

# INSTRUMENTOS DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA (ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL FRENTE A PARTICULARES)

Allan R. BREWER-CARÍAS

SUMARIO: I. *Principios generales del sistema venezolano de justicia constitucional.* II. *El método difuso de control de la constitucionalidad de las leyes.* III. *La acción de inconstitucionalidad y el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes.* IV. *El amparo judicial a los derechos y garantías constitucionales, incluso contra particulares.* V. *La resolución de controversias constitucionales entre los órganos del poder público.* VI. *Otras vías de control de la constitucionalidad ante la justicia constitucional.*

## I. PRINCIPIOS GENERALES DEL SISTEMA VENEZOLANO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

En Venezuela se ha venido desarrollando desde el siglo XIX, un sistema de justicia constitucional<sup>1</sup> mixto o integral,<sup>2</sup> que combina, por una parte, el método difuso de control de constitucionalidad, conforme al cual todos los jueces tienen competencia para decidir la inaplicación de una ley o

<sup>1</sup> Véase, en general, Cappelletti, Mauro, *Judicial Review in the Contemporary World*, Indianápolis, 1971; “El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el Derecho Comparado”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 61, 1966; Brewer-Carías, Allan R., *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge, 1989; *id.*, *Études de Droit Public Comparé*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 523-1167.

<sup>2</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., *El sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela*, Bogotá, 1995; Gaona Cruz, Manuel, “El control de la constitucionalidad de los actos jurídicos en Colombia ante el derecho comparado”, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Derecho Público en Venezuela y Colombia*, Caracas, vol. VII, 1984, 1985, 1986, pp. 39-114.

cualquier norma jurídica cuando la consideren contraria a la Constitución, competencia que incluso pueden ejercer *ex officio*, aplicando preferentemente la Constitución en el caso concreto sometido a su conocimiento y decisión; y por la otra, el método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos (nacionales, estatales y municipales), mediante la atribución al Tribunal Supremo de Justicia y a partir de 2000 a su Sala Constitucional, de poderes anulatorios de las leyes y demás actos normativos de similar rango, contrarios a la Constitución, los cuales se ejercen cuando conoce del asunto mediante el ejercicio de acciones populares de inconstitucionalidad.

Este sistema, que también han adoptado otros países<sup>3</sup> se han venido perfeccionando por un lapso de más de 150 años, encontrando su marco regulatorio actual en la Constitución de 1999, texto que recoge toda la tradición anterior.<sup>4</sup>

En efecto, el artículo 7o. de la Constitución de 1999<sup>5</sup> declara, *expressis verbis*, que su texto es “la norma suprema y el fundamento de todo el ordenamiento jurídico”; por lo que para garantizar esa supremacía y lograr que la Constitución tenga plena efectividad, en su mismo texto se regula todo un sistema de justicia constitucional mediante la asignación a todos los jueces de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a lo previsto en la Constitución y en la ley, de la obligación “de asegurar la integridad de la Constitución” (artículo 334).<sup>6</sup>

En consecuencia, la justicia constitucional, como competencia judicial para velar por la integridad y supremacía de la Constitución, en Venezuela se ejerce por *todos los jueces* y no sólo por el Tribunal Supremo de Justicia, en cualquier causa o proceso que conozcan y, además, es-

3 Véase Brewer-Carías, Allan R., “La jurisdicción constitucional en América Latina”, en García Belaunde, Domingo y Fernández Segado, Francisco (eds.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, 1997, pp. 117-161.

4 Véase, en general, Brewer-Carías, Allan R., *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999*, Caracas, 2000.

5 El texto de la Constitución del 30 de diciembre de 1999 fue inicialmente publicado en la *Gaceta Oficial* núm. 36.860 del 30 de diciembre de 1999. Posteriormente, con correcciones se publicó en la *Gaceta Oficial* núm. 5.453 Extraordinaria del 24 de marzo de 2000. Véanse los comentarios que hemos formulado en Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999*, Caracas, 2000, 3a. ed., Caracas, 2001.

6 Véase nuestra propuesta en relación con este artículo en Brewer-Carías, Allan R., *Debate Constituyente (aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Caracas, 9 septiembre 17 octubre de 1999, t. VII, pp. 24 y 34.

pecialmente, cuando conozcan de acciones de amparo o de las acciones contencioso administrativas al tener la potestad para anular actos administrativos por contrariedad a la Constitución (como forma de contrariedad al derecho) (artículo 259).<sup>7</sup>

En cuanto al Tribunal Supremo de Justicia, en materia de justicia constitucional todas sus Salas tienen expresamente como competencia garantizar “la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales”, correspondiéndoles, a todas, ser “el máximo y último intérprete de la Constitución” y velar “por su uniforme interpretación y aplicación” (artículo 335). También lo es la Sala Constitucional, mediante la cual el Tribunal Supremo de Justicia concentra la jurisdicción constitucional (artículos 266, ord. 1o. y 336).

En los países europeos, dicha jurisdicción constitucional corresponde a los Tribunales o Cortes Constitucionales (muchas, incluso, ubicadas fuera del Poder Judicial), al igual que en algunos países latinoamericanos. En cambio, en Venezuela, la jurisdicción constitucional siempre ha correspondido al Supremo Tribunal de Justicia,<sup>8</sup> y ahora, a través de su Sala Constitucional, a la cual se ha atribuido el monopolio para anular ciertos y determinados actos estatales: las leyes y demás actos de rango legal o de ejecución directa e inmediata de la Constitución.

