

Allan R. Brewer-Carías (Venezuela) *

Los procesos y procedimientos constitucionales ante la jurisdicción constitucional en Venezuela **

1. Introducción

El sistema de justicia constitucional en Venezuela puede considerarse que es de carácter mixto o integral, pues combina el denominado método difuso de control de la constitucionalidad de las leyes, como poder-deber que tienen todos los jueces, al decidir casos concretos, de desaplicar leyes que consideren contrarias a la Constitución aplicando preferentemente el texto fundamental; con el denominado método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos de rango y valor de éstas, ejercido exclusivamente y con poderes anulatorios por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.¹

El primero de dichos métodos de control de constitucionalidad, cuya consagración expresa en el ordenamiento jurídico se remonta a 1897,² está ahora expresamente consagrado en el artículo 334 de la Constitución de 1999, que establece:

* Profesor emérito de la Universidad Central de Venezuela. Vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho Comparado, La Haya. <abrewercarias@cantr.net>

** Para la elaboración de este trabajo, hemos partido de los siguientes trabajos anteriores: “La legitimación activa ante la Jurisdicción Constitucional”, ponencia preparada para el II Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, San José, Costa Rica, julio 2004; “Aspectos de la legitimación activa ante la Jurisdicción Constitucional en Venezuela”, en *Justicia, libertad y derechos humanos. Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2003, tomo II, pp. 715-747; “La qualité pour agir devant la juridiction constitutionnelle au Venezuela”, en *Mouvement du droit public, Mélanges en l’honneur de Franck Moderne*, Dalloz, Paris, 2004, pp. 761-780; “Standing to raise constitutional questions”, ponencia preparada para el Congreso Internacional de Derecho Comparado, Brisbane, Australia, 1002.

¹ Véase Allan R. Brewer-Carías: *El sistema mixto e integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995; *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999*, Jurídica Venezolana, Caracas, 2000.

² Artículo 20 del Código de Procedimiento Civil de 1897. Véase Allan R. Brewer-Carías: *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge University Press, Cambridge 1989, pp. 127 y ss.

Artículo 334. En caso de incompatibilidad entre esta Constitución y una Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los Tribunales en cualquier causa, aún de oficio, decidir lo conducente.

En esta forma, a propuesta nuestra en la Constitución de 1999,³ se consolidó constitucionalmente el método de control difuso de la constitucionalidad de las leyes, como ya había ocurrido en otros países como Colombia, desde 1910 (artículo 4); Guatemala, en 1965 (artículo 204); Bolivia, en 1994 (artículo 228); Honduras, en 1982 (artículo 315) y Perú, en 1993 (artículo 138). La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004⁴ ha ratificado esta potestad judicial, al disponer en el artículo 5, párrafo 1º, 4, lo siguiente:

De conformidad con lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, todo tribunal de la República podrá ejercer el control difuso de la constitucionalidad únicamente para el caso concreto, en cuyo supuesto dicha sentencia estará expuesta a los recursos o acciones ordinarias o extraordinarias a que haya lugar; quedando a salvo en todo caso, que la Sala Constitucional haga uso, de oficio o a instancia de parte, de la competencia prevista en el numeral 16 de este artículo y se afoque a la causa para revisarla cuando ésta se encuentre definitivamente firme.

El desarrollo del método difuso de control de la constitucionalidad, sin embargo, a pesar de la claridad constitucional y legal con la cual se ha consolidado, ha comenzado a ser ilegítimamente limitado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, al cercenarles a los jueces la potestad que necesariamente deben tener en la aplicación de dicho método, de interpretar las normas y principios constitucionales en relación con las leyes que precisamente deben aplicar o desaplicar en los casos concretos que decidan. Así, en la sentencia nº 833 de 15 de mayo de 2001 (caso *Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao vs. Corte Primera de lo Contencioso Administrativo*), la Sala Constitucional al interpretar el artículo 334 de la Constitución, estableció “con carácter vinculante [...] en qué consiste el control difuso, y en qué consiste el control concentrado de la Constitución”; y al preguntarse si en ejercicio del control difuso un juez puede interpretar los principios constitucionales y, con base en ellos, suspender la aplicación de una norma, señaló:

Fuera de la Sala Constitucional, debido a las facultades que le otorga el artículo 335 de la Constitución vigente, con su carácter de máximo y última intérprete de la Constitución y unificador de su interpretación y aplicación, no pueden los jueces

Este estudio ha sido publicado más recientemente, ampliado, en Allan R. Brewer-Carías: *Études de Droit public comparé*, Bruylant, Bruselas, 2002, pp. 525-934. Véase además, Allan R. Brewer-Carías: *La justicia constitucional*, tomo VI, *Instituciones políticas y constitucionales*, Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, pp. 86 y ss.; y Allan R. Brewer-Carías: *La Constitución de 1999. Derecho constitucional venezolano*, tomo II, Jurídica Venezolana, Caracas, 2004, pp. 883 y ss.

³ Véase nuestras propuestas respecto del artículo 7 en Allan R. Brewer-Carías: *Debate constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, tomo II, Fundación de Derecho Público, Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 24-34, 94-105.

⁴ *Gaceta Oficial* nº 37.942 de 19-5-2004.

desaplicar o inaplicar normas, fundándose en principios constitucionales o interpretaciones motu proprio que de ellas hagan, ya que el artículo 334 comentado no expresa que según los principios constitucionales, se adelante tal control difuso. Esta es función de los jueces que ejercen el control concentrado, con una modalidad para el derecho venezolano, cual es que sólo la interpretación constitucional que jurisdiccionalmente haga esta Sala, es vinculante para cualquier juez, así esté autorizado para realizar control concentrado.

Esta sentencia de la Sala Constitucional, en realidad, es una más que muestra la tendencia a la concentración de la justicia constitucional en la jurisdicción constitucional, lo cual es contrario a las previsiones constitucionales.

Ahora bien, el segundo método de control de la constitucionalidad existente en Venezuela es el del control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y de otros actos estatales, el cual, con antecedentes en el siglo XIX, se atribuye exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la cual se ha configurado definitivamente en la Constitución de 1999 como una jurisdicción constitucional (artículos 266,1; 334 y 336 de la Constitución). Como tal es la llamada a conocer de una serie de procesos y procedimientos constitucionales con el objeto de garantizar la supremacía constitucional en forma concentrada, que rebasan el clásico control de constitucionalidad de las leyes.

Antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, la jurisdicción constitucional en Venezuela siempre se había atribuido al más alto tribunal de la república y no a un órgano jurisdiccional especializado, de manera que, conforme a la Constitución de 1961, por ejemplo, la jurisdicción constitucional se ejerció por la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena.⁵ Una de las novedades de la Constitución de 1999 fue precisamente la creación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 262), a la cual ahora se le ha atribuido la jurisdicción constitucional (artículo 266,1), consistente en la potestad anulatoria de las leyes y demás actos de igual rango y jerarquía o dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, así como en el ejercicio de otras competencias en materia de justicia constitucional enumeradas en el artículo 336.

Como sucede en la casi totalidad de las jurisdicciones constitucionales que muestra el derecho comparado,⁶ por supuesto que se trata de una jurisdicción que en principio se caracteriza única y exclusivamente por *el objeto* de control. En principio, sólo se refiere a los actos estatales dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución (donde se incluyen las leyes), así como a las sentencias dictadas en materia constitucional; por lo que *no es* una jurisdicción que se pueda caracterizar sólo por el *motivo* de control (inconstitucionalidad). Además, conoce de otras cuestiones de orden constitucional, como las omisiones del legislador y la resolución de conflictos de rango constitucional entre los órganos del Poder Público.

⁵ Véase Brewer-Carías: *Debate constituyente*, o. cit., tomo II, pp. 131 y ss.

⁶ Véase Brewer-Carías: *Judicial Review in Comparative Law*, o. cit., pp. 190 y ss.

En otras palabras, lo que se atribuye a la Sala Constitucional no es el control concentrado de la constitucionalidad *de todos los actos estatales*, sino sólo de *determinados y específicos actos estatales*: los dictados por los órganos que ejercen el Poder Público denominados leyes o que tengan rango legal o los dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución. Además, y por vía extraordinaria, se le atribuye a la sala Constitucional la revisión de las sentencias dictadas en materia constitucional (amparo, por ejemplo). Como sala del Tribunal Supremo de Justicia, al igual que todas las otras salas que lo componen, la Sala Constitucional tiene la misión de garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales y, como todas las otras salas, puede considerarse el máximo y último intérprete de la Constitución, con el deber de velar por su uniforme interpretación y aplicación (artículo 335, primer aparte).

Esto corrobora que, conforme al sistema venezolano, al corresponder la justicia constitucional a todos los tribunales de la República, todos tienen la potestad de interpretar la Constitución. Lo único que diferencia la interpretación constitucional que haga la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de la que hagan las otras salas de éste y los demás tribunales de la República, particularmente cuando ejerce el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, es que aquélla puede ser vinculante y ésta no. Ése es el sentido del segundo aparte del artículo 335 de la Constitución al señalar que:

Las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo y demás tribunales de la República.

Esta norma, además, debe interpretarse en su propio contexto: el carácter vinculante no puede recaer sobre cualquier frase o razonamiento interpretativo que contenga una sentencia de la Sala Constitucional. Al contrario, se requiere de una interpretación expresa de la Sala “sobre el contenido o alcance de las normas constitucionales y principios constitucionales”. Es decir, lo vinculante es la *interpretación constitucional* (de alguna norma o principio constitucional) y no cualquier interpretación normativa. Por tanto, no tiene carácter vinculante la interpretación que pueda hacer la Sala Constitucional de alguna ley o de cualquier norma de rango legal o reglamentario.

