

CAPÍTULO II

LA REALIDAD ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y JURISDICCIONAL DENTRO DEL RÉGIMEN VENEZOLANO

1) La estructura administrativa. 2) Actividad financiera del Estado. 3) La función jurisdiccional. 4) Custodia de la Constitución y la Corte Suprema de Justicia.

EN VENEZUELA, la etiqueta federalista del Estado (Art. 2º de la Constitución) no responde a la realidad administrativa, ni a la económica-financiera, ni mucho menos a la judicial en la época contemporánea.

Al contrario, como se ha repetido anteriormente, la tendencia es cada día más marcada hacia la centralización. Este fenómeno no es nuevo en la América Latina. Según afirma Matos Escobedo,⁶⁴ "se ha constituido en elemento básico de ataque al federalismo, la creencia de que éste, al dispersar la autoridad y el Poder Público entre las partes federadas, en vez de reunirlos en un bloque que forma el Gobierno central, rompe la unidad nacional existente entre todas las provincias que concurren a formar una Nación".

El criterio que se impondría en este orden de ideas, como ingrediente básico dentro del Estado Federal, vendría a ser la descentralización. Pero la descentralización no es el federalismo. Es simplemente uno de sus aspectos dominantes. Al efecto existe una diferencia primordial: en el Estado Federal, las entidades o colectividades particulares que lo forman tienen una competencia, propia, autónoma, en razón de que es la Constitución la llamada a reconocer dicha autonomía. En cambio, dentro de la descentralización, es la ley la que atribuye a la colectividad descentralizada los asuntos por los cuales ella tiene competencia y las soluciones adoptadas por una ley pueden ser modificadas por otra ley.

No sólo esta centralización se ha orientado en el sentido indicado sino también en lo que respecta a la política económica del Estado venezolano, mediante la concentración del gasto público fundamentalmente en la capital y el estímulo para el establecimiento de fábricas en determinadas regiones. Por ejemplo, desde el punto de vista de la industrialización, el Ministerio de Fomento ha prohibido la construcción de factorías en territorios o áreas geográficas que no sean las indicadas por el Estado.⁶⁵

⁶⁴ Matos Escobedo, Rafael, *La crisis jurídica y política del federalismo*. Xalapa, 1944. p. 169.

⁶⁵ En el año de 1964 el Ministerio de Fomento negó autorización a la poderosa Em-

1) *La Estructura Administrativa.* En las primeras Constituciones Federales que se adoptaron en Venezuela, sólo eran compartidas las funciones legislativas entre el Poder Central o Nacional y los Estados-miembros. Sin embargo, en los Estados Federales modernos, con un aparato administrativo muy considerable, el grado de descentralización depende sobre todo del régimen organizativo de los servicios públicos y del control que sobre ellos ejercen, tanto las autoridades federales como las de los Estados-miembros.

En Venezuela, la discriminación de competencia es mucho más rigurosa en el campo legislativo que en el área de la administración. En efecto, dentro del sistema administrativo, la *superposición* constituye la regla general. Son muchos los aspectos que se yuxtaponen tanto en el plano nacional como en el estatal, y a veces queda comprometido el ámbito de competencia del Municipio.

La Constitución Venezolana tiende a evitar estas superposiciones confiando al Poder Legislativo la creación, modificación y terminación de nuevos servicios públicos, y en casos urgentes al Consejo de Ministros, es decir, al Poder Ejecutivo Nacional (Art. 190, ordinal 11), previa autorización de la Comisión Delegada.

Es interesante destacar que los servicios públicos de carácter local están atribuidos constitucionalmente a los Municipios (Art. 30). Si bien es cierto que, teóricamente se atribuye esto a los Municipios, en la práctica tales instituciones han celebrado contratos con diversos Institutos Autónomos, o Establecimientos públicos, como se les llama en Francia, a los fines de administrar muchos de estos servicios. Así, por ejemplo, los servicios de acueductos son gestionados por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), la Energía Eléctrica, por CADAFE, etc.

Como se ha observado más arriba, el régimen venezolano registra una fuerte tendencia hacia la centralización. Los especialistas en Derecho Administrativo consideran que la centralización apunta a hacer funcionar el aparato administrativo de un Estado mediante impulsión proveniente de un eje único o poder central, el cual no deja a los territorios o circunscripciones que políticamente lo integran la posibilidad de una acción propia y autónoma.

Dentro de la centralización pueden señalarse dos formas diferentes: la concentración y la desconcentración. En el primer caso la gestión administrativa queda totalmente en las manos de las autoridades centrales, sin que los servicios interiores puedan disponer de libertad alguna de apreciación o de decisión. La desconcentración retira ciertos poderes a las autoridades locales jerárquicamente subordinadas a las autoridades centrales. El poder central continúa administrando, pero en vez de hacerlo directamente, lo hace a través de funcionarios residentes en los diversos puntos del territorio, quienes actúan

presa francesa Citroén, que había proyectado la construcción de una planta de ensamble en Maracaibo, a causa de los incentivos que el Concejo Municipal de ese Distrito le ofrecía y la posibilidad de abarcar en el negocio los futuros mercados de la ALALC.

siguiendo las instrucciones del Poder Central, cuyo poder de decisión continúa, dominando, aun cuando se les concede cierta libertad en la toma de decisiones.

La descentralización permite a las autoridades locales o descentralizadas la potestad de tomar decisiones, y a la inversa de lo que ocurre cuando hay desconcentración, no sólo la autoridad local tiene un dominio propio de acción, sino sus agentes podrían ser llamados a actuar por ella, no encontrándose jerárquicamente subordinados al poder central.

El régimen venezolano puede catalogarse como centralizado, con cierto grado de desconcentración.

Tal aserto se demuestra fácilmente mediante la superficial observación de las estructuras administrativas del país. El territorio de Venezuela se divide en varias zonas o circunscripciones administrativas que no corresponden necesariamente a las circunscripciones políticas. Así el Ministerio de Agricultura y Cría divide al país en nueve regiones y diez zonas,⁶⁶ tomando en cuenta la importancia y naturaleza de cada área geográfica. Algo semejante puede decirse del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social que establece dos zonas regionalizadas y siete servicios cooperativos de Salud Pública, de acuerdo con los Gobiernos Estadales, y así sucesivamente. Tales despachos dependen administrativa y presupuestariamente de Caracas. Si por acaso, una de estas Agencias Ministeriales compra algo en la región en donde funciona, el pago se hace en el Ministerio y las normas de procedimiento revisten una rigidez singular. Estas fallas en las estructuras administrativas caracterizadas por el soberbio manto de centralismo que las cubre, y sobre todo por el grado de subdesarrollo que allí existe, tienen que llevar forzosamente a la conclusión de que Venezuela es un país subadministrado.

