

allan-r.brewer-carías

**jurisprudencia
de la corte**

suprema 1930-74

**y estudios
de derecho
administrativo**

**tomo iv
la jurisdicción
constitucional**

instituto de derecho público UCV

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA (1930-74)
Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO
TOMO IV

UNIVERSIDAD CENTRAL DE
VENEZUELA

Rector

Miguel Layrisse

Vicerrector Académico

Ernesto Díaz Montes

Vicerrector Administrativo

Alberto Escobar Fernández

Secretario

Gustavo Díaz Solís

FACULTAD DE DERECHO

Decano

José Alberto Zambrano Velazco

INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO

Director

Antonio Moles Caubet

Relator de la Sección de Derecho

Administrativo y Ciencias de la

Administración

Allan R. Brewer-Carías

ALLAN R. BREWER-CARIAS
Profesor de Derecho Administrativo de la
Universidad Central de Venezuela

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE
SÚPREMA 1930-1974 Y ESTUDIOS DE
DERECHO ADMINISTRATIVO

TOMO IV

La Jurisdicción Constitucional

Instituto de Derecho Público
Facultad de Derecho
Universidad Central de Venezuela
Caracas 1977

CONTENIDO GENERAL PROYECTADO DE LA OBRA

- Tomo I. El ordenamiento constitucional y funcional del Estado.
(Editado en junio de 1975).
- Tomo II. El ordenamiento orgánico y tributario del Estado.
(Editado en marzo de 1976).
- Tomo III. La actividad administrativa: actos, contratos, procedimiento y recursos administrativos.
Vol. 1. Reglamentos, procedimiento y actos administrativos. (Editado en agosto de 1976).
Vol. 2. Recursos y contratos administrativos.
(Editado en mayo de 1977).
- Tomo IV. La Jurisdicción Constitucional. (Editado en noviembre de 1977).
- Tomo V. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- Tomo VI. La propiedad y la expropiación por causa de utilidad pública e interés social.

© by Allan R. Brewer-Carías, 1977

Portada / Lilly Brewer
Impreso en Venezuela por Editorial Arte / Caracas

CONTENIDO GENERAL DEL TOMO IV

Presentación	7
Abreviaturas	11
 <i>PRIMERA PARTE</i>	
<i>ESTUDIOS:</i> El Control de la Constitucionalidad	13
— Algunas consideraciones sobre el control de la constitucionalidad de los actos estatales en el Derecho venezolano	15
 <i>SEGUNDA PARTE</i>	
<i>JURISPRUDENCIA:</i> El control de la constitucionalidad de los actos estatales	51
I. El control de la constitucionalidad	53
II. La competencia de la Corte Suprema de Justicia	53
III. El objeto del recurso de inconstitucionalidad	57
IV. Las características del recurso	139
V. Los motivos del recurso	167
VI. La decisión del recurso	209
Índices de los tomos I, II, III, Vols. 1 y 2 y IV	251

PRESENTACION

Con la publicación de este Cuarto Tomo de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional y administrativa correspondiente a un período de 45 años, tal como lo señalamos en los volúmenes anteriores, continúa la edición de un viejo proyecto y un largo trabajo de quince años.

En efecto, entre 1960 y 1962, cuando trabajé en el Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia, aún siendo estudiante, tuve a mi cargo realizar la primera recopilación de la jurisprudencia de la antigua Corte Federal que abarcó un fecundo período de 12 años (1950-1962). El análisis posterior de ese material me permitió concluir la redacción de mi libro "Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana", publicado en 1964; y buena parte de dicho material, sistematizado en forma distinta durante mi permanencia en París entre 1962 y 1963, fue publicado, en enfoques monográficos, en diversos números de la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.

Con posterioridad a 1964 y durante los últimos años he venido recopilando, analizando y clasificando la jurisprudencia de la Corte hasta haber abarcado el período 1930-1974, indudablemente el más importante en su actividad durante este Siglo.

La realización de esta obra, que constará de VI Tomos, no ha sido fácil. No sólo no existen en nuestro país recopilaciones sistematizadas de las decisiones del Supremo Tribunal, sino que las publicaciones que las comprenden no son completas. Para la elaboración del fichero cuya publicación se continúa en este Tomo, hubo que leer, por tanto, sentencia por sentencia, todas las publicadas en las Memorias de la Corte Federal y de Casación entre 1390 y 1948, en la Gaceta Forense en sus dos etapas entre 1949 y 1969 y en la Gaceta Oficial para el período 1970-1974. En esta labor inicial, conté con la valiosa colaboración de la abogada Norma Izquierdo

Corser, quien tuvo a su cargo la revisión de la mayoría de las sentencias contenidas en las Memorias de la antigua Corte Federal y de Casación entre 1930 y 1948, y en la Gaceta Forense entre 1966 y 1969. Ella realizó, además, la revisión y correcta identificación de la mayoría de las sentencias correspondientes al periodo 1950-1962, por lo que mi trabajo efectuado en el Instituto de Codificación y Jurisprudencia relativo a ese mismo periodo, ya cambiado entre 1962 y 1963, puede decirse que fue reelaborado completamente. La razón de ello está en que la identificación de las fichas en el Instituto se hacía conforme a unas siglas propias, sin referencia alguna a la publicación oficial respectiva, en virtud de hacerse la labor de recopilación, en la mayoría de los casos, directamente sobre los originales de las sentencias. El fichero que elaboré para el Ministerio de Justicia correspondiente al referido periodo, por tanto, no se publica, como fue originalmente elaborado, en la presente edición.

Pero la recopilación de jurisprudencia no se agota en la revisión y selección inicial de las sentencias con contenido doctrinal, sino que luego de realizado esto, viene el proceso más lento y complejo de correcta ubicación, clasificación y sistematización, el cual necesariamente debe hacerse por una sola persona, para que pueda existir continuidad de criterio y visión de conjunto. En los últimos años, más de una vez intenté realizar esa labor global, pero la falta de tiempo me impidió concluirla. El tiempo, sin embargo, pude lograrlo en Cambridge, Inglaterra, en 1974, cuando pude dedicar unos meses, íntegramente, a la revisión, reticulación, reclasificación y sistematización de todo el material, compuesto por más de 1.500 fichas jurisprudenciales.

Para la publicación de todo este material deseché la ordenación cronológica y la tradicional ordenación alfabética que ha sido empleada en algunas recopilaciones de jurisprudencia de la Corte Suprema. Elegí, en cambio, la ordenación temática y sistemática, más compleja de elaborar, pero indudablemente, más útil al lector. En esta forma, he previsto que cada uno de los seis tomos de la obra tenga un tema central sistematizado, teniendo, por tanto, cada uno de ellos, la debida autonomía. Dichos temas serán los siguientes: el Ordenamiento Constitucional y Funcional del Estado, que se trató en el primer Tomo; el Ordenamiento Orgánico y Tributario del Estado, que se publicó en el Tomo II; la Actividad Adminis-

trativa (actos, contratos, procedimiento y recursos administrativos), publicado en los dos volúmenes del Tomo III; la Jurisdicción Constitucional, que se publica en este Tomo IV; la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; y la Propiedad y la Expropiación por causa de utilidad pública e interés social. En todo caso, la jurisprudencia se publica en trozos textuales de cada sentencia, precedidos de un breve resumen de su contenido doctrinal más relevante.

En el presente Tomo relativo a la Jurisdicción Constitucional, he sistematizado las más importantes decisiones de la Corte Suprema sobre el control de la constitucionalidad de los actos estatales, con especial referencia al recurso de inconstitucionalidad.

En cada volumen, de acuerdo al tema del mismo, he decidido recoger algunos estudios míos publicados hace algunos años y que han quedado en Revistas, muchas de ellas ya agotadas. Por ello, cada tomo está dividido en dos partes: Estudios y Jurisprudencia. En el presente Tomo IV, relativo a la jurisdicción constitucional, se recoge un artículo publicado en Madrid sobre el control de la constitucionalidad de los actos estatales (1975). Es de destacar que en el presente año 1977 y editado por la Editorial Jurídica Venezolana, he publicado un libro sobre "El control de la constitucionalidad en los actos estatales", en el cual utilizo ampliamente el material jurisprudencial que se edita en este Tomo.

Durante todo el lapso de realización de esta obra, desde 1960, he estado vinculado al Instituto de Derecho Público, dirigiendo, la mayor parte del mismo, su Sección de Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración. Por tanto, parte del tiempo destinado a mis trabajos en el Instituto ha sido dedicado a la revisión y recopilación de la jurisprudencia, aun cuando, por supuesto, no en forma exclusiva. En todo caso, del Instituto he recibido un invalorable apoyo operativo y secretarial que ha sido esencial para la terminación de este trabajo.

En la revisión final y corrección del presente volumen he recibido la colaboración de la abogada Mary Ramos Fernández, a cuyo cargo ha estado, también, la elaboración final de los índices. Demás está expresarle mi agradecimiento por su ayuda.

El lector notará que los índices del presente Tomo —y los índices son la clave de la utilidad de toda recopilación— se han elabo-

rado integrando los de los Tomos I, I, III y IV. En esta forma, al manejarse el Índice de este Tomo se estará manejando el de los Tomos I, II y III, sin necesidad de acudir a los mismos. A medida que vayan saliendo los Tomos sucesivos, se irán integrando progresivamente los índices.

Tal como lo indiqué en el Primer Tomo, dado el enorme volumen total de la obra, se ha previsto que los diversos tomos subsiguientes vayan apareciendo, sucesivamente, con la separación de un breve lapso entre cada uno de ellos.

Caracas, noviembre de 1977.

ABREVIATURAS

De las denominaciones de la Corte Suprema

1930-1953

- CFC-SF = Corte Federal y de Casación en Sala Federal.
CFC-SPA = Corte Federal y de Casación en Sala Política y Administrativa.
CFC-SFacc = Corte Federal y de Casación en Sala Federal Accidental.
CFC-CP = Corte Federal y de Casación en Sala Plena.

1953-1961

- CF = Corte Federal.

1961-1974

- CSJ-SPA = Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa.
CSJ-CP = Corte Suprema de Justicia en Corte Plena.
CSJ-SCCMT = Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo.

De las fuentes utilizadas

1930-1949

- M = *Memorias de la Corte* (Tomo I).

1950-1970

- GF = *Gaceta Forense* (Publicación periódica de la Corte).
Primera Etapa: 1949-1952, Nos. 1 a 13.
Segunda Etapa: Desde 1953, Nos. 1 y sig.
GO = *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*.
RF = *Repertorio Forense* (Publicación periódica).

PRIMERA PARTE

ESTUDIOS

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS ESTATALES EN EL DERECHO VENEZOLANO ¹

La consecuencia fundamental del postulado de la supremacía constitucional, que, como principio básico del ordenamiento constitucional venezolano, exige que todos los actos estatales estén sometidos a sus disposiciones, es la previsión de medios jurídicos destinados a garantizar su efectividad. El Estado de Derecho, en este sentido, no tendría plena vigencia si los particulares no pudieran promover algún control de la constitucionalidad de aquellos actos.

Como medios para garantizar este Estado de Derecho, el ordenamiento constitucional y legal venezolano consagra una serie de recursos jurisdiccionales y defensas judiciales que indudablemente constituyen formalmente uno de los catálogos más completos que pueden encontrarse en el Derecho comparado. En efecto, los actos emanados del Poder judicial pueden ser cuestionados a través de los recursos de apelación que el ordenamiento procesal consagra y, algunos de ellos, los más importantes, pueden ser impugnados mediante el recurso de casación por ante la Corte Suprema de Justicia ². Mediante éste, la Corte ejerce un control de la constitucionalidad y legalidad de los actos judiciales ³. Los actos administrativos generales o individuales, por otra parte, pueden ser impugnados por ante la misma Corte Suprema de Justicia mediante el recurso contencioso-administrativo de anulación, en cuyo conocimiento la Corte ejerce el control de la constitucionalidad y legalidad de los mismos; es decir, controla la conformidad con el derecho de los actos administrativos ⁴. Por último, la Corte Suprema de

1. Publicado en la *Revista de Administración Pública*, N° 76, Madrid 1975, pp. 419 a 446.

2. Artículo 215, ordinal 10, de la Constitución. Los actos judiciales, por tanto, no pueden ser objeto del recurso de inconstitucionalidad. Cfr. sentencia de la CF de 20 de mayo de 1955, en *GF* n° 8, 1955, pp. 96 a 99, y sentencias de la CSJ en SPA de 7 de noviembre de 1963, en *GF* n° 42, 1963, pp. 240 y ss., y de 27 de mayo de 1964, en *GF* n° 44, 1963, p. 78.

3. *Vid.* Allan-R. BREWER-CARIAS: "El proceso de impugnación en el recurso de casación". *Revista Rayas*, UCAB, Caracas, nos. 7-8, 1962, p. 38.

4. Artículos 206 y 215, ordinal 7°, de la Constitución.

Justicia también es competente para conocer del recurso de inconstitucionalidad, es decir, para controlar la constitucionalidad de "las Leyes nacionales y demás actos de los Cuerpos legislativos", "de las Leyes estatales, de las Ordenanzas municipales y demás actos de los Cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios" y de los "Reglamentos y demás actos del ejecutivo nacional"⁵. En esta forma, todos los actos estatales o, en otras palabras, todos los actos dictados en ejercicio del Poder público caen bajo el control de la constitucionalidad del Poder Judicial, sea de la Corte Suprema de Justicia directamente, sea de los demás tribunales de la República en los casos de la mayoría de los actos judiciales. De acuerdo a ello, entonces, indudablemente que, en la aplicación del principio de la separación de poderes en Venezuela, corresponde al Poder judicial asumir el papel de fiel de la balanza entre los diversos órganos estatales respecto de su conformidad constitucional.

Pero entre estos diversos medios de control de la constitucionalidad y legalidad de los actos estatales interesa ahora analizar particularmente el control de la constitucionalidad de las Leyes y demás actos de los Cuerpos deliberantes de carácter nacional, estatal o municipal, de los Reglamentos y de los actos de gobierno; es decir, el control de la constitucionalidad de los actos estatales, con exclusión de los actos judiciales y de los actos administrativos, que, como se dijo, tienen sus propios medios de control, que serán analizados posteriormente. Y en este sentido quizá deba señalarse que este control de la constitucionalidad de las Leyes está reservado a los actos estatales de rango legal (Leyes, actos parlamentarios sin forma de Ley y actos de gobierno) y a los Reglamentos dictados por el Ejecutivo nacional exclusivamente.

Ahora bien, este control de la constitucionalidad de los actos estatales⁶ permite a la Corte Suprema de Justicia declarar su nulidad cuando sean violatorios de la Constitución y permite además a los tribunales de la República declarar la inaplicabilidad de dichos actos en un caso concreto. Por tanto, el sistema venezolano de control de la constitucionalidad de las Leyes puede decirse que es uno de los más amplios conocidos en el

5. Artículo 215, ordinales 3º, 4º y 6º, de la Constitución.

6. *Vid.* sentencia de la CFC en SPA de 5 de mayo de 1937, en *M* 1937, pp. 182 y 185.

mundo actual si se lo compara con los que muestra el Derecho comparado, pues mezcla el llamado control *difuso* de la constitucionalidad de las Leyes con el control *concentrado* de la constitucionalidad de las mismas, siguiendo la terminología desarrollada por Calamandrei⁷. En efecto, cuando se habla de control difuso de la constitucionalidad, se quiere significar que la facultad de control no se concentra en un solo único órgano judicial, sino, por el contrario, corresponde, en general, a todos los órganos judiciales de un determinado país, que poseen el poder-deber de desaplicar las Leyes inconstitucionales en los casos concretos sometidos a su conocimiento; en cambio, en el denominado método de control concentrado, el control de la inconstitucionalidad se centraliza en un solo órgano judicial, quien tiene el monopolio de la declaratoria de la nulidad de las Leyes inconstitucionales⁸. Comparados estos dos métodos con los sistemas que muestra el Derecho comparado, se ha identificado, como arquetipo del denominado control difuso de la constitucionalidad de las Leyes al sistema norteamericano y, en cambio, como arquetipo del denominado control concentrado, al sistema austríaco⁹.

En Venezuela, al contrario de los sistemas que normalmente se aprecian en el Derecho comparado, el control de la constitucionalidad de las Leyes no puede identificarse en particular con alguno de esos dos métodos o sistemas, sino que realmente está conformado por la mezcla de ambos¹⁰, configurándose entonces como un sistema híbrido y de una amplitud no comparable con otro sistema de los fundamentales que muestra el Derecho comparado.

En efecto, como es sabido, el Código de Procedimiento civil vigente señala expresamente que "cuando la Ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los tribunales aplicarán ésta con preferencia"¹¹, norma

7. *Vid.* Piero CALAMANDREI: *La Illegittimità Costituzionale delle Leggi*, Padova, 1950, p. 5.
8. *Vid.* Mauro CAPELLETTI: "El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las Leyes en el Derecho comparado", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, n° 65, tomo XVI, 1966, pp. 28 a 33.
9. *Idem*, p. 29.
10. *Cfr.* la doctrina de la Procuraduría General de la República en *Doctrina PGR 1968*, Caracas, 1969, pp. 20 y ss. *Vid.*, además, sentencias de la CSJ en SPA de 14 de junio de 1965, en *GF* n° 48, 1967, pp. 192 y ss.
11. Artículo 7°.

recogida por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en el Código de Procedimiento Civil de 1897¹². En ella claramente se ve la consagración del denominado control difuso de la constitucionalidad de las Leyes, que permite a cualquier juez inaplicar una Ley que estime inconstitucional, aplicando preferentemente la Constitución, siempre que ello haya sido solicitado, como excepción, por una de las partes en un proceso cuyo conocimiento le corresponda¹³. Pero además, la Constitución atribuye expresamente a la Corte Suprema de Justicia competencia para declarar la nulidad total o parcial de las Leyes nacionales, de las Leyes estatales, de las Ordenanzas municipales y de los actos de Gobierno y Reglamentos que colidan con la Constitución¹⁴, consagrándose un control concentrado, reservado a la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena¹⁵ y que tiene por objeto no ya inaplicar la Ley en un proceso concreto, sino declarar la nulidad por inconstitucionalidad de las Leyes con efectos *erga omnes*, cuando ello se ha solicitado por vía de acción.

La propia Corte Suprema de Justicia ha insistido sobre el ámbito del control de la constitucionalidad de las Leyes en Venezuela al señalar que está encomendado "no tan sólo al Supremo Tribunal de la República, sino a los jueces en general, cualquiera sea su grado y por ínfima que fuere su categoría. Basta que el funcionario forme parte de la rama judicial para ser custodio de la Constitución y aplicar, en consecuencia, las normas de ésta prevalecientemente a las Leyes ordinarias... Empero, la aplicación de la norma fundamental por parte de los jueces de grado, sólo surte efecto en el caso concreto debatido y no alcanza, por lo mismo, sino a las partes interesadas en el conflicto, en tanto que cuando se trata de la ilegitimidad constitucional de las Leyes pronunciadas por el Supremo Tribunal en ejercicio de su función soberana, como intérprete de la Constitución y en respuesta a la acción pertinente, los efectos de la decisión se extienden *erga omnes* y cobran fuerza de

12. Cfr. José Guillermo ANDUEZA: *La jurisdicción constitucional en el Derecho venezolano*, Caracas, 1955, p. 38.

13. *Idem*, pp. 37 y 38. Cfr. sentencia de la CFC en SF de 18 de mayo de 1945, en *M* 1946, pp. 226 y ss.

14. Artículo 215, ordinales 3º, 4º y 6º.

15. Artículo 216.

Ley. En el primer caso, el control es *incidental y especial*, y en el segundo, *principal y general*; y cuando éste ocurre, vale decir, cuando el recurso es autónomo, éste es *formal o material*, según que la nulidad verse sobre una irregularidad, concerniente al proceso elaborativo de la Ley, o bien que, no obstante haberse legislado regularmente en el aspecto formalista, el contenido intrínseco de la norma adolece de vicios sustanciales”¹⁶.

Ahora bien, dejando aparte el control difuso de la constitucionalidad de las Leyes, que corresponde a todo tribunal¹⁷ y sobre cuyos efectos insistiremos más adelante, interesa ahora analizar el control concentrado de la constitucionalidad que se ejerce por vía de acción (recurso de inconstitucionalidad) por ante la Corte Suprema de Justicia.

El recurso de inconstitucionalidad, hoy consagrado casi en términos absolutos para ser ejercido contra los actos estatales de rango legal y los reglamentos, no siempre ha tenido tal amplitud. En realidad, en la Constitución de 1858, donde por primera vez se consagró la competencia de la Corte Suprema en esta materia, se la limitó a “declarar la nulidad de los actos legislativos sancionados por las legislaturas provinciales, a petición de cualquier ciudadano, cuando sean contrarios a la Constitución”¹⁸. Nació entonces el recurso de inconstitucionalidad con carácter de acción popular, otorgada a “cualquier ciudadano”, pero limitado a la impugnación de las Leyes estatales. Este sistema, que perseguía evitar las invasiones de los Estados a las competencias del Poder central, se invierte en la Constitución federal de 1864, para proteger a los Estados de las invasiones en sus competencias y poderes por parte del Poder Central¹⁹. En esta forma se eliminó la popularidad del recurso y se limitó la legitimación activa a las legislaturas estatales cuando lo

16. *Vid.* sentencia de la CF de 19 de junio de 1953, en *GF* n° 1, 1953, pp. 77 y 78.

17. Un buen ejemplo de la realización de este control puede verse en la sentencia del Tribunal 2° de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal y Estado Miranda de 4 de mayo de 1972, en *Doctrina PGR 1971*, Caracas, 1972, pp. 326 a 334.

18. Artículo 113, ordinal 8°, en Luis MARIÑAS OTERO: *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, p. 294.

19. En tal sentido, el artículo 92 de la Constitución de 1864 dispuso que: “Todo acto del Congreso o del Ejecutivo Nacional que viole los derechos garantizados a los Estados en esta Constitución, o ataque su independencia, deberá ser declarado nulo por la Alta Corte, siempre que así lo pida la mayoría de las legislaturas”, *loc. cit.*, p. 319.

decidieran por mayoría. Se consagró, sin embargo, en 1864 la competencia de la Corte Suprema para “declarar cuál sea la Ley vigente cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí o éstas con las de los Estados o las de los mismos Estados”²⁰, lo cual, si bien no constituía un control de la constitucionalidad de las Leyes, permitía a la Corte ejercer un control de la vigencia y legalidad del ordenamiento normativo.