Por tanto, la Sala Constitucional no tiene el monopolio del control concentrado de la constitucionalidad *de todos* los actos estatales; lo que tiene es el monopolio de dicho control *sólo respecto de determinados actos estatales* (los de rango y fuerza de ley y los dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución). Ello es lo que, además, caracteriza la “jurisdicción constitucional” en el derecho comparado: la atribución exclusiva a un órgano judicial del poder anulatorio de determinados, y sólo de determinados actos estatales.<sup>9</sup>

Por ello puede decirse, en general, que el control concentrado de la constitucionalidad de los actos estatales conforme a la Constitución, se ejerce por dos jurisdicciones distintas: la jurisdicción constitucional y la

7 Véase Brewer-Carías, Allan R., *La justicia contencioso-administrativa. Instituciones políticas y constitucionales*, Caracas, 1997, t. VII, pp. 26 y ss.

8 Brewer-Carías, Allan R., *La justicia constitucional. Instituciones políticas y constitucionales*, Caracas, 1996, t. VI, pp. 131 y ss.

9 Véase en general, Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 1, p. 190; y Brewer-Carías, Allan R., *El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes (estudio de derecho comparado)*, Caracas, 1994, p. 19.

jurisdicción contencioso-administrativa. Así, los órganos de esta última tienen competencia, conforme al artículo 259 de la Constitución, para controlar la constitucionalidad de los otros actos de los órganos del Poder Ejecutivo y de los otros Poderes del Estado dictados en ejecución indirecta de la Constitución: los actos administrativos, tanto normativos (reglamentos) como no normativos, que son siempre actos de rango sublegal, es decir, *no* son actos dictados “en ejecución directa e inmediata de la Constitución” (sino más bien, dictados en ejecución de la legislación), cuyo control de constitucionalidad es el que corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo.

Ahora bien, de lo antes expuesto resulta que el sistema de justicia constitucional en Venezuela permite el ejercicio del control de la constitucionalidad de los actos estatales mediante los siguientes mecanismos: el método difuso de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos; la protección de los derechos constitucionales mediante las acciones de amparo; el control por contrariedad al derecho de los actos administrativos por motivos de inconstitucionalidad mediante las acciones contencioso administrativas de anulación; y el control de la constitucionalidad de ciertos actos estatales que corresponde a la jurisdicción constitucional.<sup>10</sup>

En esta forma, en la Constitución de 1999 se recogen todos los principios del sistema mixto o integral del sistema de justicia constitucional, propio de la tradición venezolana.<sup>11</sup>

## II. EL MÉTODO DIFUSO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES

Uno de los medios específicos para el ejercicio de la justicia constitucional, es la posibilidad que tiene todo juez de la República de ser juez de la constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos. Se trata del método denominado de control difuso de la constitucionalidad

<sup>10</sup> Véase Sentencia núm. 194 de la Sala Constitucional de fecha 15 de febrero de 2001, caso: Gobernación del Estado Trujillo vs. Comisión Legislativa del Estado Yaracuy.

<sup>11</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., “La justicia constitucional en la nueva Constitución”, *Revista de Derecho Constitucional*, Caracas, núm. 1, septiembre-diciembre de 1999, pp. 35 a 44; Brewer-Carías, Allan R., *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999*, Caracas, 2000.

de leyes que existe en nuestro país desde el siglo XIX,<sup>12</sup> regulado en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, que establece que:

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

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

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

A los efectos de consolidar constitucionalmente el método de control difuso de la constitucionalidad de las leyes, como ha ocurrido, por ejemplo, en Colombia, desde 1910 (artículo 4); Guatemala, en 1965 (artículo 204); Bolivia, en 1994 (artículo 228); Honduras, en 1982 (artículo 315) y Perú, en 1993 (artículo 138); propusimos incorporar a la Constitución una disposición similar,<sup>13</sup> que terminó siendo ubicada, también a propuesta nuestra,<sup>14</sup> en el artículo 334, con el siguiente texto:

“Artículo 334: En caso de incompatibilidad entre esta Constitución y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente”.

En esta forma, el método de control difuso de la constitucionalidad adquirió en Venezuela rango constitucional,<sup>15</sup> el cual, incluso, puede ser ejercido *de oficio* por los tribunales,<sup>16</sup> incluyendo, por supuesto, las diversas Salas del Supremo Tribunal.

<sup>12</sup> Fue consagrado expresamente en el derecho positivo en el Código de Procedimiento Civil de 1897. Véase Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 1, pp. 127 y ss.; Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 8, 1996, t. VI, pp. 86 y ss.

<sup>13</sup> Véase nuestras propuestas respecto del artículo 7o. en Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 6, t. II, pp. 24 y 34.

<sup>14</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente (aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Caracas, 18 de octubre-30 de noviembre de 1999, t. III, pp. 94-105.

<sup>15</sup> Véase Sentencia núm. 1213 de la Sala Político Administrativa del 30 de mayo de 2000, caso: Carlos P. García P. vs. Cuerpo Técnico de la Policía Judicial.

<sup>16</sup> En contraste con la regla general en el derecho comparado que siempre exige instancia de parte interesada, ésta ha sido una de las características del sistema venezolano. Véase Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 8, t. VI, p. 101.

Este método difuso de control de la constitucionalidad de las leyes, en Venezuela, puede decirse que sigue los principios desarrollados en el derecho comparado: tiene su fundamento en el principio de la supremacía constitucional, conforme al cual los actos inconstitucionales son nulos y sin ningún valor, aun cuando esta constatación de la nulidad corresponda a la autoridad judicial. Todo juez, por tanto, al conocer de un caso o una controversia concreta, puede resolver sobre la inconstitucionalidad de la norma jurídica que debe aplicar a la resolución del caso, como cuestión incidental en el mismo; poder que en el caso de Venezuela puede ejercer *ex officio*, sin requerimiento de parte interesada. La decisión del juez tiene sólo efectos *inter partes* en el proceso concreto y por tanto, efectos declarativos.<sup>17</sup>

En cuanto a la legitimación activa para plantear la cuestión de inconstitucionalidad en un proceso, en principio, corresponde a las partes en el procedimiento, con fundamento en el interés concreto que defienden en el mismo.