Un país subdesarrollado se destaca por el estado de insuficiencia en que se encuentra su economía con referencia a sus necesidades.⁶⁷ Y a pesar de que se han sustentado diversos criterios para determinar en qué etapa se encuentra Venezuela, parece que la opinión dominante es aquella por la cual se conceptúa que su economía es una economía dependiente, es decir, una economía subdesarrollada.⁶⁸

Al hacer un análisis de las relaciones entre subdesarrollo y subadministración se encontrarán ciertos puntos de simetría en lo que concierne a sus manifestaciones fundamentales. En efecto, no debe olvidarse que la administración debe desarrollarse paralelamente al crecimiento económico, de suerte que, aun hablándose de la etapa de despegue, la infraestructura administra-

⁶⁶ *Memoria y Cuenta del Ministerio de Agricultura y Cría*, año 1967. Organigrama que aparece publicado en la p. 67.

⁶⁷ El economista francés Raymond Barre, define a la economía subdesarrollada como "una estructura primaria y dual; su funcionamiento se caracteriza por la inestabilidad y la dependencia; difícilmente puede romper el 'círculo vicioso de la pobreza'". (*El desarrollo económico*, Trad. de Julieta Campos, México, Fondo de Cultura Económica, 1970, p. 16.)

⁶⁸ Córdova, Armando y Héctor Silva Michelena, *Aspectos teóricos del subdesarrollo*, Caracas, 1967, pp. 120 y ss.

tiva persiste, o sea que marcha en retardo con referencia al crecimiento agrícola, industrial y comercial.

La subadministración puede llegar a ser no sólo causa sino también efecto del subdesarrollo. En Venezuela, que es uno de los Estados más ricos de la tierra, con presupuesto superior a los 9.000.000.000 de Bolívares anuales, se nota cierto desequilibrio de equipo administrativo, ya que mientras determinadas áreas sectoriales se encuentran subequipadas, en otras se observa escasez del mismo. Es decir, que mientras en algunas partes la administración subequipada constituye una carga demasiado pesada para el ingreso nacional, en otras regiones la falta de equipo suficiente involucra un factor determinante de subadministración, por falta de recursos técnicos.

En resumen, y con las reservas indicadas, el subdesarrollo es causa de subadministración. La esclerosis de la economía contribuye grandemente a la atrofia de la organización administrativa o a la hipertrofia de la misma en un punto central que ejerce dominio sobre todo el territorio de la Nación.

La debilidad de las estructuras administrativas deriva también de falta de instrumentación jurídica que garantice a los empleados y funcionarios de la Administración Pública la estabilidad, ascenso y remuneración adecuados y para el normal cumplimiento de sus funciones, por un lado, y por el otro, de las deficiencias en la supervisión y control de los engranajes del Estado, mediante una Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que agilice y enserie técnicamente los mecanismos de la Administración.⁶⁹

"La inmensa mayoría de los actos administrativos están relacionados con el Tesoro Público", dice la revista órgano oficial de la Contraloría General de la República. Y añade: "Sólo mediante la acción de una administración eficaz puede el poder político llevar a cabo los programas de gobierno, los cuales deberán siempre tender al logro de la mayor suma de bienestar colectivo, sea cual fuere la estructura de la nación gobernada y quienquiera que sea el gobernante."⁷⁰

2) *La actividad financiera del Estado y el Federalismo.* En Venezuela existe un triple sistema rentístico, como se ha dicho. Es decir, hay tres entes de Derecho Público; Poder de la Nación, de los Estados y de los Municipios.

En este orden de ideas, la Constitución no deja lugar a dudas, cuando se quieren deslindar los arbitrios rentísticos que corresponden a la Nación, a los Estados y a los Municipios.

El problema se presenta cuando se aspira a determinar la materia imponible. Al efecto, dicho texto establece en el Ordinal 8º del Artículo 136 una serie de asuntos atribuidos a la competencia del Poder Nacional, terminando dicho ordinal en la forma siguiente: "y los demás impuestos, tasas y rentas

⁶⁹ Conviene advertir que en el Poder Legislativo se encuentran desde hace más de 5 años, el proyecto de Ley de la Carrera Administrativa y el Proyecto de Ley de la Contraloría General de la República, los cuales aún no han sido sancionados.

⁷⁰ *Control Fiscal.* Caracas, Editorial N° 17, abril 1961, p. 2.

no atribuidas a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la Ley”.

En materia financiera se ha planteado el problema de saber si las atribuciones de ese tipo, establecidas como facultades de la Nación, pueden entenderse aumentadas más allá de los límites textualmente indicados. Dichas atribuciones deben considerarse en un sentido simplemente enunciativo, como afirma Wolf⁷¹ o como sostiene Ruggeri Parra,⁷² quien dice que las facultades de la Nación en esta materia son única y exclusivamente las que aparecen expresamente otorgadas en el texto constitucional, sin que le sea dado al intérprete una extensión de las mismas.

En este orden de ideas, la jurisprudencia no ha sido constante y uniforme. En 1951, se establece que “conforme a nuestro sistema de gobierno, los Estados que forman la Unión Venezolana, han convenido en reservar a la competencia federal, además de lo que se relacione con la legislación que regirá en toda la República en materia civil, mercantil, penal y de procedimiento, acerca de bancos, instituciones de créditos, varios ramos rentísticos, como son las Aduanas, lo concerniente a las salinas, las tierras baldías “todo lo relativo a la organización, comercio e inversión de los impuestos de estampillas o timbres fiscales, cigarrillos, tabaco, registro, herencias, fósforos, aguardientes y licores y los demás que con el carácter de impuestos nacionales estableciere la ley”.⁷³ Conforme a esta jurisprudencia se remite a la ley la calificación de impuestos nacionales, considerándose la enumeración contenida en la Constitución como de carácter enunciativo.

El contorno taxativo lo ha reconocido la Corte cuando asienta: “La navegación, de acuerdo con la Constitución Nacional es materia atribuida al Poder Nacional; y la creación de impuestos a la misma compete igualmente a este poder por disposición del numeral 15 del mismo artículo. En uso de esa competencia, la actividad de la navegación está regida por Ley del 9 de agosto de 1954.” Más adelante dice la Corte: “Entre estas restricciones (a la competencia del Municipio) está la relativa a la navegación, porque el referido impuesto indudablemente colide con los numerales 15 y 26 del artículo 60 de la Constitución, por ser atribuciones del Poder Nacional, la creación, recaudación, inspección y fiscalización de los impuestos sobre naves y navegación, así como también el transporte terrestre, marítimo, fluvial y lacustre.”⁷⁴

⁷¹ Wolf, Ernest, *Tratado de Derecho constitucional venezolano*. Tomo I. Caracas, 1945, p. 92.

⁷² Ruggeri Parra, Pablo, *Fundamentos constitucionales del sistema rentístico venezolano*. Milán, 1950, p. 15.

⁷³ *Gaceta Forense*, Sentencia de 11 de abril de 1951, N° 7, Primera Etapa, pp. 32 y ss. En el mismo sentido ver Sentencia de 2 de octubre de 1951, pp. 19-21.

⁷⁴ *Gaceta Forense*, Sentencia de 22 de febrero de 1960, N° 27, 2ª Etapa, Vol. 1, p. 109. Esta jurisprudencia fue ratificada en lo que respecta a comunicaciones inalámbricas, declarándose la nulidad del Impuesto establecido como Patente de Industrias sobre las radioemisoras comerciales en el art. 8º de la Ordenanza respectiva del Distrito Federal. Ver *Gaceta Forense*, N° 14, 2ª ct. p. 48.

