

# **LAS COMPETENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL**

*Rafael Badell Madrid*

## **SUMARIO**

### **I. INTRODUCCIÓN. II. LA SALA CONSTITUCIONAL. III. COMPETENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL:**

*1. Competencias en el ámbito del control previo o preventivo de la Constitucionalidad. 2. Competencias en el ámbito del control a posteriori de la constitucionalidad. 3. Competencia para dirimir los conflictos de naturaleza constitucional entre órganos del Poder Público (artículo 336, ordinal 9 CN). 4. Competencia para controlar la constitucionalidad de los decretos que declaren Estados de Excepción (artículo 336, ordinal 6 CN). 5. Competencia para declarar la inconstitucionalidad de las omisiones de los órganos legislativos (artículo 336, ordinal, 7 CN). 6. Competencia para resolver los conflictos de leyes (artículo 336, ordinal 8 CN). 7. Competencia de la Sala Constitucional en materia de amparo. 8. La competencia revisora (artículo 336, ordinal 10 CN). 9. Competencia para conocer del recurso de interpretación constitucional. 10. Competencia para la protección de intereses difusos y colectivos.*

## **I. INTRODUCCIÓN**

El tema de las competencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia debe analizarse teniendo en cuenta, en primer término, la Sala Constitucional como órgano y, en segundo lugar sus atribuciones a la luz de la disposiciones de la Constitución de 1999 que ahora prevé un sistema de control de la constitucionalidad, mucho más amplio que los precedentemente consagrados en nuestro derecho, que se manifiesta no sólo en la facultad de decretar la nulidad de las leyes que resulten inconstitucionales, sino en la potestad de manifestarse en torno a la constitu-

cionalidad de los tratados internacionales antes de que sean ratificados; de las leyes que hubieren sido vetadas por el Presidente de la República; del carácter orgánico de las leyes calificadas como tal por la Asamblea Nacional; la omisión del Poder Legislativo y revisar las sentencias firmes –siempre que se cumplan ciertos requerimientos– dictadas por las otras Salas del Tribunal Supremo y demás tribunales que integran el Poder Judicial.

## II. LA SALA CONSTITUCIONAL

La creación de la Sala Constitucional como órgano encargado de ejercer la jurisdicción constitucional y por ende el control de la constitucionalidad de las leyes, tiene su antecedente más remoto en la llamada Alta Corte Federal, órgano creado por un Acuerdo del Congreso Plenipotenciario convocado por el General Antonio Guzmán Blanco que fue posteriormente regulado a nivel constitucional en la Constitución de 1881 y que tenía como tarea «*funcionar como cuerpo regulador en la Federación con atribuciones meramente políticas*». Dicho órgano actuaba de manera autónoma y rector del orden constitucional al mismo nivel de la antigua Corte Casación, creada en el mismo decreto, con el fin de regular todas las materias contenciosas que las leyes le atribuyesen. No obstante, esta dualidad en el Poder Judicial fue posteriormente abandonada en la Constitución de 1904 y en las que sucesivamente se dictaron, concentrándose en un solo órgano, la antigua Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, quien hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, tenía la facultad de ejercer la jurisdicción constitucional.

Ahora bien, aun cuando la Sala Constitucional, a diferencia de la referida Alta Corte Federal, no constituye en sentido estricto un órgano paralelo al Tribunal Supremo de Justicia desde que está inserto dentro de su estructura organizativa, es lo cierto que la Constitución en su artículo 335 y su exposición de motivos parecieran conferirle la condición de “Tribunal Constitucional” al erigirla como la garante de la supremacía constitucional e interprete máxima y última del Texto Fundamental al punto que sus criterios sobre el alcance de las normas y principios constitucionales serán vinculantes para todos los Tribunales de la República incluyendo las demás Salas del Máximo Tribunal.

En ese sentido es categórica la exposición de motivos de la Constitución al señalar:

*«Ante la Asamblea Nacional Constituyente se presentaron algunas propuestas con el objeto de crear una Corte o Tribunal Federal Constitucional, en lugar de una Sala Constitucional en el Tribunal Supremo de Justicia. No obstante, prevaleció por consenso esta última tesis. Sin embargo, la Constitución en el Capítulo referido a la “Garantía de esta Constitución”, **dota a la Sala Constitucional del carácter y de las competencias que tiene en derecho comparado cualquier Corte o Tribunal Constitucional.** Por ello se indica que el Tribunal Supremo de Justicia garantizará la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales; será el máximo y último interprete de la Constitución y velará por su uniforme interpretación y aplicación, **cualidad y potestades que únicamente posee en Sala Constitucional** dado que ésta ejerce con exclusividad el control concentrado de la constitucionalidad. En efecto, las facultades interpretativas que en tal sentido se otorgan al Tribunal Supremo de Justicia, en consonancia con las características básicas de la justicia constitucional en derecho comparado, sólo pueden ser ejercidas por órgano de la Sala Constitucional, pues a ella le corresponde exclusivamente el ejercicio de la jurisdicción constitucional. Además, con fundamento en el principio de división de poderes, tales facultades no pueden ejercerse de oficio o mediante acuerdos, sino con motivo de un acción popular de inconstitucionalidad, acción de amparo, recurso de interpretación de leyes u otro caso concreto de carácter jurisdiccional cuya competencia esté atribuida a la Sala Constitucional.*

*En esta materia se consagra una herramienta indispensable para que la Sala Constitucional pueda garantizar la supremacía y efectividad de las normas constitucionales. Así, se indica que las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o*

***alcance de las normas y principios constitucionales serán vinculantes para las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia y tribunales de la República, todo ello con el objeto de garantizar la uniforme interpretación y aplicación de tales normas y principios»***

La regulación de las competencias de la Sala Constitucional se hace en un título distinto al que rige el Poder Judicial, al ubicarse en el Título VIII, Capítulo I, intitulado “De la Garantía de esta Constitución”. Esta previsión, según se expresa en la exposición de motivos se hizo *«siguiendo una tendencia presente en España, Francia, Italia, Portugal, Rumania y algunos países latinoamericanos, cuyas constituciones regulan la justicia constitucional en un título o capítulo distinto del que se refiere al Poder Judicial»* y, en ese sentido, *«la Constitución incluye en el Título VIII un capítulo denominado “De la garantía de esta Constitución”, que contiene las disposiciones fundamentales sobre la justicia constitucional y consagra las principales competencias que corresponden a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Dicho Capítulo da eficacia a los postulados contenidos en el artículo 7º del Título I, que consagra los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, base sobre la cual descansa la justicia constitucional en el mundo»*.

Ello ha llevado a que la doctrina considere que la Sala Constitucional es una verdadera Corte Constitucional. Así lo ha expresado la Dra. SANSÓ al señalar que esa condición se deriva de las siguientes características:

«1) Tiene la competencia exclusiva en el control concentrado o abstracto de las demás leyes y actos normativos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución; 2) Sus interpretaciones sobre el alcance y contenidos constitucionales son vinculantes para todo el orden jurisdiccional, incluso, para las restantes Salas del Tribunal Supremo de Justicia; 3) Sus facultades no están contenidas en las competencias del Tribunal Supremo de Justicia enumeradas en el artículo 266, sino que dicha norma alude a una jurisdicción constitucional, diferente, a la cual se remite. En consecuencia, la Constitución no sólo crea una jurisdicción nueva, la constitucional, sino que coloca

en la cúspide de la misma, no al Tribunal Supremo de Justicia, sino a la Sala Constitucional»<sup>1</sup>.

En todo caso, no queda duda que a la Sala Constitucional corresponde en forma exclusiva, como titular única de la jurisdicción constitucional, ejercer el control concentrado de la constitucionalidad manifestado en la potestad judicial de anular las leyes y demás actos con rango de ley o dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución que resulten contrarios a ésta. Así lo establece además la exposición de motivos de la Constitución cuando expresa que en virtud de la exclusividad conferida en materia de control concentrado de la constitucionalidad, *«se trasladaron a la Sala Constitucional las competencias que en esta materia tenía la extinta Corte Suprema de Justicia en Pleno, con el objeto de especializar el órgano que ejerce la jurisdicción constitucional y descongestionar de atribuciones a la nueva sala Plena, para que sólo ejerza las competencias que le son asignadas en el artículo 266, numerales 2 y 3 del texto constitucional, no teniendo en consecuencia competencia ni atribución alguna en materia constitucional»*.