Ahora bien, nuestro interés en las presentes notas es identificar los distintos procesos y procedimientos constitucionales cuyo conocimiento se atribuye a la Sala Constitucional como jurisdicción constitucional, con particular énfasis en la precisión de las reglas relativas a la legitimación activa y pasiva que se requiere para actuar en ellos, que es lo que permite identificar y distinguir si se está en presencia de un proceso constitucional donde siempre existe una litis o contradictorio, de los procedimientos constitucionales en los cuales no existe tal contradictorio. Distinguiremos así, a través del análisis de las diversas acciones, recursos o solicitudes que se pueden formular ante la Sala Constitucional para el control de la constitucionalidad, lo que son los procesos constitucionales, propia y procesalmente hablando, en los

cuales tiene que establecerse una litis o contradictorio entre un demandante y unos demandados que deben ser citados, de lo que son procedimientos constitucionales, en los cuales no se plantea tal contradictorio. La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de 2004 sólo ha regulado expresamente las normas procesales del proceso constitucional en el caso de la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes, pero no respecto de otros procesos constitucionales, respecto de los cuales las reglas procesales deben construirse conforme a la doctrina jurisprudencial de la propia Sala Constitucional.

2. Los procesos constitucionales ante la jurisdicción constitucional

2.1. *El proceso constitucional de control de la constitucionalidad de las leyes iniciado mediante la acción popular de inconstitucionalidad*

El primer proceso constitucional que se desarrolla ante la jurisdicción constitucional, y que ha sido históricamente el que ha caracterizado al sistema venezolano, es el que tiene por objeto que la Sala Constitucional juzgue con poderes anulatorios y a instancia de cualquier persona mediante acción popular⁷ la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales de igual rango o valor que éstas.

En efecto, de acuerdo con el artículo 334 de la Constitución, y conforme a una tradición que se remonta a 1858,⁸ corresponde a la Sala Constitucional conocer de los procesos de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos de valor o rango de ley, al disponer que le “corresponde exclusivamente [...] como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley”.

Conforme al artículo 336 de la Constitución, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, como jurisdicción constitucional, tiene las siguientes atribuciones de control concentrado de la constitucionalidad de determinados actos estatales, con poderes anulatorios:

1. Declarar la nulidad total o parcial de las *leyes nacionales* y demás actos con *rango de ley* de la Asamblea Nacional que colidan con esta Constitución.
2. Declarar la nulidad total o parcial de las *Constituciones y leyes estatales*, de las *ordenanzas municipales* y demás actos de los cuerpos deliberantes de los estados y municipios, dictados en *ejecución directa e inmediata* de la Constitución y que colidan con ésta.

⁷ Véase Brewer-Carías: *La justicia constitucional*, tomo VI, “Instituciones políticas y constitucionales”, o. cit., pp. 137 y ss.

⁸ *Ibíd.*, pp. 131 y ss.

3. Declarar la nulidad total o parcial de los *actos con rango de ley* dictados por el Ejecutivo nacional que colidan con esta Constitución.
4. Declarar la nulidad total o parcial de los *actos en ejecución directa e inmediata* de la Constitución, dictados por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público.

El artículo 5º, párrafo 1º, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004 ha precisado estas atribuciones de la Sala Constitucional, al atribuirle poderes para:

6. Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional, que colidan con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, mediante el ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad. La sentencia que declare la nulidad total o parcial deberá publicarse en la *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela, determinando expresamente sus efectos en el tiempo.
7. Declarar la nulidad total o parcial de las Constituciones y leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los estados, municipios y del Distrito Capital, dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y que colidan con ella, mediante el ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad. La sentencia que declare la nulidad total o parcial deberá publicarse en la *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela y en la *Gaceta Oficial* estatal o municipal que corresponda, determinando expresamente sus efectos en el tiempo.
8. Declarar la nulidad total o parcial de los actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo nacional, que colidan con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, mediante el ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad. La sentencia que declare la nulidad total o parcial deberá publicarse en la *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela.
9. Declarar la nulidad total o parcial de los actos dictados por cualquier órgano en ejercicio del Poder Público, en ejecución directa e inmediata de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando colidan con ésta y que no sean reputables como actos de rango legal.

En relación con este “control concentrado de la constitucionalidad” de las leyes y demás actos estatales de rango legal o dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, que con poderes anulatorios ejerce la Sala Constitucional como jurisdicción constitucional, el artículo 5, párrafo 3º de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004 dispone que:

Sólo corresponderá a la Sala Constitucional en los términos previstos en esta Ley, la cual no podrá conocerlo incidentalmente en otras causas, sino únicamente cuando medie *un recurso popular de inconstitucionalidad*, en cuyo caso no privará el principio dispositivo, pudiendo la Sala suplir, de oficio, las deficiencias o técnicas del recurrente

sobre las disposiciones expresamente denunciadas por éste, por tratarse de un asunto de orden público. Los efectos de dicha sentencia serán de aplicación general, y se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, y en la Gaceta Oficial del Estado o Municipio según corresponda.

Sin embargo, como se analizará más adelante, al contrario de lo dispuesto en esta norma, la Sala Constitucional ha creado un incidente de constitucionalidad para conocer, aun de oficio, del control concentrado de la nulidad de las leyes.

Ahora bien, lo más importante que debe destacarse comparativamente del sistema venezolano de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes es que la legitimación activa para intentar las acciones que originan el proceso constitucional corresponde a cualquier persona, configurándose la acción como una *actio popularis*. Por ello, el artículo 21, párrafo 9º de la ley orgánica de 2004 ha establecido que la legitimación activa para ejercer la acción de inconstitucionalidad, corresponde a:

Toda persona natural o jurídica, que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, reglamento, ordenanza [...] emanado de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal.

Conforme a esta norma, por tanto, todo habitante de la República con capacidad jurídica puede intentar la acción de inconstitucionalidad contra las leyes, sin distingo alguno, sean emanadas de la Asamblea Nacional, de los Consejos Legislativos de los estados de la federación o de los Concejos Municipales (ordenanzas). Por tanto, en el nivel nacional, la acción popular procede incluso contra las leyes aprobatorias de tratados.⁹ La ley orgánica acoge, por tanto, la doctrina de la acción popular en cuanto a que legitima para intentar el recurso no sólo a los ciudadanos sino a “toda persona natural o jurídica”.¹⁰

Ahora bien, en cuanto a la popularidad de la acción debe clarificarse el sentido de la regulación de la ley orgánica, cuando exige que el acto impugnado en alguna forma afecte los “derechos o intereses” del recurrente.¹¹ Esta precisión del artículo 21, párrafo 9º de la ley orgánica (equivalente al artículo 112 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976) podría considerarse, en cierta forma, como una reducción de la popularidad de la acción a límites razonables: exige la lesión de los derechos o intereses del recurrente, pero puede, por supuesto tratarse de un simple interés, aun cuando específico. Por ejemplo, si se tratase de una ley de un estado, se podría exigir ser residente de dicho estado o tener bienes o intereses en

⁹ Véase Allan R. Brewer-Carías: “El control de la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de Tratados Internacionales y la cuestión constitucional de la integración latinoamericana”, *Revista de Derecho Público*, n° 44, Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, pp. 225-229.

¹⁰ Véase Brewer-Carías: *La justicia constitucional*, tomo VI, “Instituciones políticas y constitucionales”, o. cit., pp. 144 y ss.

¹¹ Cfr. Allan R. Brewer-Carías: *Las garantías constitucionales de los derechos del hombre*, Jurídica Venezolana, Caracas, 1976, p. 53.

él, de manera que la ley impugnada pueda lesionar los intereses del recurrente y éste pueda tener un simple interés en la constitucionalidad de la ley. Si, por ejemplo, se trata de la impugnación de una ordenanza municipal, se podría exigir, al menos, que el recurrente fuera residente del municipio respectivo o, por ejemplo, tuviera bienes en él, de manera que sus derechos o su simple interés pudieran ser lesionados. En estos casos, por supuesto, no se perdería el carácter popular de la acción.

Si se tratase de una ley nacional, en cambio, cualquier habitante del país con capacidad jurídica podría, en principio, impugnar la ley, pues su interés simple en la constitucionalidad estaría lesionado por la ley inconstitucional. Sin embargo, aun en estos casos, algunas precisiones a la legitimación activa podrían surgir: si se tratase, por ejemplo, de la impugnación de una ley que estableciera una discriminación respecto a las mujeres, violatoria de la Constitución por discriminatoria, la acción, en principio, no podría ser intentada sino por una mujer.¹² La ley orgánica, sin quitarle la popularidad de la acción, puede considerarse que la precisa al grado de que exista una lesión potencial al interés del recurrente, por su residencia, por su condición o por la situación de sus bienes.

En este sentido, la antigua Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, con motivo de la impugnación por vía de acción popular del Código Orgánico Tributario, había apreciado la legitimación del accionante en su condición de contribuyente así:

Tal como se alega en la demanda, la accionante —persona jurídica constituida— aparece con el interés legítimo que exige el artículo 112 de la Ley de la Corte para demandar la nulidad de disposiciones del Código Orgánico Tributario que es un acto legislativo de efectos generales, por cuanto es contribuyente de impuesto sobre la renta que solicitó reintegro, y por eso le conciernen las normas del Código Orgánico Tributario, en especial las que son objeto de la nulidad demandada en este caso.¹³

En todo caso, las dudas acerca de la extensión de la restricción a la popularidad de la acción¹⁴ fueron dilucidadas por la antigua Corte Suprema de Justicia, la cual había considerado que la exigencia del artículo 112 de la derogada ley orgánica (que se recoge en la ley de 2004), en el sentido de que la ley impugnada afecte los derechos e intereses del accionante, no significa que la acción popular se hubiera eliminado, ni que se hubiese establecido una especial exigencia de legitimación activa para solicitar de la Corte Suprema el ejercicio del control de la constitucionalidad. El

¹² Véase en contrario, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena de anulación del artículo 970 del Código de Comercio, en *Jurisprudencia de Ramírez y Garay*, 1^{er} semestre, 1964, p. 599, cit. por Humberto J. La Roche: *El control jurisdiccional de la constitucionalidad en Venezuela y Estados Unidos*, Maracaibo, 1972, p. 100.