Cada uno de los entes mencionados (Nación, Estado y Municipios) tiene su lista de impuestos ya determinada. La Constitución incorpora en su Artículo 136, Ordinal 10º, la posibilidad de otorgar asignaciones económicas de carácter especial para aquellas entidades propietarias de riquezas naturales renovables y no renovables, cuyo régimen financiero corresponde, como se ha indicado al Poder Nacional.

El sistema tributario venezolano se trata de conectar con una política económica de carácter centrípeto, intrínsecamente centralizadora, hasta el punto de que son muy escasos los ingresos que corresponden a los Estados y a los Municipios.

No es posible dentro de dicho sistema tributario, como se ha indicado, que una misma materia sea gravada con impuestos nacionales y estatales coincidentemente, ni viceversa. Lo mismo en el orden municipal. Este principio financiero ha sido desarrollado en forma clara y doctrinaria por el Alto Tribunal Venezolano.

En sentencia de 30 de julio de 1954 ⁷⁵ la Corte Suprema ha dicho que “en materia fiscal existe el principio *non vis in idem* que en el Derecho Romano fue formulado así: *Bonavides non partitur ut vis idem exigatur*, la cual constituye una de las más preciosas garantías de la sociedad y por ello no encuentra aplicación en materia fiscal la doble imposición, pero requiere las mismas condiciones o características exigidas por el derecho común en lo que respecta a la “cosa juzgada”; identidad de cosa, causa y parte. Que la cosa reclamada sea la misma; el impuesto que cause la demanda sea el mismo: el hecho imponible, llamado también “hecho generador” y que sea uno mismo el sujeto pasivo del tributo. De allí que el principio en materia fiscal se enuncie así: “Un mismo impuesto no puede recaer dos veces sobre el mismo hecho generador realizado por el mismo sujeto o parte.”

Un estudio atento de la Constitución en materia fiscal conduce a considerar el poder fiscal de los Estados circunscritos a estos tres aspectos: A) La administración de sus bienes; B) La inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, conforme a lo dispuesto en los artículos 229 y 235 de la Constitución, y C) la utilización del Crédito Público, con las limitaciones que se establezcan. Podría también señalarse la llamada “competencia residual” a la cual se ha hecho referencia, con la observación de que aquellas materias que por su índole o naturaleza correspondan al Poder Nacional, se deben atribuir a éste. Por ejemplo, la energía nuclear, los programas espaciales, etc.

Cuando la Misión Shoup estudió el Sistema Fiscal venezolano hizo interesantes observaciones, afirmando, por ejemplo, que todavía no se ha aclarado suficientemente el papel financiero que habrá de asignársele a los Estados y Municipalidades, sobre todo en algunas decisiones de peso acerca de la cen-

⁷⁵ *Gaceta Forense*, Nº 5, 2ª Etapa, Año 1954, p. 169.

tralización o descentralización de la estructura del Gobierno.⁷⁶ Ya en 1961 al dictarse la nueva Constitución la suerte se había echado. El régimen tenía que ser centralizador, con los atenuantes teóricos anotados.

A) Los bienes que producen rentas a los Estados son muy contados. En el Estado Zulia, por ejemplo, la fuente de ingresos propia de más importancia es la Lotería de Beneficencia Pública del Estado Zulia.

B) Para compensar la penuria en que el centralismo financiero ha dejado a las entidades que integran la República, existe en Venezuela la institución del situado constitucional, al cual ya se ha hecho referencia. Consiste en lo siguiente: anualmente se destina en el Presupuesto General de Ingresos y de Gastos Públicos una partida que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales en la forma siguiente: un 30% por partes iguales y el 70% restante, proporcionalmente a la población de cada una de esas circunscripciones. El monto de dicha partida lo fija anualmente la Convención de Gobernadores de Estado, pero en ningún caso será menor del 12,50% del total de los ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto y dicho porcentaje aumenta progresivamente a partir del presupuesto de 1962, en un ½% hasta llegar a un mínimo definitivo que alcance un 15%. Conviene observar que ese mínimo definitivo fue el calculado para el presupuesto de 1969. Ello no quiere decir, sin embargo que no exista la posibilidad constitucional de aumentarlo. No se ha hecho hasta el momento, ni tampoco es de esperar que se haga en el futuro, dada la centralización económica y administrativa del régimen venezolano.

Existe también la posibilidad de otorgar a los Municipios su participación en el situado. Corresponde a la Constitución de cada Estado y a la Ley Orgánica respectiva determinar dicha participación.

Establece también la Constitución venezolana que la ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado constitucional con poderes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, y al mismo tiempo podrá fijar los sueldos y emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales. Con fecha 28 de noviembre de 1965 fue introducido ante el Senado de la República un Proyecto de Ley de Inversión del Situado y de Coordinación con el Presupuesto Nacional, el cual hasta la fecha sólo ha obtenido su aprobación en el cuerpo deliberante nombrado. Este proyecto ha sido blanco de duros ataques, entre los cuales habría que mencionar las críticas que le formula el especialista venezolano en Derecho Fiscal, Dr. Florencio Contreras, quien lo califica de forma larvada de legislación y lo considera inconstitucional por cuanto tiende a quebrantar la autonomía de los Estados miembros de la Federación.⁷⁷

⁷⁶ Shoup, Misión, *Informe sobre el sistema fiscal venezolano*. Caracas, 1959, Tomo I. p. 36.

⁷⁷ Contreras Quintero, Florencio, *La Ley de Inversión del Situado y de Coordinación con el Presupuesto Nacional*. Caracas, 1966, especialmente pp. 37 y ss.

En cuanto a la naturaleza jurídica del situado, debe considerarse como una institución que nace del propio texto constitucional y de la ley. No puede entenderse como derivada del pacto entre los Estados y el Poder Nacional, por cuanto dicho criterio se encuentra superado.

C) Los Estados pueden, lo mismo que los Municipios, utilizar el crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales. En otras palabras, los Estados pueden contratar empréstitos internos, pero es indispensable la sujeción a las disposiciones de la Ley sobre Crédito Público de 12 de agosto de 1959, la que exige el cumplimiento de ciertas condiciones para que los Estados puedan contraer obligaciones de la deuda pública interna.

El procedimiento para la contratación de empréstitos internos es el siguiente: a) Se requiere una solicitud de aprobación para la realización de las operaciones de crédito, que debe ser formulada mediante Acuerdo de la respectiva Asamblea Legislativa y debe ser transmitida al Poder Legislativo, a través del Ejecutivo Nacional; b) la solicitud debe contener las siguientes indicaciones: "programa de inversiones, plazo para la amortización, tasa máxima de interés, formas de pago, garantías ofrecidas y las demás características financieras de la operación, más los requisitos fijados en el Reglamento de la ley, que fue dictado mediante Decreto en Consejo de Ministros, el 20 de noviembre de 1959. En cuanto a la sanción de las operaciones de crédito público, corresponde a la Asamblea Legislativa del Estado, por lo cual se requiere que se haga mediante Ley en donde se estampan las menciones exigidas por la Ley de Crédito Público, muy especialmente la autorización de las Cámaras obrando como cuerpos colegisladores (Art. 136, ordinal 24). De esta autorización quedan exceptuadas solamente "las operaciones a corto plazo de Tesorería destinadas a mantener la regularidad de los pagos y que se cancelen en el curso del ejercicio fiscal siempre que su monto global no exceda del diez por ciento (10%) de los ingresos presupuestados para el respectivo ejercicio." (Art. 42 de la Ley de Crédito Público.)