Esta situación se mantuvo invariable hasta que el texto constitucional de 1893 extendió este control de la vigencia y legalidad del ordenamiento normativo a otros actos estatales y a su conformidad con la Constitución, al atribuir a la Corte Suprema competencia para “declarar cuál sea la Ley, Decreto o Resolución vigente cuando estén en colisión las nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados, o las de los mismos Estados, o cualquiera con esta Constitución”²¹. Se consagró así de nuevo el recurso de inconstitucionalidad, extendido a “la Ley, Decreto o Resolución”, manteniéndose además la norma de protección de los poderes de los Estados frente a las invasiones de sus competencias por el Poder nacional²². Por otra parte, en el mismo texto constitucional de 1893, por primera vez se consagraba una protección efectiva, al menos teóricamente, a los derechos garantizados en el texto fundamental al señalar que las Leyes que los menoscabaren o dañaren “serán tenidas como inconstitucionales y carecerán de toda eficacia”²³. Por último, la misma Constitución atribuyó a la Corte Suprema competencia para declarar la nulidad de todos los actos dictados con usurpación de autoridad y de las decisiones acordadas por requisición directa o indirecta de la guerra, o de reunión del pueblo en actitud subversiva²⁴, por lo que indudablemente que puede situarse en este texto constitucional de 1893, el punto de partida de un efectivo del control concentrado de la constitucionalidad de los actos estatales, lo cual se completaría con la consagración del control difuso cuatro años después, en el Código de Procedimiento Civil del 14 de mayo de 1897.

20. Artículo 89, ordinal 9º, *loc. cit.*, p. 318.

21. Artículo 110, ordinal 8º, *loc. cit.*, p. 415.

22. Artículo 123, *loc. cit.*, p. 417.

23. Artículo 17, *loc. cit.*, pp. 401 y 402.

24. Artículos 110, ordinal 9º; 118 y 119, *loc. cit.*, pp. 413 y 417.

Este sistema de la Constitución de 1893, con la sola excepción del texto constitucional de 1901²⁵, se mantuvo más o menos en los mismos términos en todos los textos posteriores, pero dentro de un proceso de ampliación del ámbito de control del recurso. En efecto, en la Constitución de 1925 se agregó la competencia de la Corte Suprema para declarar la nulidad de las Ordenanzas municipales que menoscabaran o dañaran los derechos garantizados a los ciudadanos²⁶, y en 1936 se incluyó en la enumeración a los Reglamentos²⁷. En todo caso, en este texto de 1936, se consagró la amplitud total del recurso respecto a cualquier acto del Poder Público violatorio de la Constitución (y no sólo violatorios de los derechos garantizados por la misma)²⁸.

Por último, debe destacarse que paralelamente a esta ampliación del ámbito del recurso de inconstitucionalidad, desde 1925 se consagra el recurso de ilegalidad, inicialmente limitado a los Decretos o Reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo para la ejecución de las Leyes y a las Resoluciones ministeriales²⁹ y posteriormente extendido, en 1931, a todos los actos administrativos³⁰.

En esta forma puede decirse que desde 1893, hasta 1925, se estableció un control de la constitucionalidad de ciertos actos estatales³¹, y entre 1925 y 1936, se regularon paralelamente los recursos de inconstitucionalidad y de ilegalidad, que podían ser intentados contra actos estatales diferentes, coincidiendo sólo dichos recursos respecto de los Reglamentos. Sin embargo, en el texto constitucional de 1936, al consagrarse el recurso de inconstitucionalidad contra todos los actos del Poder Público y el recurso de ilegalidad contra todos los actos administrativos, se estableció una coincidencia de recursos: el de inconstitucio-

25. La Constitución de 1901, eliminó la acción directa de inconstitucionalidad y consagró una vía indirecta de carácter judicial: los tribunales, *motu proprio* o a instancia de parte, podían proponer ante la Corte la cuestión de inconstitucionalidad de las leyes (art. 106, ord. 8º, *loc. cit.*, p. 445). Sobre la especificidad de esta vía de control, *vid* J. G. ANDUEZA, *op. cit.*, p. 33.

26. Artículo 34, *loc. cit.*, p. 620.

27. Artículo 34, *loc. cit.*, p. 768.

28. Artículo 123, ordinal 11, p. 787.

29. Artículo 120, ordinal 12, *loc. cit.*, p. 637.

30. Artículo 120, ordinal 12, *loc. cit.*, p. 746.

31. Entre los cuales se incluían los actos administrativos. J. G. ANDUEZA considera que también debían incluirse las decisiones del Poder judicial, *op. cit.*, p. 33.

alidad y el de ilegalidad contra los actos administrativos, que habría de originar una tremenda confusión entre los recursos de inconstitucionalidad y el recurso contencioso-administrativo de anulación, que aún perduraría hasta la década de los sesenta³².

En efecto, en la Constitución de 1936 y posteriormente en la de 1945, de efímera vigencia efectiva, se consagraron ambos recursos: el de inconstitucionalidad y el de ilegalidad, y expresamente se previó que el recurso de ilegalidad contra los actos administrativos estaba sometido a un lapso de caducidad sólo cuando los motivos de impugnación eran exclusivamente de ilegalidad, por lo que dicho lapso no tenía vigencia cuando se impugnaba el acto por motivos de inconstitucionalidad (violación de principios, garantías o derechos consagrados por la Constitución)³³. Igual distinción se recogió en la Constitución de 1947³⁴, y si bien se eliminó del texto constitucional de 1953³⁵, se recogió en la Ley Orgánica de la Corte Federal vigente hasta 1976³⁶. Desde 1936 hasta 1961, por tanto, los actos administrativos individuales podían ser objeto de dos recursos: uno, por inconstitucionalidad, no sometido a lapso de caducidad alguno, y otro, de ilegalidad, sometido a un lapso de caducidad que desde 1953 se estableció en seis meses. Ello traía como consecuencia que en innumerable cantidad de supuestos, al encontrarse vencido dicho lapso, los particulares pretendieran ejercer

32. Vid. Allan R. BREWER-CARIAS: *Las instituciones fundamentales del Derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, 1964, pp. 395 y ss. Vid., por ejemplo, la sentencia de CF de 8 de agosto de 1951, en *GF* nº 8, 1952, pp. 213 y ss.

33. Artículo 123, ordinal 11, de la Constitución de 1936 y artículo 128, ordinal 11, de la Constitución de 1945, *loc. cit.*, pp. 787 y 825.

34. Artículo 220, ordinal 10, *loc. cit.*, p. 882.

35. El artículo 133, ordinal 3º, de esta Constitución se limitaba a atribuir a esta Corte Federal competencia para "declarar la nulidad de los actos del Poder público que sean violatorios de esta Constitución", *loc. cit.*, p. 923.

36. La Ley Orgánica de la Corte Federal de 2 de agosto de 1953 (*GO* nº 24.207, de 6 de agosto de 1953), aún vigente en 1974, consagraba la competencia de la Corte Federal para "declarar la nulidad de todos los actos del Poder público que sean violatorios de la Constitución", cuyo recurso no quedaba sometido a lapso de caducidad alguno y cuyo procedimiento no era de carácter contencioso (art. 7º, ord. 8º); paralelamente a la competencia para conocer en "juicio contencioso de las acciones y recursos por abusos de poder y otras ilegalidades de las resoluciones ministeriales y, en general de los actos de la autoridad administrativa en cualquiera de sus ramas nacionales, estatales y municipales", cuyo recurso quedaba sometido a un lapso de caducidad de seis meses (art. 7º, ord. 9º). Esta Ley fue derogada por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 30-6-76 que entró en vigencia el 1º-1-77.

el recurso de inconstitucionalidad, alegando siempre violación de la Constitución, que la mayoría de las veces era una violación indirecta en virtud de una ilegalidad³⁷.

A partir de la Constitución de 1961, la delimitación entre ambos recursos, el de inconstitucionalidad y el de ilegalidad, se ha precisado: mediante el primero, como se dijo, pueden impugnarse las Leyes nacionales y estatales y las Ordenanzas municipales, así como los demás actos de las Cámaras Legislativas y Cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios, y los Reglamentos y actos de gobierno del Ejecutivo Nacional cuando colidan o sean violatorios de la Constitución³⁸; mediante el segundo sólo pueden impugnarse los actos administrativos por contrariedad al Derecho, es decir, por motivos de inconstitucionalidad e ilegalidad³⁹. Sin embargo, la ausencia de una regulación legal de la jurisdicción contencioso-administrativa ha producido cierta confusión en la procedencia de dichos recursos, que ha sido aclarada parcialmente por la jurisprudencia de la Corte Suprema. En las páginas que siguen nos limitaremos a analizar el recurso de inconstitucionalidad en Venezuela, dejando para otra ocasión el estudio de la jurisdicción contencioso-administrativa⁴⁰.

En efecto, conforme a la Constitución de 1961, como se dijo, el control de la constitucionalidad de los actos estatales por vía de acción está reservado a actos de rango legal, es decir, dictados en ejecución directa de la Constitución, y a los Reglamentos. En el ámbito nacional, estos actos estatales de rango legal son las Leyes, los actos parlamentarios sin forma de Ley

37. Frente a los casos de incompetencia que daban origen a violaciones legales se alegaba siempre violación de la norma constitucional que establecía el principio de que "cada una de las ramas del Poder público tiene sus funciones propias" (art. 117).

38. Artículo 215, ordinales 3º, 4º y 6º. No procede el recurso de inconstitucionalidad, en ningún caso, contra actos administrativos individuales. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 14 de marzo de 1960, en *GO* nº 26.222, de 1 de abril de 1960, p. 194.255. Cfr. *Doctrina PGR 1966*, Caracas, 1967, p. 11.

39. Artículos 206 y 215, ordinal 7º. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 2 de junio de 1964, en *GO* nº 27.474, de 25 de junio de 1964, p. 204.365.

40. *Vid.*, por ejemplo, Allan R. BREWER-CARIAS: "Aspects Généraux de la Procedure Contentieuse administrative au Venezuela", *Études et Documents*, 1972, nº 25, París, 1973, pp. 329 y ss.

y los actos de Gobierno⁴¹; y en el ámbito estatal y municipal, las Leyes estatales y las Ordenanzas municipales, así como los actos de los Cuerpos deliberantes de esos niveles político-territoriales. En el ámbito nacional, por tanto, con la sola excepción de los Reglamentos, sólo pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad los actos dictados por el Congreso y las Cámaras legislativas y el Ejecutivo Nacional en ejecución directa de la Constitución⁴².

En este sentido, conforme a la Constitución, podrían ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad los siguientes actos estatales:

1) Las Leyes nacionales; 2) las Leyes Estadales; 3) las Ordenanzas municipales; 4) los actos del Congreso o de las Cámaras Legislativas nacionales, de las Asambleas legislativas o de los Concejos municipales dictados en ejercicio de la función legislativa (es decir, que no sean dictados en ejercicio de la función administrativa y que constituyan actos administrativos)⁴³; 5) los actos de gobierno del Ejecutivo Nacional, y 6) los Reglamentos del Ejecutivo Nacional⁴⁴. En esta forma puede decirse que el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales está consagrado en términos absolutos en el texto fundamental, sea a través de los recursos judiciales

41. De allí que la Corte haya reservado este recurso de inconstitucionalidad a los actos de efectos *erga omnes*, que interesan a todos. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 14 de marzo de 1960, en *GO* n° 26.222, de 1 de abril de 1960, pp. 154-255.

42. Claramente la Corte Suprema de Justicia ha expresado este criterio en los siguientes términos: "El examen de una acción por inconstitucionalidad supone la confrontación entre el acto que se considera viciado y las normas de la Constitución presuntamente infringidas por éste. Si tales normas condicionan el acto, es decir, determinan, por ejemplo, la finalidad de éste, la autoridad competente para realizarlo, o los requisitos intrínsecos o extrínsecos cuyo incumplimiento puede afectar su validez, la acción o recurso dirigido a anularlo, por colidir con la Constitución, es de *inconstitucionalidad*. Pero si el acto no es regulado por una disposición de la Carta Fundamental, sino por una Ley, la contravención a éstas u otras irregularidades menos aparentes, que la doctrina denomina exceso, abuso o desviación de poder, dar lugar a una acción o recurso de ilegalidad." *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 13 de febrero de 1968, en *GF* n° 59, 1969, p. 83.

43. Al estudio de la función administrativa se destina el parágrafo 9 del libro *Derecho administrativo*, Tomo I, Caracas, 1975.

44. Artículo 215, ordinales 3°, 4° y 6° de la Constitución. Cfr. el voto salvado del magistrado J. G. SARMIENTO NUÑEZ a la sentencia de la CSJ en CP de 29 de abril de 1965, publicada por la Imprenta Nacional, Caracas, 1965, p. 25.

ordinarios respecto de los actos judiciales, sea a través de los recursos contencioso-administrativos respecto de los actos administrativos emanados de cualquier autoridad, sea a través del recurso de inconstitucionalidad respecto de los actos estatales de rango legal y los Reglamentos. Sin embargo, a pesar de lo absoluto de dicho control, la Corte Suprema de Justicia, en una forma incomprensible en un fallo de 1965, se limitó a sí misma sus facultades y señaló que "el control jurisdiccional de la constitucionalidad intrínseca de los actos estatales no ha sido consagrado en forma absoluta", por lo que "se justifican situaciones excepcionales en que los actos del Poder público en sus tres ramas no están sometidos al control de la jurisdicción constitucional"⁴⁵. Estas declaraciones y los ejemplos de actos que, a su juicio, no están sometidos al control de la constitucionalidad, en una sentencia dictada en un recurso de inconstitucionalidad de un artículo de la Ley aprobatoria del Tratado de Extradición suscrito entre Venezuela y los Estados Unidos de Norteamérica, no sólo eran totalmente innecesarias, sino peligrosas para el futuro, como lo demostró acertadamente el voto salvado al fallo⁴⁶. En este sentido, la Corte no sólo se declaró incompetente para conocer de los recursos de inconstitucionalidad de las Leyes aprobatorias de Tratados internacionales, sino para conocer de recursos intentados contra actos dictados en ejercicio de atribuciones privativas de las Cámaras legislativas, salvo los casos de "extralimitación de atribuciones"⁴⁷; y para

45. *Vid.* sentencia de la CSJ en CP de 29 de abril de 1965, publicada por la Imprenta Nacional, Caracas, 1965, p. 9.

46. El magistrado J. G. SARMIENTO NUÑEZ observó acertadamente que, "por no ser necesario para arribar a la conclusión a que llega el fallo, no ha debido la sentencia dejar establecido que existan actos del Poder Público que, en su concepto, no están sometidos a revisión por inconstitucionalidad, pues ello implica comprometer anticipadamente el criterio de este Supremo Tribunal sobre materias no planteadas en el proceso y ajenas al supuesto que es objeto del presente juicio, ya que, sobre la posibilidad de control constitucional de estos actos, debe decidirse en la oportunidad en que surja un caso determinado", *loc. cit.*, p. 48.

47. Este criterio, en cuanto al ámbito del control de la constitucionalidad de los actos privativos de las Cámaras legislativas, lamentablemente ha sido ratificado por la Corte en 1968 en los siguientes términos: "De los textos constitucionales antes copiados se desprende claramente que los actos de los Cuerpos legislativos en ejercicio de sus atribuciones privativas no están sometidos al veto del presidente de la República, que es quien constitucionalmente puede ejercerlo, ni al examen y control de la Corte Suprema de Justicia, salvo cuando el Cuerpo legislativo incurra en extralimitación de atribuciones. Es entendido, por lo tanto, que solamente cuando los Cuerpos legislativos, en ejercicio de sus atribuciones privativas, se extralimiten, contrariado lo que sobre la

conocer de recursos intentados contra los actos de gobierno del presidente de la República⁴⁸. Los argumentos de la Corte en 1965, indudablemente carecieron de toda consistencia y un solo ejemplo basta para comprobarlo: El artículo 61 de la Constitución establece que "no se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social"; por tanto, ¿podría afirmarse, como resultaría de los argumentos de la Corte, que no serían impugnables por inconstitucionalidad, un acto del Senado que niegue la autorización a un funcionario a aceptar recompensas de gobiernos extranjeros en virtud de que el funcionario es de raza negra; el voto de censura a un ministro o la improbación de la Memoria y Cuenta de un ministro por no haber aplicado durante su gestión, discriminaciones fundadas en la raza o la condición social; o el acto del presidente de la República que al fijar el contingente de las Fuerzas Armadas excluya a los miembros de una determinada Iglesia o secta religiosa? Indudablemente que estos actos legislativos sin forma de Ley o esos actos de gobierno serían impugnables por inconstitucionalidad, máxime cuando la Constitución no da pie para la exclusión de ninguno de ellos del control de la Corte; lo contrario significaría propiciar la apertura de una brecha a la supremacía constitucional, al reconocer, contrariamente a lo que sus normas prevén, que hay actos no sometidos al control constitucional y que pueden, impunemente, violar la Constitución.

Pero entre todos los actos sometidos al control de la constitucionalidad, indudablemente que los de mayor importancia son las Leyes, en virtud de su generalidad. La Constitución, en tal sentido señala expresamente la competencia de la Corte Suprema para declarar la nulidad total o parcial de las Leyes nacionales, de las Leyes estatales y de las Ordenanzas municipales que colidan con la Constitución⁴⁹. En el ámbito nacional, por tanto, todos los actos que sancionen las Cámaras Legislati-

materia establece la misma Constitución, podrá esta Corte declarar la nulidad de tales actos." *Vid.* sentencia de la CSJ en CP de 12 de junio de 1968, publicada por el Senado de la República, Caracas, 1969, p. 193. *Vid.* sobre el particular G. PEREZ LUCIANI: "El control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos de organización interna de las Cámaras legislativas", en *RFD, UCAB*, n° 8, 1968-1969, pp. 141 a 196.

48. *Vid.* sentencia de la CSJ en CP de 29 de abril de 1965, *loc. cit.*, pp. 10 y 11.

49. Artículo 215, ordinales 3° y 4°.

vas como cuerpos colegisladores, son Leyes⁵⁰, y son impugnables ante la Corte Suprema por la vía del recurso de inconstitucionalidad. Sin que valga distinción alguna entre la Ley formal o la Ley material como objeto de este recurso⁵¹. En tal sentido, así como en 1962 la Corte Suprema admitió el recurso de inconstitucionalidad contra un artículo de una Ley aprobatoria de un contrato administrativo⁵², asimismo, iguales criterios deben ser válidos frente a los recursos de inconstitucionalidad de las Leyes aprobatorias de tratados internacionales⁵³: en ambos casos, se trata de Leyes, es decir, actos de las Cámaras legislativas actuando como cuerpos colegisladores, por lo que no se justifican los argumentos que se fundamentan en la especificidad de las Leyes aprobatorias para excluir el control de la constitucionalidad. Por otra parte, en cuanto a los efectos de la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de los tratados en el ámbito internacional, si bien la decisión de la Corte no los tendría sino en el ámbito interno, su efecto fundamental sería obligar al Ejecutivo Nacional a denunciar el Tratado para que cesen sus efectos en el ámbito internacional.

Pero dejando a un lado el problema relativo a las Leyes aprobatorias de contratos o tratados, que serán objeto de estudio detenido más adelante⁵⁴, ahora interesa precisar cuándo pueden ser impugnadas las Leyes por la vía del recurso de inconstitucionalidad. En principio, sólo puede ser objeto del recurso de inconstitucionalidad la Ley vigente; sin embargo, las dudas se plantean respecto de las Leyes sancionadas, aún no promulgadas, y respecto de las Leyes derogadas.

50. Artículo 162 de la Constitución.

51. Distinción abandonada totalmente a partir de la Constitución de 1961 (art. 162). Cfr. el criterio de la CSJ en CP de 15 de marzo de 1962, en *GO* n° 760, extraordinaria, de 22 de marzo de 1962.

52. *Vid.* sentencia de la CSJ en CP de 15 de marzo de 1962. Véase sobre el particular G. PEREZ LUCIANI: "El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes no normativas aprobatorias de contratos", en *RFD, UCAB*, n° 2, 1965-1966, pp. 207 a 231. *Vid.*, además, los argumentos del voto salvado del magistrado J. G. SARMIENTO NUÑEZ a la sentencia de la CSJ en CP de 29 de abril de 1965, *loc. cit.*, pp. 31 y ss y 66 y ss.

53. *Vid.* G. PEREZ LUCIANI: "El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados internacionales", en *RFD, UCAB*, n° 4, 1966-1967, pp. 293 a 335; J. E. QUINTERO MARQUINA: "¿Pueden ser demandados por inconstitucionalidad los tratados internacionales ante el organismo contralor?", *RFD, ULA*, Mérida, 1966, n° 14, pp. 207 a 231.

54. *Vid.* el tomo II del libro *Derecho administrativo*, en preparación, Caracas, 1978.

En efecto, en cuanto a las Leyes sancionadas por el Congreso pero no promulgadas por el Presidente de la República, ya en la década de los treinta, la Corte admitió la posibilidad de su impugnación por inconstitucionalidad por el Presidente de la República, alegando que resultaría un contrasentido el que la autoridad ejecutiva la promulgara y luego solicitara la nulidad de la Ley⁵⁵. En la Constitución de 1961 se reguló definitivamente el procedimiento y se facultó al Presidente de la República para acudir ante la Corte Suprema de Justicia, dentro del término fijado para la promulgación de la Ley, solicitando decisión sobre la inconstitucionalidad de la Ley⁵⁶, disposición que ha sido acogida y repetida por las Constituciones estatales. En estos casos, como lo ha señalado la Corte, la decisión judicial tiene carácter previo a la promulgación, por lo que ésta sólo podría tener lugar con posterioridad al fallo respectivo⁵⁷.

Sin embargo, en relación a la procedencia de este recurso de inconstitucionalidad de la Ley sancionada, antes de su promulgación, hay que compatibilizarlo con el procedimiento del veto y reconsideración ante el órgano legislativo. En efecto, conforme al artículo 173 de la Constitución, que recogen las Constituciones estatales, el Presidente de la República, al recibir la Ley sancionada por el Congreso, tiene un lapso de diez días para promulgarla, y dentro del mismo puede devolverla al Congreso para su reconsideración o impugnarla ante la Corte por motivos de inconstitucionalidad. En caso de optar por el primer procedimiento, parecería lógico que el Presidente tendría que esperar su agotamiento y devolución de la Ley por el Congreso, para acudir ante la Corte. Se aplicaría aquí, el principio de

55. "Resultaría por lo menos irregular de parte del ejecutivo —señaló la Corte— el ordenar su ejecución, promulgación y publicación, o sea elevarlo a la categoría de Ley vigente, para luego instar su nulidad por razón de su inconstitucionalidad, aparte de que semejante proceder del ciudadano presidente frente a un acto del poder público, que conceptúa de su exclusiva competencia, podría interpretarse como un asentimiento a la usurpación cometida contra su propia autoridad." *Vid.* sentencia de la CFC en SPA de 22 de diciembre de 1937, en *M* 1938, p. 383. *Cfr.* sentencia de la CFC en SPA de 6 de junio de 1940, en *M* 1941, pp. 167 y 168, en la cual la Corte insistió en que "el interés jurídico de la acción de nulidad estribará, pues, en que si la Ley está en su primer estado no se promulgue; si ha sido promulgada, no se la publique, y si ya ha sido publicada, no sea obligatoria".