¹³ Véase la sentencia de 15-10-85 en *Revista de Derecho Público*, n° 25, Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, p. 110.

¹⁴ Véase L. H. Farías Mata: “¿Eliminada la Acción Popular del Derecho Positivo Venezolano?”, en *Revista de Derecho Público*, n° 11, Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 5-18.

objetivo de la acción popular, dijo la Corte, es la “defensa objetiva de la majestad de la Constitución y de su supremacía”, y si es cierto que la Ley Orgánica de la Corte Suprema requiere que el accionante sea afectado “en sus derechos e intereses”, esta expresión debe interpretarse en forma “rigurosamente restrictiva”.¹⁵ Con base en ello, la antigua Corte Suprema de Justicia llegó a la conclusión de que:

Cuando una persona ejerce el recurso de inconstitucionalidad en los términos del artículo 112 de su ley, *debe presumirse*, al menos relativamente, que el acto recurrido en alguna forma afecta los derechos o intereses del recurrente en su condición de ciudadano venezolano, salvo que del contexto del recurso aparezca manifiestamente lo contrario, o que el mismo fuere declarado inadmisibile conforme al artículo 115 de la ley de la Corte.¹⁶

Más recientemente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia n° 1077 de 22-8-2001, ha puntualizado sobre la legitimación activa en la acción popular, lo siguiente:

Por otra parte, existe en nuestro ordenamiento la acción popular de inconstitucionalidad, donde cualquier persona capaz procesalmente tiene interés procesal y jurídico para proponerla, sin necesidad de un hecho histórico concreto que lesione la esfera jurídica privada del accionante. Es el actor un tutor de la constitucionalidad y esa tutela le da el interés para actuar, haya sufrido o no un daño proveniente de la inconstitucionalidad de una ley. Este tipo de acciones populares es excepcional.¹⁷

El artículo 21, párrafo 9° de la ley orgánica dispone, además, que el fiscal general de la República y demás funcionarios a quienes las leyes les atribuyen tal facultad, pueden también “solicitar la nulidad del acto, cuando éste afecte un interés general”. En el caso del defensor del pueblo, conforme al artículo 281.3 de la Constitución, tiene competencia para interponer acciones de inconstitucionalidad.

Ahora bien, la ley orgánica de 2004 estableció una innovación sustancial en materia de control de la constitucionalidad de las leyes, consistente en establecer un verdadero proceso, al disponer que la acción popular constituya una “demanda” y prescribir la necesidad de “citar” a quienes se considera como demandados.

En cuanto a la demanda, el artículo 21, párrafo 10° dispone que en ésta se debe indicar con toda precisión la ley o acto impugnado, las disposiciones constitucionales o legales cuya violación se denuncie y las razones de hecho y de derecho en que se funde la acción. Si la nulidad se concreta a determinados artículos, a ellos se debe hacer mención expresa en la solicitud, indicándose respecto de cada uno la motiva-

¹⁵ Sentencia de la Corte en Pleno de 30-6-1982, en *Revista de Derecho Público*, n° 11, Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, p. 138.

¹⁶ *Ibidem*. De acuerdo con este criterio, por tanto, como lo ha dicho la Corte Suprema en Sala Plena, la acción popular en definitiva “puede ser ejercida por cualquier ciudadano plenamente capaz”. Sentencia de 19-11-1985, en *Revista de Derecho Público*, n° 25, Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, p. 131.

¹⁷ Caso *Servio Tulio León Briceño*, sentencia n° 1077 de la Sala Constitucional de 22-9-2000. Véase en *Revista de Derecho Público*, n° 83, Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 247 y ss.

ción pertinente. A la demanda se debe acompañar un ejemplar o copia del acto impugnado, el instrumento que acredite el carácter con que actúe el demandante, si no lo hace en nombre propio, y cualesquiera otros documentos que considere necesarios para hacer valer sus derechos.

El Juzgado de Sustanciación de la Sala Constitucional (artículo 19, párrafo 5° LOTSJ), tal como lo dispone el en el artículo 21, párrafo 12° de la ley orgánica, en el auto de admisión debe ordenar “la citación del representante del organismo o del funcionario que haya dictado el acto”, y debe ordenar “la citación de los interesados, por medio de carteles que se publicarán en un diario de circulación nacional, para que se den por citados, en un lapso de 10 días hábiles siguientes: contados a partir de la publicación del cartel o de la notificación del último de los interesados”. El recurrente está obligado a consignar un ejemplar del periódico donde fue publicado el cartel, dentro de los tres días siguientes a su publicación, de manera que el incumplimiento de esta obligación se entiende que desiste del recurso y se debe ordenar el archivo del expediente.

En el auto de admisión de la demanda también debe citarse al fiscal general de la República, si éste no hubiere iniciado el juicio, quien debe consignar un informe hasta el vencimiento del plazo para presentar los informes, y al procurador general de la República en el caso de que la intervención de éste en el procedimiento fuere requerida por estar en juego los intereses patrimoniales de la República.

Durante el lapso de comparecencia de los interesados para hacerse parte en el juicio, también alegando un simple interés en la constitucionalidad, es decir, con el mismo carácter popular de la acción, pueden comparecer interesados dándose por citados con el carácter de coadyuvantes del demandante o como demandados, defensores de la constitucionalidad de la ley. Es decir, en el proceso constitucional de la constitucionalidad de las leyes, una vez intentada y admitida una acción popular, cualquier persona que pueda ser lesionada en sus derechos e intereses puede coadyuvar en la impugnación o en la defensa del acto recurrido, siempre que reúna las mismas condiciones del demandante.¹⁸

2.2. El proceso constitucional de control de la constitucionalidad de las leyes como incidente con motivo del control difuso de constitucionalidad efectuado por otras salas del Tribunal Supremo

Como se ha dicho, una de las formas específicas para el ejercicio de la justicia constitucional en Venezuela es la posibilidad que tiene todo juez de la República, incluyendo las otras salas del Tribunal Supremo, de ser juez de la constitucionalidad

¹⁸ Tal como lo precisaba la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 en su artículo 137: “Sólo podrán hacerse parte en los procedimientos a que se refieren las secciones Segunda y Tercera de este Capítulo, las personas que reúnan las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente”. Esta norma desapareció en la vigente Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004.

de las leyes. Se trata del método denominado de control difuso de la constitucionalidad de leyes, que existe en Venezuela desde el siglo XIX, regulado, además de en el artículo 334 de la Constitución, antes citado, en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, que establece:

Artículo 20: Cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los jueces aplicarán ésta con preferencia.

El principio del control difuso también se recogió en el artículo 19 del Código Orgánico Procesal Penal, con este texto:

Artículo 19: *Control de la Constitucionalidad.* Corresponde a los jueces velar por la incolumidad de la Constitución de la República. Cuando la ley cuya aplicación se pida colidiere con ella, los tribunales deberán atenerse a la norma constitucional.

Ahora bien, con motivo del ejercicio del control difuso de la constitucionalidad de las leyes, particularmente por las otras salas del Tribunal Supremo de Justicia, la Sala Constitucional ha venido desarrollando un mecanismo de control abstracto, vía incidente, de constitucionalidad de las leyes, desarrollando incluso poderes de control de oficio de la constitucionalidad. Es decir, partiendo del control difuso, la Sala Constitucional ha desarrollado otro mecanismo de control concentrado de la constitucionalidad, al declarar la nulidad con efectos generales de disposiciones legales por vía de lo que ha llamado incidente de constitucionalidad.

En efecto, mediante sentencia n° 1225 de 19 de octubre de 2000, la Sala Constitucional trató el tema referente a la derogación tácita de leyes preconstitucionales por la entrada en vigencia de la Constitución, respecto de lo cual señaló que correspondiéndole “declarar la derogatoria con efectos *erga omnes* y *pro futuro* de una norma de rango legal vía la cláusula derogatoria única constitucional, en virtud del monopolio que en materia de protección constitucional le asigna la Constitución”, tal poder podría “desplegarlo la Sala aun de oficio en los casos que le toque resolver, o a través de un recurso directo de inconstitucionalidad [...]”. Sin embargo, al constatar la Sala la posibilidad de que, mediante el ejercicio del control difuso de la constitucionalidad de las leyes previsto en el artículo 334 de la Constitución, otras salas del Tribunal Supremo o cualquier tribunal de la República pudieran desaplicarlas “respecto al caso concreto, sin tener que emitir pronunciamiento alguno sobre su derogación, pero sí sobre su incongruencia material con alguna norma constitucional”, precisó que:

En atención a la incidencia en el ordenamiento jurídico de tal cuestión, el Tribunal o Sala desaplicante deberán remitir a esta Sala Constitucional copia de la decisión, a la cual anexarán copia de los autos, con el fin de someterlo a la revisión correspondiente, todo en obsequio de la seguridad jurídica y de la coherencia que debe caracterizar al ordenamiento jurídico en su conjunto.¹⁹

¹⁹ Véase en *Revista de Derecho Público*, n° 84, Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 259-260

Esta doctrina jurisprudencial, particularmente en relación con las otras salas del Tribunal Supremo, ha sido ahora regulada expresamente en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo, al imponerse la obligación a sus salas de informar a la Sala Constitucional sobre las decisiones que adopten en materia de control difuso, a los efectos de que ésta resuelva en abstracto sobre la inconstitucionalidad de la ley respectiva. En efecto, en el artículo 5º, párrafo 1º.22 de la Ley Orgánica se atribuyó a la Sala Constitucional competencia para efectuar el “examen abstracto y general sobre la constitucionalidad de una norma previamente desaplicada mediante control difuso de la constitucionalidad por una Sala del Tribunal Supremo de Justicia, absteniéndose de conocer sobre el mérito y fundamento de la sentencia pasada con fuerza de cosa juzgada”; a cuyo efecto, en el artículo 5º, párrafo 5º, se dispuso:

De conformidad con el numeral 22 de este artículo, cuando cualquiera de las Salas del Tribunal Supremo de Justicia haga uso del control difuso de la constitucionalidad, únicamente para un caso concreto, deberá informar a la Sala Constitucional sobre los fundamentos y alcances de la desaplicación adoptada para que ésta proceda a efectuar un examen abstracto sobre la constitucionalidad de la norma en cuestión, absteniéndose de revisar el mérito y alcance de la sentencia dictada por la otra Sala, la cual seguirá conservando fuerza de cosa juzgada. En caso que el examen abstracto de la norma comporte la declaratoria total o parcial de su nulidad por inconstitucional, la sentencia de la Sala Constitucional deberá publicarse en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela y en la Gaceta Oficial del Estado o Municipio, de ser el caso.