Pero además de esta facultad, la Constitución en su artículo 336 atribuye a la Sala Constitucional otras competencias en materia de justicia constitucional, a las cuales haremos alusión seguidamente. El fundamento de estas competencias radica, según se indica en la exposición de motivos *«en los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución consagrados en el artículo 7º y en virtud de los cuales, todo acto del Poder Público, sin excepción, debe estar sometido al control constitucional»*.

### III. COMPETENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL

La Constitución de 1999 (art. 334) confiere exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el ejercicio de la jurisdicción constitucional mediante el control concentrado de la constitucionalidad de los actos normativos atribuyéndole competencias para *«declarar*

---

<sup>1</sup> RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *Ad imis fundamentis Análisis de la Constitución Venezolana de 1999*. Editorial Exlibris. Caracas, 2000. Pág. 275.

*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 cuando colidan con aquella».*

Pero, adicionalmente, la Constitución, en su artículo 336, en forma por demás novedosa, faculta a la Sala Constitucional para ejercer este control concentrado en forma previa, respecto de la constitucionalidad de los tratados internacionales antes de que sean ratificados; de las leyes que hubieren sido vetadas por el Presidente de la República y del carácter orgánico de las leyes calificadas como tal por la Asamblea Nacional. También puede la Sala ejercer *a posteriori* el control de la constitucionalidad de los actos con rango de ley que hubieren sido dictados por los órganos del Poder Público.

Finalmente, dentro de esa amplitud, la Constitución confiere a la Sala Constitucional competencias para decretar la inconstitucionalidad de la omisión del Poder Legislativo y revisar las sentencias firmes –siempre que se cumplan ciertos requerimientos– dictadas por las otras Salas del Tribunal Supremo y demás tribunales que integran el Poder Judicial.

## **1. Competencias en el ámbito del control previo o preventivo de la Constitucionalidad**

Dentro de estas competencias se ubican aquellas conferidas por la Constitución para declarar la nulidad de aquellos actos normativos que no han concluido su proceso de perfeccionamiento. Así, la Sala Constitucional es competente para conocer de: **a)** la constitucionalidad de los tratados internacionales antes de que sean ratificados (artículo 336, ordinal 5 CN); **b)** la constitucionalidad de las leyes que hubieren sido vetadas por el Presidente de la República (artículo 214 CN) y **c)** la constitucionalidad del carácter orgánico de las leyes calificadas como tal por la Asamblea Nacional (artículo 203 CN).

### **a) La competencia para conocer de la constitucionalidad de los tratados internacionales (artículo 336, ordinal 5 CN)**

Corresponde a la Sala Constitucional el verificar, a solicitud del Presidente o Presidenta de la República o de la Asamblea Nacional, la

conformidad con la Constitución de los tratados internacionales que fueren suscritos por la República, antes de su ratificación.

Según se desprende de la exposición de motivos de la Constitución, esta competencia, no regulada en el ordenamiento constitucional del 61, tiene por finalidad salvaguardar la responsabilidad internacional de la República que pudiera verse en juego frente al incumplimiento por el Estado de las normas de un tratado ya ratificado por estimar que contradice la Constitución.

En ese sentido, la exposición de motivos de la Constitución justifica este control preventivo en el hecho de que *«luego del proceso de conclusión de un tratado internacional, es decir, de su ratificación y entrada en vigencia por las vías previstas en el derecho constitucional y en el derecho internacional público, la eventual y posterior declaración de inconstitucionalidad del mismo o de alguna de sus disposiciones por parte de la Sala Constitucional no podría, en principio, ser opuesta como una justificación para incumplir dicho tratado sin que se comprometa la responsabilidad internacional de la República»*.

De esta forma, el control preventivo ejercido por la Sala Constitucional no sólo tendrá como fin proteger al Estado de incurrir en responsabilidad internacional por incumplimiento de los convenios internacionales, sino que además, permitirá adecuar al ordenamiento constitucional los tratados internacionales que se suscriban pues si alguna de sus disposiciones resultase inconstitucional éste podrá ser ratificado por el Estado con la debida reserva si éstas fueran posibles y, en caso contrario, permitirá analizar la necesidad y conveniencia de su ratificación luego de la correspondiente enmienda o reforma de la Constitución, para lograr así armonizar armonía el ordenamiento jurídico internacional con el derecho interno venezolano.

**b) La competencia para conocer de la constitucionalidad de las leyes vetadas por el Presidente de la República (artículo 214 CN)**

Corresponde también a la Sala Constitucional determinar la constitucionalidad de aquellas leyes sancionadas y no promulgadas cuya nulidad solicite el Presidente de la República por estimar que coliden con el marco constitucional (i.e. veto presidencial).

Esta competencia, ya prevista en el ordenamiento constitucional de 1961, está referida al llamado veto presidencial que tiene el máximo representante del ejecutivo en cumplimiento de su obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución (artículo 236, ordinal 1 CN). De esta forma, si dentro del lapso que tiene para promulgar la ley, el Presidente de la República considerase que la misma o alguno de sus artículos es inconstitucional, podrá solicitar el pronunciamiento de la Sala Constitucional quien deberá dictar su fallo en el término de quince días contados a partir del recibo de la comunicación del Presidente de la República.

Debe tenerse presente que no será de la competencia de la Sala Constitucional el control preventivo de los proyectos de leyes estatales, aun cuando ésta se establezca en la respectiva constitución estatal, pues ello es materia de la estricta reserva legal. Así lo dejó establecido la Sala Constitucional en decisión de fecha 15 de febrero de 2001. Caso: Gobernador del Estado Trujillo) al desaplicar el artículo 67 de la Constitución del Estado Trujillo que consagraba su competencia para conocer del veto a un proyecto de ley estatal efectuado por el Gobernador de dicho Estado.

En criterio de la Sala, la negativa de aceptar la existencia del control preventivo de la constitucionalidad de proyectos de leyes estatales descansa en dos argumentos, a saber: (i) que cualquier ciudadano puede con posterioridad a la promulgación de la ley, activar la jurisdicción constitucional mediante la acción popular de nulidad por inconstitucionalidad; y (ii) que la Constitución sólo consagra el control preventivo de la constitucionalidad respecto de los proyectos de leyes nacionales, los tratados internacionales y las leyes orgánicas dictadas por la Asamblea Nacional.

En ese sentido, la Sala expresó que cuando el artículo 336, ordinal 11 de la Constitución utiliza la expresión «las demás que establezcan ... y la



Ley», se refiere en un principio a la Ley de la Jurisdicción Constitucional y, en segundo término a las leyes en sentido formal reguladas en el artículo 202 ejusdem.

De esta forma, siendo materia de la reserva legal lo referente a la legislación sobre la organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público dentro de los cuales se ubica el Tribunal Supremo de Justicia, no puede una Ley o Constitución estatal atribuir competencias a la Sala Constitucional mediante la previsión de un medio de protección constitucional y la regulación de su procedimiento, por ser éstas materias de la estricta reserva legal.

**c) La competencia para conocer de la constitucionalidad de las leyes orgánicas calificadas como tal por la Asamblea Nacional (artículo 203 CN)**

Compete igualmente a la Sala Constitucional determinar, antes de su promulgación, la constitucionalidad del carácter orgánico que la Asamblea Nacional haya concedido a una determinada Ley.

Esta competencia, tampoco prevista en el ordenamiento constitucional del 61, ya ha sido ejercida por la Sala Constitucional, al pronunciarse en decisión de fecha 12 de junio de 2000 sobre el carácter orgánico de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y más recientemente, en decisión de fecha 22 de mayo de 2001 sobre el carácter orgánico de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados.

En dichas decisiones, la Sala precisó el concepto constitucional de la Ley Orgánica al establecer que el contenido del artículo 203 de la Constitución permite distinguir cuatro categorías de leyes orgánicas, a saber: 1<sup>a</sup>: las que así determina la Constitución; 2<sup>a</sup>: las que se dicten para organizar los poderes públicos; 3<sup>a</sup>, las que desarrollen derechos constitucionales, y 4<sup>a</sup>: las que sirvan de marco normativo a otras leyes; no siendo necesario su pronunciamiento para aquellas leyes que son orgánicas por denominación constitucional.