A los fines de control a nivel nacional, los Estados y los Municipios (la Ley de Crédito Público dice Municipalidades, pero debe entenderse "Municipios", conforme a la Constitución de 1961, que no había sido dictada cuando se promulgó dicha Ley), están obligados a enviar al Ministerio de Hacienda una información mensual sobre el movimiento y estado de cada una de sus deudas y demás operaciones de crédito (Art. 43 de la Ley de Crédito Público).

Debe tenerse en cuenta que, de conformidad con la disposición contenida en el Art. 3º de dicha Ley, se considerarán como operaciones de crédito público para los efectos consiguientes, debiéndose sujetar a sus requisitos y formalidades: los contratos de la Nación, Estados, Municipios e Institutos o Establecimientos Autónomos, que originen obligaciones cuyo pago total o parcial por el respectivo ente público se haya previsto en el transcurso de uno o más ejercicios fiscales, posteriores al ejercicio vigente". Esta norma contempla dos casos excepcionales: a) Los contratos cuya ejecución se extiende más allá de

un ejercicio presupuestario, en los cuales el pago se haga a medida que se ejecuten las obras, sin que el ente público, concluidas éstas, quede afecto a obligación alguna, siempre que los pagos a efectuarse en ejercicios posteriores al vigente para la firma del contrato, no excedan en total de dos y medio por ciento (2½%) del presupuesto de ingresos del ente público contratante, y b) Los contratos de gestión ordinaria, destinados a satisfacer los requerimientos normales del funcionamiento de la Administración.

Finalmente, los Estados y Municipios no pueden, según el artículo 39 de la Ley de Crédito Público, contratar empréstitos externos. Esta prohibición se ajusta desde el punto de vista doctrinario a los principios universalmente admitidos al respecto. En efecto, si los Estados son entidades dependientes del Poder Nacional, cualquier obligación contraída por los primeros obliga necesariamente al Poder de la Nación, el cual está, como potestad soberana, dotada de la representación suficiente frente al exterior. Asimismo, en virtud de esto último, si los Estados pudiesen contratar empréstitos externos, se llegaría a una situación de hecho en la cual cabrían varios entes soberanos dentro del Estado Nacional. Es decir, se podría hablar de "Estados dentro del Estado".

3) *La función jurisdiccional.* La función jurisdiccional es la que define mejor el carácter jurídico del Estado. En efecto, si a través de la función legislativa se determina el orden jurídico mediante la creación de normas jurídicas, y por la ejecutiva se satisfacen las necesidades de seguridad, cultura y bienestar general, no es sino la actividad cumplida por el órgano judicial la que tiende a mantenerlo o a restablecerlo si éste llegare a ser alterado. Desde ese ángulo, el autor italiano Biscaretti di Ruffia⁷⁸ ha enfocado elocuentemente la estructura doctrinaria de dicha función, y siguiendo a ilustres procesalistas de la Escuela Italiana, la identifica "con la actividad encaminada a comprobar y hacer valer concretamente, en los casos particulares, el ordenamiento jurídico estatal"; pero se ha añadido también que el mismo Estado, con su intervención objetiva siempre solicitada, viene, al mismo tiempo, "a tutelar los intereses, que aun siendo protegidos por normas de derecho objetivo, han quedado insatisfechos, sea porque hay incertidumbre sobre los términos de la norma que deberá tutelarlos, sea porque esta última, aun siendo reconocida por todos, no se ha repetido en la hipótesis examinada".

En un Estado Federal, la justicia, al igual que la administración se orienta a la aplicación de las leyes, pero su organización puede obedecer a principios diferentes. O bien no existe sino un solo orden de jurisdicciones comportando varias instancias, para la aplicación del derecho Federal y el derecho de los Estados, o bien, pueden coexistir dos órdenes de Tribunales: la jurisdicción federal y la jurisdicción de los Estados miembros.⁷⁹

⁷⁸ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*. Trad. de Pablo Lucas Verdú, Madrid, 1965, p. 503.

⁷⁹ Como ejemplos del primer sistema pueden citarse a Suiza y Canadá, y dentro del segundo hay que señalar a Alemania Occidental y los Estados Unidos.

Venezuela adoptó a partir de 1945, según se explicó en la parte histórica de este trabajo, el sistema de la unidad jurisdiccional del Estado, de suerte que la justicia corresponde única y exclusivamente al Poder Nacional. Puede decirse asimismo que la elaboración de la norma jurídica compete primaria y fundamentalmente al Poder Legislativo Nacional, ya que prácticamente sólo corresponde a los Estados la llamada autonomía constitucional, o potestad de darse su propia constitución, con las limitaciones conocidas.

Cualquiera que sea la estructura del Estado, la organización de la justicia significa para éste un punto de apoyo de extraordinaria relevancia, ya que llega a ser uno de los aspectos de su propia soberanía. Ninguna autoridad es legítima si no tiene la justicia en su favor. Esta idea se expresa valientemente por Tocqueville cuando sostiene: "El gran objeto de la justicia consiste en sustituir la idea de derecho a la de violencia; de colocar los intermediarios entre el Gobierno y el empleo de la fuerza material", y añade "Es sorprendente la fuerza de opinión acordada en general por los hombres a la intervención de los Tribunales. Esta fuerza es tan grande que se adhiere a la potestad judicial."⁸⁰

Desde otro punto de vista, la función jurisdiccional debe considerarse como un instrumento de orden, de cohesión social, que sirve de soporte y de colaboración indispensable al Poder Ejecutivo.

Además, la independencia judicial se liga indisolublemente al ejercicio de esta función. Independencia, imparcialidad y objetividad, no sólo con referencia a los poderes políticos sino con respecto a la colectividad misma en donde rige. "La independencia del juez —dice Loewenstein— significa que en el cumplimiento de su función éste debe ser libre de cualquier interferencia o intervención que provenga de fuera, bien sea del gobierno, del Parlamento, del electorado o de la opinión pública."⁸¹

El Juez no depende sino de la ley y de su conciencia. No debe ser inquietado por las decisiones que tome, ni por las sanciones que pronuncie. Sus fallos no pueden ser dejados sin efecto sino por otras instancias jurisdiccionales de carácter superior e independiente. "Uno de los rasgos más sobresalientes de la administración de Justicia, decía el profesor americano Roscoe Pound es que ésta opera 'according to law, not according to the personal will or judgment or inclination of any man' (de acuerdo con la ley, no de acuerdo con la voluntad personal, juicio o inclinación de una persona).⁸² Y el versado jurista venezolano Francisco Ochoa, dice que el Juez debe ser independiente, a fin de que se muestre inaccesible a toda clase de influencias y sus actos lleven el sello de la ley."⁸³

⁸⁰ Citado por Donnedieu de Vabres, J., *L'Organisation de l'Etat*, Cours polycopié de l'Institut d'Etudes Politiques, Paris, 1947-48, p. 650.