56. Artículo 173.

57. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 12 de mayo de 1965, en *GF* n° 48, 1967, pp. 116 y 117.

que el recurso extraordinario sólo procedería una vez agotados los recursos ordinarios, lo cual ha sido acogido repetidamente por la Corte Suprema⁵⁸.

En todo caso, en los supuestos de impugnación de Leyes sancionadas, pero no promulgadas, en virtud de que cuando sea procedente, la decisión de la Corte debe ser previa a la promulgación, el recurso tiene efectos suspensivos respecto a la promulgación de la Ley, siendo este el único supuesto en que un recurso de inconstitucionalidad de las Leyes produciría la suspensión de los efectos de las mismas⁵⁹.

Pero en el otro extremo de la vida de las Leyes, la cuestión relativa a la posibilidad de impugnar por vía del recurso de inconstitucionalidad, las Leyes ya derogadas, también se ha planteado, y su solución depende evidentemente de los efectos de la sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad. En Venezuela, como se verá, siendo los efectos de la sentencia declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de efectos constitutivos, *pro futuro*, no hay duda en principio, que sólo pueden ser objeto del recurso de inconstitucionalidad las Leyes vigentes⁶⁰.

58. La Corte Suprema, en efecto, ha declarado extemporáneas las solicitudes de nulidad por inconstitucionalidad de Leyes estatales sancionadas, aún no promulgadas por los gobernadores, cuando aún está pendiente la decisión del veto y de reconsideración formulada ante la Asamblea legislativa correspondiente. La Corte ha señalado en este sentido que "mientras la Asamblea legislativa no decida acerca de la solicitud de revisión del gobernador, el acto legislativo no es perfecto ni tiene carácter definitivo, pues en el curso de las dos discusiones de que ha de ser objeto en el seno de aquel Cuerpo su contenido puede ser modificado, acogiendo o no lo pedido por el gobernador". *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 18 de enero de 1968, en *GF* n° 59, 1969, pp. 53 a 55. Cfr. sentencia de la CSJ en SPA de 5 de mayo de 1970, en *GF* n° 68, 1970 (consultada en original).

59. Repetidamente la Corte ha sostenido que el recurso de inconstitucionalidad de leyes sancionadas, pero no promulgadas, es el único supuesto en que el recurso de inconstitucionalidad de las leyes tiene efectos suspensivos. *Vid.* sentencias de la CSJ en SPA de 16 de enero de 1968, en *GF* n° 59, 1969, pp. 47 y siguientes; de 6 de febrero de 1969, en *GF* n° 63, 1969, p. 137; de 28 y 29 de julio de 1969, en *GF* n° 65, 1969, pp. 102, 103, 115 y 116; de 25 de febrero de 1970, en *GF* n° 67, 1970 (consultada en original), y de 7 de junio de 1973, en *GO* n° 1.618, extraordinario, de 16 de octubre de 1973, p. 7. En tal sentido, la Corte se ha declarado incompetente para suspender los efectos de un acto de instalación de una Asamblea legislativa. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 15 de febrero de 1967, en *GF* n° 55, 1968, pp. 66 a 70.

60. *Vid.* sentencia de la CFC en CP de 21 de marzo de 1949, en *GF* n° 1, 1949, pp. 13 a 15, y sentencia de la CSJ en SPA de 20 de enero de 1966, en *GF* n° 51, 1968, pp. 13 y 14.

Ahora bien, la característica fundamental del recurso de inconstitucionalidad en el ordenamiento venezolano, es que está configurado como una *acción popular*, es decir, un recurso que corresponde a cualquier ciudadano que se encuentre en el pleno goce de sus derechos⁶¹. Como lo ha dicho la Corte, esta acción popular que se da "a cualquiera del pueblo (de allí la denominación) está dirigida a la defensa de un interés público que es a la vez simple interés del accionante quien, por esta sola razón, no requiere estar investido de un interés jurídico diferencial o legítimo". Por ello, la acción popular en Venezuela, está consagrada "para impugnar la validez de un acto del Poder público que, por tener un carácter normativo y general, obra *erga omnes* y, por tanto, su vigencia afecta e interesa a todos por igual"⁶². De aquí resulta una de las grandes diferencias entre el recurso de inconstitucionalidad y el recurso contencioso-administrativo: el primero no requiere legitimación activa especial, basta el simple interés en la legalidad, en cambio en el segundo, se requiere que el recurrente sea titular de un derecho subjetivo o de un interés personal, legítimo y directo en la legalidad del acto⁶³. Esto a la vez da origen a otra diferencia: el recurso de inconstitucionalidad por tener como objeto actos de efectos generales o de rango legal, no está sujeto a lapso de caducidad alguno, es imprescriptible⁶⁴ en tanto que el recurso contencioso-administrativo está sometido a un lapso de caducidad de seis meses⁶⁵.

-
61. Cfr. sentencia de la CF de 22 de febrero de 1960, en *GF* n° 27, 1960, pp. 107 y 108, y sentencias de CSJ en SPA de 3 de octubre de 1963, en *GF* n° 42, 1963, pp. 19 y 20; de 6 de febrero de 1964, en *GO* n° 27.373, de 21 de febrero de 1964; de 30 de mayo de 1963, en *GF* n° 52, 1968, p. 109, y de 25 de septiembre de 1973, en *GO* n° 1.643, extraordinario, de 21 de marzo de 1974, p. 15.
 62. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 18 de febrero de 1971, en *GO* n° 1.472, extraordinario, de 11 de junio de 1971, p. 6. Cfr. sentencia de la CSJ en SPA de 6 de febrero de 1964, en *GO*, n° 27.373, de 21 de febrero de 1964.
 63. *Vid.*, por ejemplo, sentencia de la CSJ en SPA de 18 de febrero de 1971, en *GO* n° 1.472, extraordinario, de 11 de junio de 1971, p. 6.
 64. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 3 de octubre de 1963, en *GF* n° 42, 1963, pp. 20 y 21.
 65. Artículo 7°, ordinal 9, de la Ley Orgánica de la Corte Federal. Sólo cuando el recurso contencioso-administrativo se intenta contra actos administrativos por violación directa de la Constitución (violación del artículo 61, por ejemplo) el recurso ser imprescriptible, conforme a lo dispuesto en el ordinal 8 del artículo 7 de la misma Ley. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 3 de octubre de 1963, en *GF* n° 42, 1963, pp. 20 y 21.

Correspondiendo en todo caso, el recurso de inconstitucionalidad a cualquier ciudadano, es claro que las deficiencias que puedan existir en la representación que se atribuye el recurrente no impiden el que se pueda admitir el recurso, pues igual posibilidad de recurrir tendría a título personal⁶⁶. Pero, además, así como cualquier ciudadano puede ejercer el recurso de inconstitucionalidad de las Leyes, y demás actos estatales en los casos señalados, asimismo cualquier ciudadano tendría derecho a presentar escritos y alegatos en el juicio, inclusive en defensa de la Ley o acto impugnado, sin que valga en este recurso el concepto de parte⁶⁷, por no tener carácter contencioso.

En efecto, a diferencia del procedimiento del recurso contencioso-administrativo, que como su nombre lo indica, tiene carácter contencioso, el procedimiento del recurso de inconstitucionalidad, tiene carácter sumario, no contencioso, por lo que no se exige citación de persona alguna⁶⁸ y sólo se notifica al Procurador General de la República cuando no sea este funcionario el recurrente⁶⁹. Siendo, por tanto, distinto el procedimiento en uno y otro recurso, no es posible acumularlos ni siquiera en aquellos casos en que corresponda a una misma Sala

66. *Vid.*, por ejemplo, sentencias de la CF de 12 de junio de 1953, en *GF* n° 1, 1953, pp. 48 a 50, y de 22 de febrero de 1960, en *GF* n° 27, 1960, pp. 107 y 108, y de la CSJ en SPA de 25 de septiembre de 1973, en *GO* n° 1.643, extraordinario, de 21 de marzo de 1974, p. 15.

67. Es de destacar que la Corte Suprema, al decidir el recurso de inconstitucionalidad del acto de instalación de las Cámaras legislativas de 5 de marzo de 1968, ante escritos presentados por dos ciudadanos en contra de los pedimentos de los recurrentes, estableció, contrariamente a lo expresado en el texto, que la Corte "se limitó a hacer agregar a los antes dichos escritos, por no ser los nombrados parte (*sic*) en el presente juicio ni haber intervenido en los actos impugnados por los demandantes. El ejercicio de la acción popular... es el derecho que tiene cualquier ciudadano para constituirse en demandante en los casos permitidos por la Ley, pero no para hacerse parte como demandado cuando la acción no ha sido intentada contra él". *Vid.* sentencia de la CSJ en CP de 12 de junio de 1968, publicaciones del Senado, cit., pp. 190 y 191. En otra sentencia la Corte señaló que para que un abogado pudiera asumir la defensa de la constitucionalidad de una Ley debía tener la representación de la respectiva Asamblea legislativa, por lo que declaró improcedentes los pedimentos de dicho abogado por no tener dicha representación. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 27 de mayo de 1970, en *GF* n° 68, 1970 (consultada en original).

68. *Vid.* sentencia de la CFC en SPA de 20 de noviembre de 1940, en *M* 1941, pp. 265 y 266.

69. Artículo 27 de la LOCF.

de la Corte Suprema su conocimiento ⁷⁰, y mucho menos, cuando el conocimiento de dichos recursos corresponde normalmente a la Corte en Pleno, en la acción popular, y a la Sala Político-Administrativa en el recurso contencioso-administrativo de anulación ⁷¹.

El recurso de inconstitucionalidad, por otra parte, se inicia mediante escrito de recurso en el cual el recurrente ha de expresar con claridad el acto recurrido ⁷² e indicar con precisión las inconstitucionalidades denunciadas, es decir, tanto los motivos del recurso como las normas constitucionales que se dicen violadas ⁷³. Sin embargo, y tratándose de una acción popular en la cual está en juego la vigencia de una Ley y la supremacía constitucional, parecería lógico que la Corte pudiera apreciar la inconstitucionalidad del acto impugnado, de oficio, por vicios no alegados por el recurrente ⁷⁴, y no que tuviera que someterse a las denuncias formuladas por el recurrente ⁷⁵. El conocimiento de la Corte Suprema en los recursos de inconstitucionalidad no está sujeto totalmente a la voluntad del recurrente, quien, por ejemplo, no puede desistir del recurso, una vez intentado, teniendo la Corte que conocerlo y decidirlo en todo caso ⁷⁶.

En cuanto a los motivos del recurso de inconstitucionalidad, ante todo, en el mismo sólo pueden alegarse violaciones o colisiones con la Constitución, es decir, motivos de inconstitucionalidad ⁷⁷. Pero no toda norma constitucional puede servir de

70. Por ejemplo, a la Sala Político-Administrativa, según la Disposición Transitoria 15ª de la Constitución.

71. Cfr. *Doctrina PGR 1964*, Caracas, 1965, pp. 82 y ss.

72. Cfr. sentencia de la CSJ en SPA de 23 de enero de 1969, en *GF* n° 63, 1969, p. 95.

73. Cfr. sentencia de la CFC en CP de 14 de diciembre de 1950, en *GF* n° 6, 1950, pp. 46 y 47, y sentencia de la CSJ en SPA de 11 de agosto de 1964, en *GF* n° 45, 1964, pp. 185 y 186.

74. En tal sentido la Procuraduría ha señalado que la constitucionalidad de los actos legislativos es materia de orden público eminentemente; por tanto, en los juicios en que se ventilan tales problemas las facultades del juez no están ni pueden estar limitadas por lo alegado y probado en autos. Véase *Doctrina PGR 1963*, Caracas, 1964, pp. 23 y 24.

75. Tal como la Corte Suprema lo ha sostenido. *Vid.* sentencia de la CSJ en CP de 15 de marzo de 1962, en *GO* n° 760, extraordinario, de 22 de marzo de 1962. En este sentido J. G. ANDUEZA sostiene que la sentencia no puede contener *Ultra petita*, *op. cit.*, p. 37.

76. Cfr. J. G. ANDUEZA, *op. cit.*, p. 37.

77. No pueden alegarse, por tanto, motivos de ilegalidad. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 13 de febrero de 1968, en *GF* n° 59, 1969, pp. 85 y 86.

fundamento a una acción popular; al contrario, tiene que tratarse de una norma directamente operativa por lo que no procede el recurso cuando se alegan violaciones de normas programáticas⁷⁸. Por otra parte, la denuncia de inconstitucionalidad debe necesariamente plantear la “vinculación lógica, a través de una seria y necesaria motivación, entre el acto recurrido y la norma que se dice quebrantada por éste”⁷⁹, por lo que se considerarían formalmente insuficientes las denuncias de infracciones de normas constitucionales cuando dicha vinculación no aparece de las denuncias. En todo caso, es claro que la violación de la Constitución puede surgir cuando el acto recurrido contradice el espíritu y propósito de una norma constitucional⁸⁰ y no sólo cuando hay contradicción literal entre las normas y el acto impugnado.

Ahora bien, hemos señalado que el control de la constitucionalidad de las Leyes en Venezuela se ejerce por los órganos del Poder judicial, sea a través del control difuso que corresponde a todos los tribunales de la República al declarar inaplicable una Ley, sea a través del control concentrado que corresponde a la Corte Suprema de Justicia. En este último, la Corte asume su *rol* de supremo intérprete⁸¹ o defensor⁸² de la Constitución, a quien corresponde el fiel de la balanza en la aplicación del principio de la separación de poderes⁸³, teniendo que procla-

78. *Vid.* sentencias de la CSJ en CP de 12 de septiembre de 1969, en *GF* n° 65, 1969, p. 10, y en SPA de 27 de abril de 1969, en *GF* n° 64, 1969, pp. 23 y 24.

79. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 20 de diciembre de 1967, en *GF* n° 58, 1968, p. 68.

80. *Vid.* sentencia de la CF de 25 de marzo de 1958, en *GF* n° 19, 1958, p. 58. En sentido contrario, la Procuraduría General de la República ha sostenido que no puede ser causa de anulación de un texto legal la infracción de los móviles de la Constitución. Véase *Doctrina PGR 1964*, Caracas, 1965, p. 158. En otra parte, sin embargo, la misma Procuraduría ha sostenido que se viola la Constitución cuando la Ley pretende alcanzar fines diferentes a los propuestos por la Constitución y no solamente cuando existe una contradicción literal entre la norma constitucional y la norma legal. Véase *Doctrina PGR 1969*, Caracas, 1970, p. 111. En general sobre los diversos tipos de motivos de inconstitucionalidad de las Leyes, véase *Doctrina PGR 1966*, Caracas, 1967, pp. 170 a 174.

81. Lo que implica la irrevisibilidad de sus decisiones. *Vid.* artículo 211 de la Constitución. La doctrina, sin embargo, ha sido establecida desde hace muchos años por la propia Corte. *Vid.*, por ejemplo, sentencia de la CFC en SPA de 17 de noviembre de 1938, en *M* 1939, pp. 330 y ss.

82. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 4 de marzo de 1941, en *M* 1942, pp. 128 a 130.

mar, al decidir el recurso, la "extinción jurídica" del acto recurrido o el mantenimiento del mismo con la plenitud de sus efectos⁸⁴. Los efectos del control de la constitucionalidad en ambos casos, sin embargo, difieren, y en ausencia de una Ley reguladora de la jurisdicción constitucional⁸⁵, las soluciones del derecho comparado pueden servir de ilustración sobre el alcance y efectos de dichos controles, y han servido de orientación frecuentemente utilizada por las decisiones de la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, en el denominado control o método difuso, cuyo arquetipo ha sido el sistema norteamericano, los efectos del control son radicalmente distintos a los efectos que produce la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad en el denominado control concentrado, cuyo arquetipo es el austríaco, por lo que no es posible pretender aplicar los efectos de uno de ellos al otro. De aquí que, por ejemplo, no sea posible aplicar las características del control de la constitucionalidad, de las Leyes del sistema norteamericano, exclusivamente de carácter difuso, al control de la constitucionalidad de las Leyes que ejerce la Corte Suprema de Justicia en Venezuela, de carácter monopolísticamente concentrado.

En efecto, en el control difuso de la constitucionalidad de las Leyes, que en Venezuela ejercen todos los órganos jurisdiccionales conforme al artículo 7º del Código de Procedimiento Civil cuando un juez desaplica una Ley que estima inconstitucional, aplicando preferentemente la Constitución, su decisión no es una declaratoria "de nulidad" de la Ley que estima inconstitucional, sino una declaratoria de que la Ley es "inconstitucional"; al desaplicarla, evidentemente que aprecia que esa Ley nunca ha podido haber surtido sus efectos en el caso concreto que conoce; estima, al desaplicar la Ley, que ésta no existe, y que nunca ha existido. Este y no otro puede lógicamente ser

83. *Vid.*, por ejemplo, sentencia de la CFC en SPA de 3 de mayo de 1939, en *M* 1940, p. 217, y de 17 de abril de 1941, en *M* 1942, pp. 182 y ss.

84. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 20 de enero de 1966, en *GF* n° 51, 1968, p. 13.

85. *Vid.*, por ejemplo, el "Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional" en *Informe sobre la reforma de la Administración pública nacional*, Caracas, 1972, vol. II, pp. 547 y ss.

el efecto de su decisión: el juez, al conocer un caso concreto pretendidamente regulado en el pasado por una Ley que una de las partes del proceso estima inconstitucional, al decidir la inaplicabilidad de la Ley al caso concreto, está "ignorando" la Ley, en su criterio inconstitucional, y, por tanto, estimando que la misma, en el pasado, nunca tuvo efectos sobre el caso concreto sometido a su consideración. Los efectos de la decisión del juez al declarar la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la Ley conforme al artículo 7º del Código de Procedimiento Civil, si se quiere, son los de una sentencia declarativa: el juez declara la inconstitucionalidad de la Ley y no la aplica, la ignora, estimando que nunca ha surtido efectos en relación al caso, lo que equivale a considerar que la Ley nunca ha existido, es decir, que es inexistente. Lógicamente, esta decisión del juez, conforme a lo previsto en el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil, es una decisión de efectos *inter partes* y, por tanto, relativos⁸⁶: la Ley se considera inconstitucional, se la desaplica y se estima que nunca pudo surtir efectos, exclusivamente en relación al caso concreto cuyo conocimiento ha sido sometido a un juez de acuerdo a sus competencias procesales; y los efectos de esa decisión, por supuesto, no obligan a los otros jueces y ni siquiera al mismo juez que la dictó quien, en otro juicio, puede variar de criterio jurídico. La Ley inaplicada en un caso concreto, por otra parte, no se ve afectada en su vigencia general con motivo de esa decisión: la Ley, como tal, continúa vigente, y sólo perderá sus efectos generales si es derogada⁸⁷ o si se la declara nula por la Corte Suprema de Justicia⁸⁸. El hecho de que haya sido declarada inaplicable por inconstitucional por un juez en un proceso determinado, insistimos, no afecta su vigencia ni equivale a una declaratoria de que es nula, no siendo además la decisión del juez obligatoria, como precedente, para ningún otro juez y ni siquiera para el mismo juez que la dictó en los otros procesos que le corresponda conocer⁸⁹.

86. *Vid.* sentencia de la CF de 19 de junio de 1953, en *GF* n° 1, 1953, pp. 77 y 78.

87. Artículo 177 de la Constitución.

88. Artículo 215, ordinales 3º y 4º.

89. M. CAPPELLETTI, al referirse a los ordenamientos que siguen esta fórmula de control (norteamericano, japonés y mexicano), resume los efectos de la decisión del juez señalando que éste "debe limitarse a desaplicar la Ley inconstitucional en el caso concreto, de manera que el control judicial de la constitucionalidad de las leyes carece, como en Austria, de eficacia general, *erga omnes*, pues únicamente posee eficacia particular, limitada al caso con-

Los efectos relativos del control difuso de la constitucionalidad de las Leyes se encuentran, por otra parte, en todos los sistemas que han seguido el modelo norteamericano⁹⁰, tal como sucede con el argentino, el más similar a aquél desde el punto de vista del sistema constitucional, entre todos los latinoamericanos⁹¹, aun cuando ha habido discusión en relación a los efectos de dichas decisiones cuando han sido dictadas por la Corte Suprema en virtud del valor de las mismas como precedentes⁹².

En términos generales, entonces, los efectos de la decisión de desaplicar una Ley, conforme al artículo 7º del Código de Procedimiento Civil venezolano, tal como se dijo, son similares a los de los sistemas denominados de control difuso en el derecho comparado, y particularmente al sistema americano, con la gran diferencia, sin embargo, de que en Estados Unidos las decisiones de los tribunales sí se consideran y aprecian como precedentes para otras decisiones. Pero aparte de esta trascendental distinción, los efectos "declarativos" de la decisión son evidentemente similares. Basta aquí para darse cuenta de ello, recordar lo expuesto por A. y S. Tunc en su magistral análisis del sistema constitucional norteamericano sobre la decisión de desaplicar una Ley por inconstitucional en Estados Unidos: "La Ley no es ni derogada ni anulada. Ella es pura y simplemente desconocida como si no fuera una Ley sino, si se quiere, una simple apariencia de Ley, y los derechos de las partes son regulados como si ella no fue nunca aprobada. La decisión (del juez) se limita, pura y simplemente a ignorar la Ley... Del principio según el cual una Ley inconstitucional se la considera como si nunca hubiera sido aprobada, deriva el efecto retroactivo de la declaración de inconstitucionalidad; efecto retroactivo que, como se puede adivinar, conlleva, cuando se trata

creto, aun cuando, por otra parte, debe hacerse notar que en los Estados Unidos esta característica ha sido descartada en buena parte (especialmente cuando se trata de control ejercitado por la *Supreme Court*) en virtud del principio del *stare decisis*, *loc. cit.*, pp. 59 y 60.

90. Vid. A. Jorge ALVARADO: *El recurso contra la inconstitucionalidad de las leyes*, Madrid, 1920, pp. 60 y ss.
91. Vid. Alejandro E. GHIGLIANI: *Del control jurisdiccional de constitucionalidad*, Buenos Aires, 1952, p. 97.
92. Vid. Carlos A. AYARRAGARAY: *Efectos de la declaración de inconstitucionalidad*, Buenos Aires, 1955, pp. 32 y ss.; Alejandro E. GHIGLIANI, *op. cit.*, pp. 100 y ss.

de una Ley importante, las más profundas perturbaciones”⁹³. De acuerdo a la expresión de los Tunc, la “retroactividad” de la declaratoria de no aplicabilidad de la Ley tiene sólo sentido bajo el ángulo de que el juez estima que ella nunca ha surtido efectos, es decir, de que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad operan *ex tunc*, al ser una decisión mero declarativa de una inconstitucionalidad o nulidad preexistente. En este sentido, por ejemplo, la apreciación de la inconstitucionalidad de la Ley ya derogada, pero que se aplicó durante su vigencia al caso concreto que el juez está conociendo, tiene pleno sentido, pues la declaratoria de inaplicabilidad de la Ley, al ignorar la existencia de la Ley tiene sentido para el proceso, aun cuando la Ley esté derogada en el momento de la decisión. Por ello se ha dicho que “si la decisión judicial que se pronuncia en el control de la constitucionalidad de las Leyes, como sucede con el control difuso, tiene “efectos retroactivos”, evidentemente que pueden anularse las Leyes derogadas, ya que así se pone término a los efectos que la Ley durante su vigencia pudo producir”⁹⁴.