En opinión de la Sala, la calificación de una ley como orgánica por la Asamblea Nacional dependerá del objeto de la regulación (criterio material) en el caso de las leyes dictadas para organizar los poderes públicos o

que desarrollen derechos constitucionales (categorías 2ª y 3ª), y del carácter técnico-formal en el caso de la ley orgánica que sirva de marco o cuadro para otras leyes (categoría 4ª). Ese carácter técnico-formal de la ley marco, está vinculado, a juicio de la Sala, con el carácter general de la Ley Orgánica respecto de la especificidad de la Ley o leyes ordinarias subordinadas.

Bajo esta visión del concepto de Ley Orgánica, la Sala Constitucional, en decisión de fecha 12 de junio de 2000, decretó la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones por los motivos siguientes:

*«1.- Se trata de una Ley dictada en ejercicio de la competencia prescrita por el artículo 187, numeral 1, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con el artículo 156, numeral 28 eiusdem;*

*2.- Se trata de una Ley que prescribe la organización o estructuración de órganos del Poder Público Nacional, destinada a establecer el régimen del servicio de telecomunicaciones y la administración del espectro electromagnético;*

*3.- Se trata de una Ley que desarrolla parcialmente derechos constitucionales a la comunicación y de acceso a la información, lo cual la hace válida en este respecto, aunque su carácter orgánico no dependa exclusivamente de las garantías que ofrece para tales derechos;*

*4.- Se trata de una Ley que satisface las exigencias técnico-formales de la prescripción general sobre la materia que regula, mediante principios normativos válidos para las otras leyes que se sancionen conforme al artículo 156, numeral 28 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela».*

De igual forma, en fecha 22 de mayo de 2001, la Sala Constitucional declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados por las siguientes razones:

« a) Se trata de un una Ley dictada en ejercicio de la competencia prevista por los artículos 71, 161, 162, 172, 187.1, 204.8, 206, 211 y Disposición Transitoria Séptima de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela;

b) Se trata de una Ley que regula la organización de los Consejos Legislativos y desarrolla los principios constitucionales atinentes a su estructuración y funciones;

c) Se trata de una Ley que satisface las exigencias técnicas-formales requeridas para la calificación solicitada, según lo dispone el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela;

d) Se trata de una Ley cuya aprobación por la Asamblea Nacional ha cumplido con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de dicha Asamblea antes de iniciarse su discusión, conforme lo dispone el acápite primero del artículo 203 ya citado».

## 2. Competencias en el ámbito del control a posteriori de la constitucionalidad

En ejercicio de este control de la constitucionalidad *a posteriori*, a la Sala le corresponde:

- a) 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 (art. 336, ordinal 1° CN)**

Esta competencia es manifestación del control concentrado de la constitucionalidad que la Constitución (art. 334) reconoce en forma exclusiva a la Sala Constitucional como regente de la jurisdicción constitucional y máxima garante de la supremacía del texto fundamental.

La Constitución delimitó así el ámbito de las competencias que corresponden a la jurisdicción constitucional con fundamento en el rango de los actos que son objeto de control. Así lo ha considerado además la Sala Constitucional al señalar que «*el criterio acogido por el Constituyente para*

*definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende al rango de las actuaciones objeto de control, esto es, que dichas actuaciones tienen una relación directa con la Constitución que es el cuerpo normativo de más alta jerarquía dentro del ordenamiento jurídico en un Estado de Derecho contemporáneo. Así las cosas, la normativa constitucional aludida imposibilita una eventual interpretación que tienda a identificar las competencias de la Sala Constitucional con los vicios de inconstitucionalidad que se imputen a otros actos o con las actuaciones de determinados funcionarios u órganos del Poder Público» (Sentencia de fecha 27 de enero de 2000, caso: Milagros Gómez y otros).*

De esta forma, la Sala será competente para declarar la nulidad, por razones de inconstitucionalidad, de las leyes y demás actos que tengan ese rango (en sentido formal o material). Sin embargo, no lo será para declarar la nulidad, aún por razones de inconstitucionalidad, de los actos de rango sublegal o de los actos administrativos que éstos órganos dicten pues, en éstos casos, la competencia corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa, que no la constitucional, a tenor de lo establecido en el artículo 259 de la Constitución.

Dentro de «los demás actos con rango de ley» a que hace referencia la norma constitucional (art. 336, ordinal 1º), se ubican incluso aquellos emanados del Poder Legislativo que sin ser ley en sentido material, lo son en sentido formal o, aun no siéndolo gozan del mismo rango en virtud de ser dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución Nacional. Tal sería el caso, por ejemplo de la Ley del Presupuesto y los acuerdos dictados por el Poder Legislativo a los que por vía jurisprudencial se les ha reconocido tal carácter. Así lo ha establecido además la propia Sala Constitucional al señalar, en decisión de fecha 16 de mayo de 2000 (Caso: Erasmo Carmona) que los acuerdos del extinto Congreso de la República mediante los cuales se autoriza, aprueba o delega en la Administración Pública la celebración de un contrato de interés nacional constituyen verdaderos actos con rango de ley cuyo control corresponde a la jurisdicción constitucional.

- b) 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 (artículo 336, ordinal 2º CN) y declarar la nulidad total o parcial de los actos con rango de ley (i.e. decretos leyes y actos de gobierno) dictados por el Ejecutivo Nacional que colidan con la Constitución (artículo 336, ordinal 3º CN)**

Atendiendo al criterio conforme al cual las competencias de la Sala Constitucional vienen determinadas por el rango de las actuaciones objeto de control (i.e. actos con rango de ley o que tienen una relación directa e inmediata con la Constitución), se venía sosteniendo que la competencia para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes estatales y ordenanzas municipales corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y no a la Sala Político-Administrativa.

Así lo estableció además la propia Sala Constitucional en decisión de fecha 30 de enero de 2001 (Caso: Ivonne Dávila de Soto y otros al señalar) *«Al respecto observa la Sala que efectivamente según lo dispuesto en el artículo 336. Numeral 2º ejusdem es competencia de esta Sala [...] al tratarse la presente causa de una acción de nulidad interpuesta contra una ordenanza municipal dictada por el Concejo Municipal del Municipio Libertador, en ejercicio de la potestad legislativa que le otorga la Constitución, lo cual demuestra el ejercicio de tal potestad de forma directa e inmediata de aquélla, y visto que ha sido criterio de esta Sala, que el Constituyente de 1999, para delimitar la competencia de la jurisdicción constitucional, atendió a la jerarquía del acto impugnado, esta Sala Constitucional acepta la declinatoria de la competencia realizada por la Sala Político Administrativa de este Máximo Tribunal».*

No obstante, en reciente decisión de fecha 23 de noviembre de 2001, con ponencia del Magistrado Jesús Eduardo Cabrera, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declaró que las Ordenanzas Municipales tienen rango sublegal, toda vez que no pueden considerarse “ley” en los términos establecidos en el artículo 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Afirmó la Sala que en términos constitucionales solo pueden considerarse leyes: 1. los actos sancionados por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador; y 2. los decretos leyes dictados por el Presidente de la República por delegación de la Asamblea Nacional mediante ley habilitante.

En ese sentido, a pesar de que el artículo 336 de la Constitución le confiere la competencia para conocer de la nulidad de las ordenanzas municipales, la Sala Constitucional se declaró incompetente para conocer de dichas acciones por considerar que se trata de actos de rango sublegal cuyo control escapa de la jurisdicción constitucional y corresponde a los tribunales superiores de lo contencioso administrativo cuando sean impugnados por razones de ilegalidad, y en la Sala Político Administrativa cuando sean impugnados por razones de inconstitucionalidad.

**c) Declarar la nulidad total o parcial de los actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público (artículo 336, ordinal 4º CN)**

En criterio de la Sala, expuesto en sentencia de fecha 8 de agosto de 2000 (Caso: Inspector de Tribunales) estos otros órganos estatales a que se refiere la norma *“no pueden ser otros que los órganos del Poder Nacional, cuando se tratare de actos realizados en ejercicio de funciones distintas a la legislativa, en ejecución directa e inmediata de la Constitución y, para la cual, tuvieran atribuciones constitucionales específicas, conforme a la primera parte del Párrafo Unico del artículo 137, eiusdem”*.

**3. Competencia para dirimir los conflictos de naturaleza constitucional entre órganos del Poder Público (artículo 336, ordinal 9 CN)**

Esta nueva competencia, tampoco regulada en el ordenamiento constitucional del 61, se encuentra limitada, como puede observarse, al ámbito “constitucional” distinguiéndose así de aquella atribuida a la Sala Político-Administrativa en el artículo 266 de la Constitución para resolver las controversias de naturaleza “administrativa” que se presenten entre éstos

órganos. Esta atribución tiene por objeto “ajustar la actuación de los órganos que ejercen el Poder Público al cauce constitucional”<sup>2</sup>.