⁸¹ Loewenstein, Karl, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, 1965, p. 229.

⁸² Pound, Roscoe, *The Selection and Tenure of Judges*, p. 1.

⁸³ Ochoa, Francisco, "Administración de Justicia". Artículo publicado originalmente en

¿Cómo se asegura la independencia del Juez? Varios sistemas han sido considerados al efecto: a) El de la venalidad, con arreglo al cual los oficios judiciales son de propiedad privada. Esta forma de designación ha sido abandonada por cuanto no se compadece con el sistema democrático; b) Sistema de elección de los jueces por el pueblo.⁸⁴ Esta técnica no asegura ni la competencia profesional de los jueces, ni su independencia con respecto a los partidos políticos o a los grupos de presión. Los jueces que se eligen tienen tendencia a juzgar subjetivamente, según sus propias preferencias o sus pasiones, y no objetivamente según la ley. c) El tercer sistema es el del propio nombramiento por el Gobierno. Esta forma se conjuga con diversos correctivos que lo complementan y lo independizan de la autoridad política. Dentro de esos correctivos cabe la inamovilidad, de suerte que el Juez no puede ser revocado ni desplazado, salvo como sanción disciplinaria. Además, una serie de normas que conforman la llamada carrera judicial. Esta no tiene valor alguno si no se compagina con el ascenso por méritos, la irreductibilidad del sueldo, y en fin, una variada gama de reglas y de principios orientados a imprimirle a la administración de justicia todo su decoro y dignidad.

La función jurisdiccional se ejerce a través de los órganos creados para ese fin, es decir, por los jueces, quienes al dictar sentencia, lo hacen, previo conocimiento de los hechos y aplicando el derecho al caso concreto que se les plantea. O como dice Nawiasky, utilizando el rigorismo técnico que caracteriza el desarrollo de su doctrina, "como subsunción de un hecho concreto bajo una norma jurídica general".⁸⁵ Es decir, que por medio del Juez el Estado resuelve, con carácter definitivo, una controversia o disputa entre las partes, encontrándose dotada su decisión de la autoridad de la cosa juzgada y de la fuerza ejecutoria. En virtud de la cosa juzgada, el problema resuelto no puede ser discutido nuevamente, cuando hay identidad de causa, objeto y sujeto, ya que la renovación de los litigios alteraría la tranquilidad colectiva. Por la fuerza ejecutoria, se pone la autoridad de seguridad pública a disposición de la parte gananciosa, obligándose al perdedor a cumplir la sentencia, y si no lo hiciere así, dicha autoridad se subrogará a la actividad jurisdiccional.

La organización judicial venezolana puede considerarse, gráficamente hablando, como una pirámide, en cuya base se encuentran los Tribunales de categoría inferior (Juzgados de Municipio o de Departamento), pasando por los Juzgados de Distrito o Departamento, de Primera Instancia, Juzgados y Cortes Superiores en cada entidad, hasta rematar con la Corte Suprema de Justicia, que se sitúa en la cúspide de la pirámide. Pero si bien es cierto que la justicia depende del Poder Nacional, también es verdad que, doctrinaria-

la *Revista Forense*, N° 4, del 11 de marzo de 1893 y reproducido por la *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 34, julio-agosto, septiembre 1960, p. 94.

⁸⁴ En Venezuela ha sido propugnado por el Dr. Ambrosio Oropeza. Ver *Evolución constitucional de nuestra República*. Caracas, 1945 pp. 154 y ss.

⁸⁵ Nawiasky, Hans, *Teoría general del Derecho*. Madrid, 1962, p. 176.

mente hablando, dicha augusta función se cumple de acuerdo con la ley; es decir, dentro de una perspectiva legal, sin sujeción o cordón umbilical que ate al juez y dentro de un proceso dinámico de aproximación o subsunción al derecho, para desligar al magistrado de toda influencia extraña.

La independencia del juez venezolano no sólo se encuentra consagrada en la Constitución Nacional (Art. 205) y en el Estatuto Orgánico del Poder Judicial (Art. 1º) sino que la jurisprudencia del más alto Tribunal de la República ha ratificado dicho principio considerándolo desde diversos puntos de vista: a) *En cuanto a la naturaleza intrínseca de la función jurisdiccional*, la Corte ha dicho en sentencia de 16 de julio de 1953 que "en la magistratura los grados de jurisdicción no comportan subordinación alguna de los jueces inferiores ante el superior jerárquico, en el estricto sentido de que éste no tiene ni puede tener derecho de mando sobre aquéllos" y agrega "ello, sencillamente, porque la diversidad de criterios convergentes a la búsqueda de la verdad sobre determinado punto controvertido ante la justicia, constituye una garantía de acierto en la solución cabal del caso".⁸⁶ b) *En lo concerniente a la fuerza de la cosa juzgada*, el criterio que ha predominado es aquel por el cual las sentencias definitivamente firmes no pueden atacarse de nulidad. "Admitir la procedencia de esta acción, dice la Corte, para atacar de nulidad las sentencias firmes dictadas por los Tribunales de Justicia, es admitir que toda persona, así no tenga el más remoto interés en el asunto, está autorizada para atacar de nulidad las expresadas sentencias, so pretexto de defender la intangibilidad de la Constitución. Y ello equivale a crear en la colectividad la zozobra y la intranquilidad",⁸⁷ y c) finalmente, *en lo que respecta al valor que debe concederse al precedente judicial* (regla del stare decisis), dicho Tribunal asienta: "por lo demás, es cuestión reiterada por esta Corte en numerosos fallos y sentencias, que el precedente judicial y la jurisprudencia misma no tienen en el derecho venezolano sino una autoridad científica y sólo podría atribuirseles la fuerza de una presunción de interpretación correcta de la norma jurídica por aplicar". Y añade, "de allí que los jueces puedan y deban dar en sus decisiones una interpretación de la ley distinta y aun contraria de aquella recibida y tradicional, por más firme que sea, cuando del estudio detenido del caso y la norma aparezca que esa interpretación no corresponda a su espíritu y a su sana inteligencia."⁸⁸ Esta última característica reviste una importancia singular, si se tiene presente que permite establecer una diferencia muy apreciable entre el valor que en otros

⁸⁶ *Gaceta Forense*, N° 14, 1953, 2ª Etapa, p. 61.

⁸⁷ *Gaceta Forense*, N° 9, 1952, 2ª Etapa, pp. 65 y ss. En el voto salvado de este mismo fallo, el magistrado Antonio Luengo Cabello disiente del criterio de sus colegas, sosteniendo que el axioma de la cosa juzgada no puede enfrentarse a la Constitución, ya que al contrario, la Constitución lo prohíja y lo crea. Sin embargo el criterio dominante ratificado posteriormente, es que los fallos de los Tribunales no pueden ser revisados por la C. Sup. de Just. Ver. Sent. de 15 de octubre de 1959, en *Gaceta Forense*, N° 32, pp. 50 y ss.

