

# ASPECTOS DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL PERÚ Y VENEZUELA

*Allan R. Brewer-Carías*

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

Nadie en América Latina le ha dado tanto impulso al estudio de la justicia constitucional o en la terminología que él ha impuesto, del derecho procesal constitucional, como lo ha hecho, sistemáticamente y con maestría, mi muy apreciado amigo el profesor Domingo García Belaúnde. No sólo sus múltiples y excelentes obras así lo atestiguan, como también lo refleja su infatigable espíritu de convocatoria para tareas académicas, sino que de ello da fe su decisiva contribución a la elaboración del *Código Procesal Constitucional* del Perú, de mayo de 2004, el cual sin duda, servirá de modelo legislativo para muchos de nuestros países.

Por ello, como contribución a la *Obra Homenaje* que se le ofrece, y a la cual me siento muy honrado de poder contribuir, con gusto he preparado el siguiente comentario comparativo entre la acción de inconstitucionalidad regulada en el Código Procesal Constitucional del Perú, y su equivalente regulada en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, del cual se evidencian más semejanzas que diferencias entre los sistemas de control de constitucionalidad de nuestros países.

## I. EL CONTROL CONCENTRADO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y DEMÁS ACTOS ADMINISTRATIVOS NORMATIVOS EN UN SISTEMA MIXTO E INTEGRAL: PERÚ Y VENEZUELA

En efecto, el sistema de justicia constitucional en Venezuela, al igual que en el Perú, puede considerarse que es de carácter mixto o in-

tegral, pues combina el denominado método difuso de control de la constitucionalidad de las leyes, como poder-deber que tienen todos los jueces al decidir casos concretos, de desaplicar leyes que consideren contrarias a la Constitución aplicando preferentemente el texto fundamental; con el denominado método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos de rango y valor de las mismas, ejercido exclusivamente y con poderes anulatorios por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia<sup>1</sup>.

Adicionalmente, en ambos países, también se establece el control de constitucionalidad respecto de los actos administrativos normativos (de rango sublegal), atribuyéndose su conocimiento a otros órganos judiciales: en Venezuela, a los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, según el acto administrativo impugnado (nacional, estatal o municipal); y en el Perú, a las Salas correspondientes de la Corte Superior del Distrito respectivo o de la Corte Superior de Lima.

En ambos casos, en Venezuela, la acción para poner en movimiento el control de constitucionalidad de ambos tipos de actos estatales, es una acción popular, regulada en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de mayo de 2004<sup>2</sup>; en cambio en el Perú, la legitimación para poner en movimiento el control de constitucionalidad varía, siendo una acción popular sólo cuando se impugnan actos administrativos normativos, conforme al Código Procesal Constitucional (Ley No. 28237) (CPC), también de mayo de 2004.

El método de control concentrado de la constitucionalidad en ambos países, por tanto, tiene dos vertientes:

---

1 Véase Allan R. Brewer-Carías, *El sistema mixto e integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela*, Universidad Externado De Colombia, Bogotá 1995; *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000; *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge University Press, Cambridge 1989.

2 *Gaceta Oficial* No. 37.942 de 19-05-2004. Véase en general Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2004.

En Venezuela las dos vertientes están atribuidas a dos Jurisdicciones precisamente definidas: la Jurisdicción Constitucional que corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que corresponde además de a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, a otros tribunales de la misma. Esas dos vertientes, son:

1) Por una parte, el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y de otros actos estatales de rango legal o de valor similar a las leyes, el cual se atribuye sólo y exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la cual se ha configurado definitivamente en la Constitución de 1999 como una Jurisdicción Constitucional (Arts. 266,1; 334 y 336 de la Constitución). Una de las novedades de la Constitución de 1999 fue, precisamente, la creación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (art. 262), a la cual ahora se le ha atribuido la Jurisdicción Constitucional (art. 266,1), consistente en la potestad anulatoria de las leyes y demás actos de igual rango y jerarquía o dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

2) Por la otra, el control concentrado de la constitucionalidad (e ilegalidad) de los reglamentos y demás actos administrativos de efectos generales (normativos), y por tanto de rango sublegal, el cual se atribuye a los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (art. 259, 266,5 de la Constitución), formados por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, por las Cortes de lo Contencioso Administrativo y los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Administrativo.