Según se establece en la exposición de motivos de la Constitución la competencia de la Sala en esta materia está determinada por dos elementos esenciales, a saber: “*en primer lugar, que se trata de controversias entre cualesquiera de los órganos que ejercen el Poder Público y, en segundo lugar, que deben tratarse de controversias constitucionales, es decir, de aquellas cuya decisión depende del examen, aplicación e interpretación de normas constitucionales, tales como las que se refieren al ámbito competencial entre los diferentes órganos del Estado, especialmente las que distribuyen el poder en los niveles nacional, estatal o municipal*”.

En ese sentido, la Sala Político-Administrativa, en decisión de fecha 8 de agosto de 2000 (Caso: Inspector de Tribunales vs Presidente de la Comisión Legislativa Nacional) estableció la distinción entre controversia administrativa y constitucional al señalar que ésta última siempre va a estar relacionada con el ejercicio de las atribuciones de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal. De esta forma, el supuesto de identificación de la controversia constitucional será «*que 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 defiere al legislador ordinario*».

#### **4. Competencia para controlar la constitucionalidad de los decretos que declaren Estados de Excepción (artículo 336, ordinal 6 CN)**

La Sala Constitucional será competente para revisar, aun de oficio, la constitucionalidad de los decretos dictados por el Presidente de la República que declaren estados de excepción. Esta competencia es ratificada por el artículo 339 de la Constitución que prevé la remisión a la Sala Constitu-

---

<sup>2</sup> Cfr. Exposición de motivos de la Constitución.

cional del decreto que declare el estado de excepción con el fin de que ésta se pronuncie sobre su constitucionalidad.

En criterio de la exposición de motivos, la previsión constitucional contenida en el artículo 339 tiene por objeto reafirmar la protección de los derechos fundamentales, pues en el proceso formativo de éste tipo de decretos intervienen los tres poderes clásicos, a saber: el ejecutivo en la persona del Presidente en Consejo de Ministros quien dicta el decreto de excepción; el legislativo representado en la Asamblea Nacional a quien debe remitirse el decreto para que se pronuncie sobre la necesidad de su emisión, pudiendo revocarlo si estima que las circunstancias invocadas no ameritan la declaratoria de excepción; y el judicial representado por la Sala Constitucional quien deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto, salvo que éste hubiere sido ya revocado por la Asamblea Nacional.

Así, se señala que la competencia conferida en esta materia a la Sala Constitucional, tiene por objeto *«reforzar la protección de los derechos humanos reconocidos y garantizados expresa o implícitamente en la Constitución»* mediante la adopción *«de 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 el texto constitucional»*.

Con el objeto de regular los estados de excepción en sus distintas manifestaciones (i.e. estado de alarma, emergencia económica, conmoción interior y conmoción exterior) y el ejercicio de los derechos que fueron restringidos, se dictó recientemente la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción publicada en la Gaceta Oficial de la República N° 37.261 de fecha 15 de agosto de 2001, en cuyo título IV, Capítulo II, se regula el procedimiento mediante el cual la Sala Constitucional ejercerá el control de la constitucionalidad del decreto de excepción. Dicho procedimiento, para el cual todos los días y horas serán hábiles es, resumidamente, como sigue <sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Cfr. Artículos 31 al 39 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción.



1. El decreto que declare el estado de excepción deberá ser presentado por el Presidente de la República a la Sala Constitucional, dentro de los ocho (8) días continuos siguientes a aquel en que hubiese sido dictado, para que ésta se pronuncie sobre su constitucionalidad. Dentro de ese mismo término, la Asamblea Nacional, por intermedio de su Presidente, deberá remitir a la Sala Constitucional el acuerdo mediante el cual se aprueba el estado de excepción. Si el Presidente de la República o el Presidente de la Asamblea Nacional no cumplen con su obligación de remitir el decreto a la Sala Constitucional, ésta podrá pronunciarse de oficio sobre su constitucionalidad.

2. Recibido el decreto remitido por el Presidente de la República y el acuerdo sobre su aprobación emitido por la Asamblea Nacional, o vencido el lapso de ocho (8) días continuos previsto para ello, la Sala Constitucional decidirá en un lapso de diez (10) días continuos. Si los Magistrados de la Sala no deciden dentro de dicho lapso, incurrirán en responsabilidad disciplinaria pudiendo ser removidos de sus cargos a tenor de lo previsto en el artículo 256 de la Constitución.

3. Dentro de los primeros cinco (5) días continuos de los diez (10) que tiene la Sala para decidir, los interesados podrán consignar los argumentos y elementos de convicción que estimen pertinentes para demostrar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del decreto según el caso.

4. Dentro de los dos (2) días continuos siguientes al vencimiento del lapso de cinco (5) días previsto para la comparecencia de los interesados, la Sala Constitucional deberá admitir los argumentos y elementos probatorios que considere pertinentes y negar aquellos que no lo sean, decisión ésta que no admitirá recurso alguno.

5. Dentro de los tres (3) días continuos siguientes a aquel en que se hubiere admitido los argumentos y pruebas, la Sala se pronunciará en torno a la constitucionalidad del decreto y declarará su nulidad total o parcial cuando no se ajuste a los principios previstos en la Constitución, en tratados internacionales y a las disposiciones de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción.

6. La decisión que dicte la Sala declarando la nulidad del decreto de excepción tendrá efectos retroactivos, en consecuencia de lo cual, se-

rán igualmente nulos todos los actos que se hubiesen dictado en ejecución del mismo. Ello sin perjuicio del derecho de los particulares de solicitar el restablecimiento de su situación jurídica individual mediante el ejercicio de las acciones de ley.

7. La decisión que declare la nulidad del decreto que declare el estado de excepción deberá ser publicada íntegramente en la Gaceta Oficial de la República.

**5. Competencia para declarar la inconstitucionalidad de las omisiones de los órganos legislativos (artículo 336, ordinal, 7 CN)**

Corresponde a la Sala Constitucional declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo nacional, estatal o municipal, cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta. La incorporación de este mecanismo de control en nuestro orden constitucional sigue las tendencias asumidas en otros países como en Argentina, Brasil, Costa Rica, Hungría y Portugal en los que el control de la omisión legislativa ha tenido un vasto desarrollo<sup>4</sup>.

La inconstitucionalidad por omisión se producirá, según se expresa en la exposición de motivos, *«por la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que impida su eficaz aplicación»*. Así, se expresa que el objeto de esta regulación es evitar que se repitan situaciones similares a la ocurrida con la legislación en materia de amparo constitucional que a pesar de ser regulada en el artículo 49 de la Constitución de 1961 no fue desarrollada legislativamente sino después de casi treinta años.

En ese caso, la competencia de la Sala no se limita a declarar la inconstitucionalidad de la omisión sino que además puede establecer el plazo dentro del cual debe ser dictada la norma y, de ser necesario, establecer los lineamientos para hacer la corrección. No obstante, estimamos que el establecimiento de los parámetros de la corrección por parte de la Sala se

---

<sup>4</sup> Cfr. Exposición de Motivos.

traduce en la atribución de facultades legislativas al Tribunal Supremo que deberán ser interpretadas en forma restrictiva, es decir, sólo respecto de lo que no fue objeto de regulación pero en ningún caso sobre lo que ya fue regulado, situación en la que debe limitarse a declarar la inconstitucionalidad cuando ella le sea planteada.