Conforme a lo anteriormente señalado puede entonces estimarse como claro que la decisión de desaplicar una Ley inconstitucional en los sistemas *difusos* de control de la constitucionalidad de las Leyes, entre los cuales se incluye el que se ejerce en Venezuela, conforme al artículo 7º del Código de Procedimiento Civil, si bien tiene sólo y exclusivamente efectos *inter partes*, equivale a una decisión mero declarativa, de efectos retroactivos o *ex tunc*. El juez no anula la Ley al ejercer este control, sino que sólo declara o constata una nulidad o inconstitucionalidad preexistente, por lo que ignora la existencia de la Ley (la considera inexistente) y no la aplica al caso concreto cuyo conocimiento jurisdiccional le corresponde.

Pero si bien esto es cierto en el control de la constitucionalidad de las Leyes que se ejerce conforme al artículo 7º del Código de Procedimiento Civil venezolano y en todos los controles de la constitucionalidad denominados *difusos*, los efectos de la decisión de declaratoria de nulidad (anulación) de una

93. Vid. A. y S. TUNC: *Le Système Constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*, París, 1954, vol. II, pp. 294 y 295.

94. Vid. J. G. ANDUEZA, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

Ley por inconstitucionalidad pronunciada en Venezuela por la Corte Suprema de Justicia en Pleno son entera y completamente distintos, así como lo son en todos los sistemas que siguen el modelo austriaco de control concentrado.

En efecto, en los sistemas denominados concentrados de control de la constitucionalidad de las Leyes, el monopolio de la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de las Leyes corresponde a la Corte Suprema de Justicia o su equivalente, en el sentido de que ningún otro tribunal tiene competencia para ello. En la decisión que la Corte Suprema de Justicia adopta en Venezuela, conforme a lo previsto en el artículo 215, ordinales 3º y 4º, de la Constitución, la Corte “declara la nulidad” de la Ley, es decir, anula la Ley, la cual, hasta el momento en que la sentencia de la Corte se publica, es válida y eficaz, habiendo surtido todos sus efectos, no obstante su inconstitucionalidad; y esto, en virtud de la presunción de constitucionalidad que las Leyes tienen⁹⁵, equivalente *mutatis mutandis*, a la presunción de legalidad que acompaña a los actos administrativos⁹⁶.

En efecto, tal como lo señala Cappelletti, al insistir en la diferencia entre los métodos difuso y concentrado del control de la constitucionalidad, “puede afirmarse que mientras el sistema estadounidense de control judicial de la constitucionalidad de las Leyes tiene el carácter de un control *meramente declarativo*, a la inversa, el austriaco asume la naturaleza de un control *constitutivo* de la invalidez y de la consiguiente ineficacia de las Leyes contrarias a la Constitución, y de aquí se concluye con plena coherencia, que, mientras en el primer sistema de eficacia (meramente declarativa) opera *ex tunc*, o sea retroactivamente —se trata en efecto, repito, de la simple declaración de una nulidad absoluta preexistente—, en el sistema austriaco, por el contrario, la eficacia (constitutiva, es decir, de anulación) de la sentencia de inconstitucionalidad, obra *ex nunc* y por lo tanto *pro futuro*, excluyéndose una retroactividad de la eficacia de anulación”⁹⁷. A esta diferencia entre

95. Cfr. J. G. ANDUEZA, *op. cit.*, p. 90.

96. Vid. Allan R. BREWER-CARIAS: *Las instituciones fundamentales del Derecho administrativo y jurisprudencia venezolana*, Caracas, 1964, p. 131.

97. Vid. Mauro CAPPELLETTI, *loc. cit.*, pp. 58 y 59. Subrayado en el original.

el control difuso y el control concentrado de la constitucionalidad de las Leyes hay que agregar otra complementaria y también fundamental: la naturaleza "general" de la anulación, que si bien carece de eficacia retroactiva, pues como se dijo, la misma es *ex nunc* o pro futuro, opera, sin embargo, *erga omnes*⁹⁸.

Ahora bien, así como puede afirmarse que la generalidad de los sistemas de control concentrado de la constitucionalidad de las Leyes que nos muestra el derecho comparado, y, particularmente, el austríaco⁹⁹ y el italiano¹⁰⁰ establecen indubitablemente los efectos generales de la sentencias del Tribunal Supremo que declare la nulidad por inconstitucionalidad de una Ley y su eficacia *ex nunc*, es decir, sólo hacia el futuro, asimismo sucede con el control de la constitucionalidad de las Leyes que ejerce en forma concentrada la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, conforme a los ordinales 3º y 4º del artículo 215 de la Constitución. Es más, puede afirmarse que en ninguno de los sistemas concentrados de control de la constitucionalidad de las Leyes que se conocen, se atribuyen efectos *generales* hacia el pasado, es decir, *ex tunc*, a todas las sentencias declaratorias de nulidad por inconstitucionalidad, las cuales no son mero declarativas ni tienen efectos retroactivos, sino que son sólo constitutivas; y en los casos en que se atribuye algunos efectos hacia el pasado, como en los sistemas italiano y alemán, éstos son restringidos fundamentalmente al ámbito penal¹⁰¹. Y

98. *Vid.*, por ejemplo, sentencia de la CFC en SPA de 17 de noviembre de 1938, en *M.* 1939, pp. 330 a 334; sentencia de la CF de 19 de junio de 1953, en *GF*, nº 1, 1953, pp. 77 y ss., y sentencia de la CSJ en CP de 29 de abril de 1965, publicada por la Imprenta Nacional, 1965, pp. 13 y 16. *Cfr. Doctrina PGR 1963*, Caracas, 1964, pp. 199 a 201; en otras palabras, tal como CAPPELLETTI señala: "Una vez pronunciada la sentencia de inconstitucionalidad, la Ley respectiva es *privada de efectos de manera general*, ni más ni menos que si hubiese sido *abrogada* por una Ley posterior, y, por el contrario, recuperan su vigencia las disposiciones legislativas anteriores a la Ley de inconstitucionalidad" (*loc. cit.*, p. 59 —subrayado del autor—); siendo los efectos del control concentrado de la inconstitucionalidad radicalmente distintos a los efectos particulares *inter partes* del control difuso de la constitucionalidad, tal como se ha visto.

99. *Cfr. M. CAPPELLETTI, loc. cit.*, pp. 59 y 60.

100. *Vid. F. RUBIO LLORENTE: La Corte Constitucional italiana*, "Cuadernos del Instituto de Estudios Políticos", nº 8, UCV, Caracas, 1966, p. 30.

101. Tal es el supuesto, por ejemplo, de la Ley constitucional italiana de 11 de marzo de 1953, que establece las normas complementarias de la Constitución en lo concerniente a la Corte Constitucional, cuyo artículo 30 establece: "Las normas declaradas inconstitucionales no pueden ser aplicadas a partir del día siguiente a la publicación de la decisión. Cuando en aplicación de la norma declarada inconstitucional haya sido pronunciada una sentencia irrevocable,

la solución de estas dos legislaciones —la italiana y la alemana— es lógica, pues si bien sería monstruoso, por las repercusiones que tendría sobre la seguridad jurídica, pretender que las sentencias declaratorias de la nulidad por inconstitucionalidad de una Ley tienen efectos mero declarativos, y que, por tanto, se tienen como nunca dictados o cumplidos los actos realizados antes de que la Ley fuera declarada nula, asimismo podría resultar injusto que en los casos penales, las sentencias adoptadas conforme a una Ley declarada posteriormente nula no fueran afectadas por la anulación por inconstitucionalidad. De ahí la excepción respecto de los casos penales, que la legislación italiana y alemana establecen para el principio de que los efectos de las sentencias declaratorias de nulidad por inconstitucionalidad, sólo se producen hacia el futuro. Es más, la misma solución pragmática del conflicto que puede surgir entre la seguridad jurídica y las sentencias penales, ha llevado a la jurisprudencia norteamericana a establecer excepciones al principio contrario: hemos visto que en Estados Unidos el control constitucional es de carácter difuso, siendo los efectos de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad de carácter retroactivo por ser mero declarativas. Hemos señalado que, en principio, el ámbito de dichas sentencias es *inter partes*, pero que en virtud de la técnica de los precedentes, las mismas adquieren carácter general obligatorio. Sin embargo, a pesar de ello, la jurisprudencia ha extendido sólo el carácter retroactivo a los casos penales, respetando, al contrario, los efectos cumplidos en materias civiles y administrativas con base en una Ley declarada inconstitucional¹⁰².

Ahora bien, siendo el control de la constitucionalidad de las Leyes atribuido por la Constitución a la Corte Suprema de Justicia¹⁰³, un control similar a los denominados concentrados

cesará su ejecución y todos los efectos penales" (*vid.* F. RUBIO LLORENTE, *op. cit.*, p. 53). Asimismo, la Ley del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 12 de marzo de 1951 establece que "permanecen inmutables las resoluciones firmes, apoyadas en una norma declarada nula" por el Tribunal Constitucional Federal, aun cuando "es admisible la revisión del procedimiento, según los preceptos de la Ley de Procedimiento penal, contra una sentencia penal formal apoyada" sobre la misma norma declarada nula (*vid.* art. 79, en F. RUBIO LLORENTE: *El Tribunal Constitucional alemán*, "RFD", UCV, n° 18, Caracas, 1959, p. 154.

102. *Vid.* M. CAPPELLETTI, *loc. cit.*, pp. 63 y 64.

103. Artículo 215, ordinales 3° y 4°.

en el derecho comparado, es evidente que los efectos de la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de una Ley, en ausencia de norma constitucional o legal alguna, sólo pueden ser producidos *erga omnes* pero hacia el futuro; es decir, las sentencias son en principio constitutivas y sus efectos no pueden extenderse hacia el pasado (no pueden ser retroactivas). Puede decirse que éste ha sido el criterio no sólo seguido por la doctrina venezolana, por cierto escasa¹⁰⁴, sino por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, la Corte ha sostenido expresamente que “las Leyes se dictan para que tengan ejecución, debiendo, por ello, ser cumplidas aun cuando su existencia, por razones de adecuada impugnación, sufra la contingencia de su nulidad constitucional. Sólo se extingue su vigencia por la sentencia definitiva declaratoria de haber lugar a dicha impugnación”¹⁰⁵. En otras palabras, mediante la sentencia de la Corte de declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad, ésta se limita a “proclamar la extinción jurídica” de la Ley impugnada¹⁰⁶. Es decir, la Corte ha sostenido que las Leyes producen todos los efectos hasta cuando no sean declaradas nulas; pues como ha declarado en otra decisión, “los actos anulables son válidos y, una vez consumados, surgen plenamente sus efectos, mientras no sea declarada su nulidad”¹⁰⁷; y si bien los efectos de sus sentencias declaratorias de nulidad por inconstitucionalidad son de carácter ge-

104. En su libro sobre *La jurisdicción constitucional en el Derecho venezolano* (cit.), José Guillermo ANDUEZA ha sido abundante y terminante en la demostración de que la sentencia de declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad es de carácter constitutivo, pues “la presunción de constitucionalidad de que gozan los actos de los Poderes públicos hace que éstos produzcan todos sus efectos jurídicos hasta tanto la Corte no pronuncie su nulidad. En consecuencia, la sentencia de la Corte deberá necesariamente respetar los efectos que el acto estatal produjo durante su vigencia” (p. 93), pus “ella realiza una modificación en los efectos del acto estatal. Es decir, la sentencia hace ineficaz un acto que antes era válido” (p. 94). Conforme al mismo ANDUEZA y en acuerdo con la más ortodoxa doctrina, “lo que caracteriza a las sentencias constitutivas es la ausencia de efectos retroactivos. Ellas continúan siempre *pro futuro, ex nunc*; es decir, que la sentencia produce sus efectos desde el día de su publicación” (p. 94).

105. Sentencia de la CFC de 20 de diciembre de 1940, cit. por J. G. ANDUEZA, *op. cit.*, p. 90.

106. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 20 de enero de 1966, en *GF* nº 5, 1958, p. 13.

107. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 15 de febrero de 1967, en *GF* número 55, 1968, p. 70.

neral, *erga omnes*¹⁰⁸, es evidente que las decisiones de la Corte en materia de inconstitucionalidad, al declarar nula una Ley, entran a formar parte, *mutatis mutandis*, de “una legislación especial emergente del Poder constituyente secundario que en tales materias ejerce este Alto Tribunal”¹⁰⁹, pues esas decisiones “tienen carácter de disposiciones complementarias de la Constitución y Leyes de la República”¹¹⁰, o, en otras palabras, como lo ha dicho expresamente la Corte, los efectos de dichas decisiones “se extienden *erga omnes* y *cobran fuerza de Ley*”¹¹¹. Por tanto, si la Ley declarada nula por inconstitucionalidad en virtud de la decisión respectiva, como dice Cappelletti, “es privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiera sido *abrogada* por una Ley posterior”¹¹², es claro que así como una Ley no puede tener efectos retroactivos, la sentencia declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad, que tiene como lo sostiene la jurisprudencia venezolana “fuerza de Ley”, tampoco puede tener efectos retroactivos; y tan lógica es esta afirmación que en algunos sistemas constitucionales latinoamericanos, el principio clásico de irretroactividad de las Leyes¹¹³ ha sido extendido a las sentencias del Tribunal Supremo¹¹⁴.

Este principio de la irretroactividad de los efectos de las decisiones de la Corte Suprema declaratorias de nulidad por inconstitucionalidad de las Leyes, que surge de su carácter constitutivo y no declarativo, ha sido reconocido expresamente por la misma Corte Suprema en sentencia de 1965, cuando al declarar la nulidad por inconstitucionalidad de una Ordenanza municipal que creó un impuesto contraviniendo la prohibición contenida en el artículo 18, ordinal 4º de la Constitución, rechazó la solicitud del recurrente de “que se condene a la Municipalidad al reintegro de las sumas de dinero que haya reca-

108. Cfr. sentencias de la CFC en SPA de 17 de noviembre de 1938, *M.*, 1939, p. 330; de 21 de marzo de 1939, en *M.*, 1940, p. 176; de 16 de diciembre de 1940, en *M.*, 1941, p. 311, y de la CF de 19 de junio de 1953, en *GF* nº 1, 1953, páginas 77 y 78.

109. *Vid.* sentencia de la CFC en SPA de 16 de diciembre de 1940, en *M.*, 1941, p. 311.

110. *Vid.* sentencia de la CFC en SPA de 21 de marzo de 1939, en *M.*, 1940, p. 176.

111. *Vid.* sentencia de la CF de 19 de junio de 1953, en *GF* nº 1, 1953, pp. 77 y 78.

112. *Vid.* M. CAPPELLETTI, *loc. cit.*, p. 59.

113. Artículo 44 de la Constitución.

114. *Vid.* la cita de la Constitución del Ecuador que hace J. G. ANDUEZA, *op. cit.*, p. 94.

bado indebidamente, por concepto del cobro de la contribución discutida... por considerar que ella no está ajustada a derecho”¹¹⁵. En esta forma, la Corte reconoció el carácter constitutivo, de efectos hacia el futuro, de su decisión de nulidad de la Ordenanza, pues de lo contrario, si hubiera estimado que los efectos de la decisión eran mero declarativos, *ex tunc*, hubiera procedido el reintegro solicitado.

Por otra parte, en 1968, la Corte insistió en la presunción de legitimidad de las Leyes al señalar que “los actos legislativos nacionales una vez sancionados y promulgados conservan su validez y eficacia hasta que no sean derogados por el cuerpo que los dictó o anulados por la Corte, y, entre tanto, su legitimidad ampara también las actuaciones de otras autoridades en conformidad con los poderes que les atribuyan”¹¹⁶, por lo que declarada la nulidad por inconstitucionalidad, dando efectos retroactivos a dicha declaratoria, equivaldría a dejar sin efecto todos los actos cumplidos en ejecución de la Ley, con grave perjuicio para la seguridad jurídica. En el mismo año 1968, la Corte Suprema incidentalmente reconoció el carácter constitutivo y no declarativo de sus sentencias al sostener que “los efectos de las decisiones que dicte la Corte al ejercer esa atribución (el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las Leyes) sólo se extienden al tiempo durante el cual subsista (hacia el futuro, por supuesto) la vigencia del precepto constitucional en que aquéllas (las decisiones de la Corte) se hayan basado. Por consiguiente, es posible que una disposición legal anulada por ser contraria a la Constitución —pero que de hecho haya seguido formando parte de un instrumento legal no derogado— recobre su eficacia jurídica al entrar en vigencia una reforma que derogue la norma constitucional en que se haya apoyado la Corte, para declarar la nulidad de aquélla, o cambie radicalmente el régimen anteriormente establecido”¹¹⁷. Si es posible el planteamiento que hace la Corte en su decisión, es precisamente porque los efectos cumplidos por la Ley declarada nula, antes de esa decisión, quedaron incólumes, por los

115. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 18 de noviembre de 1965, en GF n° 50, 1967, p. 111.

116. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 13 de febrero de 1968, en GF n° 59, 1969, p. 85.

117. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 19 de diciembre de 1968, en GF n° 62, 1969, p. 112.

efectos constitutivos de la sentencia. De lo contrario, el trastorno del ordenamiento jurídico sería insostenible, pues si las decisiones de la Corte, en ejercicio del control jurisdiccional de la constitucionalidad de las Leyes, tuvieran efectos retroactivos, es decir, fueran mero declarativas, no sólo los actos cumplidos con anterioridad a la decisión judicial conforme a la Ley declarada inconstitucional serían ineficaces, sino que al ser la Ley inconstitucional inexistente, nunca podría darse el supuesto de que recobrase su vigencia si la Constitución conforme a la cual se declaró su inconstitucionalidad, se modifica, como lo plantea la Corte. Por ello, insistimos, no hay duda de que en Venezuela, los efectos de las decisiones declaratorias de nulidad por inconstitucionalidad de las Leyes, son los propios de las sentencias constitutivas, es decir, se producen sólo hacia el futuro.

Esta afirmación, por otra parte, se deduce de otras decisiones de la propia Corte Suprema de Justicia, en relación a solicitudes de nulidad por inconstitucionalidad de Leyes ya derogadas. En efecto, puede afirmarse, como lo señala J. G. Andueza, que la posición que se adopte en torno a esas solicitudes, "depende de la posición que se tenga sobre los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad. Si a ésta le damos efectos retroactivos, evidentemente que pueden anularse las Leyes derogadas, ya que así se pone término a los efectos que la Ley, durante su vigencia, pudo producir. Pero si la sentencia sólo rige *pro futuro*, resulta contradictorio que pueda anularse una Ley que no existe, ya que los efectos producidos durante su vigencia no pueden destruirse en virtud del principio que ampara a todo acto estatal, el de la presunción de constitucionalidad"¹¹⁸. Puede decirse, con base en esta alternativa, que las decisiones de la Corte con posterioridad a 1949 han sido denegatorias de las solicitudes de nulidad de Leyes derogadas. En efecto, si bien en 1940 la Corte Suprema sostuvo que había interés en demandar la nulidad de una Ley derogada pues "la anulación obra retroactivamente y suprime todos los efectos que había producido la aplicación de la Ley nula"¹¹⁹, ese criterio ha sido cambiado radicalmente a partir de 1949, no sólo en relación a la

118. Vid. J. G. ANDUEZA, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

119. Vid. sentencia de la CFC en SPA de 13 de enero de 1940, en *M.*, 1941, p. 102.

no admisibilidad de recursos de inconstitucionalidad de Leyes ya derogadas, sino en relación a los efectos sólo constitutivos de las sentencias de la Corte declaratorias de nulidad por inconstitucionalidad de las Leyes. En efecto, en 1949 la Corte sostuvo que "las facultades constitucionales de control de la Constitución de este Alto Tribunal sólo se refieren a las Leyes vigentes", por lo que al solicitarse la nulidad por inconstitucionalidad de una Ley derogada "la Corte carece de materia sobre qué decidir"¹²⁰. Recientemente, en 1966, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, ha sostenido el mismo criterio, al precisar que entre las circunstancias determinantes de la relación procesal en el recurso de inconstitucionalidad, "tiene especial relieve la existencia misma del acto impugnado por inconstitucional, cuya validez o nulidad viene a constituirse, precisamente, en la materia u objeto del proceso", por lo que al solicitarse la nulidad de un acto que ya ha cesado en su vigencia, el recurso "carece de objeto"¹²¹.

Ahora bien, conforme a este criterio sostenido por la Corte, es evidente que en Venezuela, como principio general, las sentencias declaratorias de nulidad por inconstitucionalidad de las Leyes tienen efectos generales *erga omnes*, pero que sólo se extienden hacia el futuro en el sentido de que las mismas anulan una Ley que si bien produjo sus efectos hasta el momento de la publicación de la sentencia, la misma se extingue jurídicamente a partir de ese momento. Los efectos de la sentencia, en este sentido, no pueden ser retroactivos propios de las sentencias mero declarativas, sino sólo *pro futuro*, propios de las sentencias constitutivas¹²².

120. *Vid.* sentencia de la CFC en CP de 21 de marzo de 1949, en *GF* n° 1, 1949, p. 15.

121. *Vid.* sentencia de la CSJ en SPA de 20 de enero de 1966, en *GF* n° 51, 1968, pp. 13 y 14.

122. Este y no otro fue, por ejemplo, el criterio seguido en la Corte en la sentencia que declaró la nulidad por inconstitucionalidad del artículo 20 de la Ley aprobatoria del contrato celebrado entre el Ejecutivo nacional y el Banco de Venezuela, S.A., dictada el 15 de marzo de 1962 (*vid.* sentencia de la CSJ en CP, en *GO* n° 760, extraordinario, de 22 de marzo de 1962), y para darse cuenta de ello basta recoger la opinión del magistrado ponente de dicha sentencia, José Gabriel SARMIENTO NUÑEZ, sostenida en su voto salvado a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que declaró sin lugar la demanda de nulidad por inconstitucional del ordinal 14° del artículo II de la Ley aprobatoria del Tratado de Extradición suscrito entre Venezuela y los Estados Unidos de Norteamérica el 29 de abril de 1965. En dicho voto salvado el magistrado ponente de la sentencia de declaratoria de nulidad del artícu-

En nuestro criterio, no hay, por tanto, duda en torno a que en Venezuela, el control jurisdiccional de constitucionalidad de las Leyes que realiza la Corte Suprema de Justicia, conforme al artículo 215, ordinales 3º y 4º, de la Constitución, siendo equivalente a los controles denominados "concentrados" en el derecho comparado, tiene por objeto la anulación de las Leyes ("declarar la nulidad", dice la Constitución, y no "declarar la inconstitucionalidad"); anulación que se realiza con efectos *erga omnes*, los cuales se extienden *pro futuro (ex nunc)*, mediante una sentencia de las denominadas "constitutivas", por oposición a las "declarativas"¹²³.