Por supuesto, en este caso, la Sala Constitucional estaría obligada a iniciar el proceso constitucional de inconstitucionalidad de las leyes, abriendo el contradictorio y citando, mediante cartel, a todos los que puedan tener interés en ello, aplicando analógicamente el procedimiento del proceso constitucional de inconstitucionalidad de las leyes regulado para cuando se inicia mediante acción popular.

2.3. El proceso constitucional de control preventivo de la constitucionalidad de los tratados

En el artículo 336, ordinal 5º, de la Constitución de 1999 se estableció una innovación en materia de control de constitucionalidad, al regularse la competencia de la Sala Constitucional en relación con los *tratados internacionales*, para:

5º. Verificar, a solicitud del Presidente o Presidenta de la República o de la Asamblea Nacional, la conformidad con esta la Constitución de los tratados internacionales suscritos por la República antes de su ratificación.

Se incorporó así al sistema de justicia constitucional venezolano, un proceso de control de constitucionalidad (que se recoge en el artículo 5, párrafo 1º.10 de la Ley Orgánica) que tuvo su origen en los sistemas constitucionales europeos, como el francés y el español, y que existe en Colombia,²⁰ mediante el cual se permite el con-

²⁰ Véase Brewer-Carías: *La justicia constitucional*, tomo VI, “Instituciones políticas y constitucionales”, o. cit., p. 590.

trol de la constitucionalidad de un tratado internacional suscrito por la República, antes de su ratificación y, en su caso, antes de su aprobación por ley. Esta atribución de la Sala Constitucional, por supuesto, no elimina la posibilidad de que mediante una acción popular cualquier persona pueda iniciar un proceso constitucional contra la ley aprobatoria de un tratado. Lo que se persigue con esta atribución es que en forma preventiva, es decir, antes de la ratificación del tratado y en su caso, antes de que se sancione la ley aprobatoria, la Sala Constitucional pueda pronunciarse sobre su constitucionalidad.

Ahora bien, en relación con este proceso constitucional de control preventivo de la constitucionalidad de los tratados, debe destacarse lo siguiente:

Primero, la legitimación activa para la solicitud de control preventivo de constitucionalidad por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo se reserva al presidente de la República o a la Asamblea Nacional como órgano colegiado. La norma no le atribuye la iniciativa al presidente de la Asamblea Nacional, por lo que la solicitud debe ser aprobada por decisión mayoritaria de la Asamblea. Esto implica, en todo caso, que conforme a la Constitución, en este caso de control preventivo (antes de la ratificación) de los tratados, no puede ejercerse una acción popular para que el Tribunal Supremo realice tal verificación constitucional. La acción popular, en cambio, como se dijo, podría intentarse contra las leyes aprobatorias de los tratados, una vez sancionadas y publicadas.

La solicitud que formule el presidente de la República o la Asamblea Nacional, por supuesto, debe ser motivada, en el sentido de que debe argumentar sobre las dudas de conformidad o inconformidad del tratado con la Constitución. Ello, necesariamente, debe llevar a la sala Constitucional a abrir un contradictorio.

Segundo, lo que el Tribunal Supremo en Sala Constitucional debe verificar es “la conformidad con la Constitución de los tratados internacionales suscritos por la República antes de su ratificación”. Puede tratarse de cualquier tratado internacional, sea que para su validez se requiera o no de ley aprobatoria; y aun cuando no requiera ley aprobatoria, la Asamblea Nacional podría solicitar este control de constitucionalidad.

Tercero, se destaca que la solicitud de control debe formularse antes de la ratificación del tratado, es decir, después de su suscripción por el Ejecutivo nacional, pero antes de su ratificación.

Por último, debe señalarse que, de acuerdo con la Constitución, esta solicitud de control tiene por objeto verificar la conformidad del tratado constitucional con la Constitución; por lo cual, si el tratado no resulta conforme con la Constitución, entonces no puede ser ratificado. De ello puede resultar, en todo caso, una iniciativa de reforma constitucional para entonces adaptar la Constitución al tratado. Esto, por lo demás, fue lo que ocurrió en Europa —por ejemplo, en Francia y en España— luego de suscribirse el Tratado de Maastrich de 1992 de la Unión Europea, que fue sometido a control constitucional ante el Consejo Constitucional francés y el Tribunal Constitucional español, los cuales lo consideraron contrario a las respectivas Constitucio-

nes; se produjo entonces, en ambos países, la reforma de sus Constituciones para adaptarlas al Tratado de la Unión Europea y así poder ratificarlo.²¹

Es evidente, en todo caso, que si la Sala Constitucional considera en su decisión que el tratado internacional es conforme con la Constitución, entonces no podría posteriormente ejercerse contra la ley aprobatoria del tratado una acción popular de inconstitucionalidad.

Un mecanismo de control de constitucionalidad de este tipo, en todo caso, es muy importante en procesos de integración económica regional, pues en la práctica llevaría a la ratificación de los tratados respectivos sólo después de la verificación de su constitucionalidad por el Tribunal Supremo y evitar, así, la impugnación posterior de la ley aprobatoria de los tratados, como ocurrió en Venezuela en los casos de los tratados relativos al Acuerdo de Integración de la ahora Comunidad Andina.²²

Ahora bien, dado el interés general envuelto en el ejercicio de esta competencia por la Sala Constitucional, estimamos que, en ausencia de un procedimiento específico establecido legalmente para el desarrollo de este proceso, el que se desarrolle ante la Sala Constitucional debe configurarse como tal, de manera de asegurar el desarrollo de un contradictorio, conforme a lo cual toda persona pueda tener el derecho de hacerse parte y argumentar en él, sea a favor de los argumentos de cuestionamiento constitucional del tratado o en defensa de éste. Por tanto, la Sala Constitucional, en este caso, si bien la legitimación activa se reserva al presidente de la República y a la Asamblea Nacional, debería aplicar analógicamente el procedimiento previsto en el artículo 21, párrafo 12° de la ley orgánica antes comentado, y citar a los interesados por cartel, para que se hagan parte en el proceso, sea coadyuvando la solicitud del presidente o de la Asamblea, sea asumiendo la defensa de la constitucionalidad del tratado, abriendo la posibilidad del contradictorio.

2.4. El proceso constitucional de control preventivo de la constitucionalidad de leyes sancionadas antes de su promulgación

Otro medio de control preventivo de la constitucionalidad de las leyes es el previsto en el artículo 214 de la Constitución, respecto de las leyes sancionadas por la Asamblea Nacional. El presidente de la República, al recibir la ley sancionada para su promulgación, puede solicitar a la Sala Constitucional, en el lapso que tiene para promulgar las leyes, que ésta la revise por cuestiones de constitucionalidad. La legi-

²¹ Véase en general Allan R. Brewer-Carías: *Implicaciones constitucionales de los procesos de integración regional*, Jurídica Venezolana, Caracas, 1998, pp. 75 y ss.

²² Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 10-7-1990 y los comentarios en Allan R. Brewer-Carías: "El control de la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de Tratados Internacionales y la cuestión constitucional de la integración latinoamericana", *Revista de Derecho Público*, nº 44, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, pp. 225 a 229.

timación activa para iniciar este proceso se reserva al presidente de la República,²³ por lo que con esta regulación se ratifica el criterio jurisprudencial de la improcedencia de la acción popular contra las leyes sancionadas, antes de su promulgación ejecutiva y su publicación.

La solicitud que formule el presidente de la República para que la Sala Constitucional se pronuncie sobre la inconstitucionalidad de una ley o de algunos de sus artículos, antes de la promulgación de la ley, por supuesto, tiene que estar fundamentada y argumentada en derecho.

Ahora bien, sobre este proceso constitucional debe destacarse que también es una innovación de la Constitución de 1999, que lo ha regulado desvinculándolo del llamado *veto presidencial* a las leyes, que siempre implica su devolución a la Asamblea Nacional. En efecto, en Venezuela se ha regulado tradicionalmente el veto presidencial a las leyes, ahora regulado en el artículo 214 de la Constitución, de manera que, una vez que una ley se ha sancionado, el presidente de la Asamblea Nacional debe remitirla al presidente de la República para su promulgación. El presidente, dentro del lapso de diez días que tiene para la promulgación, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede solicitar a la Asamblea Nacional, mediante exposición razonada, que modifique alguna de las disposiciones de la ley o levante la sanción a toda ley o parte de ella. En esos casos, la Asamblea debe decidir acerca de los aspectos planteados por el presidente por mayoría absoluta de los diputados presentes y le remitirá la ley para su promulgación. En este caso, el presidente debe proceder a promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a su recibo, sin poder formular nuevas observaciones ante la Asamblea.

En la Constitución de 1961, sin embargo, se disponía que, cuando el veto presidencial se hubiese fundado en la inconstitucionalidad de la ley, entonces, dentro del término que tenía para promulgar la ley luego de su devolución al Congreso, el presidente podía acudir a la Corte Suprema de Justicia, solicitando su decisión acerca de la inconstitucionalidad de aquélla. Este sistema de control preventivo de constitucionalidad estaba ligado al veto presidencial y debía pasar primero por la devolución de la ley al Congreso, con base en argumentos de inconstitucionalidad (artículo 173).