Ahora bien, la Constitución de 1999, ha consagrado el derecho de acceso a los órganos de administración de justicia no sólo para hacer valer los derechos e intereses de la persona en concreto, sino “incluso los colectivos o difusos” (artículo 26), con lo cual se ha constitucionalizado la posibilidad de acciones procesales que se intenten en representación de intereses colectivos o difusos.<sup>18</sup>

En consecuencia, si se trata de un juicio iniciado para la defensa de intereses colectivos o difusos, quien ejerza la representación en el juicio o sea parte en el mismo, puede también alegar la cuestión de constitucionalidad para el ejercicio, por el juez, del control difuso de la constitucionalidad.<sup>19</sup>

Hemos dicho además, que en el sistema venezolano, conforme a la Constitución (artículo 334), el propio juez *de oficio* puede plantearse, al decidir, la cuestión de constitucionalidad de la ley que debe regir el caso, por lo que también puede considerarse que tiene la legitimación activa necesaria para ello. Estimamos, sin embargo, que en esos casos,

17 Véase Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 1, pp. 127 y ss.

18 Destacados nuestros. Véase Sentencia de la Sala Constitucional núm. 656 del 05 de junio de 2001, caso: Defensor del Pueblo vs. Comisión Legislativa Nacional.

19 Véase Sentencia de la Sala Constitucional núm. 1048 del 17 de febrero de 2000, caso: William O. Ojeda O. vs. Consejo Nacional Electoral.

el juez debería oír a las partes, antes de decidir, sobre la cuestión de constitucionalidad que plantee, a fin de garantizar el derecho al debido proceso y a la defensa de las partes (artículo 49, C).

Por otra parte, el Ministerio Público en los procesos judiciales en los cuales interviene, sean de orden civil (artículos 129 y ss., CPC) o de carácter penal (artículo 285 C; artículo 105, Código Orgánico Procesal Penal), también tiene la legitimación necesaria para plantear la cuestión de constitucionalidad para que el juez ordinario la decida en el caso concreto, respecto de la ley que lo rige.

Por último, la Constitución de 1999 creó como un órgano del Poder Público Nacional (Poder Ciudadano) la figura del Defensor del Pueblo, con amplias facultades para velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos, y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos y difusos de las personas contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los servicios públicos, pudiendo interponer acciones y recursos (artículo 281, C). En los juicios respectivos, por supuesto, el Defensor del Pueblo y las partes intervinientes en los mismos, tienen la legitimación necesaria para plantear la cuestión de constitucionalidad de las leyes.

### III. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y EL CONTROL CONCENTRADO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES

#### 1. *La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, como jurisdicción constitucional*

Otra forma de ejercicio de la justicia constitucional que ha sido tradicional en Venezuela, es el ejercicio del control de la constitucionalidad mediante la potestad judicial anulatoria de las leyes y demás actos estatales con rango de ley o dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, que se atribuye sólo y exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que se ha configurado como la jurisdicción constitucional.<sup>20</sup>

En efecto, de acuerdo con los artículos 266,1; 334 y 336 de la Constitución, corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, con-

20 Artículos 266,1; 334 y 336 de la Constitución.

forme a una tradición que se remonta a 1858,<sup>21</sup> el ejercicio de la jurisdicción constitucional con competencia exclusiva para la anulación de las leyes y demás actos estatales de rango legal o dictados en ejecución directa de la Constitución.

En efecto, conforme al artículo 334 de la Constitución, corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el poder público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley.

Conforme a esta norma, cuando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, como jurisdicción constitucional, es requerida mediante una *acción popular*, como ha sido la tradición venezolana,<sup>22</sup> tiene las siguientes atribuciones de control concentrado de la constitucionalidad de determinados actos estatales, con poderes anulatorios, previstas en el artículo 336:

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 esta Constitución.

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.

c) Declarar la nulidad total o parcial de los actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo nacional que colidan con esta Constitución.

d) Declarar la nulidad total o parcial de los actos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, dictados por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del poder público, cuando colidan con ésta.

En esta forma, insistimos, quedó definitivamente establecida la diferencia entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción constitucional, por el objeto del control y no por los motivos de control,<sup>23</sup> por lo que sólo compete a la jurisdicción Constitucional conocer de la anulación, por inconstitucionalidad por supuesto, de las leyes y demás actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución (como los actos de gobierno o los *interna corporis* de la Asamblea) o que tengan rango de Ley (decretos-leyes); correspondiendo, en cambio, a la juris-

21 Véase Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 8, t. VI, pp. 131 y ss.

22 *Ibidem*, pp. 137 y ss.

23 Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 7, t. VII, pp. 26-33.



dicción contencioso-administrativa conocer de la nulidad de los actos administrativos, incluidos los reglamentos, por motivos de inconstitucionalidad y de ilegalidad (contrariedad del derecho).

Antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, y desde 1858, la jurisdicción constitucional había siempre correspondido a la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena;<sup>24</sup> por eso, una de las novedades de la Constitución de 1999 fue la creación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 262), a la cual se le ha atribuido la jurisdicción constitucional (artículo 266, ord. 1o.), consistente en la potestad anulatoria de las leyes y demás actos de igual rango y jerarquía o dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, y el ejercicio de otras competencias en materia de justicia constitucional enumeradas en el artículo 336. De lo anterior resulta, por tanto, que el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales de rango y valor de ley o dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, se atribuye exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, constituida como jurisdicción constitucional.