⁸⁸ *Gaceta Forense*, Sentencia de 17 de julio de 1950, N° 5, 1ª Etapa, p. 92.

sistemas, como el practicado en los Estados Unidos, se asigna al precedente judicial, como ingrediente primario del *common law*, y el régimen venezolano, que afinsa sus raíces en el sistema continental de origen románico, practicado por la mayoría de los pueblos latinoamericanos.

Valdría la pena preguntarse si la supresión o eliminación de determinado Tribunal, alegando reorganización en la administración de justicia, dejando insubsistente la función cumplida por un funcionario, cualquiera que sea la causa anotada, podría atacarse de inconstitucionalidad con posibilidades de éxito. En Venezuela se han registrado algunos casos de este tipo,⁸⁹ pero no se han impugnado de irregulares ante el órgano competente.

Abonan en favor de la tesis sostenida las siguientes razones: a) La independencia del Poder Judicial se encuentra garantizada por la Constitución; b) La estabilidad del Juez se garantiza en Venezuela por la duración del periodo constitucional, o sea cinco años (Art. 135 de la Constitución); c) No podría contarse con una judicatura independiente si puede menoscabarse o abolirse el principio de la inamovilidad por el periodo constitucional, por obra de una reorganización judicial, por muy bien intencionada que ésta sea. Existe un grave peligro de que, mediante el expediente de suprimir tribunales o reducir el número de los mismos, cambiando las Cortes Superiores (colegiadas) en órganos unipersonales, se desplace a los magistrados de sus cargos, violándose no sólo el principio de la inamovilidad sino también el de la independencia.

El hecho de la inamovilidad judicial por el periodo constitucional e independencia de las otras ramas del Poder, no significa en modo alguno que los jueces inferiores no deben acatamiento a las resoluciones del superior o que no le guarden respeto. En esos casos entran en funcionamiento los resortes y procedimientos señalados en las leyes para conservar el orden en los Tribunales confiriéndose facultades a los magistrados para corregir disciplinariamente los abusos de los inferiores en el propio terreno de la función jurisdiccional.

Aparte del llamado recurso de queja contemplado en la ley adjetiva, como medida de tipo procesal para hacer valer derechos conculcados por actos judiciales, la Ley Orgánica del Poder Judicial establece el Consejo de la Judicatura, con el objeto de conocer de faltas cometidas por los jueces con arreglo al procedimiento establecido en este texto. Dentro de esas faltas pueden mencionarse las siguientes: ofensas a los superiores jerárquicos; faltas de consideración a los iguales o superiores; abusos de autoridad; negligencia, escaso rendimiento, omisiones, descuidos, retardo en el cumplimiento de sus deberes; embriaguez en lugares expuestos a la vista del público; irregularidades de conducta; solicitud de préstamos u otros favores que pongan en tela de

⁸⁹ Los Decretos del 541 al 558, del 23 de junio de 1961, contienen disposiciones orientadas a la supresión de varios Tribunales; lo mismo el Decreto N° 699, de 7 de marzo de 1962, por el cual se eliminó el Juzgado 8° del Departamento Libertador de la ciudad de Caracas.

juicio su decoro e imparcialidad; gastos suntuarios superiores a sus medios económicos; negativa a designar los depositarios que señale la Ley; negativa a efectuar las visitas a las Cárceles que señale la Ley; desempeño de funciones de dirección de partidos políticos o Agentes de éstos; cuando recomendaren a otros Jueces negocios que cursen ante éstos; abstención injustificada de dar audiencia; separación del cargo sin previa licencia; ejercicio de la profesión de Abogado, y en general infracciones de cualesquiera prohibiciones o faltas al cumplimiento de los deberes impuestos por la Ley.

Debe tenerse presente que la posibilidad del recurso de queja y el denuncia ante dichos organismos no entorpece las acciones legales que asisten a los interesados para hacer efectiva la responsabilidad del funcionario judicial conforme a la Ley. En lo que respecta a la designación de los jueces en general, con excepción de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales militares, cuyo nombramiento se rige por disposiciones especiales, la *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Judicial*, de 26 de agosto de 1969 desarrolla el precepto constitucional que crea el Consejo de la Judicatura, conforme a las siguientes directrices: a) Es un organismo que consta de nueve miembros, cuya designación se hace así: 5 principales por la Corte Suprema de Justicia en la Sala Político-Administrativa; 2 principales por el Congreso de la República, y 2 principales por el Ejecutivo Nacional; b) Corresponde al Consejo de la Judicatura la designación de los Jueces c) Dura cinco años en el ejercicio de sus funciones.

Es importante una breve referencia al Consejo de la Judicatura. Conforme el artículo 217 de la Constitución, se trata de una institución "cuya organización y atribuciones fijará la ley orgánica respectiva,⁹⁰ con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial. En él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público".

Dice el profesor venezolano Rengel Romberg que el Consejo de la Judicatura vendría a ser dentro del ordenamiento venezolano el llamado a establecer el "gobierno de los jueces", pensando quizá en la célebre frase de Jacques Lambert, quien apostrofó el sistema constitucional americano como *un gouvernement des judges*. Esta frase aplicada a Venezuela debe ser aceptada a beneficio de inventario, por cuanto el sistema de Derecho que este país adopta, no encaja, por diversas razones en lo que se ha llamado "gobierno de jueces".⁹¹ El mismo Rengel Romberg analiza la parte de la disposición cons-

⁹⁰ La exposición de Motivos y Anteproyecto de Ley Orgánica de la Carrera Judicial aparece publicada en la *Revista de la Facultad de Derecho* de la Universidad del Zulia, núm. 23, mayo-agosto 1968, pp. 165 y ss. Sin embargo, la estructura y organización de dicho cuerpo se ha trazado en la Ley de Reforma Parcial a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 26 de agosto de 1969.

⁹¹ Mal podría aplicarse a Venezuela la conocida frase de un ex Presidente de la Suprema Corte norteamericana: "Vivimos bajo una Constitución; mas la Constitución es lo que los Jueces dicen que es." Charles Evans Hughes.

titucional indicada, en la cual se exige que se dé adecuada representación en el Consejo de la Judicatura a las otras ramas del Poder Público y afirma que se han planteado dudas al determinar si encomendando el gobierno de los jueces a un órgano enteramente constituido por éstos, se corra el peligro de llegar a una especie de "casta cerrada, con una orientación divorciada de los fines generales que persigue el Estado a través de los demás poderes; o bien que dejando al Poder Ejecutivo únicamente, pueda sufrir como de hecho ha sufrido en todas partes, graves interferencias de la política y la arbitrariedad en la justicia". Concluye dicho autor diciendo que la constitución venezolana ha seguido en este orden de ideas "la vía más aconsejable y equilibrada al considerar que es necesaria la representación adecuada de las otras ramas del Poder Público."⁹²

4) *La Custodia de la Constitución y la Corte Suprema de Justicia.* El régimen instituido en Venezuela contempla el principio de la Supremacía de la Constitución. Como consecuencia del mismo se establece el control de la constitucionalidad de las leyes y actos de los Poderes Públicos. Corresponde a la magistratura judicial su aplicación correcta. Consiste dicho principio en la necesidad de interpretar la Constitución de manera uniforme en aquellos conflictos de derechos y obligaciones entre el Poder Nacional, las colectividades particulares que integran la República y las normas en general que sean mal definidas y sean susceptibles de diversas interpretaciones.