La acción por inconstitucionalidad de la omisión legislativa en Venezuela no ha sido desarrollada aun por la doctrina y la jurisprudencia. Sólo la Sala Político-Administrativa en sentencia de fecha 8 de agosto de 2000, con ponencia del magistrado José Rafael Tinoco (Caso: Inspector General de Tribunales contra Presidente de la Comisión Legislativa Nacional), analizó someramente este figura al señalar:

*«[...] 4) Igualmente, es el caso, relativo al incumplimiento (silencio legislativo) o cumplimiento defectuoso (funcionamiento anormal) de normas omitidas indispensables, que corresponde dictar a órganos públicos dotados de atribuciones para el ejercicio de la función legislativa propia del poder legislativo nacional, estatal o municipal, para garantizar el cumplimiento de la Constitución (art. 336, ord 7).*

*Consagrada constitucionalmente la atribución de la Sala Constitucional para declarar la inconstitucionalidad del silencio legislativo y el funcionamiento anormal legislativo, ya municipal, estatal o nacional, se manifiesta la característica común de referirse a órganos públicos que tiene sus atribuciones señaladas en forma expresa en el propio texto constitucional[...].».*

En el derecho comparado, este tema ha tenido un mayor desarrollo. Así, se ha señalado que si bien no puede aceptarse la intromisión entre poderes, de forma que el juez no puede subrogarse en las facultades del poder legislativo para dictar leyes, es lo cierto que ello resulta posible en aquellos casos en los que la omisión del legislador en dictar determinada ley lesiona los derechos fundamentales del solicitante. Y es que se aduce que la omisión del Poder Legislativo en dictar las leyes que todo Estado moderno exige puede disminuir o entorpecer la efectiva aplicación de los precep-

tos constitucionales con los conflictos que tal situación acarrea y que ameritan, por ello, una respuesta jurídica.

También se expresa que la omisión legislativa que puede dar lugar a una acción ante los tribunales no es sólo la que se deriva de la inobservancia de dictar las leyes cuya promulgación ordena el propio texto constitucional o la ley, sino también aquella que es producto de la omisión de dictar las leyes cuya promulgación, si bien no ha sido ordenada expresamente por la Constitución u otra ley, resulta implícitamente necesaria para suplir un vacío legislativo importante y preservar la seguridad institucional y jurídica.

#### **6. Competencia para resolver los conflictos de leyes (artículo 336, ordinal 8 CN)**

Esta competencia, antiguamente asignada a la Sala Plena del tribunal Supremo de Justicia está referida a la solución de las colisiones que existan entre distintas disposiciones legales que regulan un mismo supuesto de hecho y prevén consecuencias jurídicas incompatibles debiendo declarar cuál de ellas debe prevalecer. En criterio de la Sala, expuesto en decisión de fecha 27 de septiembre de 2000. Caso: María Josefina Medina), el conflicto de leyes se manifiesta y por tanto será de su competencia *“cuando la aplicación de una de las normas implica la violación del objeto de la otra norma en conflicto; o bien, cuando impide la ejecución de la misma. No se exige que exista un caso concreto de conflicto planteado, cuya decisión dependa del predominio de una norma sobre otra; sino que el conflicto puede ser potencial, es decir, susceptible materializarse en cualquier momento en que se concreten las situaciones que la norma regula”*.

#### **7. Competencia de la Sala Constitucional en materia de amparo**

La competencia de la Sala Constitucional en materia de amparo fue producto de una interpretación vinculante de su facultad revisora que constitucionalmente se le reconoce en el ordinal 10, del artículo 336 de la Constitución.

En efecto, la competencia en amparo **en primera instancia** del Supremo Tribunal venía dada por el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales que prevé un fuero sub-

jetivo respecto de los altos funcionarios asignado a la Sala afín con el derecho cuya violación se invoque. No obstante, la Sala Constitucional interpretó no sólo su facultad revisora, de acuerdo a la Constitución, en materia de amparo, sino que también lo hizo respecto de su facultad como tribunal de instancia, asumiendo la competencia del artículo 8 en todos los casos.

De allí que el tema de la competencia de la Sala Constitucional en materia de amparo en el nuevo ordenamiento constitucional de 1999 deba estudiarse a partir del criterio impuesto por ésta en la conocida sentencia “Emery Mata Millán” de fecha 20 de enero de 2000, con base al cual esa Sala, modificando el criterio distributivo de competencias contenido en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, estableció los parámetros que en adelante regirían la competencia de los tribunales para conocer de las acciones de amparo constitucional.

*Dicho criterio fue impuesto por la Sala Constitucional en uso de la facultad reconocida en el artículo 266 de la Constitución que le atribuye el ejercicio de la jurisdicción constitucional, que comprende, entre otros asuntos: (i) la declaratoria de 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 legal (art. 334 de la Constitución), y (ii) la revisión -en los términos establecidos en la ley orgánica respectiva- de las sentencias dictadas por los Tribunales de la República en materia de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de las leyes o normas jurídicas (art. 336, ord. 10° ejusdem).*

Para justificar esta modificación del régimen legal vigente en la Ley de Amparos, la Sala expresó que el hecho de que su función primordial fuera: (i) la interpretación de la Carta Magna (art. 335 CN) y (ii) el conocimiento de las infracciones a la Constitución (art. 336 CN), la convertían en la Sala que por la materia debía conocer de las acciones de amparo constitucional incoadas conforme a la Ley. De esta forma, la Sala Constitucional interpretó extensivamente su facultad revisora en materia de amparo para asumir aquellas competencias que en esa misma materia que no le estaban legalmente atribuidas.

En respaldo de su posición la Sala invocó la aplicación inmediata de los preceptos orgánicos regulados en la Constitución. Así, si bien de con-

formidad con la Constitución, el ejercicio de la facultad revisora contenida en el artículo 336 ordinal 10 de la Carta Magna –que sirvió de base para que la Sala asumiera la competencia en materia de amparo– estaba sujeto a la promulgación de la ley orgánica respectiva, es lo cierto que tratándose de un precepto de naturaleza constitucional de inmediata aplicación y eficacia, carecía de relevancia, a los efectos de su aplicación por la Sala, el hecho de que la ley dirigida a desarrollar esta disposición constitucional aún no hubiere sido dictada.

El criterio asumido por la Sala Constitucional en la sentencia Emery Mata para justificar la asunción de la competencia de amparo en primera instancia fue ratificado por la exposición de motivos de la Constitución al señalar que *«con motivo de su creación, la entrada en vigencia de la Constitución y de la naturaleza esencialmente constitucional de los derechos humanos y de la acción de amparo, la Sala Constitucional podrá asumir las competencias que en materia de amparo constitucional tenían las diferentes Salas de la extinta Corte Suprema de Justicia, en los casos de amparo autónomo contra altas autoridades de rango constitucional, amparo contra decisiones judiciales y apelaciones o consultas en amparo, dado que la Sala Constitucional pasa a ser la Sala del Tribunal Supremo de Justicia con la competencia afín para conocer y decidir tales asuntos»*.

De esta forma, la Sala Constitucional determinó su régimen de competencias en materia de amparo constitucional al asumir el conocimiento de:

### **7.1. Los amparos autónomas contra altas autoridades**

Será de la competencia de la Sala Constitucional como juez natural de la jurisdicción constitucional, el conocimiento en única instancia de las acciones de amparo que se interpongan contra los altos funcionarios a que se refiere el artículo 8 de la LOA, así como aquellas que se ejerzan contra sus funcionarios subalternos cuando actúen por delegación de las atribuciones.

Con esta imposición de la Sala, se modificó la atribución legal que el artículo 8 de la Ley de Amparo hacía a las distintas Salas de la antigua Corte Suprema de Justicia, quedando derogada su competencia para cono-

cer en primera instancia de las acciones autónomas de amparo constitucional. De esta forma, sólo corresponderá al resto de las Salas el conocimiento de las acciones de amparo conjunto.

En cuanto al fuero especial consagrado en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo<sup>5</sup> la Sala Constitucional ha señalado que la enumeración contenida en el mismo es de carácter enunciativo y atiende a la jerarquía constitucional y al carácter nacional de los órganos previstos en dicho fuero (Sentencia de la Sala Constitucional del 17 de marzo de 2000. Caso: José Delfín Carrillo).

Así lo estableció además la Sala en decisión de fecha 9 de marzo de 2000 (Caso: Edgar del Valle Tilleró vs Gruber Odremán) al señalar que para que dicho fuero se verifique *«debe necesariamente atenderse al rango constitucional del órgano y verificarse de modo concurrente que el mismo sea parte integrante de la organización del Poder Público Nacional prevista en la vigente Constitución»*. Más recientemente, en decisión de fecha 15 de febrero de 2001 (Caso: María Zamora Ron) la Sala señaló que en la disposición contenida en el artículo 8 de la Ley de Amparo *«deben entenderse incluidas las máximas autoridades y los órganos de mayor jerarquía de los organismos de la rama Nacional del Poder Público»*.

Conforme a este criterio, el fuero especial previsto en el artículo 8 de la Ley de Amparo abarcaría también a la Asamblea Nacional, la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, el Consejo de Estado, el Consejo Moral Republicano, el Defensor del Pueblo, el Banco Central de Venezuela y el Consejo de Defensa de la Nación.