Como sucede en la casi totalidad de las jurisdicciones constitucionales que muestra el derecho comparado,<sup>25</sup> por supuesto que se trata de una jurisdicción que se caracteriza única y exclusivamente por *el objeto* de control: sólo se refiere a los actos estatales dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución (donde se incluyen las leyes) y a ningún otro; por lo que *no es* una jurisdicción que se pueda caracterizar por el *motivo* de control (inconstitucionalidad).

En otras palabras, por tanto, lo que se atribuye a la Sala Constitucional no es el control concentrado de la constitucionalidad *de los actos estatales* sino sólo el control concentrado de la constitucionalidad respecto a *determinados y específicos actos estatales*: los dictados por los órganos que ejercen el poder público denominados leyes o de rango legal o dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

## 2. *La interpretación constitucional*

Ahora bien, como Sala del Tribunal Supremo de Justicia, al igual que todas las otras Salas que lo componen, la Sala Constitucional tiene la

24 Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 8, t. VI, pp. 131 y ss.

25 Véase Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 1, pp. 190 y ss.

misión de: “Garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales: será el máximo y último intérprete de la Constitución y velará por su uniforme interpretación y aplicación (artículo 335, primera parte)”.

Esto corrobora que conforme al sistema venezolano, al corresponder la justicia constitucional a todos los Tribunales de la República, todos tienen la potestad de interpretar la Constitución. Lo único que diferencia la interpretación constitucional que haga la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, particularmente cuando ejerce el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, de la que hagan las otras Salas del mismo y los demás Tribunales de la República, es que aquélla es vinculante y esta no. Ese es el sentido —y ningún otro— del segundo aparte del artículo 335 de la Constitución al señalar que: “Las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo y demás tribunales de la República”.

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

Por otra parte, para que se produzca la interpretación vinculante de una norma constitucional, debe estar en juego un caso judicial relativo a la misma, sea con motivo de una acción popular de nulidad; de una acción por omisión; de una acción de amparo constitucional; de una solicitud de control de constitucionalidad de tratados, de leyes orgánicas o de decretos de Estado de excepción; de la resolución de una controversia constitucional o del conocimiento de un recurso de revisión contra sentencias de amparo o dictadas con motivo del ejercicio del control difuso de la constitucionalidad. En esos casos no pueden considerarse vinculantes los razonamientos o la parte “motiva” de las sentencias, sino

sólo la interpretación que se haga, en concreto, del contenido o alcance de una norma específica de la Constitución.

### 3. *La acción popular de inconstitucionalidad*

Ahora bien, en relación con el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales de rango legal o dictados en ejecución directa de la Constitución, que ejerce la Sala Constitucional como jurisdicción constitucional, lo más importante a destacar comparativamente del sistema venezolano, es que la legitimación activa para intentar las acciones corresponde a cualquier persona, configurándose la acción, como una *actio popularis*.

En tal sentido, el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ha establecido que:

Toda persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses por Ley, reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales emanado de alguno de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales o municipales o del Poder Ejecutivo Nacional, puede demandar la nulidad del mismo, ante la Corte, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad.

Conforme a esta norma, por tanto, todo habitante del país con plena capacidad jurídica puede intentar el recurso de inconstitucionalidad. La Ley Orgánica acoge, por tanto, la doctrina de la acción popular.<sup>26</sup>

En todo caso, el hecho de que el artículo 112 de la Ley Orgánica exija que la ley impugnada afecte los derechos e intereses del accionante, no significa que la acción haya dejado de ser popular. El objetivo de la acción popular, ha dicho la antigua Corte Suprema, es la “defensa objetiva de la majestad de la Constitución y de su supremacía”, y si es cierto que la Ley Orgánica de la Corte Suprema requiere que el accionante sea afectado “en sus derechos e intereses”, esta expresión debe interpretarse en forma “rigurosamente restrictiva”.<sup>27</sup> Con base en ello, la antigua Corte Suprema de Justicia llegó a la conclusión de que:

<sup>26</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 8, t. VI, pp. 144 y ss.

<sup>27</sup> Sentencia de la Corte en Pleno del 30 de junio de 1982, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 11, 1982, p. 138.

Cuando una persona ejerce el recurso de inconstitucionalidad en los términos del artículo 112 de su ley, *debe presumirse*, al menos relativamente, que el acto recurrido en alguna forma afecta los derechos o intereses del recurrente en su condición de ciudadano venezolano, salvo que del contexto del recurso aparezca manifiestamente lo contrario, o que el mismo fuere declarado inadmisibile conforme al artículo 115 de la ley de la Corte.<sup>28</sup>

De acuerdo a este criterio, por tanto, como lo ha dicho la Corte Suprema en Sala Plena, la acción popular en definitiva “puede ser ejercida por cualquier ciudadano plenamente capaz”.<sup>29</sup> Más recientemente, la Sala Constitucional en Sentencia núm. 1077 de 22 de agosto de 2001, ha puntualizado sobre la legitimación activa en la acción popular, que en la misma:

...cualquier persona capaz procesalmente tiene interés procesal y jurídico para proponerla, sin necesidad de un hecho histórico concreto que lesione la esfera jurídica privada del accionante. Es el actor un tutor de la constitucionalidad y esa tutela le da el interés para actuar, haya sufrido o no un daño proveniente de la inconstitucionalidad de una ley. Este tipo de acciones populares es excepcional.<sup>30</sup>

#### IV. EL AMPARO JUDICIAL A LOS DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES, INCLUSO CONTRA PARTICULARES

En la Constitución de 1999, la institución del amparo ha quedado consolidada como un *derecho constitucional*<sup>31</sup> y, en consecuencia, como una obligación que tienen todos los tribunales de amparar, en el ámbito de su competencia, a todas las personas en el goce y ejercicio de todos sus derechos y garantías constitucionales.