En la Constitución de 1999, sin embargo, como se dijo, este sistema se cambió radicalmente, y el artículo 214, si bien regula el veto presidencial, luego, en párrafo aparte, establece que:

Cuando el Presidente o Presidenta de la República considere que la ley o alguno de sus artículos es inconstitucional solicitarán el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma. El Tribunal Supremo de Justicia decidirá en el término de quince

²³ La Sala Constitucional ha considerado que se trata de una legitimación activa exclusiva del presidente de la República. Véase sentencia n° 194 de 15-2-2001 en *Revista de Derecho Público*, n° 85-88, Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 416 y ss.

días contados desde el recibo de la comunicación del Presidente o Presidenta de la República. Si el Tribunal negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere en el lapso anterior, el Presidente o Presidenta de la República promulgará la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento de dicho lapso.

Conforme a esta norma, la posibilidad de que el presidente de la República someta al pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia la inconstitucionalidad de una ley sancionada que se le haya enviado para su promulgación no está, por tanto, ligada al veto presidencial a la ley y su devolución a la Asamblea, sino que en el lapso de diez días que tiene para su promulgación, puede dirigirse directamente al Tribunal Supremo, sin necesidad de devolverla previamente a la Asamblea Nacional.

Ahora bien, dado el interés general envuelto en la publicación de las leyes sancionadas por la Asamblea Nacional, si bien la Constitución exige que la Sala Constitucional resuelva la solicitud presidencial en un breve lapso quince días contados desde el recibo de la comunicación del presidente, ello no debe impedir que en el proceso constitucional que debe abrirse, cualquier persona, inclusive los diputados que votaron la ley, se puedan hacer parte en el proceso, sea como coadyuvantes de las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el presidente de la República, sea como defensores de la constitucionalidad de la ley sancionada, con base en su simple interés en la constitucionalidad y dada la tradición de la popularidad del control de constitucionalidad de las leyes. A tal efecto, al recibir la solicitud del presidente de la república, la Sala Constitucional debe hacer pública la solicitud a los efectos de garantizar el contradictorio del proceso, emplazando y citando a los interesados para que se puedan hacer parte.

2.5. El proceso constitucional de control de la inconstitucionalidad de la omisión del legislador y de los otros órganos del Poder Público

Otro proceso constitucional novedoso en materia de justicia constitucional que establece la Constitución de 1999 es el denominado control de la constitucionalidad de las omisiones de actuación de los órganos legislativos.²⁴ En tal sentido, el artículo 336 de la Constitución atribuyó a la Sala Constitucional competencia para:

7. Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estatal o nacional, cuando hayan dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución, o las hayan dictado en forma incompleta, y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección.

La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia ha reiterado esta competencia de la Sala Constitucional en el artículo 5, párrafo 1º, asignándole potestad para:

²⁴ Es una institución que tiene su origen en el sistema portugués; véase Brewer-Carías: *Judicial Review in Comparative Law*, o. cit., p. 269.

12. Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del Poder Legislativo Municipal, Estatal o Nacional cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, o las haya dictado en forma incompleta, y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos generales esenciales para su corrección, sin que ello implique usurpación de funciones de otro órgano del Poder Público, o extralimitación de atribuciones;

La Ley Orgánica agregó, además, en el mismo artículo, la competencia general de la Sala Constitucional para:

13. Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones de cualquiera de los órganos que ejerzan el Poder Público de rango nacional, respecto a obligaciones o deberes establecidos directamente por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Estas normas, sin duda, consagran una amplísima potestad de control de las conductas omisivas del legislador atribuida a la Sala Constitucional y que supera el inicial antecedente portugués. En efecto, en el supuesto de la Constitución portuguesa, la legitimación para requerir el ejercicio de esta potestad de control de constitucionalidad la tenían el presidente de la República, el ombudsman o los presidentes de las regiones autónomas;²⁵ en cambio, en el texto de la Constitución de 1999 no se establece condicionamiento alguno a la legitimación, por lo que, tratándose de omisiones normativas,²⁶ el mecanismo para impulsar su control puede recibir el mismo tratamiento de una *acción popular*, es decir, bastaría el simple interés en la constitucionalidad para intentar la acción.

Aún cuando la ley orgánica no reguló procedimiento alguno en este caso, la naturaleza popular de la acción debería conducir a un proceso contradictorio, en el sentido de que la Sala debería citar al titular del órgano omiso y, además, mediante cartel, a todas las personas interesadas, a los efectos de que puedan hacerse parte en el proceso, aplicando analógicamente el procedimiento para los casos de control de la constitucionalidad iniciados mediante la acción popular.

2.6. El proceso constitucional de las controversias constitucionales entre los órganos del Poder Público

El Tribunal Supremo, en Sala Constitucional, también tiene competencia, conforme al artículo 336 de la Constitución, para:

9. Dirimir las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos del Poder Público.

²⁵ Véase *ibidem*, p. 269.

²⁶ O como lo ha calificado la Sala Constitucional: "Silencio legislativo y el funcionamiento anormal legislativo". Véase sentencia n° 1819 de 8-8-2000, caso *René Molina vs. Comisión Legislativa Nacional*, en *Revista de Derecho Público*, n° 83, Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 266.

Sobre esta competencia (que recoge el artículo 5º, párrafo 1º.15 de la ley orgánica), la “Exposición de motivos” de la Constitución precisó lo siguiente:

La Constitución establece como competencia de la Sala Constitucional resolver las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos que ejercen el Poder Público. Al respecto, destacan dos elementos esenciales: en primer lugar, que se trata de controversias entre cualesquiera de los órganos que la Constitución prevé en la distribución horizontal o vertical del Poder Público y, en segundo lugar, que deben tratarse de controversias constitucionales, es decir, de aquellas cuya decisión depende del examen, interpretación y aplicación de normas constitucionales, tales como las que se refieren al reparto competencial entre los diferentes órganos del Estado, especialmente, las que distribuyen el poder en los niveles nacional, estatal y municipal.

De esta forma, todas aquellas controversias constitucionales entre la República y alguno de los Estados o Municipios, es decir, entre el poder central y el descentralizado territorialmente, serán resueltas por la Sala Constitucional dentro del procedimiento que se establecerá en la ley orgánica respectiva. En todo caso, esta atribución tiene por objeto que la Sala Constitucional como garante y máximo defensor de los principios consagrados en el Texto Fundamental ajuste la actuación de los órganos que ejercen el Poder Público, al cauce constitucional.

De lo anterior resulta que esta competencia de la Sala Constitucional, como jurisdicción constitucional, tiene por objeto resolver los conflictos constitucionales que se planteen entre los órganos que ejercen el Poder Público, tanto en su distribución vertical (República, estados y municipios), como en su división horizontal en el nivel nacional (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Ciudadano, Poder Electoral) y en el nivel estatal y municipal (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo).

Es decir, se trata de la resolución de controversias sobre atribuciones *constitucionales* entre los órganos que ejercen del Poder Público; que son distintas de las controversias administrativas que se puedan suscitar entre la República, los estados, municipios u otro ente público, las que compete ser resueltas por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 266.4), como jurisdicción contencioso-administrativa.

Esto exige distinguir, por supuesto, las controversias constitucionales de las controversias administrativas, tal y como lo ha precisado el Tribunal Supremo de Justicia al señalar que para identificar la controversia constitucional es necesario

[q]ue los sujetos entre los cuales se presente la misma, sean aquellos que tienen asignada, en forma expresa, atribuciones para tales actuaciones o normas en el propio texto constitucional, esto es, instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se contiene en el propio texto constitucional, a diferencia de otras, en las que la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario;

y en sentido contrario:

No estaremos en presencia de la controversia constitucional a que se refiere la norma bajo examen, cuando las partes en la misma no poseen el carácter de órganos del Poder Público, con atribuciones consagradas en el texto Constitucional, lo cual excluye

no sólo a particulares, sino también a funcionarios vicarios o quienes no posean el carácter de órganos, aun cuando por virtud de norma expresa tengan atribuidas funciones públicas o sean autoridad pública.²⁷

En todo caso, la legitimación activa para intentar un recurso a los efectos de dirimir controversias constitucionales corresponde a los órganos del Poder Público que sean parte en la controversia. Como fue precisado en un voto salvado a la sentencia nº 7 de la Sala Constitucional de 1-2-2000:

La legitimación para interponer esta solicitud está restringida a los titulares de los órganos susceptibles de entrar en conflicto; y en ningún caso ha sido concebida esta vía en la jurisdicción constitucional para dirimir controversias intersubjetivas entre particulares, ni entre éstos y los órganos públicos, para los cuales el ordenamiento jurídico ha establecido distintas vías judiciales, dentro de las que se encuentra la acción de amparo.²⁸

Sin embargo, en este caso de las controversias constitucionales entre órganos del Poder Público, si bien la ley orgánica no ha establecido un procedimiento específico, sin duda que se trata de una litis, en la cual hay un órgano estatal demandante y un órgano estatal demandado. En tal sentido, en la Ley Orgánica se ha regulado el procedimiento para la resolución de controversias administrativas, que bien podría ser aplicado por analogía en estos casos. Dicho procedimiento, en efecto, exige que la controversia se inicie mediante demanda escrita que debe interponer la entidad interesada, donde debe exponer en forma clara y detallada el asunto de que se trate, e indicar la otra entidad contra quien obra la acción (artículo 21, párrafo 23º). Admitida la demanda, el Juzgado de Sustanciación debe emplazar a la entidad demandada para que comparezca ante el Tribunal Supremo de Justicia, en un plazo de 20 días hábiles, más el término de la distancia, en caso de que sea procedente, para que consignen el fundamento de sus pretensiones, en relación con la materia litigiosa y las razones de hecho y de derecho en que se funde (artículo 25, párrafo 25). Incluso, en estos casos, la ley orgánica prevé que, vencido el plazo para el cual fue emplazada la entidad demandada y no compareciere, de oficio se le designará un defensor para que lo represente en el proceso, al cual se le notificará, a fin de que comparezca, dentro de los cinco días hábiles siguientes para la aceptación y juramentación. Las funciones del defensor cesan al hacerse parte en el juicio el representante del ente, quien en tal caso debe continuar en el estado en que se encuentre el juicio (artículo 21, párrafo 27).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Voto salvado del magistrado Héctor Peña Torrelles, caso *José Amando Mejía y otros*, en *Revista de Derecho Público*, nº 81, Jurídica Venezolana, Caracas, 2000.