En cuanto al método de control concentrado de la constitucionalidad en el Perú, las dos vertientes también están atribuidas a dos Jurisdicciones precisamente definidas: la Jurisdicción Constitucional que corresponde al Tribunal Constitucional; y a la jurisdicción que ejercen las salas correspondientes de las Cortes Superiores de Distrito Judicial y de la Corte Superior de Lima. Esas dos vertientes, son:

1) Por una parte, el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y de otros actos estatales de rango legal el cual se atribuye sólo y exclusivamente al Tribunal Constitucional, configurado como Jurisdicción Constitucional (Arts. 201 de la Constitución y art. 77 CPC).

2) Por la otra, el control concentrado de la constitucionalidad de los reglamentos, normas administrativas y en general de toda norma jurídica de rango inferior a la ley, el cual se atribuye a la Sala correspondiente tanto de la Corte Superior del Distrito Judicial respectivo o de la Corte Superior de Lima (Art. 85 CPC).

En consecuencia, el control de la constitucionalidad de los actos estatales se ejerce en ambos países, tanto respecto de las leyes y demás actos de rango legal; como respecto de los actos normativos de rango sublegal (actos administrativos normativos).

## II. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y DEMÁS ACTOS ESTATALES DE RANGO LEGAL

El primer proceso constitucional que se desarrolla ante la Jurisdicción Constitucional, y que ha sido históricamente el que ha caracterizado los sistemas de ambos países, es el que tiene por objeto que la Jurisdicción Constitucional juzgue con poderes anulatorios, la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales (nacionales, estatales – regionales- o municipales) de igual rango o valor que las leyes. La diferencia fundamental entre los sistemas de ambos países, sin embargo, está en la legitimación para accionar: en el caso de Venezuela, se trata de una acción popular de inconstitucionalidad, que por tanto, se puede ser intentada por cualquier persona<sup>3</sup>; en cambio, en el Perú, la legitimación para accionar corresponde solo a ciertos funcionarios (art. 203 de la Constitución).

---

3 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional, Tomo VI, Instituciones Políticas y Constitucionales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1996, pp. 137 y ss.

## 1. *El objeto del control de constitucionalidad*

En efecto, de acuerdo con el artículo 334 de la Constitución venezolana, y conforme a una tradición que se remonta a 1858<sup>4</sup>, corresponde a la Sala Constitucional conocer de los procesos de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos de valor o rango de ley, al disponer que le “corresponde exclusivamente... como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley”.

En esta forma, el artículo 336 de la Constitución, atribuye específicamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, como Jurisdicción Constitucional la potestad de ejercer el control concentrado de la constitucionalidad, con poderes anulatorios, de los siguientes actos estatales:

1. Declarar la nulidad total o parcial de las *leyes nacionales* y demás actos con *rango de ley* de la Asamblea Nacional que colidan con esta Constitución.
2. Declarar la nulidad total o parcial de las *Constituciones y leyes estatales*, de las *ordenanzas municipales* y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios dictados en *ejecución directa e inmediata* de la Constitución y que colidan con ésta.
3. Declarar la nulidad total o parcial de los *actos con rango de ley* dictados por el Ejecutivo Nacional que colidan con esta Constitución.
4. Declarar la nulidad total o parcial de los *actos en ejecución directa e inmediata* de la Constitución, dictados por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público.