También será competencia de la Sala Constitucional, conforme a lo establecido en la sentencia Emery Mata Millán el conocimiento de las acciones de amparo ejercidas contra los actos, hechos u omisiones emanados de los funcionarios que sean subalternos de aquellos menciona-

---

<sup>5</sup> "La Corte Suprema de Justicia conocerá en única instancia, en la Sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucional violados o amenazados de violación, de la acción de amparo contra el hecho, acto u omisión emanados del Presidente de la República, de los Ministros, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República o del Contralor General de la República".

dos en el artículo 8 de la Ley de Amparo, cuando actúen por delegación de atribuciones. Con esta posición se modificó el criterio que habitualmente venía sosteniendo la Sala Político-Administrativa (Sentencia de fecha 6 de agosto de 1997. Caso Movilnet) al señalar que en éstos casos, por virtud de la delegación, debía entenderse que no era el Ministro el verdadero agravante pues el delegatario asumía la competencia como si fuese propia y era, por tanto, el responsable personal por la emisión del acto que se estimaba violatorio de derechos fundamentales.

De otra parte, en materia electoral, corresponderá a la Sala Constitucional conocer de los amparos autónomos que se ejerzan contra el Consejo Nacional Electoral como órgano de naturaleza constitucional inserto en el Poder Público Nacional. No obstante, debe tenerse presente que las acciones autónomas de amparo ejercidas contra los demás organismos electorales distintos a los tipificados en el artículo 8 de la Ley de Amparo serán competencia de la Sala Electoral. Así lo estableció la Sala Electoral en decisión de fecha 26 de julio de 2000 (Caso: Cesar Acosta) al considerar que el monopolio ejercido por la Sala Constitucional en materia de amparo autónomo, que limita la competencia de la Sala Electoral al conocimiento de los amparos cautelares, provoca que los actos, actuaciones y omisiones de algunos órganos electorales distintos a los tipificados en el artículo 8 de la Ley de Amparo (como sería el caso de los actos de admisión o rechazo de una candidatura emanados de Juntas Electorales, Comisiones Electorales de Universidades, entes gremiales u organizaciones con fines políticos y organizaciones de la sociedad civil) no puedan ser objeto de acciones de amparo autónomo lo que lesiona, a juicio de la Sala, el derecho de toda persona a ser amparado por los tribunales de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Constitución.

Finalmente, en materia funcional la Sala Constitucional—cambiando el criterio que antiguamente imperaba en la jurisprudencia— ha señalado que a ella le corresponde el conocimiento de las acciones autónomas de amparo que se intenten contra alguna de las autoridades previstas en el artículo 8 de la Ley de Amparo, con independencia de que se trate de controversias de índole funcional. Ello en virtud de que, a juicio de la Sala, el artículo 8 de la Ley de Amparo no prevé excepción alguna al establecer la competencia del Máximo Tribunal para conocer de estos amparos y constituye una norma especial de aplicación preferente a la regla



general de atribución de competencia prevista artículo 7 ejusdem. (Sentencia de la Sala Constitucional del 13 de julio de 2000. Caso: C. A. Madrid).

## **7.2. Los amparos contra sentencias dictadas en última instancia**

Corresponde también a la Sala Constitucional el conocimiento de las acciones de amparo incoadas contra las sentencias dictadas en última instancia por los Tribunales Superiores de la República, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y las Cortes de Apelaciones en lo Penal, cuando éstas infrinjan directa e inmediatamente normas constitucionales. De esta forma la Sala Constitucional se sustituyó en la competencia del amparo contra sentencia que antes era ejercida por la Sala Político-Administrativa respecto de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y la Salas de Casación Civil y Penal respecto de los tribunales superiores en esos ámbitos de competencia.

No obstante, debe tenerse presente que el conocimiento de las acciones autónomas de amparo que se intenten contra los Juzgados Superiores cuando éstos ejerzan competencia contencioso administrativa corresponderá a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y no a la Sala Constitucional a tenor de lo establecido en el artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tal como lo determinó posteriormente la propia Sala en sentencia de fecha 30 de noviembre de 2000 (Caso: H. Franco).

*Asimismo, en decisión de fecha 18 de diciembre de 2001, con ponencia del Magistrado Dr. Jesús Eduardo Cabrera (Caso: Tim International B.V. vs sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) la Sala determinó que el Tribunal competente para conocer de una acción de amparo ejercida contra un sentencia que resuelve un amparo cautelar será el Tribunal superior que normalmente conocería de la apelación ejercida contra esa sentencia de amparo conjunto. Concretamente, la Sala dispuso:*

**“las acciones de amparo incoadas conjuntamente con los procesos de nulidad son conocidas por los Tribunales competentes para la nulidad, es decir, por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Tales tribunales, si son Superiores, son a su vez competentes**

**para conocer las apelaciones y las consultas que se dicten en los amparos a tramitarse conforme al artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Consecuencia de lo anterior, es que la Sala Político Administrativa de este Tribunal Supremo de Justicia, sería la competente para conocer de las apelaciones y consultas de los amparos que sean dictados de manera cautelar por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.**

Siendo así, los amparos autónomos intentados por terceros contra las decisiones que se dicten en esos amparo conjuntos, lo lógico es que sean conocidos por los tribunales que pueden decidir las apelaciones y consultas, a fin que no se dicten sentencias contrarias o contradictorias en ese tipo de amparos, y ello es razón suficiente para que esta Sala no sea competente para conocer los amparos autónomos de partes o terceros interpuestos contra los fallos que se dicten en los amparos incoados conjuntamente con las acciones de nulidad de los actos administrativos”.

De esta forma, la competencia en estos supuestos será de la Sala Político-Administrativa –si la sentencia accionada hubiere sido dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo– o de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo –si la sentencia accionada hubiere sido dictada por un Juzgado Superior Contencioso Administrativo–.

En ejercicio de esta competencia, la Sala ha llegado incluso a anular las actuaciones procesales verificadas en aquellos procesos en los que se han transgredido derechos y garantías protegidos por la Constitución. Ejemplo de ello es la decisión dictada por la Sala Constitucional en fecha 28 de noviembre de 2001, con ponencia del Magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz (Caso: Aeroexpresos Ejecutivos, C.A. y Aeroexpresos Maracaibo, C.A.), en la que luego de determinar la improcedencia del litisconsorcio planteado por las demandantes y concluir que la demanda intentada debió ser declarada inadmisibile por el *a quo*, acordó declarar la nulidad de todas las actuaciones producidas al estado de que la acción fuera nuevamente admitida.

En el caso concreto, la Sala consideró que el litisconsorcio planteado por las accionantes no se ajustaba a las exigencias contenidas en el artículo 146 del Código de Procedimiento Civil que en criterio de la Sala reglamenta el derecho de acción y el debido proceso previstos en los artículos 26, 49 y 253 de la Constitución.

Dicha norma prevé que varias personas podrán demandar o ser demandadas como litisconsortes: a) siempre que se hallen en estado de comunidad jurídica con respecto al objeto de la causa; b) cuando tengan un derecho o se encuentren sujetas a una obligación que derive del mismo título; c) en los casos previstos en los ordinales 1º, 2º y 3º del artículo 52 ejusdem, esto es, cuando haya identidad de personas y objeto, cuando haya identidad de personas y título aunque el objeto sea distinto y cuando haya identidad de título y objeto aunque las personas sean diferentes.

Señaló la Sala que en el caso sometido a su consideración el litisconsorcio propuesto no era procedente por las siguientes razones:

- a) Que cada demanda acumulada tenía un demandante diverso. Dicho de otra manera, no había co-demandantes;
- b) Que cada demanda contenía una pretensión diferente dado que cada una de las actoras perseguía el pago de sumas dinerarias diferentes.
- c) Que cada pretensión demandada se fundamentaba en una causa petendi distinta, a saber: en cuatro relaciones individuales de trabajo, singularmente diferenciadas una de la otra; y
- d) Que había dos demandadas comunes en cada una de las demandas acumuladas.