2.7. *El proceso constitucional de la interpretación constitucional*

Debe mencionarse, además, entre las competencias de la Sala Constitucional como jurisdicción constitucional, la atribución que tiene para conocer de recursos abstractos de interpretación de la Constitución, los cuales han sido creados por la propia Sala Constitucional, mediante la interpretación que le ha dado al artículo 335 de la Constitución, que atribuye al Tribunal Supremo el carácter de “máximo y último intérprete de la Constitución”.

En efecto, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, el artículo 42.24 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sólo atribuía competencia a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema para interpretar los “textos legales, en los casos previstos en la Ley”. En esa misma tradición, la Constitución de 1999 estableció como competencia del Tribunal Supremo de Justicia el “conocer de los recursos de interpretación sobre el contenido y alcance de los textos legales”, pero “en los términos contemplados en la ley” (artículo 266.6), atribución que debe ser ejercida “por las diversas Salas conforme a lo previsto en esta Constitución y en la ley” (único aparte, artículo 266). Por ello, el artículo 5, párrafo 1º, de la ley orgánica de 2004 atribuye a todas las salas del Tribunal Supremo, competencia para:

52. Conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, en los casos previstos en la ley, siempre que dicho conocimiento no signifique una sustitución del mecanismo, medio o recurso previsto en la ley para dirimir la situación si la hubiere.

Ahora bien, a pesar de que el ordenamiento jurídico venezolano sólo regulaba y regula el recurso de interpretación respecto de textos legales, la Sala Constitucional ha considerado, sin embargo, que “no requieren los ciudadanos de leyes que contemplan, en particular, el recurso de interpretación constitucional, para interponerlo”,²⁹ procediendo a crear un recurso autónomo de interpretación de las normas constitucionales, no previsto constitucional ni legalmente, basándose para ello en el artículo 26 de la Constitución, que consagra el derecho de acceso a la justicia, del cual dedujo que, si bien dicha acción no estaba prevista en el ordenamiento jurídico, tampoco estaba prohibida, y agregó que, por lo tanto:

No es necesario que existan normas que contemplen expresamente la posibilidad de incoar una acción con la pretensión que por medio de ella se ventila, bastando para ello que exista una situación semejante a las prevenidas en la ley, para la obtención de sentencias declarativas de mera certeza, de condena, o constitutivas. Este es el resultado de la expansión natural de la juridicidad.³⁰

²⁹ Este criterio fue luego ratificado en sentencias de fecha 9-11-2000 (nº 1347), 21-11-2000 (nº 1387) y 5-4-2001 (nº 457), entre otras.

³⁰ Sentencia nº 1077 de la Sala Constitucional de 22-9-2000 (caso *Servio Tulio León Briceño*), en *Revista de Derecho Público*, nº 83, Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 247 y ss.

La acción de interpretación de la Constitución, como lo precisó la Sala Constitucional, es una acción de igual naturaleza que la de interpretación de la ley,³¹ es decir, tiene por objeto obtener una sentencia declarativa de mera certeza sobre el alcance y contenido de las normas constitucionales, que no anula el acto en cuestión, pero que busca un efecto semejante, ya que en estos casos coincide el interés particular con el interés constitucional, y añadió:

La finalidad de tal acción de interpretación constitucional sería una declaración de certeza sobre los alcances y el contenido de una norma constitucional, y formaría un sector de la participación ciudadana, que podría hacerse incluso como paso previo a la acción de inconstitucionalidad, ya que la interpretación constitucional podría despejar dudas y ambigüedades sobre la supuesta colisión. Se trata de una tutela preventiva.³²

En cuanto a la legitimidad necesaria para interponer la demanda, la Sala Constitucional ha señalado que el recurrente debe tener un interés particular en el sentido de que:

Como persona pública o privada debe invocar un interés jurídico actual, legítimo, fundado en una situación jurídica concreta y específica en que se encuentra, y que requiere necesariamente de la interpretación de normas constitucionales aplicables a la situación, a fin de que cese la incertidumbre que impide el desarrollo y efectos de dicha situación jurídica.

La Sala precisó además que se “está ante una acción con legitimación restringida, aunque los efectos del fallo sean generales”, por lo cual señaló que “puede declarar inadmisibles un recurso de interpretación que no persiga los fines antes mencionados, o que se refiere al supuesto de colisión de leyes con la Constitución, ya que ello origina otra clase de recurso”.

En la antes mencionada sentencia n° 1077 de 22-9-2001, la Sala Constitucional reiteró su criterio sobre la legitimación activa para intentar el recurso de interpretación, señalando que el recurrente debe tener un “interés jurídico personal y directo”, de manera que en la demanda se exprese con precisión, como condición de admisibilidad, “en qué consiste la oscuridad, ambigüedad o contradicción entre las normas del texto constitucional, o en una de ellas en particular; o sobre la naturaleza y alcance de los principios aplicables; o sobre las situaciones contradictorias o ambiguas surgidas entre la Constitución y las normas del régimen transitorio o del régimen constituyente”.³³

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*. Adicionalmente, en otra sentencia, n° 1029 de 13-06-2001, la Sala Constitucional atemperó el rigorismo de declarar inadmisibles el recurso si no precisaba el contenido de la acción, ya que señaló que “La solicitud deberá expresar: 1. Los datos concernientes a la identificación del accionante y de su representante judicial; 2. Dirección, teléfono y demás elementos de ubicación de los órganos involucrados; 3. Descripción narrativa del acto material y demás circunstancias que motivan la acción”.

En todo caso, estimamos que, en el supuesto de la acción de interpretación constitucional, también se está en presencia de un proceso constitucional, que requiere de un accionante, debiendo abrirse el proceso a un contradictorio; pues así como puede haber personas con interés jurídico en determinada interpretación de la Constitución, igualmente puede haber otras personas con interés jurídico en otra interpretación. En tal sentido, la Sala debe emplazar y citar a los interesados para garantizarles que puedan hacerse parte en el proceso y alegar a favor de una u otra interpretación del texto constitucional.

Debe indicarse, además, que en sentencia n° 1347, de fecha 9-11-2000, la Sala Constitucional delimitó el carácter vinculante de las interpretaciones establecidas con motivo de decidir los recursos de interpretación, al señalar:

Las interpretaciones de esta Sala Constitucional, en general, o las dictadas en vía de recurso interpretativo, se entenderán vinculantes respecto al núcleo del caso estudiado, todo ello en un sentido de límite mínimo, y no de frontera intraspasable por una jurisprudencia de valores oriunda de la propia Sala, de las demás Salas o del universo de los tribunales de instancia.

2.8. El proceso constitucional de la revisión de sentencias en materia constitucional

Tradicionalmente, el control concentrado de la constitucionalidad se ha construido en torno al objeto de control, habiéndose referido en general a las leyes, a los actos con rango legal o con valor de ley y a los actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

Sin embargo, en los sistemas mixtos o integrales de control de la constitucionalidad, al combinarse el control difuso con el control concentrado, se han previsto mecanismos extraordinarios para la revisión de sentencias dictadas por los tribunales de instancia en materia constitucional, atribuyéndose el conocimiento de tales recursos de revisión a la jurisdicción constitucional, como órgano de control concentrado de control de constitucionalidad.

En tal sentido, el artículo 336 de la Constitución atribuye a la Sala Constitucional competencia para:

10. Revisar las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República, en los términos establecidos por la ley orgánica respectiva.

Esta competencia ha sido recogida en el artículo 5, párrafo 1° 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo, como competencia excepcional para que la Sala Constitucional pueda revisar, a su juicio y discreción, mediante un recurso extraordinario³⁴

³⁴ Véase en general, José V. Haro G.: "El mecanismo extraordinario de revisión de sentencias definitivamente firmes de amparo y control difuso de la constitucionalidad previsto en el artículo 336, numeral 10 de la Constitución", en *Revista de Derecho Constitucional*, n° 3 (julio-diciembre), Sherwood,

que se puede ejercer contra sentencias de *última instancia* dictadas por los tribunales de la República, incluidas las otras salas del Tribunal Supremo, en materia de amparo constitucional o dictadas en ejercicio del método difuso de control de la constitucionalidad de las leyes.