Pero si bien este es el principio general en el sistema constitucional venezolano habría que plantearse si en el ordenamiento jurídico-público venezolano, la anulación por inconstitucionalidad que la Corte Suprema puede declarar respecto a las Leyes, sólo se realiza por motivos de nulidad relativa o al contrario, la Constitución regula casos de nulidad absoluta; en otras palabras, habría que precisar si todas las Leyes inconstitucionales son "actos anulables" o si, por el contrario, existen supuestos de Leyes inconstitucionales de un vicio tal que sean consideradas por el ordenamiento jurídico como "actos nulos"¹²⁴.

lo 20 de la Ley aprobatoria del contrato celebrado entre el Ejecutivo nacional y el Banco de Venezuela, al insistir en la distinción entre el control difuso y el concentrado de la constitucionalidad de las Leyes en Venezuela, señaló que en el primero, el que ejercen los tribunales conforme al artículo 7 del CPC, la decisión "tiene un carácter relativo, ya que afecta sólo al caso concreto controvertido y no obliga las futuras decisiones de ese u otros tribunales. En cambio, lo decidido al respecto por la Corte Suprema de Justicia (en el control concentrado) tiene un carácter *absoluto*: la nulidad de la ley es proclamada *erga omnes*, o sea, frente a todos los casos, y surte efectos *ex tunc*, es decir, a partir de la decisión" (*vid.* sentencia de la CSJ en CP de 29 de abril de 1965, publicada por la Imprenta Nacional, 1965, p. 74).

123. En este sentido debe señalarse que este criterio universal en el Derecho comparado y aceptado por la jurisprudencia y doctrina venezolanas ha sido acogido por los proyectistas de la Ley de la Jurisdicción constitucional al establecer en el artículo 19 del proyecto lo siguiente: "Las normas declaradas inconstitucionales no podrán ser aplicadas ni tendrán efecto alguno desde el día siguiente a la publicación en la *Gaceta Oficial* de la sentencia o, a falta de publicación, a partir del décimo día de su firma. Cuando en virtud de ellas hubiese sido pronunciada una sentencia firme de condena en curso de ejecución, cesará ésta y con ella todos los demás efectos penales" (véase *Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional*, elaborado por los profesores Sebastián MARTIN-RETORTILLO, Francisco RUBIO LLORENTE y Allan R. BREWER-CARIAS, en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, CAP, Caracas, 1972, vol. II, p. 551).

124. Tal como J. G. ANDUEZA lo señala: "La diferencia que existe entre un acto nulo y el anulable debe verse en la naturaleza del pronunciamiento

En Venezuela, en efecto, como regla general puede admitirse que las sentencias de la Corte mediante las cuales declara la nulidad de las Leyes son constitutivas, siendo, por tanto, las Leyes inconstitucionales, en principio, actos estatales afectados de nulidad relativa, es decir, actos anulables, dejando a salvo solamente dos supuestos, y he aquí la excepción a la regla.

En efecto, sólo en dos casos puede llegarse a admitir en el ordenamiento constitucional venezolano que las sentencias de la Corte Suprema declaratorias de nulidad de una Ley tienen la categoría de sentencias declarativas, produciendo enteros efectos hacia el pasado: en primer lugar, cuando la propia Constitución califica a una Ley o acto estatal como nulo o ineficaz, supuesto que sólo se regula en los artículos 46 y 119 de la Constitución; y en segundo lugar, cuando la Corte Suprema estime y declare expresamente, en cada caso, que la Ley que declara inconstitucional es nula de nulidad absoluta¹²⁵. El segundo supuesto, aun cuando de difícil configuración teórica en virtud de la relativamente amplia concepción contenida en el primero, es de lógica jurisdiccional dejarlo abierto¹²⁶, respetando la soberanía y autonomía de la Corte Suprema; pero en todo caso, teniendo en cuenta que si la Corte Suprema de Justicia no califica expresamente en su decisión a una Ley que declara nula como viciada de nulidad absoluta, se tiene como vigente el principio general señalado de la nulidad relativa, no pudiendo los jueces de instancia sustituirse a la decisión de la Corte, y estimar, por sí mismos, los efectos de sus decisiones.

En cuanto a la primera excepción señalada al principio general de la nulidad relativa de las Leyes inconstitucionales y de los efectos constitutivos de la sentencia de la Corte, éstas provienen de texto expreso, lo cual, evidentemente, que confirma la regla ya señalada. En efecto, el artículo 46 de la Constitución

judicial. Si la sentencia es solamente declarativa, con efecto retroactivo, cuando el acto se anula *pro pretérito*, podemos afirmar que estamos en presencia de una nulidad absoluta. Por el contrario, cuando el juez dicta una sentencia constitutiva, con efecto *ex nunc, pro futuro*, el vicio solamente tiene como consecuencia la anulabilidad del acto estatal", *op. cit.*, pp. 92 y 93.

125. En alguna sentencia aislada, en este sentido, la Corte ha señalado, al anular una Ordenanza municipal contraria a la igualdad tributaria, que las infracciones constitucionales de la misma "vician de nulidad absoluta todas sus disposiciones" (*vid.* sentencia de la CFC en SPA de 28 de marzo de 1941, en *M.*, 1942, p. 158).

126. Cfr. J. G. ANDUEZA, *op. cit.*, p. 93.

contiene la primera de las normas que declara, *per se*, la nulidad absoluta de los actos del Poder público, en los cuales se incluyen las Leyes: "Todo acto del Poder público —dice la norma— que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es *nulo*, y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las Leyes". Conforme a esta primera excepción expresa, una Ley que, por ejemplo, establezca una discriminación fundada en "la raza, el sexo, el credo o la condición social"¹²⁷, viola expresamente el derecho a la igualdad garantizado por la propia Constitución, y conforme al texto constitucional del artículo 46 es "nula", con vicio de nulidad absoluta, no pudiendo producir ningún efecto jurídico e inclusive no debiendo ser aplicada por autoridad alguna so pena de incurrir en responsabilidad. En estos casos, la decisión de la Corte Suprema de declarar la nulidad por inconstitucionalidad de la Ley no puede ser otra que de carácter mero declarativo en virtud del texto expreso de la Constitución: la constatación de una nulidad ya establecida en la Constitución, extinguiéndose la Ley hacia el futuro y hacia el pasado, en el sentido que en virtud de la propia declaratoria de la Ley como "nula" por la Constitución, ella nunca pudo surtir efectos. En los supuestos en que están en juego los derechos garantizados por la Constitución y que son los que regula el artículo 46 de dicho texto, no podría tener efectos constitutivos la sentencia, dejando incólumes los efectos producidos por una Ley inconstitucional con anterioridad a la declaratoria de nulidad por la Corte.

El segundo caso de regulación expresa de la excepción al principio del efecto constitutivo de las sentencias de la Corte Suprema declaratorias de nulidad por inconstitucionalidad de las Leyes, está contenido en el artículo 119 de la Constitución, que establece que "toda autoridad usurpada es ineficaz, y sus actos son *nulos*"; y por usurpación de autoridad hay que entender "el vicio que acompaña a todo acto dictado por una persona desprovista totalment:e de autoridad"¹²⁸; es decir, "el

127. Artículo 61 de la Constitución.

128. *Vid.* Allan R. BREWER-CARIAS: *Las Instituciones fundamentales...*, cit., p. 62.

usurpador de autoridad es aquel que la ejerce y realiza sin ningún tipo de investidura, ni regular ni prescrita. El concepto de usurpación, en este caso, emerge cuando una persona que no tiene *autoritas* actúa como autoridad”¹²⁹, en el sentido en que la propia Constitución emplea el término “autoridad”¹³⁰, y de ahí que, como dice la Constitución, la autoridad usurpada sea ineficaz y sus actos sean nulos. Este segundo caso de texto expuesto de la Constitución, que declara como “nulo”, con vicio de nulidad absoluta e “ineficaz”, un acto estatal, implica que la sentencia que declare la nulidad por inconstitucionalidad de, por ejemplo, una “Ley” dictada por un gobierno que se organice por la fuerza¹³¹, sólo puede tener efectos declarativos de una nulidad ya establecida expresamente en la propia Constitución.

Pero insistimos, aparte de estas dos previsiones expresas de la Constitución mediante las cuales el mismo texto constitucional declara la nulidad absoluta de una Ley, lo cual produce, como consecuencia, que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia declaratoria de la nulidad por inconstitucionalidad tenga meros efectos declarativos; sólo podría admitirse como excepción al principio adoptado por nuestro sistema constitucional de los efectos constitutivos de las sentencias de la Corte Suprema declaratorias de la nulidad por inconstitucionalidad de las leyes que se estiman, como principio general, viciadas de nulidad relativa, aquellos casos en los cuales la misma Corte Suprema, en forma expresa en su sentencia, establezca la nulidad absoluta, lo que podría producirse, por ejemplo, en algunos supuestos de usurpación de funciones, concepto constitucional enteramente distinto al señalado de usurpación de autoridad¹³².

De acuerdo a lo anteriormente señalado puede por tanto concluirse que como principio general, toda sentencia declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de una Ley dictada por la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, conforme al artículo 215, ordinales tercero y cuarto de la Constitución, tiene efectos *erga omnes*, y el carácter de una sentencia constitutiva, de nulidad relativa, salvo que el propio texto de la sentencia

129. *Idem.*, p. 59.

130. Artículo 250 de la Constitución.

131. En el sentido del artículo 250 de la Constitución.

132. *Vid.* Allan R. BREWER-CARIAS: *Las Instituciones fundamentales...*, cit., p. 60.

declare la nulidad absoluta de la Ley o ésta se pronuncie en virtud de lo previsto en los artículos 46 y 119 de la Constitución, en cuyo caso tendría carácter declarativo. Sin embargo, inclusive en estos casos, esta irretroactividad de la sentencia no es absoluta, sino que, en realidad, implica que todas las situaciones particulares nacidas de la aplicación de la Ley declarada nula *son susceptibles de impugnación*¹³³, por lo que permanecerán incólumes las situaciones jurídicas respecto de cuya impugnación se hayan consumado los lapsos de caducidad o prescripción de las acciones correspondientes.

133. Este es el criterio, con el cual coincidimos, de la Procuraduría General de la República. Diferimos del mismo en el sentido de que la Procuraduría estima que todas las sentencias declaratorias de nulidad de una Ley tienen carácter declarativo, y, por tanto, efectos hacia el pasado. (*Vid.* el criterio de 12 de noviembre de 1968 en *Doctrina PGR 1968*, Caracas, 1969, pp. 20 y ss., en particular p. 25).

SEGUNDA PARTE

JURISPRUDENCIA

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD
DE LOS ACTOS ESTATALES

(Vol. V)

Con la colaboración de
Norma Izquierdo Corser

I. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Véase Nos. 6, 8, 21, 36, 706, 783, 861.

II. LA COMPETENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

769. CSJ - SPA 29-7-69
G.F. N° 65, 1969, pp. 107-109

La Corte Suprema de Justicia tiene su competencia expresamente determinada por la Constitución y las Leyes.

El ordinal 8° del artículo 7° de la Ley Orgánica que define las atribuciones de esta Sala establece: “Son atribuciones de la Corte Federal, declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional, así como la de aquéllos a que se refiere el artículo 41 de la misma, cuando ello no fuere atribuido por la Ley a otra autoridad”.

La regla de competencia transcrita descansa en la norma fundamental contenida en la atribución tercera del artículo 133 de la Constitución de 1953 que en lo referente a las atribuciones de la Corte establece: “Son atribuciones de la Corte Federal: Declarar la nulidad de los actos del Poder Público que sean violatorios de esta Constitución”.

Como puede observarse, es clara la correspondencia entre este precepto y el del ordinal 8° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte. Pero la vigente Constitución de 1961 al establecer el catálogo de atribuciones de la Corte, en el capítulo respectivo, artículo 215, expresa: “Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: . . . 3°. “Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con esta Constitución”, 4°. “Declarar, la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con esta Constitución”, 6°. “Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de esta Constitución”. 7°. “Declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente”.

Conforme a lo expuesto, se observa que la forma genérica usada por el Constituyente de 1.953, a la cual estuvo adecuada la regla legal del ordinal 8º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte, fue sustituida por normas precisas y distintas que atañen a la revisión jerárquica o por vía de nulidad que ha de proclamar la Corte, de actos legislativos y ejecutivos, cuya naturaleza está expresada en la enumeración anterior. En consecuencia, fue propósito del Constituyente, limitar el ejercicio del control jurisdiccional que corresponde a la Corte, a los casos expresamente señalados en la Constitución o la Ley.

En cuanto a la materia disciplinaria, es al Consejo Judicial de la República en cuyo seno está representada la Corte Suprema de Justicia a través de los Vocales que lo integran, además de las otras ramas del Poder Público, a quien compete conocer de los respectivos procesos en la forma que luego se indica. La única atribución que en los casos de indisciplina judicial se le otorga a la Corte está señalada por el artículo 27 del Código de Procedimiento Civil, por lo que resulte demostrado del proceso en que intervengan los funcionarios que fueren objeto de la sanción, "por las faltas materiales que aparezcan, tales como omisión de firmas, de notas, de salvaturas y otras de la misma especie", con las multas disciplinarias que fuere preciso imponer, también por lo que surja del proceso, por las faltas y demora que "no hayan tenido otras consecuencias sino aumentar los gastos a la parte".

De manera que la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios judiciales debe ventilarse ante el Consejo Judicial de la República que es el único organismo a quien la Ley le atribuye autoridad para sustanciar y decidir los procesos originados por las faltas que den lugar a la sanción disciplinaria y en que puedan incurrir los jueces de la jurisdicción ordinaria o especial. Esta competencia específica sólo se halla limitada por los términos del artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuanto al grado, ya que el Consejo actúa como Tribunal de única instancia cuando debe conocer de las causas contra los jueces superiores, jueces de Primera Instancia, defensores ante las Cortes Federal y de Casación y Fiscales del Ministerio Público y como Tribunal de alzada, en los casos en que deba revisar las decisiones de los jueces o Cortes Superiores respecto de las sanciones disciplinarias que éstos impongan a los jueces inferiores y defensores públicos de presos de su jurisdicción. Esto significa que la instancia disciplinaria en su aspecto jurisdiccional, se agota ante el Consejo Judicial y no ante la Corte Suprema.

Como queda expresado, la competencia de la Corte y en particular de esta Sala, sólo comprende la materia que le está atribuida en la Constitución, o en la Ley, la cual se refiere a la potestad para declarar la inconstitucionalidad de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos, de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios; para resolver las colisiones que existan

entre diversas disposiciones legales; y para declarar la nulidad de los reglamentos del Ejecutivo Nacional.

No tiene competencia, por consiguiente, para revocar o anular, las sentencias definitivas dictadas por los organismos de la jurisdicción disciplinaria, pues ni la Constitución ni la Ley se la atribuyen. En consecuencia, debe aplicarse al caso la prohibición legal contenida en el artículo 130 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según el cual "el fallo del Consejo Judicial es definitivo y no admite recurso alguno".

770. CSJ - CP 13-6-72
G.O. N° 29.832, 16-6-72, p. 223.218

La Disposición Transitoria Décimaquinta establece el ordenamiento que rige actualmente la organización y funcionamiento de este Alto Tribunal en los siguientes términos:

"La Corte actuará dividida en tres Salas autónomas denominadas Sala Político-Administrativa, Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo y Sala de Casación Penal. La primera de dichas Salas estará integrada por los Vocales de la actual Corte Federal y ejercerá las atribuciones que la legislación vigente confiere a esta y las que establecen los ordinales 2º y 4º al 9º del artículo 215 de la Constitución; las otras dos Salas estarán integradas por los Vocales de las respectivas Salas de la actual Corte de Casación y tendrán las atribuciones conferidas por la ley vigente a las mismas. La Corte en pleno tendrá las atribuciones 1º y 3º del artículo 215 de la Constitución".

"Las actuaciones de la Corte en pleno y de la Sala Político-Administrativa se regirán, en cuanto sea aplicable, por la Ley Orgánica de la Corte Federal, y las de la Sala de Casación, por la Ley Orgánica de la Corte de Casación".

Con arreglo a los términos de esta disposición, la Corte ejerce en Sala Político-Administrativa, las atribuciones señaladas en los ordinales 2º y 4º al 9º del artículo 215 de la Constitución; y como entre ellas está la de declarar "la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan" con la Constitución, siendo el acto impugnado un acuerdo de la Asamblea Legislativa del Estado Táchira, es en dicha Sala que la Corte debe conocer de la solicitud de nulidad hecha por el ciudadano Presidente de la República, en el escrito que encabeza las precedentes actuaciones.

Véase Nos. 3, 21, 22, 96, 104, 157, 181, 201, 211, 230, 240, 249, 404, 425, 754, 755, 761, 775, 827.

III. EL OBJETO DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. LOS ACTOS ESTATALES DE EFECTOS GENERALES

771. CF 14-3-60
G.F. Nº 27, 1960, pp. 129-130

Al solicitar la nulidad de la Resolución Nº 1.317 de fecha 20 de abril de 1959, emanada del Ministerio de Fomento, afirma el actor que procede “haciendo uso de la acción denominada pública o popular”, acción que como bien afirma la Procuraduría de la Nación, “es la que corresponde a todos y cada uno de los individuos que componen a un conglomerado, para impugnar la validez de un acto del Poder Público que por tener un carácter normativo y general, obra *erga omnes* y por tanto su vigencia afecta e interesa a todos por igual”.

772. CSJ - SPA 15-3-62
G.F. Nº 35, 1962, p. 204

...La situación particular y concreta que se deriva del acto administrativo no es susceptible de ser impugnada por vía de la acción popular y directa de inconstitucionalidad, propia de los actos generales del Poder Público.

773. CSJ - SPA 18-2-71
G.O. Nº 1.472 Extr. 11-6-71, p. 6

Es de doctrina, y así lo tiene establecido la Corte en reiterada jurisprudencia, que este recurso es el que corresponde a cualquier ciudadano, que en tal situación actúa como parte legítima, “para impugnar la validez de un acto del Poder Público, que por tener un carácter normativo y general, obra *erga-omnes*, y por tanto, su vigencia afecta e interesa a todos por igual”. En tal virtud, la acción que se da en el caso a cualquiera del pueblo (de allí su denominación) está dirigida a la defensa de un interés público que es a la

vez simple interés del accionante quien, por esta sola razón, no requiere estar investido de un interés jurídico diferencial o legítimo. Este carácter distingue a la acción popular de la acción o recurso contencioso-administrativo, dirigido éste a la defensa de un derecho subjetivo y por consiguiente, el sujeto que lo ejercita requiere de un interés jurídico diferencial, es decir de un interés legítimo que justifique su participación en el proceso.

2. LOS ACTOS DE LOS ORGANOS DEL PODER NACIONAL

A. Las Leyes

774. CFC - SPA 5-5-37
M. 1938, pp. 226-229

El control de la constitucionalidad de las leyes no se extiende a las leyes formales.

Segundo: Esta función del aludido sindicato jurisdiccional denota claramente cuáles son sus límites propios. Se contrae al control de las normas jurídicas, para someterlas a los preceptos de la Constitución e impedir toda trasgresión por parte del Poder Legislativo, al dictar esas normas, de las garantías individuales consagradas en el mismo Pacto Fundamental. Las normas jurídicas integradas en parte por las leyes, implica un mandato general y abstracto, que impone reglas de conducta válidas para todos y para casos abstractamente determinados; por lo cual el Poder Legislativo, en su función normativa, procede generalizando. Cuando ejerce esta función elabora las leyes en sentido material, que tienen todas las características de la ley propiamente dicha; mientras que cuando colabora con el Poder Ejecutivo en la Administración Pública, ejecuta actos administrativos aun cuando ellos estén revestidos de la forma extrínseca de la ley, y son estos actos los que la doctrina del derecho constitucional denomina leyes formales. Estas no tienen el contenido de la ley propiamente dicha, porque no establecen reglas de conducta para todos, no contienen un mandato general y abstracto, sino que se refieren a relaciones concretas, a casos particulares: son providencias administrativas o actos de administración pública en forma de ley. Tal lo que sucede en la llamada ley que aprueba un contrato o un convenio de interés nacional, como es la Ley de 24 de mayo de 1927 que aprobó el convenio de 23 de febrero del mismo año otorgado entre el Ejecutivo Federal y la North Venezuelan Petroleum Company Limited, respecto de la cual pretende usar el ciudadano Procurador General de la Nación el recurso de inconstitucionalidad de las leyes. La contraposición entre el comando jurídico y el comando administrativo está precisamente en el contenido del primero, que crea, cambia o extingue el derecho objetivo integrado por preceptos

generales y abstractos, y la índole del segundo que sólo tiende a reglamentar situaciones individuales concretas, casos particulares. Si bien es verdad que se ha sostenido que basta el elemento extrínseco y formal de la promulgación de la ley que aprueba un contrato de interés general, porque ello denota que la importancia del orden político económico o social de la materia hace necesaria la garantía que se deriva de transformar el contrato en ley, tal opinión se ha emitido como pertinente al derecho público de un estado donde el dominio del reglamento emanado de la autoridad administrativa y el dominio de la ley emanada del Poder Legislativo se confundan, y no al derecho público de un Estado Constitucional en el cual el radio de la ley, y el radio del acto reglamentario del Poder Ejecutivo, están distintamente señalados en el Pacto Fundamental.

Tercero: La consecuencia de ser la Ley de 24 de mayo de 1927, que aprobó el convenio de 23 de febrero del propio año, no una ley material, sino una ley formal o acto de administración pública en forma de ley, no cabe emplear para pedir la declaratoria de su nulidad, el recurso de inconstitucionalidad de las leyes.

Las disposiciones de los artículos 86 y 87 de la Constitución Nacional de 1925 y del artículo 85 de la Constitución Nacional en vigor, se refieren a las leyes en sentido material y no a los actos de administración pública que se otorgan en forma de ley en razón de la participación del Poder Legislativo en ellos.

Los preceptos constitucionales indicados tienden a asegurar la preeminencia de la ley en el sistema constitucional de los pueblos civilizados, que impide pueda privársela de eficacia por otras fuentes del derecho objetivo que tienen el carácter de subsidiarias, y a reforzar la naturaleza del llamado *texto único de las leyes* que contienen varias disposiciones a fin de evitar la dispersión de los preceptos legales sobre una misma materia, que impide la consulta y la pronta y segura aplicación de las normas jurídicas.

Cuarto: En cuanto a la declaratoria de nulidad que postula el ciudadano Procurador General de la Nación respecto al artículo 278 del Código de Minas de 1910, por sostener que colide con el canon constitucional de la irretroactividad de las leyes, la Corte encuentra que la inconstitucionalidad de una ley o artículo de ley existe cuando una u otra violan principios consagrados explícita o implícitamente por la Constitución, y de la propia solicitud de nulidad aparece que el citado artículo 278 contiene una reserva formal de los derechos adquiridos.