En tal sentido y dentro de la orientación que tenía el artículo 49 de la Constitución de 1961, en el artículo 27 de la Constitución de 1999

<sup>28</sup> *Idem*.

<sup>29</sup> Sentencia del 19 de noviembre de 1985, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 25, 1986, p. 131.

<sup>30</sup> Caso: “Servicio Tulio León Briceño”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 83, 2000, pp. 247 y ss.

<sup>31</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., *El derecho y la acción de amparo, instituciones Políticas y constitucionales*, Caracas, 1998, t. V, pp. 19 y ss.

se estableció que: “Toda persona *tiene derecho* a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos, aún de aquellos inherentes a la persona humana que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos”.

Ahora bien, en el caso de la acción de amparo constitucional, la Constitución precisó además, expresamente, que el procedimiento debe ser oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad, teniendo el juez competente potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella; para lo cual todo tiempo debe ser hábil y el tribunal debe tramitar el asunto con preferencia a cualquier otro.

En consecuencia, conforme a la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales de 1988 (LOADGC),<sup>32</sup> los tribunales competentes para conocer de dichas acciones, que son los de primera instancia, actúan como jueces constitucionales. En caso de no existir tribunales de primera instancia en la localidad respectiva, cualquier juez de la misma puede conocer de la acción de amparo (artículo 9o., LOADGC). Por eso, el control de constitucionalidad que se ejerce por los jueces al decidir acciones de amparo también puede considerarse como un control difuso.

La Constitución de 1999, en consecuencia, no derogó tácitamente, en forma alguna la Ley Orgánica de Amparo, la cual continúa vigente. Sin embargo, la Sala Constitucional, al interpretar el artículo 27 de la Constitución ha introducido algunas “reformas” a la Ley Orgánica, en forma totalmente irregular pues la jurisdicción constitucional no puede ser un “legislador positivo”.<sup>33</sup>

En todo caso, del ordenamiento constitucional venezolano debe destacarse que la institución del amparo ha sido concebida en forma amplia, de manera de asegurar un medio judicial expedito para que toda persona afectada en cualquiera de sus derechos constitucionales (y no sólo los que puedan considerarse como “fundamentales”) pueda requerir la pro-

<sup>32</sup> Véase en *Gaceta Oficial*, núm. 33.891 del 22 de enero de 1988. Véase, en general, Brewer-Carías, Allan R. y Ayala Corao, Carlos M., *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*, Caracas, 1988.

<sup>33</sup> Fue Hans Kelsen quien comparó a los Tribunales Constitucionales con ser “*legisladores negativos*” al equiparar la anulación de una ley con su derogación. Véase Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 1, p. 192. Véase las “reformas” indicadas en Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 4, pp. 28-64.

tección judicial inmediata, contra toda violación o amenaza de violación, provenga de actos, hechos u omisiones de los entes y autoridades públicas o de particulares y corporaciones privadas.

La legitimación activa para intentar la acción de amparo corresponde a toda persona afectada en sus derechos y garantías constitucionales, cualquiera que sean,<sup>34</sup> incluso aquellos inherentes a la persona humana no enumerados expresamente en la Constitución o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República. Se destaca, en este sentido, que tales tratados tienen en Venezuela jerarquía constitucional y que, incluso, su aplicación prevalece en el orden interno en la medida en que contengan normas sobre el goce y ejercicio de los derechos que sean más favorables que las establecidas en la propia Constitución y en las leyes (artículo 23, C).

Ahora bien, la jurisprudencia ha sido constante en atribuir a la acción de amparo un carácter personalísimo, de manera que la legitimación activa corresponde, en principio, a “la persona directamente afectada por la vulneración de los derechos y garantías constitucionales”.<sup>35</sup>

Por tanto, como se ha dicho, en Venezuela la acción de amparo procede contra toda actuación u omisión de los órganos del Estado, contra toda persona jurídica, natural o moral, estatal o no estatal, incluso contra particulares, por cualquier violación o amenaza de violación de derechos y garantías constitucionales. Incluso, las personas jurídicas de derecho público pueden intentar una acción de amparo para defender los derechos constitucionales de los que pueden ser titulares, como el derecho al debido proceso, el derecho a la igualdad o a la irretroactividad de la ley. El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, en cambio, basándose en una errada y restrictiva concepción del amparo y de lo que debe entenderse por garantía constitucional, ha negado la procedencia de la acción de amparo intentada por los estados de la Federación, para

<sup>34</sup> Estos, como se ha dicho, pueden ser los derechos individuales, políticos, sociales, culturales, educativos, económicos, indígenas y ambientales y sus garantías constitucionales enumerados en los artículos 19 a 129 de la Constitución. En Venezuela no existe la limitación que se establece en otros países (por ejemplo, Alemania y España) que reduce la acción de amparo para proteger sólo los “derechos fundamentales”. Véase Brewer-Carías, Allan R., *El amparo a los derechos y garantías constitucionales (una aproximación comparativa)*, Caracas, 1993.