En vista de tales razones, la Sala consideró que al haber admitido la demanda el *a quo* transgredió el derecho de las demandadas a obtener un debido proceso pues el litisconsorcio planteado era a todas luces improcedente por ser contrario al orden público y a disposición expresa de la ley, razón por la cual resultaba procedente la declaratoria de nulidad de todas las actuaciones realizadas. Asimismo, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 335 de la Constitución para establecer doctrina con

carácter vinculante, la Sala ordenó a todos los tribunales de la República aplicar de inmediato dicho criterio a todos los procedimientos en curso, laborales o no, sometidos a la regulación del artículo 146 del Código Procedimiento Civil y, en consecuencia: a) se niegue la admisión de las demandas incoadas que aun no hayan sido admitidas y b) que en las demandas ya admitidas en contravención del artículo 146 del Código de Procedimiento Civil, se disponga, aún *ex officio*, la nulidad de todo lo actuado en el ámbito del procedimiento respectivo y se reponga la causa al estado de admisión.

### **7.3. Las consultas y apelaciones de decisiones sobre amparos autónomos**

Compete a la Sala Constitucional el conocimiento de las consultas y apelaciones ejercidas contra las sentencias dictadas por los Juzgados Superiores, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y las Cortes de Apelaciones en lo Penal, cuando éstos conozcan la acción autónoma de amparo en primera instancia. Este lineamiento fue posteriormente precisado y modificado por la propia Sala Constitucional en decisión de fecha 14 de marzo de 2000 (Caso: Elecentro) al señalar que en los casos en que el conocimiento de las acciones de amparo en primera instancia corresponda a los Juzgados Superiores en lo Contencioso Administrativo, el conocimiento de las apelaciones y consultas que se intenten contra sus sentencias corresponderá a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, quedando a salvo la facultad revisora de la Sala prevista en el numeral 10 del artículo 336 de la Constitución.

## **8. La competencia revisora (artículo 336, ordinal 10 CN)**

Esta facultad se traduce, según se expresa en la exposición de motivos, en la posibilidad de revisar las decisiones definitivamente firmes dictadas en materia de amparo y control difuso de la constitucionalidad por cualquier Tribunal de la República. Si bien el desarrollo de esta potestad extraordinaria es deferida a la ley orgánica que al efecto se dicte, la cual *“podrá establecer, por ejemplo, un mecanismo extraordinario de revisión de ejercicio discrecional por la Sala Constitucional, tal como el writ of certiorari que utiliza la Suprema Corte de los Estados Unidos de América; un mecanismo cuyos rasgos de discrecionalidad no sean absolutos, como el utilizado por el Tribunal Constitucional Federal de Alemania; o bien un mecanismo cuyos requisitos de admisibilidad y*

*procedencia estén preestablecidos en la ley*”, es lo cierto que la regulación de esta figura, hasta tanto se dicte la ley correspondiente, ha sido determinada por vía jurisprudencial por la Sala Constitucional.

En este sentido, la Sala Constitucional, en decisión de fecha 2 de marzo de 2000 (Caso: Francia Josefina Rondón), definió la facultad revisora como la posibilidad de revisar por vía excepcional y discrecionalmente, esto es, sin atender a recurso o solicitud específica, aquellas sentencias de amparo que sean de la exclusiva competencia de los Tribunales de Segunda Instancia por estar conociendo de la causa en apelación y que, por lo tanto, no pueden ser objeto de consulta. La revisión será igualmente aplicable en aquellos casos en los que se dicte una sentencia que desconozca la doctrina vinculante dictada en materia constitucional por la Sala.

Asimismo, la Sala extiende ese poder revisor a todo amparo. Así en los supuestos en los que el accionante alegue la violación de un determinado derecho o garantía, si la Sala estima que los hechos probados tipifican una infracción distinta, no argumentada por el accionante, ésta puede declararla de oficio. Así lo dejó establecido la Sala Constitucional en sentencia de fecha 6 de febrero de 2001 (Caso: Corpoturismo) al establecer que su facultad revisora estará regida por los siguientes principios:

1. Es inadmisibles la revisión de sentencias definitivamente firmes en juicios ordinarios de cualquier naturaleza por parte de esta Sala.
2. Es inadmisibles cualquier demanda incluyendo la acción de amparo constitucional que se ejerza contra cualquier tipo de sentencia dictada por el resto de las Salas del Máximo Tribunal, con excepción del proceso de revisión extraordinario establecido en la Constitución, y definido a continuación.
3. Sólo de manera extraordinaria, excepcional, restringida y discrecional, la Sala posee la potestad de revisar lo siguiente:

Como punto previo, cabe señalar que el carácter excepcional y extraordinario del recurso de revisión ya establecido por la Sala Constitucional es ratificado por la exposición de motivos al establecer que ésta competencia *«no puede ni debe entenderse como parte de los derechos a la defensa, tutela judicial efectiva y amparo consagrados en la*

*Constitución, sino como un mecanismo extraordinario de revisión cuya finalidad constituye únicamente darle uniformidad a la interpretación de las normas y principios constitucionales». Así, sólo podrán ser revisadas las siguientes decisiones:*

3.1. Las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional de cualquier carácter, dictadas por las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia y por cualquier juzgado o tribunal del país.

3.2. Las sentencias definitivamente firmes de control expreso de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas por los tribunales de la República o las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia.

3.3. 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.

3.4. 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 cuanto al procedimiento aplicable para tramitar la solicitud de revisión, la Sala Constitucional consideró que, en ausencia de una regulación especial, era aplicable analógicamente el procedimiento consagrado en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Un ejemplo patente de esta facultad revisora lo constituye la reciente decisión dictada por la Sala Constitucional en fecha 14 de diciembre de 2001, con ponencia del Magistrado Antonio García García (Caso: DHL Fletes Aéreos, C.A. y otros), mediante la cual revocó el criterio que venía aplicando la Sala Político-Administrativa conforme al cual la perención de la instancia podía ser declarada en estado de sentencia, después de vista la causa, y anuló la sentencia que acogía el mismo por estimar que violaba los

derechos constitucionales a la defensa, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

En criterio de la Sala, resulta un desacierto sancionar a las partes con la perención de la instancia después de vista la causa, pues en esa fase del procedimiento éstas no pueden efectuar acto procesal alguno. En tal sentido, señaló la Sala «que si el legislador confina la última actuación de las partes al acto de informes, no podría al mismo tiempo requerirles actuaciones posteriores a éste», sostener lo contrario, sería imponer a las partes el cumplimiento de una carga procesal inexistente en nuestro ordenamiento jurídico.

En vista de ello, la Sala consideró que el razonamiento esgrimido por la Sala Político-Administrativa en sus decisiones en torno a la perención de la instancia no resulta compatible con los principios consagrados en la Constitución, ni con el criterio interpretativo vinculante establecido por la propia Sala Constitucional en su decisión de fecha 1 de junio de 2001 (Caso: Frank Valero González) en relación a la improcedencia de la perención de la instancia después de vistos. De allí que, podrán ser revisadas extraordinariamente por la Sala Constitucional todas las sentencias de la Sala Político-Administrativa que decreten la perención de la instancia después de vista la causa, dictadas con posterioridad al 1 de junio de 2001, fecha en la cual la Sala Constitucional estableció como doctrina vinculante la improcedencia de dicha figura en estado de sentencia.

## **9. Competencia para conocer del recurso de interpretación constitucional**

La Sala Constitucional, de conformidad con lo establecido en los artículos 335 y 336 de la Constitución, ha determinado su competencia para conocer de aquellos recursos de interpretación que se intenten con el objeto de determinar el alcance de los preceptos constitucionales, al establecer que es ella el órgano jurisdiccional encargado de velar por el control de la constitucionalidad de los actos del Poder Público y de ser el máximo intérprete de la Constitución.

Así lo estableció la Sala en decisión de fecha 22 de septiembre de 2000, con ponencia del Magistrado Dr. Jesús Eduardo Cabrera (Caso: Servio Tulio Briceño), al señalar que si bien el recurso de interpretación de las

normas y principios constitucionales no se encuentra regulado expresamente ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es lo cierto que en ejercicio de la facultad interpretativa que le confiere el artículo 335 de la Constitución puede asumir la interpretación, no sólo en los procesos contenciosos que decida, sino también mediante el especial recurso de interpretación constitucional.

De esta forma, la Sala concluyó que al corresponderle con carácter exclusivo la interpretación máxima y última de la Constitución, lo natural es que sea ella quien conozca de los recursos de interpretación de la Constitución *«no siendo concebible que otra Sala diferente, como lo sería la Sala Político-Administrativa, pueda interpretar como producto de una acción autónoma de interpretación constitucional, el contenido y alcance de las normas constitucionales, con su corolario: el carácter vinculante de la interpretación»*.