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

6. Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional, que colidan con la Constitución de

---

4 *Idem*, pp. 131 y ss.

la República Bolivariana de Venezuela, mediante el ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad. La sentencia que declare la nulidad total o parcial deberá publicarse en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, determinando expresamente sus efectos en el tiempo;

7. Declarar la nulidad total o parcial de las Constituciones y leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados, Municipios y del Distrito Capital, dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y que colidan con ella, mediante el ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad. La sentencia que declare la nulidad total o parcial deberá publicarse en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela y en la Gaceta Oficial Estatal o Municipal que corresponda, determinando expresamente sus efectos en el tiempo;

8. Declarar la nulidad total o parcial de los actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo Nacional, que colidan con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, mediante el ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad. La sentencia que declare la nulidad total o parcial deberá publicarse en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela;

9. Declarar la nulidad total o parcial de los actos dictados por cualquier órgano en ejercicio del Poder Público, en ejecución directa e inmediata de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando colidan con ésta y que no sean reputables como actos de rango legal.

Por tanto, el control de constitucionalidad en Venezuela procede incluso contra las leyes aprobatorias de tratados<sup>5</sup>.

En el Perú, conforme al artículo 77 del CPC, el Tribunal Constitucional tiene competencia para anular los siguientes actos estatales:

*Artículo 77.- Procedencia de la demanda de inconstitucionalidad.* La demanda de inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados que hayan requerido o no la aprobación del Congreso conforme a los artículos 56 y 57 de la Constitución, Reglamento del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales.

---

5 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El control de la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de Tratados Internacionales y la cuestión constitucional de la integración latinoamericana", *Revista de Derecho Público*, N° 44, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, pp. 225 a 229.

2. *El contraste respecto de la legitimación para accionar en los sistemas peruano y venezolano*

En el Perú, la legitimación activa para intentar la acción de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos de rango legal, corresponde exclusivamente a determinados órganos y sujetos; en cambio, la acción de inconstitucionalidad contra las leyes en Venezuela, es una acción popular.

En efecto, en el Perú es el artículo 203 de la Constitución la que restringe el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad a los siguientes órganos, funcionarios o sujetos:

*Artículo 203°.* Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:

1. El Presidente de la República;
2. El Fiscal de la Nación;
3. El Defensor del Pueblo;
4. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas;
5. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado.
6. Los presidentes de Región con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.
7. Los colegios profesionales en materias de su especialidad.

En cambio, en Venezuela, la acción de inconstitucionalidad es una acción popular (*actio popularis*), siendo este el aspecto más importante comparativamente hablando del sistema. Por ello, el artículo 21, párrafo 9° de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia establece que la legitimación activa para ejercer la acción de inconstitucionalidad, corresponde a:

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

Conforme a esta norma, por tanto, todo habitante de la República con capacidad jurídica puede intentar la acción de inconstitucionalidad contra las leyes, sin distingo alguno, sean emanadas de la Asamblea Nacional, de los Consejos Legislativos de los Estados de la federación o de los Concejos Municipales (Ordenanzas). La Ley Orgánica acoge, por tanto, la doctrina de la acción popular en cuanto a que legitima para intentar el recurso no sólo a los ciudadanos sino a "toda persona natural o jurídica"<sup>6</sup>.

Ahora bien en cuanto a la popularidad de la acción debe clarificarse el sentido de la regulación de la Ley Orgánica, cuando exige que el acto impugnado en alguna forma afecte los "derechos o intereses" del recurrente<sup>7</sup>. Esta precisión del artículo 21, párrafo 9º de la Ley Orgánica (equivalente al artículo 112 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976) podría considerarse que conduce en cierta forma a una reducción de la popularidad de la acción, a límites razonables, al exigirse que la lesión de los derechos o intereses del recurrente. En todo caso se trata de un simple interés, aun cuando específico.

Por ejemplo, si se tratase de una ley de un Estado de la federación venezolana, se podría exigir que el recurrente sea residente de dicho Estado o tenga bienes o intereses en el mismo, de manera que la ley impugnada pueda llegar a lesionar los intereses del recurrente, y éste pueda tener un simple interés en la constitucionalidad de la ley. Si por ejemplo, se trata de la impugnación de una Ordenanza Municipal se podría exigir, al menos, que el recurrente fuera residente del Municipio respectivo o, por ejemplo, tuviera bienes en él, de manera que sus de-

---

6 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional*, Tomo VI, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, op. cit., pp. 144 y ss.