<sup>35</sup> Véase por ejemplo, Sentencia de la Sala Constitucional del 15 de marzo de 2000, *Revista de Derecho Público*, núm. 81, 2000, pp. 322 y 323.

tutelar la garantía constitucional de la autonomía política-territorial que la Constitución establece.<sup>36</sup>

Por otra parte, en virtud de reconocimiento constitucional de la tutela judicial de los intereses difusos y colectivos, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo ha admitido la posibilidad del ejercicio de la acción de amparo en protección de derechos colectivos y difusos, como el de los electores en sus derechos políticos, e incluso ha acordado medidas cautelares con efectos *erga omnes* “tanto para las personas naturales y organizaciones que han solicitado la protección de amparo constitucional como para todos los electores en su conjunto”.<sup>37</sup>

Por otra parte, teniendo el Defensor del Pueblo competencia para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías constitucionales “además de los intereses legítimos, colectivos o difusos de los ciudadanos” (artículos 280 y 281,2, C), la Sala Constitucional ha admitido la legitimación activa del Defensor del Pueblo para intentar acciones de amparo en representación de la globalidad de los ciudadanos, como por ejemplo, contra la amenaza por parte de la Comisión Legislativa Nacional de nombrar a los miembros del Consejo Nacional Electoral sin cumplir con los requisitos constitucionales.<sup>38</sup>

Debe puntualizarse, por último, en relación con la protección de los derechos humanos, que la Constitución de 1999 incorporó expresamente a sus normas la institución de la *acción de habeas data*, conforme al antecedente de Brasil seguido en Colombia, regulada en el artículo 28, con el siguiente texto:

*Artículo 28:* Toda persona tiene derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y a solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si

<sup>36</sup> Véase Sentencia núm. 1.395 del 21 de noviembre de 2000, caso: Gobernaciones de Estado vs. Ministerio de Finanzas.

<sup>37</sup> Sentencia de la Sala Constitucional núm. 483 del 29 de mayo de 2000, caso: “Queremos elegir” y otros”, *Revista de Derecho Público*, núm. 82, 2000, pp. 489-491. En igual sentido sentencia de la misma Sala núm. 656 del 5 de junio de 2001, caso Defensor del Pueblo vs. Comisión Legislativa Nacional, y núm. 714 del 13 de julio de 2000, caso: *APRUM*.

<sup>38</sup> Sentencia de la Sala Constitucional núm. 656 del 5 de junio de 2001, caso: Defensor del Pueblo vs. Comisión Legislativa Nacional.

fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas. Queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley.

Sobre esta acción constitucional, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo ha puntualizado que no se trata de una acción de amparo propiamente dicha, indicando sin embargo, que tienen legitimación activa para intentar la acción de *habeas data* “la persona que esté reseñada en lo personal o en sus bienes”.<sup>39</sup>

## V. LA RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO

El Tribunal Supremo, Sala Constitucional, también tiene competencia, conforme al artículo 336,9 para “dirimir las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos del poder público”.

Conforme a ello, la jurisdicción constitucional, debe resolver los conflictos constitucionales que se planteen entre los órganos que ejercen el poder público, tanto en su distribución vertical (República, estados y municipios), como en su división horizontal a nivel nacional (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Ciudadano, Poder Electoral) y a nivel estatal y municipal (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo).

Es decir, se trata de la resolución de controversias sobre atribuciones *constitucionales* entre los órganos que ejercen del poder público; que son distintas a las controversias administrativas que se puedan suscitar entre la República, los estados, municipios u otro ente público, las que competen ser resueltas por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 266, ord. 4o.), como jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>40</sup> Esto exige distinguir, por supuesto, las controversias constitucionales de las controversias administrativas. Esto lo ha precisado el Tribunal Supremo de Justicia, al señalar que para identificar la controversia constitucional, es necesario:

<sup>39</sup> Sentencia núm. 332 de la Sala Constitucional del 14 de marzo de 2001, caso: *Insaca vs. Director de Drogas y Cosméticos del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*.

<sup>40</sup> Sentencia de la Sala Político Administrativa núm. 1819 del 8 de agosto de 2000, caso: *René Molina vs. Comisión Legislativa Nacional*.



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;...

Y en sentido contrario:

No estaremos en presencia de la controversia constitucional a que se refiere la norma bajo examen, cuando las partes en la misma no poseen el carácter de órganos del Poder Público, con atribuciones consagradas en el texto Constitucional, lo cual excluye no sólo a particulares, sino también a funcionarios vicarios o quienes no posean el carácter de órganos, aun cuando por virtud de norma expresa tengan atribuidas funciones públicas o sean autoridad pública.<sup>41</sup>

En todo caso, la legitimación activa para intentar un recurso a los efectos de dirimir controversias constitucionales, corresponde a los órganos del poder público que sean parte en la controversia. Como fue precisado en un voto salvado a la Sentencia núm. 7 de la Sala Constitucional del 1o. de enero de 2000:

La legitimación para interponer esta solicitud está restringida a los titulares de los órganos susceptibles de entrar en conflicto; y en ningún caso ha sido concebida esta vía en la jurisdicción constitucional para dirimir controversias intersubjetivas entre particulares, ni entre éstos y los órganos públicos, para los cuales el ordenamiento jurídico ha establecido distintas vías judiciales, dentro de las que se encuentra la acción de amparo.<sup>42</sup>

41 *Idem.*

42 Voto salvado del magistrado Héctor Peña Torrelles, caso: José Amando Mejía y otros.

## VI. OTRAS VÍAS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD ANTE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

### 1. *El control concentrado preventivo de la constitucionalidad de actos estatales*

En el sistema de justicia constitucional tradicional en Venezuela, el único supuesto que pudiera considerarse como un mecanismo de control preventivo de la constitucionalidad de los actos estatales con rango de ley o dictados en ejecución directa o inmediata de la Constitución, era cuando la Corte Suprema de Justicia conocía de la inconstitucionalidad de una ley sancionada y aún no promulgada, con motivo y como secuela del ejercicio de un veto presidencial a la misma.<sup>43</sup>

Ahora, la Constitución de 1999 ha introducido la figura del control preventivo de la constitucionalidad en forma expresa respecto de los tratados internacionales y respecto de las leyes orgánicas, y ha desligado el control de la constitucionalidad por iniciativa del presidente de la República, del veto presidencial a las leyes.