En concreto, en dicha decisión la Sala determinó su competencia para conocer de dicho recurso al expresar:

*«Así como existe un recurso de interpretación de la ley, debe existir también un recurso de interpretación de la Constitución, como parte de la democracia participativa, destinado a mantener la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales (artículo 335 de la vigente Constitución), por impulso de los ciudadanos. El proceso democrático tiene que ser abierto y permitir la interacción de los ciudadanos y el Estado, siendo este “recurso” una fuente para las sentencias interpretativas, que dada la letra del artículo 335 eiusdem, tienen valor erga omnes.*

[...]

*Viene a convertirse la Sala en una fuente para precaver conflictos innecesarios o juicios inútiles, al conocerse previamente cuál es el sentido y alcance de los principios y normas constitucionales necesarios para el desarrollo del Estado y sus poderes, y de los derechos humanos de los ciudadanos.*



*Establecido lo anterior, la interpretación del contenido y alcance de las propias normas y principios constitucionales es posible, tal como lo expresa el artículo 335 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con el artículo 336 eiusdem, y por ello, el recurso de interpretación puede estar dirigido, al menos ante esta Sala, a la interpretación constitucional, a pesar que el recurso de interpretación al ser considerado tanto en la propia Constitución (artículo 266 numeral 6), como en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (numeral 24 del artículo 42) se refieren al contenido y alcance de los textos legales, en los términos contemplados en la ley.*

*Surge así, una distinción que nace del propio texto constitucional y de la intención del constituyente comprendida en la Exposición de Motivos, cual es que existe un recurso de interpretación atinente al contenido y alcance de las normas constitucionales, y otro relativo al contenido y alcance de los textos legales. El primero de estos recursos corresponde conocerlos a esta Sala, mientras que el segundo, fundado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a la Sala Político Administrativa de este Tribunal Supremo de Justicia».*

De otra parte, la Sala estableció que para el ejercicio del recurso de interpretación constitucional no se requiere de autorización legal expresa que habilite su interposición a diferencia del recurso de interpretación legal que compete a la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Señala la Sala que *«esto tiene que ser así, ya que dentro de una democracia participativa, como lo expresa el Preámbulo de la Constitución de 1999, la defensa de la Constitución, en un Estado entre cuyos valores está la responsabilidad social (artículo 2 de la vigente Constitución), el acceso al órgano jurisdiccional competente para que interprete el contenido y alcance de las normas y principios constitucionales, no puede estar supeditado a que una ley limite el recurso de interpretación sólo a determinados casos».*

En cuanto a la legitimación para ejercer este tipo de recurso, la Sala ha establecido que resulta necesario que, por un lado, exista una

conexión con un caso concreto y, por el otro, que se verifique la existencia de una duda razonable en la interpretación de las normas constitucionales que amerite su esclarecimiento por la Sala. Así, la Sala ha señalado que *«quien intente el recurso de interpretación constitucional sea 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. En fin es necesario que exista un interés legítimo, que se manifiesta por no poder disfrutar correctamente la situación jurídica en que se encuentra, debido a la incertidumbre, a la duda generalizada»*. (Sentencia de la Sala Constitucional de fecha 22 de septiembre de 2000. Caso: Servio Tulio Briceño y 1 de junio de 2001. Caso: Nelson Álvarez Medina).

En lo que concierne al ámbito material del recurso de interpretación constitucional, la Sala ha establecido que éste puede ser ejercido en los siguientes casos:

1. Aquellos relacionados con el entendimiento de las normas constitucionales cuando se alega que éstas contradicen los principios constitucionales y valores sociales que constituyen la base del ordenamiento jurídico y presiden la interpretación y aplicación de las leyes.

2. Aquellos en los cuales la Constitución remite a principios doctrinales sin precisar en que consisten, cual es su alcance y aplicación. Asimismo, el recurso de interpretación será aplicable cuando esté referido a derechos humanos que no están regulados en la Constitución; a tratados internacionales protectores de derechos humanos que no han sido convertidos en leyes nacionales y cuyo texto y vigencia requieren de aclaratoria.

3. Cuando exista contradicción entre dos o más normas constitucionales como por ejemplo aquellas ambigüedades que existan entre las normas de la Constitución y las de los tratados internacionales suscritos y ratificados por Venezuela, a los cuales la propia Constitución confiere jerarquía constitucional.

4. Aquellos relacionados con la constitucionalidad, vigencia y aplicación de aquellas disposiciones dictadas por organismos multiestatales creados a través de tratados y convenios internacionales, que son aplicables a los Estados suscriptores a pesar de no ser promulgadas por la Asamblea Nacional.

5. Aquellos dirigidos a determinar, por vía de interpretación, los mecanismos procesales que permitan el cumplimiento de las decisiones de los organismos internacionales a que se refiere el artículo 31 de la Constitución, mientras se promulgan las leyes relativas al amparo internacional de los derechos humanos.

6. Cuando existan lagunas o ambigüedades derivadas la vigencia simultánea del régimen transitorio y del régimen constitucional.

7. Aquellos dirigidos a determinar el contenido y alcance de las normas constitucionales cuyo desarrollo legislativo aun esta pendiente.

8. Aquellos destinados a esclarecer la ambigüedad de las normas constitucionales.

9. Cuando existan contradicciones entre la Constitución y las facultades del Constituyente.

Con relación a la admisibilidad de este tipo de recurso la Sala estableció que si éste no persigue los fines antes enumerados o no se constata el interés jurídico actual del actor, el recurso deberá ser declarado inadmisibile. Igualmente será inadmisibile la solicitud de interpretación cuando no se exprese con precisión en que consiste la oscuridad o contradicción cuya interpretación se pretende, o cuando la ambigüedad planteada ya hubiese sido resuelta por la Sala Constitucional en sentencias anteriores. También será inadmisibile el recurso cuando tenga por objeto la solución de una controversia entre particulares, entre órganos públicos, o entre ambos, o tenga por fin el lograr un opinión previa sobre la inconstitucionalidad de una ley.

Respecto del procedimiento a seguir para sustanciar el recurso de interpretación de normas constitucionales, la Sala ha dispuesto que una vez admitido el mismo y a los fines de garantizar la participación de la sociedad en la interpretación de la Constitución, se podrá emplazar por Edicto a

cualquier persona que estuviere interesada en coadyuvar u opinar sobre el alcance y sentido que ha de darse a la interpretación, para lo cual se fijará un lapso de preclusión dentro del cual éstos expongan por escrito lo que estimen conveniente.

Asimismo, deberá notificarse de la admisión de la acción a la Fiscalía General de la República y a la Defensoría del Pueblo para que presenten sus observaciones en torno a la interpretación que se haya solicitado. En ese sentido, la Sala ha dejado claro que corresponderá al libre criterio del Juzgado de Sustanciación la determinación del término para que los interesados y la Fiscalía y Defensoría presenten sus opiniones, sin perjuicio a que por la urgencia de la interpretación solicitada se notifique únicamente a los mencionados órganos del Poder Moral.

Una vez vencidos los términos fijados por el Juzgado de Sustanciación, se pasarán los autos al ponente nombrado en el auto de admisión quien presentará un proyecto que estará sujeto en su presentación y discusión por las normas que rigen la ponencia.

En criterio de la Sala, la declaración de certeza que se derive de la decisión del Recurso, constituye una de las manifestaciones de la tutela preventiva del control de la constitución, pues al despejarse las dudas o ambigüedades que existan sobre el texto constitucional se precaven posibles acciones futuras de inconstitucionalidad. A su vez el Recurso constituye también un sector concreto de la participación ciudadana en la conformación del derecho.

## **10. Competencia para la protección de intereses difusos y colectivos**

Finalmente, será competencia de la Sala Constitucional, tal como se estableció en decisión de fecha 30 de junio de 2000 (Caso: Defensoría del Pueblo), la protección de los intereses difusos y colectivos pues en criterio de la Sala, ello constituye materia del dominio de lo constitucional y, por ende, de la jurisdicción constitucional que a ella exclusivamente le corresponde, ya que *“estos derechos de defensa de la ciudadanía vienen a ser el desarrollo de valores básicos de la Constitución y del derecho positivo, por lo que debe corresponder a esa Sala Constitucional el conocimiento de tales acciones, mientras la ley no lo atribuya a otro tribunal”*.