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

rechos o su simple interés pudieran ser lesionados. En estos casos, por supuesto, no se perdería el carácter popular de la acción.

Si se tratase de una ley nacional, en cambio, cualquier habitante del país con capacidad jurídica podría impugnar la ley pues su interés simple en la constitucionalidad estaría lesionado por la ley inconstitucional. Sin embargo, aún en estos casos, algunas precisiones a la legitimación activa podrían surgir: si se tratase, por ejemplo, de la impugnación de una ley que estableciera una discriminación respecto a las mujeres, violatoria de la Constitución por discriminatoria, la acción, en principio, debería ser intentada por una mujer<sup>8</sup>. La Ley Orgánica, sin quitarle la popularidad de la acción, puede considerarse que la precisa al grado de que exista una lesión potencial al interés del recurrente, por su residencia, por su condición o por la situación de sus bienes.

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

Tal como se alega en la demanda, la accionante –persona jurídica constituida– aparece con el interés legítimo que exige el artículo 112 de la Ley de la Corte para demandar la nulidad de disposiciones del Código Orgánico Tributario que es un acto legislativo de efectos generales, por cuanto es contribuyente de impuesto sobre la renta que solicitó reintegro, y por eso le conciernen las normas del Código Orgánico Tributario, en especial las que son objeto de la nulidad demandada en este caso”<sup>9</sup>.

---

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

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

En todo caso, las dudas acerca de la extensión de la restricción a la popularidad de la acción<sup>10</sup> fueron dilucidadas por la antigua Corte Suprema de Justicia, la cual había considerado que la exigencia del artículo 112 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (que se recoge en la Ley de 2004) en el sentido de que la ley impugnada afecte los derechos e intereses del accionante, no significa que la acción popular se hubiera eliminado, ni que se hubiese establecido una especial exigencia de legitimación activa para solicitar de la Corte Suprema el ejercicio del control de la constitucionalidad. El objetivo de la acción popular, dijo la Corte, es la “defensa objetiva de la majestad de la Constitución y de su supremacía”, y si es cierto que la Ley Orgánica de la Corte Suprema requiere que el accionante sea afectado “en sus derechos e intereses”, esta expresión debe interpretarse en forma “rigurosamente restrictiva”<sup>11</sup>. Con base en ello, la antigua Corte Suprema de Justicia, llegó a la conclusión de que:

Cuando una persona ejerce el recurso de inconstitucionalidad en los términos del artículo 112 de su ley [art. 21, párrafo 9, Ley de 2004)), *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 inadmisibles conforme al artículo 115 de la ley de la Corte<sup>12</sup>.

Más recientemente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1077 de 22-08-01, ha puntualizado sobre la legitimación activa en la acción popular, lo siguiente:

---

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

11 Sentencia de la Corte en Pleno de 30-06-82, en *Revista de Derecho Público*, N° 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, p. 138.

12 *Idem*. De acuerdo con este criterio, por tanto, como lo ha dicho la Corte Suprema en Sala Plena, la acción popular en definitiva “puede ser ejercida por cualquier ciudadano plenamente capaz”. Sentencia de 19-11-85, en *Revista de Derecho Público*, N° 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, p. 131.

Por otra parte, existe en nuestro ordenamiento la acción popular de inconstitucionalidad, donde cualquier persona capaz procesalmente tiene interés procesal y jurídico para proponerla, sin necesidad de un hecho histórico concreto que lesione la esfera jurídica privada del accionante. Es el actor un tutor de la constitucionalidad y esa tutela le da el interés para actuar, haya sufrido o no un daño proveniente de la inconstitucionalidad de una ley. Este tipo de acciones populares es excepcional<sup>13</sup>.