Esta potestad revisora de la Sala, como lo propusimos a la Asamblea Nacional Constituyente,³⁵ es de ejercicio discrecional a los efectos evitar que se pueda abrir un recurso, de obligatoria admisión y decisión por la Sala, contra todas las sentencias referidas, lo cual sería imposible de manejar por la cantidad de casos. De allí la discrecionalidad que tiene la Sala Constitucional para escoger los casos en los cuales juzga conveniente conocer del recurso de revisión. En definitiva, como lo ha señalado la Sala Constitucional en su sentencia n° 727 de 8 de abril de 2003, la norma constitucional

[n]o dispone, de manera alguna, la creación de una tercera instancia en los procesos cuyas decisiones son sometidas a revisión. El precepto constitucional que se refirió lo que incorpora es una potestad estrictamente excepcional y facultativa para la Sala Constitucional que, como tal, debe ejercerse con la máxima prudencia en cuanto a la admisión y procedencia de recursos de revisión de sentencias definitivamente firmes.³⁶

En la propuesta que formulamos ante la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de octubre de 1999 sobre el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, consideramos que en la Constitución

[t]ambién debería atribuirse a la Sala Constitucional una competencia para conocer de un recurso extraordinario de revisión que pueda intentarse contra las sentencias de *última instancia* en las cuales se resuelvan cuestiones constitucionales relativas a las leyes, de conocimiento discrecional por la Sala. En esta forma, en materia de cuestiones de constitucionalidad, la Sala Constitucional de la Suprema Corte, a su juicio, podría tener la última palabra en estas materias y en los casos en los que estime necesario estatuir con fuerza de precedente y uniformizar la jurisprudencia.³⁷

Ahora bien, ante la ausencia de legislación reguladora de la jurisdicción constitucional, ha sido la Sala Constitucional la que ha construido sucesivamente, mediante su labor interpretativa, los contornos del recurso extraordinario de revisión y el alcance de su potestad revisora. Ya a finales de 2000, como consecuencia de las sentencias n°s 1, 2, 44 y 714 de ese mismo año, la Sala resumía el conjunto de reglas o condiciones que debía presentar una sentencia para que procediera dicho recurso, así:

Caracas, 2000, pp. 231-266; Adán Febres Cordero: "La revisión constitucional", en *Nuevos estudios de derecho procesal. Libro homenaje a José Andrés Fuenmayor*, vol. I, Tribunal Supremo de Justicia, colección Libros Homenaje, n° 8, Caracas, 2002 pp. 489-508.

³⁵ En cierta forma, el recurso es similar al denominado *writ of certiorari* del sistema norteamericano. Véase Brewer-Carías: *Judicial Review in Comparative Law*, o. cit., p. 141; véanse los comentarios de Jesús María Casal: *Constitución y justicia constitucional*, Caracas, 2000, p. 92.

³⁶ Caso *Revisión de la sentencia dictada por la Sala Electoral en fecha 21 de noviembre de 2002*, en *Revista de Derecho Público*, n° 93-96, Jurídica Venezolana, Caracas, 2003.

³⁷ Véase Brewer-Carías, *Debate constituyente*, o. cit., p. 105.

1º) La sentencia que se pretenda someter a revisión debe haber cumplido con la doble instancia, bien sea por la vía de la apelación o de la consulta, por lo cual no debe entenderse como una nueva instancia.

2º) La revisión constitucional se admitirá sólo a los fines de preservar la uniformidad de la interpretación de normas y principios constitucionales o cuando exista una deliberada violación de preceptos de ese rango, lo cual será analizado por la Sala Constitucional, siendo siempre facultativo de ésta su procedencia.

3º) Como corolario de lo anterior, a diferencia de la consulta, el recurso de revisión constitucional no procede *ipso iure*, ya que éste depende de la iniciativa de un particular, y no de la del juez que dictó la decisión, a menos que la propia Sala Constitucional de oficio así lo acuerde, tomando en cuenta siempre la finalidad del recurso.³⁸

Posteriormente, mediante sentencia n° 93 de 6 de febrero de 2001 (caso *Olimpia Tours and Travel vs. Corporación de Turismo de Venezuela*), la Sala comenzó a ampliar su propia competencia revisora, agregando como objeto de revisión otras sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Supremo u otros tribunales, distintas de las dictadas en materia de amparo o de control difuso de constitucionalidad, afirmando su potestad para revisar, además de éstas, las siguientes:

3. Las sentencias definitivamente firmes que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás tribunales o juzgados del país apartándose u obviando expresa o tácitamente alguna interpretación de la Constitución contenida en alguna sentencia dictada por esta Sala con anterioridad al fallo impugnado, realizando un errado control de constitucionalidad al aplicar indebidamente la norma constitucional.

4. Las sentencias definitivamente firmes que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás tribunales o juzgados del país que de manera evidente hayan incurrido, según el criterio de la Sala, en un error grotesco en cuanto a la interpretación de la Constitución o que sencillamente hayan obviado por completo la interpretación de la norma constitucional. En estos casos hay también un errado control constitucional.³⁹

La Sala Constitucional, por otra parte, en sentencia n° 727 de 8 de abril de 2003 continuó precisando las sentencias que pueden ser objeto del recurso extraordinario de revisión, indicando que, además de las sentencias de amparo constitucional y las sentencias de control expreso de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas fundamentadas en un errado control de constitucionalidad, pueden ser objeto del recurso de revisión:

- (iii) Las sentencias que de manera evidente hayan incurrido, según el criterio de la Sala, en un error grotesco en cuanto a la interpretación de la Constitución o que sencillamente hayan obviado por completo la interpretación de la norma constitucional
- y (iv) Las sentencias que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por

³⁸ Véase sentencia de 2-11-2000 (caso *Roderick A. Muñoz P. vs. Juzgado de los Municipios Carache, Candelaria y José Felipe Márquez Cañizales de la Circunscripción Judicial del Estado Trujillo*), en *Revista de Derecho Público*, n° 84 (octubre-diciembre), Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 367.

³⁹ Véase en *Revista de Derecho Público*, n° 85-88, Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 414-415.

los demás juzgados del país apartándose u obviando, expresa o tácitamente, alguna interpretación de la Constitución que contenga alguna sentencia de esta Sala con anterioridad al fallo que sea impugnado.⁴⁰

De esta forma, la Sala Constitucional amplió el ámbito de su potestad constitucional revisora de sentencias dictadas en juicios de amparo o con motivo de control difuso de la constitucionalidad, abarcando otras sentencias, incluso las dictadas por las otras Salas del Tribunal Supremo, lo que constituye una limitación no autorizada en la Constitución al debido proceso y al derecho a la cosa juzgada, con importantes repercusiones en el ámbito de la seguridad jurídica y del Estado de derecho. La Sala Constitucional, en efecto, luego de analizar la garantía del debido proceso en relación con la revisión extraordinaria de sentencias definitivamente firmes, en sentencia n° 93 de 6 de febrero de 2001 (caso *Olimpia Tours and Travel vs. Corporación de Turismo de Venezuela*), extendió su potestad revisora en relación con sentencias que —por supuesto, a juicio de la propia Sala— “se aparten del criterio interpretativo de la norma constitucional que haya previamente establecido la Sala”. Para ello simplemente se preguntó: “¿puede esta Sala, de conformidad con lo establecido en la Constitución, revisar las sentencias definitivamente firmes diferentes a las establecidas en el numeral 10 del artículo 336 de la Constitución que contraríen el criterio interpretativo que esta Sala posee de la Constitución?”. La respuesta la formuló la Sala interpretando el artículo 335 de la Constitución, en particular en cuanto establece el carácter vinculante de las interpretaciones que establezca la Sala sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales; del cual dedujo que “las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales y juzgados de la República están obligados a decidir con base en el criterio interpretativo que esta Sala tenga de las normas constitucionales”; concluyendo con la afirmación de que la Sala posee entonces potestad para revisar tanto las sentencias definitivamente firmes expresamente establecidas en el numeral 10 del artículo 336 “así como las sentencias definitivamente firmes que se aparten del criterio interpretativo de la norma constitucional que haya previamente establecido esta Sala”, lo que en el fondo no es más que una concepción errada del juzgador al realizar el control de la constitucionalidad, y así se declara.⁴¹

Esta doctrina,⁴² por lo demás, particularmente en relación con la revisión de sentencias de las otras salas del Tribunal Supremo de Justicia, fue recogida por la

⁴⁰ Caso *Revisión de la sentencia dictada por la Sala Electoral en fecha 21 de noviembre de 2002*, en *Revista de Derecho Público*, n° 93-96, Jurídica Venezolana, Caracas, 2003.

⁴¹ *Ibíd.*, pp. 412-414.

⁴² En sentencia de la Sala Constitucional n° 899 de 31-5-2002, la Sala se había arrogado la competencia para de oficio dejar sin efecto dediciones judiciales que considerase quebrantaban preceptos constitucionales. Véase en *Revista de Derecho Público*, n° 85-88, Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 393-394.

Ley Orgánica del Tribunal Supremo al disponer, en el artículo 5º, párrafo 4º, la potestad de la Sala para:

Revisar las sentencias dictadas por una de las Salas, cuando se denuncie fundadamente la violación de principios jurídicos fundamentales contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Tratados, Pactos o Convenios Internacionales suscritos y ratificados válidamente por la República, o que haya sido dictada como consecuencia de un error inexcusable, dolo, cohecho o prevaricación; asimismo podrá avocarse al conocimiento de una causa determinada, cuando se presuma fundadamente la violación de principios jurídicos fundamentales contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Tratados, Pactos o Convenios Internacionales suscritos y ratificados válidamente por la República, aun cuando por razón de la materia y en virtud de la ley, la competencia le esté atribuida a otra Sala.

Ahora bien, de esta doctrina jurisprudencial de la Sala Constitucional para ejercer el control de constitucionalidad respecto de cualquier sentencia, debe destacarse la autoatribución que la Sala Constitucional se ha hecho de poderes de control de oficio, rompiendo entonces el principio dispositivo, como lo decidió en la sentencia n° 331, de 13 de marzo de 2001 (caso *Henrique Capriles R. vs. Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles*).⁴³

Incluso, la Sala ha establecido que el incidente de control de la constitucionalidad de oficio lo puede ejercer la Sala mediante la institución del avocamiento, que la propia Sala creó antes de la entrada en vigencia de la ley orgánica de 2004, al negarle el monopolio que tenía en esa materia la Sala Político-Administrativa.⁴⁴

Esta doctrina del avocamiento ha sido recogida por la ley orgánica de 2004, al establecer la atribución de cualesquiera de las salas del Tribunal Supremo de Justicia, en las materias de su respectiva competencia, para recabar de cualquier tribunal de instancia, *de oficio o a instancia de parte*, con conocimiento sumario de la situación, cualquier expediente o causa en el estado en que se encuentre, para resolver si se avoca y directamente asume el conocimiento del asunto o, en su defecto, lo asigna a otro tribunal (artículo 18, párrafo 11º). Dadas las repercusiones de esta atribución generalizada, la propia ley orgánica dispuso que “esta atribución deberá ser ejercida con suma prudencia y sólo en caso grave, o de escandalosas violaciones al ordenamiento jurídico que perjudique ostensiblemente la imagen del Poder Judicial, la paz pública, la decencia o la institucionalidad democrática venezolana, y se hayan desatendido o mal tramitado los recursos ordinarios o extraordinarios que los interesados hubieren ejercido” (artículo 18, párrafo 12º).