De allí nace la consecuencia de instituir el control de la constitucionalidad como sistema encargado de definir la aplicación de la Constitución, de velar por la observancia de sus prescripciones, de interpretar su texto y de verificar los derechos, los deberes y las responsabilidades de los órganos titulares de la soberanía.

En Venezuela el sistema de control de la constitucionalidad tiene carácter eminentemente jurídico. El órgano llamado a conocer por vía de acción de todas las impugnaciones de inconstitucionalidad es el más alto Tribunal de la República denominado Corte Suprema de Justicia. La solución es buena porque otorgándose dicho control a un Tribunal de esa alta jerarquía, se dan suficientes garantías de competencia y de imparcialidad tanto a los Estados como a los Municipios y al Poder Nacional. No se trata de afirmar si el acto que se impugna es oportuno, bueno o malo en sus consecuencias; se trata de verificar si es conforme o no con la Constitución.

Esta característica es fundamental dentro del sistema venezolano. La jurisprudencia del más alto Tribunal de la República se encarga de ratificarlo y de precisarlo al afirmar: "La violación de la Constitución Nacional por una Ley, un Decreto, una Resolución y en general por un acto cualquiera del Poder Público, ha de evidenciarse del propio acto impugnado. En otros términos, y refiriéndonos al caso concreto, la infracción constitucional, de

⁹² Rengel Romberg, Aristides, "El Consejo de la Judicatura", *Revista de la Facultad de Derecho* de la Universidad Central de Venezuela, N° 23, Caracas, 1962, p. 410.

existir, debe resultar de la simple comparación de las Resoluciones impugnadas con la Constitución y con el Decreto aplicado, sin que sea útil la prueba de hechos en lo que bien puede llamarse conflicto de leyes o cuestión de mero derecho.”⁹³ En otras palabras, la inconstitucionalidad deriva de la confrontación que el intérprete hace entre el acto impugnado y la misma Constitución.

Como se ha indicado en anteriores oportunidades, la Corte Suprema de Justicia es el más alto Tribunal de la República. Hay que agregar, según lo declara enfáticamente la Constitución que “contra sus decisiones no se oír ni admitirá recurso alguno”.⁹⁴

Está integrada por tres Salas o Departamentos: la Sala en lo Político-Administrativo, la Sala de Casación en lo Penal y la Sala de Casación en lo Civil, Mercantil y del Trabajo. Cada Sala tendrá, por lo menos, cinco magistrados.⁹⁵

La Constitución prevé la posibilidad de que se establezca una Sala Federal, presidida por el Presidente de la Corte y compuesta por los magistrados que tengan competencia en lo contencioso-administrativo, más un número no menor de dos representantes de cada una de las otras Salas.

El Presidente de la Corte Suprema de Justicia es electo conforme a la Ley respectiva por los integrantes de la misma; el Secretario es designado fuera de su seno de igual forma. Cada Sala tendrá un magistrado presidente.

Para ser miembro de la Corte Suprema de Justicia se necesita ser venezolano por nacimiento, abogado de la República y mayor de 30 años. Además, la Ley Orgánica podrá exigir el ejercicio de la profesión, de la judicatura o del profesorado universitario en materia jurídica, por tiempo determinado.

Los vocales de la Corte Suprema de Justicia se eligen por las Cámaras en sesión conjunta y duran nueve años en sus funciones, pero se renovarán por terceras partes cada tres años. En la misma forma serán nombrados los Suplentes para llenar las faltas absolutas de los principales. Las faltas temporales o accidentales se proveerán en la forma determinada por la Ley.

⁹³ Ver sentencia dictada con fecha 1 de diciembre de 1952, en *Gaceta Forense*, N° 12, 2° Etapa, p. 32.

⁹⁴ Esta última parte del artículo 211 de la Constitución viene a solucionar un problema ampliamente debatido en el tapete de la discusión jurídica venezolana, al imprimirle a la Corte una especie de soberanía judicial en sus fallos, de suerte que más allá de tales decisiones, no existe la posibilidad de interponer nuevos recursos o instancias especiales. En sentencia dictada por ese alto Tribunal se puede leer lo siguiente: “De conformidad con el artículo 211 de la Constitución, contra las decisiones de la Suprema Corte de Justicia ‘no se oír ni admitirá recurso alguno’. Por consiguiente, el recurso de invalidación no procede contra una sentencia de la Suprema Corte de Justicia.” (Ver la *Jurisprudencia* de Ramírez y Garay, 1964, Segundo Semestre, p. 387.)

⁹⁵ Como se desprende de la disposición constitucional que se esquematiza, la estructura de ese Tribunal, no existe ningún impedimento para que el número de miembros sea superior al indicado (15 en total). Asimismo la Constitución prevé el funcionamiento de una cuarta Sala (Sala Federal) cuyo funcionamiento está previsto en el Proyecto de Ley Orgánica de la Suprema Corte de Justicia.

Según la frase memorable de Dicey⁹⁶ aplicada a Venezuela, el régimen de ese Estado es legalista. El título de "Guardián de la Constitución" que se le ha dado a la Corte Suprema de Justicia explica la importancia del régimen. Al efecto, se erige al nombrado tribunal en una especie de árbitro encargado de establecer las limitaciones en el ejercicio de las funciones encomendadas a los órganos del Estado y señalar la validez de sus actos cuando éstos han sido impugnados.

Ello no quiere decir que los jueces integrantes del más alto tribunal de la República se constituyan en una especie de Poder Constituyente Complementario, encargado de agregar algo a la Constitución. Su misión consiste, sobre todo en clarificar el derecho constitucional existente.

Por ello la Corte Suprema de Justicia funciona fundamentalmente para resolver aquellos asuntos que no puedan dejarse librados a la decisión final de los Estados miembros.

La Corte Suprema de Justicia en pleno conocerá de la acción de inconstitucionalidad que se intente contra las leyes nacionales, acuerdos y actos del Poder Legislativo Nacional que colidan con la Constitución. Si la Corte determina dicha inconstitucionalidad hará la declaratoria de nulidad correspondiente, que podrá ser parcial o total con efectos *erga omnes*.

También declarará la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los Cuerpos deliberantes correspondientes a los Estados o Municipios que discrepen de la Constitución Nacional.

Asimismo compete a ese Supremo Tribunal resolver sobre colisión de diversas disposiciones legales declarando la que debe prevalecer y declarar la nulidad de actos administrativos en general, cuando proceda.

Todas estas facultades las ejerce la Corte en Pleno, salvo la referente a actos Administrativos, considerada como atribución propia de la Sala Político-Administrativa.

Debe advertirse que esta regla general por la cual se considera la posibilidad de impugnar la irregularidad de los actos estatales, admite excepciones. Es decir, hay ciertas materias que escapan al control de la constitucionalidad. La misma Corte en la mencionada de 29-4-65, se ha encargado de precisar dichas excepciones:⁹⁷

A) En lo concerniente a los Actos del Poder Legislativo Nacional:

i) Los actos propios de los cuerpos legislativos en ejercicio de sus atribuciones privativas, salvo lo que la Constitución establezca sobre extralimitación de atribuciones. (Art. 159 de la Constitución.)