Si se sostiene que al aplicar en actos concretos el referido precepto legal se dañaron o menoscabaron derechos adquiridos, los actos que se pretenden viciados habrían de ser atacados por los procedimientos correspondientes, distintos del recurso de inconstitucionalidad de las leyes. La disposición legal en sí misma, en su pura condición de norma jurídica, como regla de derecho objetivo en estado estático en la cual se halla latente el poder de actuación, está a salvo de impugnación porque, conforme a lo expuesto, su tex-

to excluye la colisión con el principio de la irretroactividad de las leyes.

Quinto: El ciudadano Procurador General de la Nación, al pedir la declaratoria de colisión por antinomia entre la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 18 de julio de 1925 y el artículo 2º del convenio de 23 de febrero de 1927 ya aludido, aprobado por la ley formal de veinticuatro de mayo de 1927, no indica cuáles artículos de la dicha Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles pretende en colisión con el referido artículo 2º del convenio mencionado. Esta sola consideración bastaría para encontrarse la Corte imposibilitada de conocer de la antinomia pretendida. Pero, en todo caso, la Corte observa que la declaratoria de antinomia a que se contrae la atribución 10ª del artículo 123 de la Constitución Nacional constituye un recurso objetivo ejercitable por acción popular, peculiar de nuestro sistema de derecho constitucional positivo, para dirimir de manera permanente y *erga omnes* la antinomia entre la ley general y la ley especial o entre dos leyes especiales, lo cual es función atribuida en otras legislaciones exclusivamente a los Tribunales ordinarios de justicia, con efectos restringidos a la respectiva controversia, en los diferentes casos que surjan. Por tanto, la declaratoria de antinomia encomendada a esta Corte sólo se contrae a las leyes materiales, o sea a las disposiciones legislativas que contienen normas jurídicas generales.

La tesis sustentada por el ciudadano Procurador General de la Nación resulta, por lo demás, contraria a sus propias pretensiones pues, si una ley formal tuviera la misma categoría que la ley material, la primera, en la hipótesis planteada, derogaría la segunda y no habría ya antinomia que declarar. Tal es lo que se enseña cuando se pretende, dentro del sistema de derecho público de los Estados en los cuales no existe una Constitución escrita que delimite nítidamente el dominio de la Ley y el del reglamento, que un contrato de interés general aprobado por el Poder Legislativo pueda equipararse a una ley verdadera.

Se desprende de lo antes expuesto que no procede la declaratoria de colisión, por pretendida antinomia que solicita el ciudadano Procurador General de la Nación en el número *Tercero* de su escrito presentado ante esta Corte el 22 de diciembre de 1936.

Sexto: Establecido como ha quedado que tanto el recurso de declaratoria de nulidad de las leyes por violación de la Constitución Nacional, como el de declaratoria de colisión entre las mismas por antinomia, son recursos objetivos ejercitables por acción popular, resulta evidente que el ciudadano Procurador general de la Nación puede intentar ambos recursos. Por lo cual, es improcedente la negativa de personería del expresado funcionario público formulada por el apoderado de la North Venezuelan Petroleum Company Limited y la Tocuyo Oilfields of Venezuela Limited.

775.

CSJ - CP

15-3-62

G.O. N° 760 Extr. 22-3-62, pp. 3-7, 11-12

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, conocer de la inconstitucionalidad de todos los actos que emanen de los cuerpos legislativos, sin distinción alguna en cuanto a procedimientos cuando se trate de leyes generales y abstractas o de leyes formales o actos singulares con forma de ley.

La existencia del control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos del Poder Público por parte del más Alto Tribunal de la República ha sido tradicional en Venezuela, y es indispensable en todo régimen que pretenda subsistir como Estado de Derecho. Porque lo inconstitucional es siempre antijurídico y contrario al principio que ordena al Poder Público, en todas sus ramas, sujetarse a las normas constitucionales y legales que definen sus atribuciones. Lo inconstitucional es un atropello al derecho de los ciudadanos y al orden jurídico en general, que tienen su garantía suprema en la ley fundamental del Estado. En los países libremente regidos, toda actividad, individual o gubernativa, ha de mantenerse necesariamente circunscrita a los límites que le señala la Carta Fundamental, cuyas prescripciones, como expresión solemne de la voluntad popular en la esfera del derecho público, son normas de ineludible observancia para gobernantes y gobernados, desde el más humilde de los ciudadanos hasta los más altos Poderes del Estado. De los principios consignados en la Constitución, de las normas por ellas trazadas, así en su parte dogmática como en su parte orgánica, deben ser simple desarrollo las leyes y disposiciones que con posterioridad a la misma se dicten; y tan *inconstitucionales*, y por consiguiente abusivas serían éstas si de tal misión se excedieran, como *inconstitucionales* y también abusivos lo serían cualesquiera otros actos de los Poderes Públicos que abiertamente contraviniesen lo estatuido en la Ley Fundamental.

Entre los actos sometidos al control jurisdiccional por inconstitucionalidad se ha hecho siempre especial referencia a las *leyes*, como normas de derecho subordinadas jerárquicamente a la Constitución.

Ahora bien, como en el caso de autos la demanda propuesta pretende obtener la anulación, por inconstitucionalidad, de una *ley*, en cuyo caso competería a la Corte Plena conocer, se hace necesario establecer, como cuestión previa, y frente a las diversas opiniones y criterios expresados en este proceso, si el objeto de la pretensión tiene en realidad y desde el punto de vista de nuestra Constitución, el atributo de *ley* que se invoca en la demanda, y, en todo caso, si el problema de autos corresponde a la competencia de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales. A este respecto se observa:

1º El artículo 162 de la Constitución define como leyes: *los actos que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores*. Según este criterio, que es también el expresado en anteriores Constituciones, la orientación constitucional venezolana se ha apartado, en este punto, de toda doctrina que consagre otros requisitos, como los de *generalidad y carácter abstracto*, para determinar el concepto de ley. Acoge sólo la Constitución esa forma simple, pero precisa, para tipificar dicho concepto, lo que significa que la *mera circunstancia de que una norma sea sancionada por las Cámaras como cuerpos colegisladores, basta para que figure como LEY dentro de nuestro ordenamiento jurídico*. Este concepto claro y preciso de lo que la Constitución concibe como ley, no admite ni puede admitir interpretaciones contrarias a su texto, ni menos aún la asignación de otros requisitos o condiciones que, si bien pueden ser atribuibles o procedentes en legislaciones donde el concepto de ley obedece a otros criterios doctrinales, en manera alguna son adecuados al que terminantemente se fija en la Constitución venezolana.

En este sentido no habría lugar al planteamiento doctrinal de distinción entre *ley material y ley formal* que se ha debatido en este proceso; porque para calificar de ley una norma de derecho, basta únicamente determinar si es o no un acto sancionado por las Cámaras como cuerpos colegisladores; y, en cuanto al caso de autos, no hay duda alguna, sino que, por el contrario, está evidentemente probado y admitido, que el acto a que se contrae la nulidad demandada (ley aprobatoria del contrato celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco de Venezuela) fue sancionado, previas las discusiones de ley, por las Cámaras Legislativas del Congreso como cuerpos colegisladores; y que, así mismo, fueron cumplidos los demás requisitos esenciales de toda ley; su promulgación por el Poder Ejecutivo y su publicación en la Gaceta Oficial.

Ahora bien, entre las atribuciones constitucionales determinadas en el artículo 215, ordinal 3º, de la Carta Fundamental como privativas de la Corte Suprema de Justicia (asignadas a la Corte en Pleno por la Disposición Transitoria Décimaquinta), figura específicamente la de "*declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales contrarias a la Constitución*", o sea, *la nulidad por inconstitucionalidad, de los actos que sancionen las Cámaras como Cuerpos colegisladores*, según el concepto de ley ya visto y fijado categóricamente en el artículo 162 *ejusdem*.

Corolario necesario de lo anterior es que, siendo como indiscutiblemente lo es, el acto cuya nulidad se demanda, un acto sancionado por las Cámaras como Cuerpos colegisladores, esto es, una *ley* en el sentido como lo establece la Constitución venezolana, tiene la Corte Suprema de Justicia, en pleno, competencia para conocer y decidir acerca de la nulidad solicitada. En nada influye, respecto a este criterio, que doctrinalmente se establezca distinción entre *ley formal y ley material*; porque constitucionalmente no se refleja tal distinción en nuestro ordenamiento legal, y mal puede por ello el

intérprete hacer diferenciaciones de tipo doctrinal en materia en que el constituyente ha sido claro, preciso y terminante. Por consiguiente: llámesela ley material o llámesela ley formal, si el acto que la determina emana de las Cámaras como Cuerpos colegisladores, queda comprendido bajo el citado concepto constitucional de ley, y, por ello, susceptible de anulación para ante la Corte Suprema de Justicia, en pleno, a tenor de lo preceptuado en el ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución Nacional.

Por otra parte es necesario observar que, si bien es cierto que en algunas decisiones de la antigua Corte Federal y de Casación, entre ellas la de 5 de mayo de 1937, se sostuvo la indicada distinción entre las llamadas *ley material* y *ley formal*, negándose a ésta última el recurso objetivo de inconstitucionalidad, también es verdad que, en otras decisiones de aquel Supremo Tribunal, posteriores a la anteriormente señalada, se admitió plenamente dicho recurso contra *actos del poder legislativo* expresados bajo la apariencia de ley formal. Así, por ejemplo, en sentencia de 16 de noviembre de 1937 (Memoria de la Corte Federal y de Casación, Año de 1938, Tomo I, pág. 339), el supremo Tribunal de la República declaró la nulidad, por inconstitucionalidad, del acto legislativo (ley formal de 28 de junio de 1937 que decretó el estudio y trazado del Ferrocarril de Los Llanos).

Así mismo, por sentencia de 26 de noviembre de 1937, (misma Memoria, pág. 350), la citada Corte declaró la nulidad, por inconstitucionalidad, de una *Ley Especial* que autorizaba un préstamo a la Municipalidad del Distrito Iribarren del Estado Lara.

De la misma manera, aquel Supremo Tribunal, por sentencia de 22 de diciembre de 1937 (Memoria citada, pág. 381) declaró la nulidad, por inconstitucionalidad, de varias Leyes Especiales (o formales) sancionadas por las Cámaras Legislativas, contentivas de *donaciones* a diversas Municipalidades.

En consecuencia, la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal, no ha sido constante en cuanto a limitar el recurso objetivo de inconstitucionalidad de las leyes únicamente para las llamadas *leyes materiales*, o sea, para las normas jurídicas que “implican un mandato general y abstracto, que imponen reglas de conducta válidas paratodos y para casos abstractamente determinados” (como expresa el citado fallo de 5 de mayo de 1937) sino que, por el contrario, con posterioridad a dicho fallo, los propios Magistrados que intervinieron en aquella decisión, dictaron las sentencias que se acaban de señalar, por las que se admitió y decidió el recurso objetivo de inconstitucionalidad, —mediante el procedimiento inherente a dicho recurso—, contra actos legislativos emanados de las Cámaras del Congreso que revestían las expresas características de las llamadas *leyes formales*, o sea, actos legislativos que carecían de ese mandato *general y abstracto* que se ha considerado como típico de las denominadas *leyes materiales*, y se concretaban en cambio a normas reguladoras de actos *especiales y concretos* de naturaleza similar al

que es objeto de la nulidad demandada en este proceso por la Municipalidad del Distrito Federal.

2° Aún admitiendo la doctrinaria distinción entre ley material y ley formal, e incluyendo dentro de esta última especie el acto a que se contrae la nulidad demandada, habría que arribar necesariamente al criterio de que se trataría, en todo caso, de un *acto emanado de un cuerpo legislativo* como lo es el Congreso. Y, por consiguiente, su anulación tendría que ser conocida, de todas maneras, por la Corte Plena.

En efecto, el ordinal 3° del artículo 215 de la Constitución vigente (y también la Disposición Transitoria Décimaquinta) ha atribuido facultad a este Supremo Tribunal, en pleno, no sólo para declarar la nulidad total o parcial de las *leyes* nacionales, sino también la de los demás *ACTOS de los cuerpos legislativos que colidan con la Constitución*.

Ahora bien, ¿cuál es, en el sentido expresado en esa norma, el concepto de *acto* de un Cuerpo legislativo? Para precisar tal cuestión conviene partir del concepto previo del *hecho jurídico*. En efecto, se admite doctrinalmente que, dentro del conjunto de fenómenos que la realidad presenta continuamente, cuando se examinan las diversas modificaciones que va sufriendo en el devenir de la vida diaria, se encuentra, como causa o motivo de ellas, un determinado acaecimiento o suceso del que se considera precisamente como efecto aquella específica modificación de la realidad: este suceso o acaecimiento se conoce con el nombre de *hecho*.

Cuando la realidad sobre la que el hecho opera es una *realidad jurídica*, el suceso que la determina es, a su vez, un *hecho jurídico*, o sea, un suceso o acaecimiento que produce una modificación jurídica.

Dentro del concepto general del *hecho jurídico*, hay que señalar a la vez un grupo importantísimo de acaecimientos, cuya característica consiste en que son la expresión de la voluntad humana. A esta clase de hechos es a la que se le da el nombre de *actos*; y, en consecuencia, *acto jurídico* es el acaecimiento, caracterizado por la intervención de la voluntad humana, para la realización de un fin jurídico determinado. De donde se deduce sin dificultad que *acto de un cuerpo legislativo* es aquel por el cual dicho cuerpo expresa, en forma soberana, su voluntad de dar cumplimiento jurídico a cualesquiera de las funciones que le están atribuidas.

De estos actos se destacan expresamente, los actos legislativos constitucionalmente conceptuados como *leyes*, quedando abarcados dentro de los "*demás actos de los cuerpos legislativos*", a que alude el citado ordinal 3° del Artículo 215 de la Constitución, todos aquellos que, sin ser específicamente *leyes*, emanan de dichos cuerpos en ejercicio de sus atribuciones legales.

En este sentido resulta evidente, que el acto a que se contrae la demanda de nulidad, aun dentro del criterio de *ley formal* que se ha alegado, es un acto que emanó del Congreso de la República.

Se trata, en efecto, en el caso de autos, de un contrato de derecho público y de interés nacional, que entraña un servicio público a prestar por una institución bancaria particular, con el carácter de Banco Auxiliar de la Tesorería. Ahora bien, para la existencia misma de ese contrato, fue requerida la actividad aprobatoria del Congreso. Pero es el caso que esa intervención decisiva de este soberano Cuerpo en dicho contrato, lo transformó en *acto legislativo*. Y es, en virtud de haber adoptado esta forma, que el contrato ha producido la plenitud de efectos jurídicos que no hubieran llegado a originarse sin la intervención de las Cámaras Legislativas.

Por otra parte, el acto en referencia, es, en su conjunto, un *acto complejo*, integrado, en forma evidentemente *conexa*, por actos que respectivamente emanaron del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y de una entidad bancaria particular y privada como lo es el Banco de Venezuela. Ahora bien, establecido y admitido que todos los actos del Poder Legislativo y todos los actos del Poder Ejecutivo, están, sin excepción alguna, y por disposición expresa y categórica de la Constitución, sometidos a control, respecto a su constitucionalidad, por parte de este Supremo Tribunal, no existe, ni puede existir razón valedera para que tales actos expresados y manifestados dentro de un contrato de interés público, escapen y sean exceptuados de ese control constitucional establecido, como regla general en nuestra Carta Magna. No es ni puede ser, precisamente, la intervención de una entidad mercantil privada en un acto complejo de tal naturaleza, la que pueda atraer y desviar la intervención de los altos Poderes Nacionales en dicho acto, de la esfera de lo público a la de lo *privado*; sino todo lo contrario: la naturaleza de eminente orden público del objeto del contrato, así como la actuación en el mismo de aquellos Poderes Públicos, es lo que necesariamente ha de predominar para atraer hacia la esfera del derecho público, el acto correspondiente.

En el caso de autos —constitución de un servicio público— y la actividad desplegada en el mismo por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, lo que, ineludiblemente, determina la procedencia del control constitucional del acto por parte de la Corte Suprema de Justicia. Y por cuanto el control constitucional de los actos del Poder Legislativo compete, en forma exclusiva, a la Corte en pleno, es a ella a la que corresponde conocer y decidir acerca de la inconstitucionalidad del caso de autos, como emanado que es, en su actividad respectiva, de ese alto Poder de la República.

Según lo expuesto, resulta desde todo punto de vista improcedente aplicar, en este caso, la atribución 28 del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, disposición que, por cierto, dejó de tener rango constitucional al haber sido excluida de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia en la Constitución vigente. Se refiere la mencionada atribución legal, a la facultad que conferían anteriores Constituciones a la Corte Federal para “conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones suscitadas entre la Nación y

los particulares a consecuencia de los *contratos* celebrados por el Poder Ejecutivo”. En efecto, el carácter constitucional con que se ha mantenido la facultad de este Supremo Tribunal para declarar la nulidad de los actos del Poder Público contrarios a la Constitución, está, como se ha visto, muy por encima de la mera facultad, —hoy simplemente legal y sin su correspondiente previsión constitucional—, de conocer de cuestiones suscitadas con ocasión de contratos celebrados por el Poder Ejecutivo. En tales casos, la aplicación de esta norma legal sería procedente solamente para aquellas cuestiones contractuales distintas del control de la constitucionalidad que pudiere promoverse con relación a los actos emanados de los Poderes Públicos intervinientes en el acto contractual.

Pero, en todo caso, es necesario observar: que la expresada norma legal se contrae, única y exclusivamente, a cuestiones suscitadas por contratos celebrados por el *Poder Ejecutivo*; y, en el caso a resolver, la actividad desplegada en el acto contractual no fue, según se ha visto, obra exclusiva de este Poder, sino que, paralelamente a él, surgió, por imperativo legal, la actividad de las Cámaras del Congreso como Cuerpos colegisladores. Y esa actividad de este soberano Cuerpo no fue de simple carácter formalista, sino integradora del objeto mismo del acto contractual.

No puede, pues, estimarse esa convención como un mero contrato celebrado por el Poder Ejecutivo, cuando la intervención del Poder Legislativo, con toda su plenitud de Cuerpo Legislador, fue la que determinó, en definitiva, su validez y su vigencia. En tal virtud, no puede aplicarse, en ningún caso, a este contrato que debe su existencia a una actividad del Congreso Nacional, la norma contenida en la atribución 28 del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que sólo sería aplicable, y ello mientras no se planteen problemas de constitucionalidad, en casos de contratos celebrados únicamente por el Poder Ejecutivo en ejercicio de sus atribuciones privativas.

La existencia, pues, de una actividad del Congreso Nacional en el acto cuya nulidad se demanda, incluye a ésta, en cuanto a su constitucionalidad se refiere, dentro de las previsiones del ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución.

3º Tampoco puede considerarse valedero el alegato que se ha sostenido en el proceso, y también en anterior jurisprudencia de la Corte que se ha invocado, respecto a que la diferencia de *procedimiento* a seguir en casos de ley formal y de ley material, justifican mantener la distinción entre ambas especies de actos. Se ha dicho, en efecto, que las llamadas leyes formales no pueden tramitarse por el procedimiento “sumario y no contencioso” fijado para las leyes materiales.

A este respecto cabe observar que el único procedimiento que hoy existe y ha de aplicarse en este Supremo Tribunal es el *contencioso-administrativo* fijado en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y que, por mandato expreso de la Disposición

Transitoria Décimaquinta, es el que ha de seguirse igualmente en las actuaciones de la Corte en pleno.

El expresado procedimiento se anuncia así en el Capítulo V de la citada Ley: “*De los procedimientos en los casos a que se refieren los numerales 8, 9, 10, 11 y 12 del artículo 7º, y EN LOS NO PREVISTOS*”. A la vez, en el artículo 25 *ejusdem*, se especifica el procedimiento a seguir en dichos casos, el cual es notoriamente *de carácter contencioso*, ya que se ordena el emplazamiento de todos lo que se crean interesados para que se hagan parte en el recurso; dispone abrir lapsos de promoción y evacuación de todas las pruebas que se estimen pertinentes; ordena la relación e informes de los interesados; autoriza auto para mejor proveer, y, finalmente, prevé la oportunidad para sentenciar el caso.

Este procedimiento contencioso-administrativo es el aplicado a todos los casos que se promueven, con excepción de los expresamente previstos, que lo son únicamente los indicados para las *causas de presas* y para las *controversias sobre límites* que, en las Secciones Segunda y Tercera del Capítulo V de la citada Ley de la Corte Federal, tienen pautados sendos procedimientos especiales. Se han exceptuados así mismo del aludido procedimiento contencioso-administrativo, las demandas contra la Nación que se funden en cuestiones de *derecho privado*, para las que se sigue el procedimiento del *juicio ordinario*. Del resto, aun las demandas por inconstitucionalidad de las leyes, y las referidas a todos los actos del Poder Público en general, siguen las pautas del procedimiento contencioso y contradictorio antes reseñado, en virtud de que la Ley no fija ningún otro procedimiento, sino que, muy al contrario, asigna aquél para los casos previstos y para *los no previstos*.

En virtud de esto, no existe en la actualidad interés en diferenciar, como se hace en anteriores sentencias de la Corte, la ley material de la ley formal, bajo el pretexto de que pudieran tener procedimientos distintos como antiguamente sí lo tuvieron. En efecto, en las leyes de la Corte Federal y de Casación a cuyo amparo se tramitaron los procesos cuyas decisiones se han citado en el presente caso como consagratorias de la distinción entre ley formal y ley material, existía, para las que en dichos fallos se conceptuaban como leyes materiales, un procedimiento sumario y objetivo, sin contención alguna. De aquí que, los propulsores de la tantas veces citada distinción alegaron, y así fue decidido, que las llamadas leyes formales, concretamente las que contenían contratos en que figuraban particulares, no debían tramitarse por aquel procedimiento sumario y no contencioso de las llamadas leyes materiales; sino por procedimiento *contencioso*, por existir particulares en la relación jurídica que debían ser oídos en el juicio. Ahora bien, como no existía en aquella legislación orgánica un procedimiento contencioso-administrativo como el ya referido del artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, se optó, ante el interés de oír en juicio al tercero interesado, en llevar las llamadas leyes formales al procedi-

miento contencioso del *juicio ordinario*, que era, así mismo, el aplicable entonces a las nulidades de las Resoluciones Ministeriales y a cuestiones derivadas de contratos celebrados por el Ejecutivo Federal (ver Nos. 11 y 12, artículo 123 de la Constitución de 1936, que reproduce disposiciones similares de las Constituciones de 1931, 1929, 1928 y 1925).

Con la instauración del actual procedimiento contencioso-administrativo fijado en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, dejó de aplicarse en los casos ventilados ante el Supremo Tribunal, el procedimiento del juicio ordinario; y, a la vez, por no haber sido previsto en dicha Ley ningún procedimiento para los casos de nulidades de leyes, éstas han venido tramitándose hasta ahora por el expresado procedimiento contencioso-administrativo.