#### *A. El control de la constitucionalidad de los tratados internacionales*

En *primer lugar*, está el control previo de la constitucionalidad que está previsto en el artículo 336, ordinal 5, de la Constitución en relación con los *tratados internacionales*, al atribuir a la Sala Constitucional competencia para “verificar, a solicitud del presidente o presidenta de la República o de la Asamblea Nacional, la conformidad *con* la Constitución *de* los tratados internacionales suscritos por la República antes de su ratificación”.

Lo importante a destacar respecto de esta norma es que incorporó al sistema de justicia constitucional en Venezuela una figura que tuvo su origen en los sistemas constitucionales europeos, como el francés y el español, y que existe en Colombia,<sup>44</sup> el cual permite el control de la constitucionalidad de un tratado internacional suscrito por la República antes de su ratificación y de su aprobación por ley, de ser necesario, y

43 Véase Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 8, t. VI, pp. 134 y ss.

44 *Ibidem*, p. 590.

evitar, en esos casos, la impugnación posterior de la ley aprobatoria del tratado ante el Tribunal Supremo.

Ahora bien, en relación con la norma constitucional que regula este control preventivo de constitucionalidad, debe destacarse lo siguiente:

*Primero*, la legitimación activa para la solicitud de control preventivo por parte del Tribunal Supremo, corresponde al presidente de la República o a la Asamblea Nacional. No puede interpretarse que la norma atribuya la iniciativa sólo al presidente de la Asamblea Nacional. Éste no tiene la iniciativa, sino que la decisión es de la Asamblea. Lo contrario sería contradictorio con el carácter colegiado de la Asamblea.

Esto implica, en todo caso, que no puede ejercerse una acción popular para que el Tribunal Supremo realice esta verificación constitucional.

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

*Tercero*, se destaca que la solicitud de control debe formularse antes de la ratificación del Tratado. Por tanto, después de su suscripción por el Ejecutivo Nacional, antes de su ratificación, la solicitud de control puede formularse.

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

do, en ambos países, la reforma de sus Constituciones, para adaptarlas al Tratado de la Unión Europea y así poder ratificarlo.<sup>45</sup>

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

Un mecanismo de control de constitucionalidad de este tipo, en todo caso, es muy importante en procesos de integración económica regional, pues en la práctica llevaría a la ratificación de los tratados respectivos sólo después de la verificación de su constitucionalidad por el Tribunal Supremo y evitar, así, la impugnación posterior de la ley aprobatoria de los Tratados, como ocurrió en Venezuela en los casos de los Tratados relativos al Acuerdo de Integración de la ahora Comunidad Andina.<sup>46</sup>

### B. *El control preventivo de la constitucionalidad de las leyes orgánicas*

El *segundo* mecanismo de control preventivo de constitucionalidad, es el previsto en el artículo 203 de la Constitución, conforme al cual, la Sala Constitucional debe pronunciarse, antes de su promulgación, sobre la constitucionalidad del carácter orgánico de las *leyes orgánicas* que así hayan sido calificadas por la Asamblea Nacional conforme al artículo 203 de la Constitución, al admitirse el proyecto por el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley.

Son estas leyes que la Asamblea Nacional haya calificado expresamente de orgánicas, y no comprendidas en la enumeración anterior, las que el presidente de la Asamblea o el presidente de la República debe remitir, *automáticamente*, antes de su promulgación, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de ese carácter orgánico.

<sup>45</sup> Véase, en general, Brewer-Carías, Allan R., *Implicaciones constitucionales de los procesos de integración regional*, Caracas, 1998, pp. 75 y ss.

<sup>46</sup> Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 10 de julio de 1990 y los comentarios en Brewer-Carías, Allan R., “El control de la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados internacionales y la cuestión constitucional de la integración latinoamericana”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 44, 1990, pp. 225-229.

### *C. El control de la constitucionalidad de leyes sancionadas antes de su promulgación*

El *tercero* de los mecanismos de control preventivo de la constitucionalidad es el previsto en el artículo 214 de la Constitución, en los casos en los que así lo solicite el presidente de la República, en el lapso que tiene para promulgar las leyes. Conforme a esa norma, la Sala Constitucional debe pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una ley o de algunos de sus artículos, a solicitud del presidente de la República, antes de la promulgación de la ley. El presidente de la República, por tanto, es el que tiene la legitimación activa para requerir, en este caso, el control de constitucionalidad.<sup>47</sup>

Se regula, así, un control de la constitucionalidad de las leyes sancionadas y no promulgadas, que se ha desvinculado del llamado “veto presidencial” a las leyes, que siempre implica su devolución a la Asamblea Nacional.

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

### *2. El control concentrado obligatorio de constitucionalidad de los decretos de estado de excepción*

De acuerdo con el artículo 339 de la Constitución, el decreto que declare el estado de excepción debe, en todo caso, ser remitido por el presidente de la República a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, para que se pronuncie sobre su inconstitucionalidad. Por ello, el artículo 336,6 le atribuye a la Sala competencia expresa para “revisar, en todo caso, *aun de oficio*, la constitucionalidad de los decretos que declaren estados de excepción dictados por el presidente de la República”.

<sup>47</sup> La Sala Constitucional ha considerado que se trata de una legitimación activa exclusiva del presidente de la República. Véase Sentencia núm. 194 del 15 de febrero de 2001.