⁴³ Véase en *Revista de Derecho Público*, n° 85-88, Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, p. 391.

⁴⁴ Véase sentencia n° 456 de 15 de marzo de 2002 (caso *Arelys J. Rodríguez vs. Registrador Subalterno de Registro Público, Municipio Pedro Zaraza, Estado Carabobo*), en la cual la Sala se declaró competente para conocer de solicitudes de avocamiento en jurisdicción constitucional, respecto de juicios de amparo, en *Revista de Derecho Público*, n° 89-92, Jurídica Venezolana, Caracas, 2002.

Al admitir la solicitud de avocamiento, la Sala debe oficiar al tribunal de instancia, requiriendo el expediente respectivo, y puede ordenar la suspensión inmediata del curso de la causa y la prohibición de realizar cualquier clase de actuación. Serán nulos los actos y las diligencias que se dicten en desacuerdo por el mandamiento de prohibición (artículo 18, párrafo 13º). La sentencia sobre el avocamiento la debe dictar la Sala competente, la cual puede decretar la nulidad y subsiguiente reposición del juicio al estado que tiene pertinencia, o decretar la nulidad de alguno o algunos de los actos de los procesos, u ordenar la remisión del expediente para la continuación del proceso o de los procesos en otro tribunal competente por la materia, así como adoptar cualquier medida legal que estime idónea para restablecer el orden jurídico infringido (artículo 18, párrafo 14º).

2.9. *El proceso constitucional sobre colisión (vigencia y derogación) de leyes*

Conforme a una tradicional competencia que tenía la antigua Corte Suprema de Justicia (artículo 215.5 de la Constitución de 1961), el artículo 336 de la Constitución de 1999 le atribuye al Tribunal Supremo competencia para:

8. Resolver las colisiones que existan entre diversas disposiciones legales y declarar cuál de éstas debe prevalecer.

Este mecanismo de control, antes que un control abstracto de constitucionalidad, es un control respecto de la vigencia de las leyes en casos de derogación tácita en aplicación del artículo 218 de la Constitución que dispone que “las leyes se derogan por otras leyes”. Sin embargo, como lo ha señalado la Sala Constitucional, “no se puede pretender que a través de este mecanismo se resuelvan cuestiones de inconstitucionalidad”.⁴⁵

En efecto, en los casos en los cuales se dicte una ley que contraríe las disposiciones de otra ley, sin que contenga una derogación expresa, si la derogación tácita no es evidente pueden plantearse situaciones en las cuales las dos leyes pueden considerarse aplicables. En estos supuestos, el Tribunal Supremo, a instancia de parte mediante el recurso de colisión, debe resolver la que pueda existir entre dos disposiciones legales que regulan el mismo supuesto en forma diferente, y que por lo mismo se encuentran en conflicto,⁴⁶ y declarar cuál de ellas debe prevalecer, lo que implica considerar como derogada la que no prevalece.

Sobre este recurso, la Sala Constitucional ha ratificado la doctrina jurisprudencial que había sentado la Sala Plena de la antigua Corte Suprema de Justicia en sentencia de 31 de octubre de 1995 (caso *Alí José Venturini B.*), la cual transcribió en

⁴⁵ Véase sentencia n° 265 de 25-04-2000 en *Revista de Derecho Público*, n° 82 (abril-junio), Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 146.

⁴⁶ Véase sentencia n° 356 de 11-05-2000 en *Revista de Derecho Público*, n° 82 (abril-junio), Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 147.

sentencia n° 265 de 25 de abril de 2000, en la que se dispuso lo siguiente sobre el procedimiento respectivo:

1. La Corte conoce del mismo a instancia de parte interesada, tal como lo prevé el artículo 82 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. [...].
2. Se trata de un verdadero y propio recurso, en el sentido de que se solicita a la Corte se dirima un conflicto planteado por la preexistencia de normas que aparentemente coliden.⁴⁷

En cuanto al procedimiento, estimamos que la Sala, en estos casos de colisión, debe igualmente abrir un contradictorio, aplicando analógicamente el procedimiento en casos de acción popular, citando a los interesados para que se hagan parte en el proceso.

3. Los procedimientos de control de la constitucionalidad de ciertos actos estatales

Además de los procesos constitucionales de control de constitucionalidad antes identificados —en los cuales en general debe abrirse un contradictorio, dada la demanda o solicitud fundamentada que los motiva—, ante la jurisdicción constitucional en Venezuela se desarrollan dos procedimientos constitucionales de control de constitucionalidad en los cuales, al contrario, puede decirse que no se abre un contradictorio ni se entraba una litis, dado que se trata de procedimientos obligatorios y automáticos establecidos para el control de constitucionalidad de determinados actos estatales, en particular, de ciertas leyes orgánicas y de los decretos de estados de excepción.

3.1. El procedimiento de control de constitucionalidad obligatorio de ciertas leyes orgánicas

Conforme al artículo 203 de la Constitución, la Sala Constitucional debe pronunciarse sobre la constitucionalidad del carácter orgánico de las *leyes orgánicas que así hayan sido calificadas por la Asamblea Nacional, antes de su promulgación*. No se trata, por tanto, de un procedimiento de control de constitucionalidad establecido respecto de cualquier ley orgánica, sino de sólo aquellas así calificadas por la Asamblea Nacional, ya que hay otras leyes orgánicas así calificadas directamente en el texto constitucional, respecto de las cuales no se requiere el control obligatorio de constitucionalidad por la Sala Constitucional.

Puede decirse, entonces, que en este caso no existe un verdadero proceso, pues no hay ni demanda ni fundamentación requerida alguna que cuestione la calificación

⁴⁷ Véase sentencia n° 265 de 25-04-2000 en *Revista de Derecho Público*, n° 82 (abril-junio), Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 146

de la ley como orgánica. No habiendo una legitimación activa atribuida a un órgano o persona específica para requerir este control, éste debe realizarse de manera automática, para lo cual la Asamblea Nacional está obligada a remitir la ley sancionada a la Sala Constitucional. Adicionalmente debe señalarse que la Sala Constitucional ha admitido que, en los casos de delegación legislativa al presidente de la República mediante leyes habilitantes, cuando éste al dictar un decreto-ley lo califique como de carácter orgánico, debe también remitirlo a la Sala Constitucional para que ésta verifique la constitucionalidad del calificativo de orgánico.⁴⁸

En todo caso, la Sala Constitucional debe decidir la cuestión en el término de diez días contados a partir de la fecha de recibo de la comunicación, y si declara que la ley no es orgánica, entonces ésta pierde ese carácter.

3.2. El procedimiento de control de constitucionalidad obligatorio de los decretos de estado de excepción

De acuerdo con el artículo 339 de la Constitución, el decreto que declare el estado de excepción debe en todo caso ser remitido por el presidente de la República a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, para que ésta se pronuncie sobre su inconstitucionalidad. Por ello, el artículo 336 le atribuye a la Sala competencia expresa para:

6. Revisar, en todo caso, *aun de oficio*, la constitucionalidad de los decretos que declaren estados de excepción dictados por el Presidente o Presidenta de la República.

Sobre este supuesto de control de constitucionalidad (que recoge la Ley Orgánica en su artículo 5º, párrafo 1º.11), la “Exposición de motivos” de la Constitución indicó:

En lo que se refiere a la protección de los derechos humanos, la Sala Constitucional tendrá importantes funciones. En primer lugar, con el objeto de reforzar la protección de los derechos humanos reconocidos y garantizados expresa o implícitamente en la Constitución, se acoge un mecanismo consagrado en alguna Constitución de América Latina, en virtud del cual la Sala Constitucional debe, en todos los casos y aun de oficio, controlar la constitucionalidad de los decretos que declaren estado de excepción. Esta será la única competencia que podrá ejercer de oficio la Sala Constitucional y ello por tratarse de la protección de los derechos humanos, razón por la cual se ha previsto expresamente en texto constitucional.

En efecto, esta atribución de control de constitucionalidad obligatorio constituye otra novedad introducida por la Constitución de 1999, conforme al antecedente de Colombia (artículo 241.7). En Venezuela se ha agregado, sin embargo, la posibilidad

⁴⁸ Véase sentencia n° 1716 de 19-9-2001, Decreto-Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares (decreto n° 1437 de 30-8-2001), en *Revista de Derecho Público*, n° 85-89, Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 418 y ss.

de ejercicio de esta atribución por la Sala, *de oficio*. Se trata, en efecto, del único supuesto constitucional en el cual la Sala puede actuar de *ex officio*, una vez que el decreto se haya publicado en la *Gaceta Oficial*.

En ejercicio de este control, la Sala Constitucional puede pronunciarse no sólo sobre la constitucionalidad de los decretos que declaren el estado de excepción, sino sobre la constitucionalidad de su contenido conforme a lo dispuesto en los artículos 337 y siguientes de la Constitución. En particular, la Sala debe verificar, al decretarse el estado de excepción y restringirse alguna garantía constitucional, si el decreto contiene, por ejemplo, efectivamente, la necesaria *regulación* sobre el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe (artículo 339).

Conclusión

De lo anteriormente expuesto resulta, por tanto, que el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y otros actos estatales se desarrolla en Venezuela, ante la Sala Constitucional, a través de diversos procesos y procedimientos constitucionales de control. En los primeros, es decir, en los procesos constitucionales puede decirse que siempre debe trabarse una litis entre partes, iniciándose siempre mediante una demanda o solicitud de inconstitucionalidad que debe estar fundamentada en derecho; en los procedimientos constitucionales, en cambio, el control judicial es automático.

Septiembre 2004