Tal aconteció, precisamente, con el caso de autos. Este proceso, formalmente iniciado por demanda, luego de dársele entrada en la Corte Federal, fue pasado al Juzgado de Sustanciación de la misma Corte el día 18 de febrero de 1960. El 25 de febrero del mismo año se ordenó notificar al Banco de Venezuela, mediante el siguiente auto:

“Juzgado de Sustanciación. Caracas, 25 de febrero de 1960.” 150º y 101º. Por cuanto la Ley cuya nulidad parcial se pide es contentiva de un contrato celebrado entre la Nación y el Banco de Venezuela, se dispone notificar a este Instituto de dicha demanda, pasándole, al efecto, copia certificada de la misma y de este auto. El Juez, (fdo). J. M. Padilla. El Secretario, (fdo). Roger Hernández R.”.

De la misma manera se notificó al Procurador de la Nación. Se dejó transcurrir el respectivo lapso probatorio en en el Juzgado de Sustanciación donde los interesados hubiesen podido promover las pruebas que hubieran querido; y fue, con fecha 5 de mayo de 1960 cuando dicho Juzgado devolvió el expediente a la Corte Federal, a quien entonces competía conocer, para que se fijara relación, se oyeran informes y se dictara sentencia. En todos estos casos estuvo a derecho e intervino en calidad de parte, como y cuando lo juzgó procedente, la representación del Banco de Venezuela, contradictoriamente y en igualdad de condiciones con los representantes de la Nación y del Municipio.

Como puede apreciarse, pues, ni aun por razones procedimentales se justifica hoy establecer distinción, que no la hay en ningún caso, entre ley material y ley formal contentiva de un contrato, en lo relativo a la demanda, de su nulidad. Porque en ambos casos la tramitación es la misma y el particular vinculado a una relación contractual, pleno de garantías procesales, se enfrenta en juicio contencioso y contradictorio con la acción intentada, como cierta y evidentemente aconteció en el caso de autos.

4º Pretender que un acto de la importancia de una Ley aprobatoria de un contrato de interés público integrado por actuaciones conexas de dos importantes ramas del Poder Público: la Ejecutiva y la Legislativa, pueda escapar, por obra y gracia de un interés pri-

vado incurso en dicho acto, al soberano control de la constitucionalidad que es privativo de esta Suprema Corte, es dejar abierta una peligrosa brecha para que, por ese medio contractual, puedan producirse violaciones constitucionales incontrolables, ya que, en tal caso, únicamente los actos unilaterales de los Altos Poderes, podrían ser objeto de la acción anulatoria respectiva. Así, si un acto legislativo del Congreso, que no adopte la forma contrato, contiene una disposición similar a la que es objeto de la nulidad demandada, no habría objeción para que esta misma Corte, en pleno, se pronunciara sobre ella y declarara su anulación por inconstitucional. En cambio, esa misma disposición declarada inconstitucional, contenida en una llamada ley formal como la del caso de autos, estaría exenta de toda revisión constitucional directa.

Tal argumento demuestra palmariamente, que, tanto el acto legislativo unilateral y aislado contentivo de un estatuto legal, como el acto legislativo que comprende un contrato de interés público, tienen la misma razón, lógica y legal, para estar sometidos al control jurisdiccional de la constitucionalidad que ejerce este Supremo Tribunal, según la atribución que le confiere el ordinal 3º del Artículo 215 de la Constitución. Porque si la regla general constitucionalmente establecida es la del pleno ejercicio del control constitucional de todos los actos del Poder Público, cualquier excepción a dicha regla tendría que emanar, necesariamente, de la propia Constitución. Ni siquiera una disposición legal podría sustraer alguno de aquellos actos al control antes dicho y menos aún pueden autorizarlo los órganos jurisdiccionales como intérpretes fieles que deben ser del contenido de aquella norma. A todo evento, y, ante la duda que pudiera surgir acerca de si algún acto emanado del Poder Público es o no susceptible de revisión constitucional por acción directa, debe optarse, en obsequio a aquel amplio y fundamental principio constitucional, por admitir su examen por parte de este Alto Tribunal. Lo contrario sería establecer obstáculos al control constitucional que, en ninguna forma ha previsto nuestro ordenamiento jurídico. Se consagrarían así excepciones, sin respaldo legal, a la función más importante y soberana constitucionalmente atribuida, a lo largo de toda la historia patria, al más Alto Tribunal de la República: la de vigilar y mantener en todo momento y en su amplia integridad, el imperio de la Constitución.

5º Por las razones expuestas, considera la Corte Suprema de Justicia que, en virtud de la atribución que le confiere el ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución, en concordancia con la Disposición Transitoria Décimaquinta, es de su competencia conocer de la demanda de nulidad por inconstitucionalidad que ha dado origen al presente proceso, y así se declara.

VOTO SALVADO: Los Doctores J. M. P., J. R. D. S. y E. M. C., Presidente y Primero y Segundo Vicepresidentes de esta Corte respectivamente, y los Magistrados Dres. J. H. R., A. U. A., C. A. T. y

E. L. M. disienten del parecer de sus honorables colegas, y salvan su voto por las razones que a continuación se exponen:

1º La Ley Orgánica de la Hacienda Nacional dispone que los servicios para recibir ingresos y hacer pagos por cuenta del Tesoro Nacional, y cualesquiera otros relacionados con éste, podrán ser contratados por el Gobierno con un Instituto Bancario, que actuará como Banco Auxiliar de la Tesorería. Agrega que el contrato respectivo deberá someterse a la aprobación del Congreso Nacional.

La Constitución Nacional promulgada en el año de 1936 bajo cuyo imperio fue celebrado el contrato original objeto de la solicitud de nulidad, establece que corresponde a las Cámaras Legislativas, al actuar como cuerpos colegisladores, aprobar o negar los contratos de interés nacional que hubiere celebrado el Poder Ejecutivo. El acto aprobatorio recibe la denominación de "ley", que es la que corresponde a todos aquellos que sancionan las Cámaras Legislativas, funcionando separadamente como Cuerpos Colegisladores.

La aprobación legislativa recaída en los contratos de interés nacional, celebrados por el Presidente de la República por órgano del Ministro respectivo, perfecciona y completa la voluntad administrativa que interviene en la creación del vínculo contractual. La voluntad del otro contratante, que es generalmente un particular o empresa privada, se forma y manifiesta según las reglas del derecho privado. El proceso de formación de la voluntad administrativa comprende varias etapas, una de las cuales es la aprobación impartida por el órgano legislativo.

Siempre que un contrato requiera la aprobación del Congreso el acto aprobatorio emanado de este último, constituye una de las manifestaciones de voluntad del Estado, complementaria de la manifestación anterior, hecha por el órgano ejecutivo. La decisión aprobatoria de las Cámaras, es por su contenido, un acto administrativo de aprobación, esto es, una declaración de un órgano del Estado, en ejercicio de la función administrativa, que expresa su conformidad con una declaración anterior de otro órgano estatal. Las Cámaras, en efecto, actúan en esa ocasión, en ejercicio de la función administrativa. Ambas declaraciones configuran lo que la doctrina moderna denomina "acto complejo", o sea, aquél en que la voluntad administrativa se forma mediante la intervención de dos o más órganos cuyas respectivas manifestaciones pasan a integrarla; lo que significa que el contrato sujeto a aprobación legislativa no es perfecto, ni produce efectos naturales mientras tanto no se haya producido aquella. Cierta corriente doctrinaria considera perfecto el contrato aun antes de su aprobación, y estima que ésta es sólo un requisito necesario para su ejecutividad; esto es, que la aprobación es una apreciación de la conveniencia de un acto ya formado, dirigida a decidir si debe o no ser ejecutado. Admitida una u otra tesis, el acto de aprobación emanado del Congreso es un acto administrativo emitido en forma de Ley. La misión de las Cámaras consiste en aprobar o negar, esto es, a aquello sólo incumbe impartir o negar

su aprobación; pero en ningún caso, modificar el contrato. Como consecuencia, la Ley aprobatoria de un contrato de interés nacional no es susceptible de derogatoria, ni de reforma total o parcial.

La aprobación legislativa en nada altera, pues, la naturaleza contractual del acto aprobado.

2º El convenio celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco de Venezuela mediante el cual éste último queda constituido mandatario del Fisco Nacional como Banco Auxiliar de la Tesorería, pertenece indudablemente a la categoría de los contratos administrativos o de derecho público. La administración puede celebrar contratos de derecho privado; pero estas denominaciones no significan que los primeros estén de un modo absoluto, excluidos de la aplicación de las reglas del derecho privado. Las ventajas de carácter económico convenidas en ellos en provecho del cocontratante de la Administración están amparadas por la garantía constitucional de la propiedad. En todo contrato celebrado por la Administración existe, expreso o implícito, un derecho del cocontratante a un cierto equilibrio financiero del contrato; y si bien el interés particular debe ceder ante el interés general de la comunidad, y por ello, la Administración Pública tiene la facultad, dentro de ciertos límites, de modificar unilateralmente los contratos administrativos en el curso de su ejecución, y aún de ponerles fin, por decisión unilateral, estas prerrogativas de la Administración, consagradas en países extranjeros por la doctrina y la jurisprudencia modernas, tienen su contrapartida, que reside en el derecho del cocontratante a una indemnización pecuniaria, siempre que la modificación le imponga obligaciones nuevas que rompan el equilibrio financiero del contrato, o que la extinción pronunciada administrativamente no constituyen la sanción de una falta cometida por aquél en la ejecución del mismo. El aspecto patrimonial de los contratos administrativos exige, pues, el mismo respeto que el derecho de propiedad; no puede ser afectado sin indemnización, como la propiedad misma. Por eso, los vínculos contractuales no pueden romperse sin audiencia de las partes que han concurrido voluntariamente a crearlos. En ambos tipos de contratos, la nulidad de éstos o de alguna de sus estipulaciones no puede ser pronunciada por el órgano jurisdiccional, sino en juicio contradictorio, en virtud de formal demanda.

De lo expuesto anteriormente, se desprende que los contratos celebrados por el Gobierno Nacional, requieran o no aprobación del Congreso, no son susceptibles de ser impugnados por el recurso objetivo de inconstitucionalidad, ejercitable mediante acción popular, consagrado en los ordinales 3º y 6º del artículo 215 de la Constitución actual.

3º La Constitución Nacional promulgada en 1.936, de modo expreso, en el inciso 12 del artículo 123 excluyó del recurso objetivo de inconstitucionalidad, los contratos de interés nacional, pues atribuía a la Corte Federal y de Casación, "conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones que se suscitasen entre la Nación y los par-

ticulares a consecuencia o con ocasión de los contratos celebrados por el Ejecutivo Federal...”

Tales controversias deben hoy resolverse en juicio contencioso por ante la Sala Político-Administrativa de esta Corte, en virtud de lo estatuido en la Disposición Transitoria Décima Quinta de dicha Constitución, y de lo previsto en el inciso 28, Artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución en vigor.

No cabe argüir que el citado inciso se contrae sólo a cuestiones suscitadas por contratos celebrados por el Poder Ejecutivo y que en el presente caso el acto impugnado no fue obra exclusiva de dicho poder, sino también del legislativo. El aludido inciso se refiere a cuestiones que se susciten entre la Nación y los particulares a consecuencia de los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional. No distingue la Ley entre los contratos aprobados por el Congreso y los que no requieran tal aprobación. Y es que en realidad todos los contratos de interés nacional son siempre celebrados por el Ejecutivo Nacional. Pueden o no requerir la posterior aprobación del Congreso; pero en todo caso, la atribución de contratar ha sido conferida en forma explícita al Presidente de la República, quien la ejerce por órgano del Ministro del ramo.

La Municipalidad del Distrito Federal ha ejercido con relación al contrato expresado celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco de Venezuela, el recurso objetivo por inconstitucionalidad cuya tramitación consiste, con notificación del Procurador General de la República, en un procedimiento sumario y no contencioso; no así las acciones relativas a la nulidad de contratos, que han de ser ejercidas mediante demanda, y ventilarse en procedimiento contencioso.

4º La circunstancia de que un contrato celebrado por el Ejecutivo Nacional ofrezca las características de contrato de derecho público no determina la competencia de la Corte plena para conocer del recurso objetivo de inconstitucionalidad contra las cláusulas del mismo. Nadie sería capaz de sostener, en efecto, que el expresado recurso puede ser ejercido contra los contratos relativos a la ejecución de obras públicas, celebrados por el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministro del ramo, a pesar de que esos contratos entran en la categoría de los contratos administrativos o de derecho público.

5º La Corte Plena tiene competencia, como lo afirma la mayoría sentenciadora, para declarar, no sólo la nulidad total o parcial de las leyes nacionales violatorias de la Constitución, sino también, la nulidad de los demás actos de los cuerpos legislativos que se hallen en colisión con la Carta Fundamental. Son, pues, impugnables por tales motivos, los actos de cada una de las Cámaras, y los dictados por ambas en sesión conjunta, y las decisiones de la Comisión Delegada. Pero entre los actos de los cuerpos legislativos a que alude el ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución no pueden considerarse incluidos los contratos de interés nacional, aunque ha-

yan obtenido aprobación legislativa, porque no son actos emanados del Congreso. Aún después de impartida la aprobación de las Cámaras, los convenios celebrados por el Ejecutivo conservan su naturaleza contractual, por lo que en propiedad de lenguaje no debe afirmarse que se transforman en actos legislativos. Esta denominación no corresponde en ningún momento a las estipulaciones de las partes, sino a la decisión aprobatoria proveniente del Congreso.

6º Las razones en que fundamos nuestra salvedad guardan estrecha conformidad con una respetable y extensa jurisprudencia de la extinguida Corte Federal y de Casación sobre la improcedencia del recurso objetivo de inconstitucionalidad contra los contratos celebrados por el Poder Ejecutivo de la Nación y aprobados posteriormente por el Congreso Nacional. La jurisprudencia de aquella Corte sobre la materia expresada no ofrece dudas ni vacilaciones. Las decisiones citadas en el precedente fallo, anulatorias de actos legislativos, dictadas por la expresada Corte el 16 y 26 de noviembre de 1937 y el 22 de diciembre del mismo año, se refieren todas a puros actos del Congreso, y no a contratos de interés nacional celebrados por el Ejecutivo y sometidos a aprobación de aquél.

Véanse Nos. 1, 3, 27, 90, 99, 137, 157.

B. *Las leyes sancionadas no promulgadas*

776. CFC - SPA 16-11-37
M. 1938, pp. 340-341

La Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de las acciones que se intenten contra los actos legislativos.

No es óbice al conocimiento por esta Corte de la solicitud de nulidad de un acto del Congreso Nacional que carece del "Ejecútese" del ciudadano Presidente de la República, porque este acto *legislativo*, como tal, emana del Poder Público y, por consiguiente, si es violatorio de la Constitución Nacional, debe ser ventilada su nulidad en la jurisdicción federal, en conformidad con el ordinal 11 del artículo 123 de dicha Constitución. —Por otra parte, sería chocante y antijurídico el ordenar su ejecución, promulgación y publicación, es decir, elevarlo a la categoría de "Ley vigente", para luego instar su nulidad por razón de su inconstitucionalidad, aparte de que semejante conducta, meramente formularia, del ciudadano Presidente, frente a un acto del Poder Público que es manifiestamente de su exclusiva competencia, constituiría, en cierto modo, un allanamiento a la usurpación cometida contra su propia autoridad. El hecho pues, de abstenerse el Presidente de poner el "Ejecútese" a dicho acto legislativo no significa ninguna infracción del artículo 68 *ejusdem*,

precisamente por ser el acto usurpador de la autoridad del Poder Ejecutivo, porque en buena lógica jurídica, tal abstención constituiría, sin duda, una medida que tiende a precaver la existencia de un acto que nace a la vida jurídica viciado de nulidad radical. Además, llevando el caso a Gabinete, ostenta el ciudadano Presidente esmerado acato al principio de la delimitación de atribuciones de los Poderes Públicos, salvando al propio tiempo su responsabilidad solidaria con los Ministros del Despacho, porque o procede darle las correspondientes instrucciones al Representante legal de la Nación para que éste se sirva accionar la nulidad, según lo determine el Gabinete, o en caso contrario, ha de allanarse el Presidente a estampar el "Ejecútese" a un acto nulo constitucionalmente, sobre la sola responsabilidad de los ciudadanos Ministros.

Ahora, en cuanto al fondo de la solicitud en referencia, es manifiesta la usurpación de atribuciones por las Cámaras Legislativas, bien que éstas fueron guiadas por un propósito de bienestar y progreso para el país, significado en la obra, de interés nacional, del Ferrocarril de Los Llanos, a que se refiere el mentado acto del Congreso. Son pertinentes y precisas, en el caso, las disposiciones constitucionales en las cuales apoya su solicitud el ciudadano Procurador General de la Nación. Por donde es forzoso deducir que el acto atacado de nulidad por ser de usurpación, es violatorio de la Constitución Nacional.

Y como quiera que por el artículo 76, ordinal 4º, es atribución del Congreso "examinar y aprobar o improbar las Memorias y Cuentas que deben presentar los Ministros del Despacho, de conformidad con el artículo 109 de esta Constitución", y aquéllas han de referirse necesariamente a todos los actos administrativos realizados en el año de la Cuenta, es claro que el Congreso no puede asumir la ordenación de ninguno de ellos, pues al corresponderle solamente el examen y aprobación o improbación de dichos actos, cometería con semejante asunción, la violación del deber constitucional a que se alude.

777. CFC - SPA
M. 1938, pp. 382-384

22-12-37

Las leyes pueden ser impugnadas aun cuando el Ejecutivo no les haya puesto el ejecútese.

Ya esta Corte tiene resuelto que no es óbice a su conocimiento de nulidad de un acto del Congreso Nacional al cual no ha puesto el "EJECUTESE" el ciudadano Presidente de la República, porque el acto legislativo como tal, emana del Poder Público, y por consiguiente, si es violatorio de la Constitución Nacional, puede solicitarse su nulidad ante esta Corte, de conformidad con el ordinal 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional. Además, resultaría

por lo menos irregular de parte del Ejecutivo, el ordenar su ejecución, promulgación y publicación, o sea elevarlo a la categoría de Ley vigente, para luego instar su nulidad por razón de su inconstitucionalidad, aparte de que semejante proceder del ciudadano Presidente, frente a un acto del Poder Público, que conceptúa de su exclusiva competencia, podría interpretarse como un asentimiento a la usurpación cometida contra su propia autoridad.

Por lo que hace al fondo de la solicitud, es manifiesta la usurpación de atribuciones de las Cámaras Legislativas, no obstante reconocer esta Corte, que ellas fueron inspiradas en la necesidad de dotar a importantes poblaciones de la República, de una extensión de terrenos necesaria para su ensanche y prosperidad, pues las donaciones decretadas aparte de que adolecen de vicios de forma, son funciones que están atribuidas especialmente al Ejecutivo Federal conforme a mandato expreso de la Constitución Nacional. (Atribuciones 21 y 23 del Artículo 100 de la Constitución Nacional).

Aun en la hipótesis inaceptable, por inconstitucional, de que las Cámaras Legislativas tuvieran la facultad de conceder terrenos ejidos a los Municipios que carecen de ellos, indicando para tal fin tierras de propiedad pública, y que tal atribución pudiera delegarla en el Ejecutivo Federal, aun en ese caso, no habría podido éste, como lo ordenan los actos legislativos cuya nulidad ha pedido el ciudadano Procurador General de la Nación y que se han enumerado anteriormente, otorgar simples donaciones, sin tramitación previa, pues para tales concesiones, se hace necesario que las respectivas Municipalidades conforme a lo ordenado en el Art. 101 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos vigente, inicien el procedimiento para obtenerlos, con la tramitación establecida en el Capítulo VI de la citada Ley, que se contrae a la *Concesión y Ampliación de Ejidos*. Es después de cumplidas esas formalidades, y no con el solo otorgamiento de un mero documento de donación, cuando el Ejecutivo Federal, por propia autoridad, y por conducto del Ministerio de Agricultura y Cría, podría otorgar la concesión o ampliación de Ejidos que hubieren solicitado las Municipalidades.

Resultan pues aplicables al caso las disposiciones constitucionales en que fundamentó su solicitud el ciudadano Procurador General de la Nación ya que la facultad de las Cámaras Legislativas, como lo tiene decidido esta Corte, está limitada, a probar o negar, los contratos o convenciones que celebre el Ejecutivo Federal.

Por los fundamentos expuestos, esta Corte, administrando justicia, por autoridad de la Ley, declara la nulidad de los actos legislativos que autorizan al Ejecutivo Federal para donar sendos lotes de terreno a las Municipalidades de los Distritos Carlos Arvelo y Puerto Cabello del Estado Carabobo; Distrito Roscio del Estado Guárico; Distrito Páez del Estado Miranda, y Distrito Junín del Estado Táchira, sancionados por el Congreso Nacional en sus sesiones de este año, y que fueron pasadas al Presidente de la República a los fines del "EJECUTESE", declaratoria que se hace de

conformidad con la atribución 11 del Artº 123 de la Constitución Nacional.

778. CFC - SPA 6-6-40
M. 1941, pp. 167-168

Las leyes pueden ser impugnadas aun cuando no se hayan promulgado.

Primera. Un proyecto de ley votado por la Asamblea Legislativa, es ya una Ley en potencia, si bien inejecutable todavía, por faltarle la sanción presidencial. Cuando esto se efectúa, es ya una ley ejecutable, pero que, sin embargo, carece aún de la cualidad de ser obligatoria *erga omnes*, por no haberse hecho su publicación en el órgano oficial. Mas, como en cualquiera de esos tres estados o períodos es una Ley, contra ella puede ya actuarse en nulidad por vía judicial: "las leyes son *perfectas* como obra legislativa, por el voto de las Cámaras; *ejecutorias*, por la promulgación y *obligatorias*, por la publicación". El interés jurídico de la acción en nulidad estribará, pues, en que si la Ley está en su primer estado, no se la promulgue; si ha sido promulgada, no se la publique, y si ya ha sido publicada, no sea obligatoria;

779. CSJ - SPA 12-5-65
G.F. Nº 48, 1965, pp. 116-117

El ente administrativo a quien compete la promulgación de la Ley puede objetarla si considera que es inconstitucional, y este pronunciamiento sobre dicha Ley tiene carácter previo a la promulgación.

Es norma general de la legislación venezolana que los actos legislativos nacionales, estatales y municipales deben ser promulgados por la respectiva autoridad administrativa dentro del plazo legal pautado por la Ley. Sin embargo, tanto la Constitución de la República como diversas Constituciones de los Estados, consagran, en favor de la autoridad administrativa a quien compete la promulgación, la facultad de objetar la ley cuando en su concepto colida con una disposición constitucional. Así se establece concretamente en el artículo 173 de la Constitución de la República y en el artículo 52 de la Constitución del Estado Táchira.