⁹⁶ Citado por Bowie, Robert R. y Carl. J. Friedrich, *Estudios sobre federalismo*. Buenos Aires, trad. de Susana Barrancas, 1959, p. 160.

⁹⁷ Ver sent. de la Suprema Corte de Justicia de 29 de abril de 1965, citada por Perez Luciani, Gonzalo, "El Control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes aprobatorias de tratados internacionales", *Revista de la Facultad de Derecho*, Univ. Católica, Caracas, 1966-1967, N° 4, p. 293.

ii) Algunas atribuciones del Senado, de carácter político o de naturaleza discrecional (Actos de Gobiernos y facultades discrecionales). Por ejemplo, la autorización que debe dar el Senado para designar Jefes de Misiones Diplomáticas.

iii) Derechos políticos reconocidos a la Cámara de Diputados, como el voto de censura a los Ministros.

iv) Las Cámaras en sesión conjunta tienen ciertos poderes discrecionales, como aprobar o improbar la Memoria y Cuenta de los Ministros.

B) Actos del Poder Judicial, con arreglo a jurisprudencia dominante de ese alto Tribunal y el contenido del artículo 211 de la Constitución que veta la posibilidad de recurrir más allá de esa jurisdicción.

C) Actos del Presidente de la República por sí, por órgano del Ministro respectivo o en Consejo de Ministros. Por ejemplo, la suspensión de las garantías constitucionales.

En lo referente a las leyes formales, la jurisprudencia no ha sido uniforme y los tratadistas y estudiosos de la ciencia constitucional venezolana no llegan a un acuerdo sobre el tema.⁹⁸

La Corte Suprema de Justicia tuvo ocasión reciente de dictaminar sobre impugnación en esa materia declarándose incompetente, en razón de que los actos impugnados escapan al control de la constitucionalidad.

Con fecha 29 de abril de 1965 el alto Tribunal venezolano se declaró incompetente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad del Tratado de Extradición celebrado entre Venezuela y los Estados Unidos de América, sosteniendo que "requerimientos peculiares del derecho internacional se han integrado en nuestra normativa constitucional y han dado lugar a un acto jurídico entre Estados soberanos sustraídos al control jurisdiccional del Estado venezolano: el tratado internacional". Es decir, que conforme a ese criterio jurisprudencial "el control jurisdiccional de la constitucionalidad intrínseca de los actos estatales no ha sido consagrado en forma absoluta, pues del estudio de la propia Constitución Nacional, de la Ley Orgánica de la Corte de Casación y de precedentes jurisprudenciales surgen y se justifican situaciones excepcionales en que los actos del Poder Público en sus tres ramas no están sometidos al control de la jurisdicción constitucional".⁹⁹

Otro caso de gran interés, no sólo por sus implicaciones jurídicas sino también por la profunda repercusión política que despertó, fue la impugnación que los Dres. Luis Augusto Dubuc y Francisco Faraco hicieron al acto de instalación de las Cámaras Legislativas el 5 de marzo de 1968. La Corte se declaró

⁹⁸ Pérez Luciani, Gonzalo, "El control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes y normativas aprobatorias de contratos". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello*, 1965-1966, pp. 207 y ss.

⁹⁹ Ver Gutiérrez Alfaro, Tito, *La inconstitucionalidad de los tratados internacionales*, Trabajo de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1968, p. 74.

incompetente en lo referente a la inconstitucionalidad de los actos preparatorios para la instalación, por escapar a la potestad de control que tiene, pero sí conoció en cuanto al quórum, considerado como quórum constitucional, no como reglamentario. En último análisis se declaró sin lugar la acción, por cuanto lo relativo al quórum, de acuerdo con el acta de la sesión correspondiente, fue más de la mitad de los miembros del Senado.¹⁰⁰

La Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, está facultada para dirimir las controversias entre los Estados de la República y el Poder Nacional. Esta atribución se encuentra contemplada en el Ordinal 8º del Artículo 215 de la Constitución y se interpreta como una "concesión de jurisdicción" o renuncia de los Estados a sus privilegios.

Las controversias que afecten a los funcionarios oficiales de los Estados o los funcionarios nacionales, a los miembros del Cuerpo Diplomático o Consular, y en fin, a los Estados entre sí, tendrán que ser resueltas por la Corte Suprema o Tribunales Nacionales en razón de la centralización judicial que priva en Venezuela.

A diferencia de los Estados Unidos de Norteamérica, el régimen jurídico venezolano contempla la posibilidad de que la Corte Suprema de Justicia conozca de las impugnaciones que se hagan a un proyecto de Ley. Esto es lo que se llama en doctrina *opinión judicial por consulta*. Sin embargo, dicho sistema se encuentra limitado, ya que solamente puede ejercer ese derecho el Presidente de la República cuando después de haber vetado una Ley, las Cámaras insistan en que sea promulgada. En ese caso, si el veto se hubiere fundado en la inconstitucionalidad, el Presidente de la República podrá, dentro del término fijado para promulgar la Ley, ocurrir a la Corte Suprema de Justicia, solicitando su decisión sobre la inconstitucionalidad alegada. La Corte Suprema de Justicia debe decidir en el término de diez días, contados desde el recibo de la impugnación del alto funcionario. Si ese Tribunal negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere dentro del término correspondiente, el Presidente de la República deberá indefectiblemente promulgar la Ley dentro de los cinco (5) días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento de dicho término (Artículo 173 de la Constitución).

Como consecuencia de lo anterior puede puntualizarse lo siguiente:

a) La existencia de la Magistratura (Corte Suprema de Justicia), para ga-

¹⁰⁰ Ver *Juicio ante la Corte Suprema de Justicia*. Caracas, 1968, publicado por el Senado de la República de Venezuela, en donde se recogen todas las incidencias políticas y jurídicas del célebre proceso, hasta la sentencia que en Sala Plena dictó la Corte. Debe observarse que de los quince magistrados, cinco estamparon su voto salvado. Uno de los párrafos más resaltantes de dicha opinión es el siguiente: "Este Supremo Tribunal no invade la esfera propia de los otros órganos del Estado cuando ejerce el control de la *constitucionalidad o legalidad* de los actos legislativos contrarios a derecho, en conformidad con el ordinal 1º del artículo 215 de la Constitución, pero sí dejaría de cumplir con su elevada misión si se abstuviera siempre de declarar con lugar acciones evidentemente procedentes por razones como las que apuntalan la sentencia de la que discrepamos." (p. 245.)

rantizar el imperio de la Constitución, la legalidad y la uniformidad en la interpretación jurisprudencial;

b) Estructura *sui generis* de este Tribunal, de manera que pueda conocer en pleno de acciones de nulidad para asegurar la supremacía de la Constitución y en Sala Político-Administrativa para dirimir las controversias entre la Nación y los Estados Miembros;

c) La consagración de la *opinión judicial por consulta*, limitada a los casos en que el Presidente de la República objete la inconstitucionalidad de un proyecto de Ley.