Esta atribución de control de constitucionalidad obligatorio, constituye otra novedad introducida por la Constitución de 1999, conforme al antecedente de Colombia (artículo 241, ord. 7). En Venezuela se ha agregado, sin embargo, la posibilidad de ejercicio de esta atribución por la Sala, *de oficio*. Se trata, en efecto, del único supuesto constitucional en el cual la Sala puede actuar de *ex officio*, una vez que el Decreto se haya publicado en *Gaceta Oficial*.

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

### 3. *El control de constitucionalidad de la omisión de los órganos legislativos*

Otra institución novedosa en materia de justicia constitucional que establece la Constitución de 1999, es el denominado control de la constitucionalidad de las omisiones de actuación de los órganos legislativos.<sup>48</sup> En tal sentido, el artículo 336,7 de la Constitución atribuyó a la Sala Constitucional, competencia para:

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

Esta norma consagra una amplísima potestad atribuida a la Sala Constitucional y que supera el inicial antecedente portugués. En efecto, en el supuesto de la Constitución portuguesa, la legitimación para requerir el ejercicio de esta potestad de control de constitucionalidad la tenían el presidente de la República, el ombudsman o los presidentes de las Re-

<sup>48</sup> Es una institución que tiene su origen en el sistema portugués, véase Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 2, p. 269.

giones Autónomas;<sup>49</sup> en cambio, en el texto de la Constitución de 1999 no se establece condicionamiento alguno a la legitimación, por lo que tratándose de omisiones normativas,<sup>50</sup> el mecanismo para impulsar su control puede recibir el mismo tratamiento de una *acción popular*, es decir, bastaría el simple interés en la constitucionalidad para intentar la acción.

#### 4. *El recurso de interpretación constitucional*

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

En efecto, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, el artículo 42, ordinal 24, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia atribuía competencia a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema para interpretar los “textos legales, en los casos previstos en la Ley”. En esa misma tradición, la Constitución de 1999 estableció como competencia del Tribunal Supremo de Justicia, el “conocer de los recursos de interpretación sobre el contenido y alcance de los textos legales”, pero “en los términos contemplados en la ley” (artículo 266, ordinal 6), atribución que debe ser ejercida “por las diversas Salas conforme a lo previsto en esta Constitución y en la ley” (único aparte, artículo 266, C). Por tanto, mientras se dicte una nueva ley que regule las funciones del máximo tribunal, la Sala Político Administrativa es la que debe seguir conociendo de este especial recurso de interpretación de textos legales, de conformidad con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, a pesar de que el ordenamiento jurídico venezolano sólo regula este recurso de interpretación de textos legales, sin embargo, la Sala Constitucional ha creado un recurso autónomo de interpretación de

<sup>49</sup> *Idem*.

<sup>50</sup> O como lo ha calificado la Sala Constitucional: “Silencio legislativo y el funcionamiento anormal legislativo”. Sentencia núm. 1819 del 08 de agosto de 2000 de la Sala Político-Administrativa, caso: René Molina vs. Comisión Legislativa Nacional.

las normas constitucionales, no previsto constitucional ni legalmente, basándose para ello en el artículo 26 de la Constitución que consagra el derecho de acceso a la justicia, del cual dedujo que si bien dicha acción no está prevista en el ordenamiento jurídico, tampoco está prohibida y, por lo tanto:

“Cualquiera con interés jurídico puede solicitar la interpretación de la ley conforme a las previsiones legales, y también la interpretación de la Constitución, para así obtener una sentencia de mera certeza sobre el alcance y contenido de las normas constitucionales; acción que sería de igual naturaleza que la de interpretación de la ley.”<sup>51</sup>

La Sala, para llegar a tal conclusión, adujo que:

Para acceder a la justicia se requiere que el accionante tenga interés jurídico y que su pretensión esté fundada en derecho y, por tanto, no se encuentre prohibida por ley, o no sea contraria a derecho. No es necesario que existan normas que contemplen expresamente la posibilidad de incoar una acción con la pretensión que por medio de ella se ventila, bastando para ello que exista una situación semejante a las prevenidas en la ley, para la obtención de sentencias declarativas de mera certeza, de condena, o constitutivas. Este es el resultado de la expansión natural de la juridicidad.

De ello concluyó la Sala Constitucional que “no requieren los ciudadanos de leyes que contemplen, en particular, el recurso de interpretación constitucional, para interponerlo”.<sup>52</sup>

Ahora bien, en cuanto a la legitimación activa para intentar este recurso de interpretación constitucional, la Sala Constitucional estimó que el recurrente debe tener un interés particular en el sentido de que:

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

<sup>51</sup> Sentencia núm. 1077 de la Sala Constitucional del 22 de septiembre de 2000, caso: “Servio Tulio León Briceño”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 83, 2000, pp. 247 y ss.

<sup>52</sup> Este criterio fue luego ratificado en Sentencias de fecha 09 de noviembre de 2000 (núm. 1347), 21 de noviembre de 2000 (núm. 1387), y 05 de abril de 2001 (núm. 457), entre otras.



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

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

Agregando más adelante:

La petición de interpretación puede resultar inadmisibles, si ella no expresa con precisión en qué consiste la oscuridad, ambigüedad o contradicción entre las normas del texto constitucional, o en una de ellas en particular; o sobre la naturaleza y alcance de los principios aplicables; o sobre las situaciones contradictorias o ambiguas surgidas entre la Constitución y las normas del régimen transitorio o del régimen constituyente.<sup>53</sup>

53 Caso: “Servicio Tulio León Briceño”, *op. cit.*, nota 51, pp. 247 y ss.