El artículo 21, párrafo 9º de la Ley Orgánica dispone, además, que el Fiscal General de la República y demás funcionarios a quienes las leyes les atribuyen tal facultad, también pueden “solicitar la nulidad del acto, cuando éste afecte un interés general”. En el caso del Defensor del Pueblo, conforme al artículo 281,3 de la Constitución, tiene competencia para interponer acciones de inconstitucionalidad.

### 3. *Lineamientos generales sobre el proceso de constitucionalidad*

Debe señalarse que dada la naturaleza histórica de la acción popular de inconstitucionalidad, hasta la ley de 2004, el procedimiento seguido con ocasión de su ejercicio, no respondía a las reglas de un verdadero proceso, como en cambio ha sido la tradición en el Perú, consolidada ahora con el Código procesal Constitucional.

En contraste, en Venezuela, ha sido la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, la cual en materia de control de la constitucionalidad de las leyes, ha establecido la innovación sustancial de regular un verdadero proceso, al disponer que la acción popular constituye una “demanda” y prescribir la necesidad de “citar” a quienes se considera como demandados.

En cuanto a la demanda, el artículo 21, párrafo 10º de la Ley Orgánica dispone que en la misma se debe indicar con toda precisión la ley o acto impugnado, las disposiciones constitucionales o legales cuya violación se denuncie y las razones de hecho y de derecho en que se

---

13 Caso: *Servio Tulio León Briceño*, Sentencia N° 1077 de la Sala Constitucional de 22-09-00. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 83, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 247 y ss.

fundes la acción. Si la nulidad se concreta a determinados artículos, a ellos se debe hacer mención expresa en la solicitud, indicándose respecto de cada uno la motivación pertinente. A la demanda se debe acompañar un ejemplar o copia del acto impugnado, el instrumento que acredite el carácter con que actúe el demandante, si no lo hace en nombre propio, y cualesquiera otros documentos que considere necesarios para hacer valer sus derechos.

El Juzgado de Sustanciación de la Sala Constitucional (Art. 19, párrafo 5º LOTSJ), tal como lo dispone el artículo 21, párrafo 12º de la Ley Orgánica, en el auto de admisión debe ordenar “la citación del representante del organismo o del funcionario que haya dictado el acto”; y debe ordenar “la citación de los interesados, por medio de carteles que se publicarán en un diario de circulación nacional, para que se den por citados, en un lapso de 10 días hábiles siguientes: contados a partir de la publicación del cartel o de la notificación del último de los interesados”. El recurrente está obligado a consignar un ejemplar del periódico donde fue publicado el cartel, dentro de los 3 días siguientes a su publicación, de manera que el incumplimiento de esta obligación se entiende que desiste del recurso, y se debe ordenar el archivo del expediente.

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

Durante el lapso de comparecencia de los interesados para hacerse parte en el juicio, también alegando un simple interés en la constitucionalidad, es decir, con el mismo carácter popular de la acción, pueden comparecer interesados dándose por citados con el carácter de coadyuvantes del demandante o como demandados, defensores de la constitucionalidad de la ley. Es decir, en el proceso constitucional de la constitucionalidad de las leyes, una vez intentada y admitida una ac-

ción popular, cualquier persona que pueda ser lesionada en sus derechos e intereses puede coadyuvar en la impugnación o en la defensa del acto recurrido, siempre que reúna las mismas condiciones del demandante<sup>14</sup>.

### III. LA ACCIÓN POPULAR DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS REGLAMENTOS Y DEMÁS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES (NORMATIVOS)

En materia de control de constitucionalidad de los actos administrativos normativos (reglamentos y demás disposiciones administrativas de efectos generales), tanto en Venezuela como en el Perú se establece la acción popular, la cual por tanto puede ejercerse por cualquier persona, tal y como lo dispone el artículo 84 del Código Procesal Constitucional del Perú.

