 1988, pp. 52-53 y *El sistema...*, cit., pp. 317-318. También, recogiendo las ideas de la citada autora, en: TOVAR TAMAYO, Orlando, *La jurisdicción constitucional*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1983, pp. 56-60).

que la desplaza a la Sala Plena, podemos concluir haciendo las siguientes afirmaciones:

1. Desde la Carta Magna de 1830 se preveía la posibilidad de ejercicio de acciones autónomas de interpretación de textos normativos, realizándose consagraciones genéricas en diversas constituciones, códigos, leyes y decretos. Sin embargo, fue en 1909, ya derogados todos los textos que preveían competencia general, cuando por vez primera se previó una acción judicial en tal sentido -en la Ley de Registro Nacional- y se asignó la competencia para conocerla a la Corte Federal y de Casación. Posteriormente surgió la Ley Orgánica del Poder Judicial que junto con la de Registro Público constituyeron las únicas leyes interpretables por esta especial vía y más adelante se le unió la Ley de Carrera Administrativa.

2. Antes de la vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y ya eliminada la consagración genérica de competencia para conocer de la acción que analizamos, entonces únicamente esas tres leyes -Ley de Registro Público, Ley Orgánica del Poder Judicial y Ley de Carrera Administrativa- preveían la acción y se establecía en ellas lo que correspondiese en cuanto a la competencia. En esta forma, en las primeras se asignaba su conocimiento a la Corte Federal y en la última a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En ese momento, pues, la competencia para conocer de la interpretación de la Ley de Registro Público y la Ley Orgánica del Poder Judicial no presentaba problema alguno, pues el tribunal se indicaba en la norma permisiva al ejercicio de la acción correspondiente: la Corte Federal, la cual fue sustituida por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, como lo estableció la Disposición Transitoria Décimo Quinta de la Constitución. Sin embargo, la asignación genérica a la jurisdicción contencioso-administrativa -compuesta por la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que designa la ley, conforme pauta el artículo 206 de la Constitución- sí ameritaba precisión para determinar cuál tribunal dentro de ella la conocería, sobre todo porque la propia Ley de Carrera Administrativa creaba uno especializado en materia funcional y preveía, a su vez, la posibilidad de que surgieran, por vía presidencial, otros más si era necesario.

Al realizarse el estudio del caso, se concluyó que era el Tribunal de la Carrera Administrativa -como órgano especializado en asuntos funcionariales- el que debía conocer de la acción. De esta manera, fueron varios los asuntos que se plantearon a su conocimiento, en los que fijó la interpretación que en su criterio tenían ciertas normas de la ley. Sin embargo, basado en la inexistencia de litigio en los procesos de interpretación y en una pretendida exclusividad en la competencia a favor de ese tribunal, éste llegó a entender que los procesos correspondientes se tramitaban en una sola instancia, sin posibilidad alguna de apelación.

Por desacuerdo con el criterio que impedía la revisión judicial del fallo interpretativo -o incluso del que negase la posibilidad de solicitar interpretación- se ejercieron recursos de hecho por parte de la Procuraduría General de la República, sosteniendo la existencia del derecho a la apelación y negando la competencia exclusiva del Tribunal de la Carrera Administrativa porque ninguna norma se la atribuía. Al decidir los recursos de hecho -que correspondían en aquel tiempo a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia- se decidió que existía la doble instancia -como en cualquier otro caso- pues la ley expresamente debía excluirla y porque así se garantizaría la uniformidad de la jurisprudencia.

3. Una vez dictada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se amplía el ámbito de leyes interpretables por vía de acción autónoma, pues a las dos anteriores se suma la propia ley que rige la actuación del máximo tribunal, asignada en forma excepcional a la Sala Plena. Ahora, además de ello se produce jurisprudencialmente un cambio fundamental en cuanto a la competencia: la Sala Político Administrativa asumió el conocimiento de la acción prevista en la Ley de Carrera Administrativa, por una interpretación del numeral 24 del artículo 42 *ejusdem*, con lo que se estimó que la Corte Suprema de Justicia tendría -en esa Sala o en Sala Plena- la competencia exclusiva en la materia, al menos que una ley posterior estableciese algo distinto. Sin embargo, las leyes dictadas a partir de ese momento -Ley de Licitaciones y la Ley Orgánica del Sufragio- también la han asignado a la Sala Político-Administrativa, por lo que se mantiene el principio general.