En el mismo sentido, el artículo 21, párrafo 9º de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia venezolana, dispone al iniciar la regulación de los juicios de nulidad contra los actos administrativos, que:

Toda persona natural o jurídica, que sea afectada en sus derechos o intereses por un ... acto administrativo de efectos generales emanado de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal ... puede demandar la nulidad del mismo ante el Tribunal Supremo de Justicia, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad”.

El régimen de la acción popular contra los reglamentos y demás actos administrativos de efectos generales, en Venezuela, es exacta-

---

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

mente el mismo que el antes indicado para la impugnación de las leyes y demás actos de rango legal<sup>15</sup>.

#### IV. LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Tanto en el Perú como en Venezuela, los poderes de control de constitucionalidad que ejercen tanto la Jurisdicción Constitucional (Tribunal Constitucional en el Perú y Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en Venezuela) respecto de las leyes y demás de acto de rango legal, así como los otros tribunales competentes para conocer de la inconstitucionalidad de los reglamentos y demás actos administrativos normativos (Jurisdicción Contencioso Administrativa en Venezuela y Cortes Superiores Distritales y de Lima en el Perú), son de carácter anulatorios, con efectos generales, es decir, *erga omnes*.

En ambos sistemas, por otra parte, se sigue la racionalidad de las consecuencias anulatorias, al tener la decisión judicial efectos prospectivos *ex nunc o pro futuro*, es decir, que no se remontan al momento de la promulgación de la ley considerada inconstitucional. Por lo tanto, los efectos producidos hasta el momento de la anulación de la ley en principio, se consideran válidos. En consecuencia, la ley declarada inconstitucional por un juez constitucional en el sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes, también en principio, debe considerarse como un acto válido que ha producido efectos completos hasta su anulación por la el Tribunal. Esta racionalidad del principio anulatorio, sin embargo, admite algunas excepciones.

En efecto, en el Perú, el artículo 81 del Código Procesal Constitucional resuelve las distintas situaciones en la materia al disponer respecto de los “efectos de las sentencia fundadas” recaídas en el proceso de inconstitucionalidad que dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian; que las mismas “tienen alcances generales y carecen de

---

15 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La justicia contencioso-administrativa*, Tomo VII, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1997.

efectos retroactivos". Es decir, el principio general es el antes mencionado de los efectos constitutivos, *pro futuro* de las sentencias. A tal efecto, deben publicarse íntegramente en el *Diario Oficial El Peruano* y producen sus efectos desde el día siguiente de su publicación.

Sin embargo, en materia de declaración de inconstitucionalidad de normas tributarias por violación del artículo 74 de la Constitución, el Código dispone que el Tribunal debe determinar de manera expresa en la sentencia, "los efectos de su decisión en el tiempo", con lo cual se admite la posibilidad de otorgarle a la sentencia efectos *pro praeterito*. Por ello el Código autoriza al tribunal a resolver lo pertinente respecto de las situaciones jurídicas producidas mientras la ley estuvo en vigencia.

En el caso de las sentencias fundadas recaídas en el proceso de acción popular respecto de reglamentos y demás actos administrativos normativos, el tribunal está autorizado por el mismo artículo 81 del Código para determinar la nulidad, con efecto retroactivo, de las normas impugnadas; a cuyo efecto, la sentencia debe determinar sus alcances en el tiempo. Por supuesto, también tienen efectos generales y se deben publicarse en el *Diario Oficial El Peruano*.

En Venezuela, si bien la racionalidad del sistema anulatorio en la práctica jurisprudencial sigue las mismas líneas generales antes indicadas, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia se limita a indicar que en los casos de anulación de actos estatales por inconstitucionalidad, la sentencia debe determinar expresamente sus efectos en el tiempo (arts. 5, párrafo 1, ordinales 6 y 7 y artículo 21, párrafo 18). Estos, por tanto, si bien en principio son *ex nunc, pro futuro*, de acuerdo con lo que se resuelva en el caso concreto, pueden tener efectos *pro praeterito* es decir, retroactivos, *ex tunc*, considerando la norma nula *ab initio*.