Como puede observarse, se trata de una disposición de carácter excepcional que tiende a evitar, a solicitud del órgano encargado de promulgarla, que se ponga en vigencia un estatuto legal que puede estar viciado de inconstitucionalidad.

781. CFC - CP 21-3-49
G.F. N° 1, 1949, pp. 11-15

El Recurso de inconstitucionalidad solo puede intentarse respecto a las leyes vigentes.

La Contraloría General de la Nación, con el carácter de organismo administrativo autónomo encargado de la fiscalización suprema de todos los ingresos y egresos del Tesoro Nacional y de la centralización, examen y control de todas las cuentas y operaciones fiscales y de bienes nacionales, inclusive materiales y efectos adquiridos y administrados por las Oficinas Nacionales, fue instituida en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional promulgada el 15 de julio de 1938, pues en la legislación fiscal precedente sólo se contemplaba la institución de la Contaduría General de Hacienda, bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda, y cuyo objeto era únicamente la centralización y examen de las cuentas de ingresos y egresos de las Oficinas que manejaban ramos de la Hacienda Nacional.

Con ese carácter de organismo autónomo, subsistió en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional reformada parcialmente por Leyes de 11 de julio de 1941 y 27 de julio de 1942, Leyes cuyo Título VI determinaba la forma de constitución de dicho organismo y las atribuciones de que estaba investido, a la vez que dejaba claramente establecidas las excepciones o restricciones a la facultad de control de los actos y erogaciones que estimó convenientes el legislador, principalmente por razones de seguridad nacional. La Ley últimamente citada fue mantenida en vigor, salvo en su artículo 173 por Decreto N° 121, fechado el 7 de enero de 1946, emanado de la Junta Revolucionaria de Gobierno, y en consecuencia regía para la fecha en que el postulante Pimentel Parilli solicitó la declaratoria de nulidad a que la presente decisión se contrae. Entre las restricciones que ella contenía a la facultad de control atribuida a la Contraloría General de la Nación, figuraba lo dispuesto en su artículo 163, cuyo texto es el siguiente: "Respecto a las inversiones y erogaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores por cuenta de gastos extraordinarios del servicio público y para gastos y comisiones del Servicio Nacional de Seguridad, así como respecto de las del Ministerio de Guerra y Marina relativas al material de guerra, inclusive el material naval y aeronáutico, así como la movilización y transporte de tropas y al Servicio de Informaciones, las funciones de la Contraloría se limitarán a verificar si las órdenes de pago son conformes a las apropiaciones del Presupuesto y si las erogaciones se hallan de acuerdo con los comprobantes respectivos, de conformidad con la atribución 1ª letra a) de la Sala de Control.

Ahora bien, la Constitución Nacional promulgada el 5 de julio de 1947, elevó a la categoría de institución nacional de orden constitucional el hasta entonces organismo meramente legal denomi-

nado Contraloría General de la Nación, ampliando su radio de acción, desde luego que le atribuyó *“la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Tesoro Nacional y la centralización, examen y control de todas las cuentas y operaciones fiscales de Bienes Nacionales, inclusive de dinero, valores, materiales y efectos adquiridos o administrados por Oficinas Nacionales, o por Institutos autónomos...”* (Art. 241).

La simple comparación de ambos textos, el constitucional y el legal, evidencia la colisión que ha sido denunciada, pues la claridad y amplitud con que ha sido concebido el precepto constitucional excluye toda interpretación. Desde que ha sido incluido en la Constitución un principio en la forma general y absoluta en que lo fue la disposición que se analiza, quedan sin efecto todas las excepciones o restricciones a ese principio contenidas en la ley, posibles hasta ese momento, ya que tanto la institución de la Contraloría, como su funcionamiento y atribuciones se hallaban en el mismo plano jurídico, esto es, correspondían a la facultad legislativa ordinaria; pero tales restricciones sólo tendrían cabida en el propio texto constitucional desde el momento en que el constituyente elevó dicha institución a la categoría de ordenamiento de la Constitución.

La materia reviste una trascendencia tal, que el legislador, percatado de ello, sustituyó la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, colidente, por la que actualmente rige, promulgada el 30 de setiembre de 1948, suprimiendo en ésta las excepciones y restricciones que arriba se analizan y ajustando sus disposiciones al texto constitucional entonces en vigor, o sea la Constitución Nacional de 5 de julio de 1947, y ésta a su vez, quedó también derogada por el Acta Constitutiva de la Junta Militar de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela, restableciendo la vigencia de la Constitución Nacional de 1936, con las reformas de la de 1945.

Por lo expuesto, procedería la declaratoria de nulidad de la disposición de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional a que alude el postulante Enrique Pimentel Parilli, y no cabe duda de que esa solicitud hubiera prosperado de haberse dictado oportunamente la correspondiente decisión por la Corte Suprema de Justicia; desde luego que ninguna disposición legal puede prevalecer sobre un precepto constitucional ya que la Constitución es la base fundamental del orden jurídico de la Nación, pero teniendo en cuenta que las facultades constitucionales de control de la Constitución de este Alto Tribunal sólo se refieren a las leyes vigentes en el presente caso la Corte carece de materia sobre qué decidir. Así se declara, administrando justicia, por autoridad de la Ley.

782. CSJ - SPA 6-12-73
G.O. N° 1649 Extr., 29-4-74, p. 3.

El recurso de inconstitucionalidad contra una Ordenanza derogada, carece de objeto, cuando la nueva ordenanza remedia los vicios que pudiera haber padecido la anterior.

Aparece de autos que en la Gaceta Municipal del Distrito Federal de fecha 5 de octubre de 1970, N° 13.237, fue publicada la Ordenanza sobre la "Fundación Caracas", sancionada por el Concejo Municipal del Distrito Federal el 17 de septiembre de 1970, a la cual le puso el Cúmplase, el Gobernador del Distrito Federal el día 22 de los mismos mes y año. Por medio de dicha Ordenanza se reforma y sustituye el régimen jurídico que hasta esa fecha había venido rigiendo la actividad y las funciones de dicha fundación. Se trata en el caso de una ordenanza que emana del órgano competente para conformarla y darle vigencia, debidamente sancionada y promulgada y en plena vigencia, por no haber sido cuestionada su aplicación. Conforme al artículo 26 de dicho estatuto, "El Acuerdo dictado por el Concejo Municipal del Distrito Federal con fecha 22 de septiembre de 1967, por el cual se ordenó crear la Fundación Caracas, queda reformado en los términos de la presente Ordenanza". Y en su artículo 27 se expresa: "Refórmese el Acta Constitutiva de la Fundación Caracas, en los términos de la presente Ordenanza".

Ahora bien, por efecto de la promulgación de la citada Ordenanza, el recurso interpuesto en este procedimiento carece, para el momento de toda finalidad y objeto, en virtud de que el Acuerdo impugnado de nulidad fue derogado y sustituido por la Ordenanza en vigor. En este mismo orden de razones, cualquier vicio o defecto que pudiera haber padecido el mencionado Acuerdo, habría quedado remediado por el nuevo estatuto, sancionado y promulgado conforme a la ley y el cual vendría a ser el instrumento cuestionable, si se objetara nuevamente la personalidad jurídica de la "Fundación Caracas". En consecuencia, el presente recurso de nulidad carece de objeto, y por tal motivo, resulta inútil la decisión que se pronuncie sobre sus planteamientos.

Véase N° 786

D. Las Leyes aprobatorias de contratos de interés nacional

Véase Nos. 774, 775

E. *Los actos nacionales excluidos del control de la constitucionalidad*

a. *Las exclusiones jurisprudenciales*

783. CSJ - CP 29-4-65
Edic. Imprenta Nacional 1965, pp. 11 y sigts.

El control de la constitucionalidad de los actos de los órganos del Poder Público, no ha sido establecido en forma absoluta, al estar sustraídos a su dominio ciertos actos, tanto de orden legislativo, ejecutivo o judicial.

En tal virtud pasa seguidamente la Corte a resolver esta cuestión previa, y al efecto considera:

Es evidente que nuestra Carta Magna ha acogido el principio de que los actos del Poder Público deben estar sometidos jurisdiccionalmente a control constitucional como lo estatuyen los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Constitución Nacional, en que se atribuye a esta Corte Suprema de Justicia la facultad para declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos, de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios; de los Reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional; cuando alguno de ellos entrañe colisión con la Constitución Nacional o violación de la misma.

Pero es de observar que 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.

En lo tocante al Poder Legislativo Nacional existen varios casos en que sus actos están excluidos del control jurisdiccional de su constitucionalidad intrínseca, como expresamente lo estatuye el artículo 159 de la Constitución Nacional. De modo que los cuerpos legislativos, al ejercer sus atribuciones privativas, salvo lo que la misma Constitución establece sobre extralimitación de atribuciones, no están sujetos a ninguna clase de control, incluso el jurisdiccional, y por tanto ningún otro poder puede cuestionar en su aspecto privativo la validez de los actos realizados.

Por lo que respecta particularmente a la Cámara del Senado, goza ésta además de ciertas atribuciones de naturaleza política o de naturaleza discrecional que, en atención a su índole, tampoco están sometidas en su ejercicio al control constitucional, tales como:

a) Autorización a funcionarios o empleados públicos para aceptar

cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros; b) Autorización para emplear misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del Ejecutivo Nacional; c) Autorización al Presidente de la República para salir del territorio nacional.

En lo que atañe particularmente a la Cámara de Diputados, también goza ésta del ejercicio de un derecho político no sometido en cuanto al fondo al control objetivo de constitucionalidad, como es el de "dar voto de censura a los Ministros" en forma simple o con la consiguiente remoción del Ministro si así lo acuerdan las dos terceras partes de los Diputados presentes (artículo 153 de la Constitución Nacional).

En lo que respecta a las Cámaras en sesión conjunta también existen actos que por su naturaleza discrecional están excluidos del control constitucional; entre ellos pueden citarse: 1) Recibir y examinar el mensaje anual del Presidente de la República; 2) Examinar y aprobar o improbar las Memorias y Cuentas del Despacho Ejecutivo Nacional y de cualquier otro organismo o funcionario que esté obligado a ello.

En lo que respecta al Poder Judicial, ha sido predominante la jurisprudencia de este Alto Tribunal en el sentido de que los actos del Poder Judicial no pueden ser impugnados con el recurso directo y objetivo de inconstitucionalidad. La extinguida Corte Federal y de Casación ha negado la procedencia de dicho recurso contra sentencias y otras decisiones judiciales en fallos de 8 de mayo de 1894, Memoria 1895; 11 de marzo de 1913, Memoria 1914; 12 de julio de 1914, Memoria 1915; 28 de noviembre de 1951, Gaceta Forense N° 11; 31 de julio de 1953, Gaceta Forense N° 1, 2ª Etapa.

El rechazo lo ha fundamentado la Corte en razones jurídicas de incuestionable validez como son la existencia legal de una normativa procesal que otorga recursos especiales a los litigantes para impenetrar la corrección del agravio; y fundamentalmente, la intangibilidad de la cosa juzgada, principio esencial y necesario en la administración de justicia para mantener la certeza y seguridad de las relaciones de derecho, y por ende, la tranquilidad social.

Así, en la citada sentencia de 11 de mayo de 1913, la Corte reitera la doctrina de que contra los actos procesales sólo son procedentes los recursos judiciales, pues en tal oportunidad observó que: "Contra los fallos judiciales la ley da claramente recursos reglamentarios, como son el de apelación y el de casación y que los juicios de nulidad de esos mismos fallos tienen su procedimiento especial pautado en el Código de Procedimiento Civil".

Y en sentencia de 28 de noviembre de 1951, la Corte afirma la inmutabilidad de la cosa juzgada en estos términos: "Las decisiones contenidas en una sentencia firme han de tenerse como la exacta expresión de la verdad, vale decir, de una verdad acerca de la cual no cabe suscitar dudas de ninguna clase. Eso por una parte, pues por la otra, el sosiego colectivo, la paz social están íntimamente vinculados a la necesidad de la intangibilidad de la cosa juzgada,

porque de otra manera los litigios serían interminables, con grave daño para la tranquilidad pública y los ciudadanos nunca estarían seguros de haber alcanzado la estabilidad de sus derechos”.

La jurisprudencia citada fue acogida en el texto del artículo 211 de la Constitución Nacional vigente y en el del artículo 2º de la vigente Ley Orgánica de la Corte de Casación, aplicable por mandato de la Décimaquinta Disposición Transitoria de la citada Constitución de 1961, pues dichos artículos expresan que contra las decisiones de esta Corte no es admisible ni se oirá recurso alguno.

En lo relativo a los actos que el Presidente de la República está facultado para realizar en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, un atento examen de las mismas conduce a la conclusión de que determinadas actuaciones presidenciales, en cualquiera de los dos caracteres de Jefe del Ejecutivo Nacional o Jefe del Estado Venezolano asignados a aquél por el artículo 181 de la Constitución, están excluidos del control jurisdiccional de constitucionalidad en atención a que por su propia esencia son actos de índole eminentemente política o actos de gobierno o de índole discrecional; situaciones en que no cabe aplicar a los motivos determinantes de la actuación el expresado control constitucional.

Entre tales actos encuéntrase según el artículo 190 de la Constitución Nacional los siguientes: Fijar el contingente de las Fuerzas Armadas Nacionales; convocar el Congreso a sesiones extraordinarias y reunir en Convención a algunos o a todos los Gobernadores de las entidades federales.

Con base en las excepciones que se han indicado en lo relativo al control jurisdiccional sobre la constitucionalidad intrínseca de los actos del Poder Público, puede sentarse la conclusión de que este control no ha sido establecido en forma rígida o absoluta, pues están sustraídas a su dominio diversas situaciones tanto en el orden legislativo, como en el judicial y en el ejecutivo.

784. CSJ - CP 12-6-68
Edic. Senado de la República 1968, p. 195

Los Cuerpos Legislativos, al ejercer sus atribuciones privativas, salvo lo establecido en la Constitución sobre extralimitación de atribuciones, no están sujetos a control alguno por parte de ningún otro Poder del Estado.

Como se ha expresado anteriormente: la atribución que corresponde ejercer a esta Corte en Pleno conforme a la Disposición Transitoria Decimaquinta de la Constitución, es “declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que *colidan con la Constitución*. En ninguno de dichos casos se denuncian colisiones con dicha Constitución, sino con el

Reglamento Interior y de Debates del Senado, las cuales escapan al examen y control de esta Corte, conforme a lo establecido por el artículo 159 de la citada Constitución y de acuerdo con la doctrina establecida por este Tribunal en Pleno, en sentencia dictada el 29 de abril de 1965; que dice así:

“Pero es de observar que 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”.

“En lo tocante al Poder Legislativo Nacional existen varios casos en que sus actos están excluidos del control jurisdiccional de su constitucionalidad intrínseca, como expresamente lo estatuye el artículo 159 de la Constitución Nacional. De modo que los cuerpos legislativos, al ejercer sus atribuciones privativas, salvo lo que la misma Constitución establece sobre extralimitación de atribuciones, no están sujetos a ninguna clase de control, incluso el jurisdiccional, y por tanto, ningún otro poder puede cuestionar en su aspecto privativo la validez de los actos realizados”.

La irregularidad duodécima denunciada por los demandantes sí está en la esfera de la competencia de esta Corte. Esta denuncia se refiere a un hecho con apariencia de acto legislativo. Se dice que un grupo de Senadores usurpó la autoridad que corresponde a la mayoría, se constituyó en Cámara del Senado, eligió Directiva de la misma y como consecuencia de su instalación, tuvo lugar la de la Cámara de Diputados. Se aduce: que por no estar presentes 26 Senadores, que constituyen la mayoría absoluta de la totalidad de los integrantes de la Cámara del Senado, ésta no pudo constituirse conforme a la exigencia del aparte del artículo 156 de la Constitución Nacional, que dice: “*El quórum* no podrá ser en ningún caso inferior a la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara”.

b. *Las Leyes aprobatorias de tratados*

785.

CSJ - CP

29-4-65

Edic. Imp. Nacional 1965, pp. 12-18

Las leyes aprobatorias de tratados internacionales, por su naturaleza sui generis, quedan excluidas del control de la constitucionalidad ejercido por vía de acción.

Pasa la Corte ahora a establecer, concretamente, si ella tiene competencia para conocer de la presente demanda, y, a ese efecto,

deberá analizarse si la Ley aprobatoria de un tratado internacional celebrado por Venezuela con otro Estado, y soberanamente concluido y perfeccionado mediante las actuaciones aceptadas unánimemente en Derecho Internacional, es susceptible de ser declarada parcial o totalmente nula por sentencia de esta Suprema Corte dictada como resultado del ejercicio del recurso objetivo y directo de inconstitucionalidad. O si, por el contrario, está excepcionalmente sustraída al control jurisdiccional de la constitucionalidad.

Entre las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, se encuentra, conforme al ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución de la República, la de declarar “la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con esta Constitución”.

Si interpretamos aisladamente este solo precepto y hacemos abstracción tanto del resto de normas constitucionales referentes a los tratados internacionales, cuanto de la naturaleza especial de éstos y de los deberes ineludibles que generan a cargo de las partes contratantes, es indudable que no podría llegarse a otra conclusión que no sea la de sostener la competencia de esta Corte para conocer de la impugnación de los tratados internacionales por vía de demanda de su nulidad absoluta cuando estén en conflicto con textos de nuestra Carta Fundamental. Pero es de observar que la exégesis fundada aisladamente en una sola norma de derecho, cuando la institución jurídica requiere una interpretación de conjunto por estar sistematizada en esa y otras normas, no llena las exigencias de la hermenéutica jurídica; y que, por otra parte, conforme a nuestra Carta Fundamental, requerimientos peculiares del derecho internacional se han integrado en nuestra normativa constitucional y han dado lugar a un acto jurídico entre Estados soberanos sustraído al control jurisdiccional del Estado venezolano: el tratado internacional.

Esta excepción tiene su fundamento necesario en la existencia de la comunidad jurídica internacional, en la fuerza obligatoria de los tratados, a la que el derecho internacional asigna extrema importancia pues la ha erigido en uno de sus postulados fundamentales de universal aceptación concretado en la máxima *pacta sunt servanda*; y en la circunstancia de que el ordenamiento jurídico venezolano no permite la anulación, por voluntad unilateral, de una norma del orden jurídico internacional contraria a la Constitución Nacional.

En efecto, Venezuela, en su condición de Estado soberano organizado sobre un régimen de derecho, forma parte de la comunidad jurídica internacional, y como tal encuéntrase sometida a los principios y normas que presiden la vida de inter-relación entre los diversos Estados, como expresamente lo reconoce el preámbulo de la vigente Constitución al indicar entre los altos propósitos del Estado Venezolano el de “cooperar con las demás naciones y de modo especial, con las Repúblicas hermanas del Continente, en los fines de la comunidad internacional, sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la autodeterminación de los pueblos, la

garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el repudio de la guerra, de la conquista y del predominio económico como instrumentos de política internacional". También en la "Carta de la Organización de los Estados Americanos", suscrita y ratificada por Venezuela, se expresa en su artículo 5 que los Estados Americanos reafirman, entre otros, el principio de que "el derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas", y el principio de que "el orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional". Entre esas relaciones inter-estatales ocupan lugar eminente los tratados internacionales o pactos bilaterales o multilaterales que los Estados celebran en ejercicio de su soberanía para regular materias de índole diversa. En el cumplimiento de los tratados están comprometidos la buena fe, la responsabilidad y el honor de las altas partes contratantes, y por tanto, los Estados que los han celebrado, deben acatarlos para ser fieles a los compromisos contraídos, salvo que sean atentatorios contra derechos esenciales del Estado como el derecho a su existencia o el derecho a desarrollarse dentro del orden establecido en la comunidad de naciones, pues nadie está obligado a su propia destrucción. Parece innecesario insistir en la vigencia del principio *pacta sunt servanda* que algunos tratadistas indican no sólo como fundamento del derecho internacional escrito sino como del derecho internacional, en general, para pasar al examen de la tesis esbozada en este fallo sobre la falta de jurisdicción del Estado venezolano para declarar por órgano de su Poder Judicial la nulidad absoluta *erga omnes* del Tratado de Extradicción suscrito entre aquél y los Estados Unidos de América.

En efecto, corrobora esta tesis el contenido del artículo 129 de la vigente Constitución Nacional, que dice:

"En los tratados, convenios y acuerdos internacionales que la República celebre, se insertará una cláusula por la cual las partes se obliguen a decidir por las vías pacíficas reconocidas en el derecho internacional, o previamente convenidas por ellas, si tal fuere el caso, las controversias que pudieren suscitarse entre las mismas con motivo de su interpretación o ejecución si no fuere improcedente y así lo permita el procedimiento que deba seguirse para su celebración".

El análisis de esta disposición constitucional, de carácter especial y excepcional con respecto a la norma general estatuida en el mencionado ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución Nacional, pone de manifiesto que la intención del Poder Constituyente fue evidentemente sustraer los tratados internacionales, una vez celebrados y perfeccionados, al control jurisdiccional de constitucionalidad, aunque dejando abierta la posibilidad de resolver el conflicto entre la Constitución y el Tratado por las vías aceptadas en Derecho Internacio-

nal o por las previamente convenidas por los Estados contratantes, pues ordena que las controversias suscitadas en la interpretación o ejecución de los Tratados se resuelvan por vías que escapan a la sola jurisdicción nacional.

La Constitución de 1914, en vigor para la fecha en que se celebró el Tratado de Extradición impugnado de nulidad mediante la presente demanda, contuvo un precepto esencialmente semejante a la vigente, pues su artículo 120 establecía: "En los tratados internacionales se pondrá la cláusula de que: Todas las diferencias entre las partes contratantes, relativas a la interpretación o ejecución de este tratado, se decidirán por arbitramento".

Las diferencias derivadas de la interpretación o ejecución de un tratado internacional, se refieren exclusivamente a las partes contratantes, a los Estados signatarios del acuerdo, pero en modo alguno a los ciudadanos o súbditos de los Estados intervinientes, pues si bien el tratado internacional puede adoptar en el derecho interno la forma de una ley conforme a la definición que acoja cada técnica constitucional, sigue, no obstante, conservando en la esfera internacional la naturaleza intrínseca de una convención, de un acuerdo de voluntades entre Estados, y como tal sólo extinguido por las vías aceptadas en el derecho de gentes o por los medios previstos por el consentimiento de los contratantes. Ello explica que la fuerza vinculante del tratado como nexo sinalagmático entre los Estados no radique en la aprobación parlamentaria exigida por el Derecho Político de algunas naciones sino en el acto de ratificación que, como veremos, es, según la práctica internacional, el elemento determinante de la obligatoriedad de los tratados. De modo que un tratado internacional en que sea parte Venezuela, no la obliga y se hace ejecutorio en el ámbito inter-estatal porque el tratado haya sido aprobado por el Congreso sino por la ratificación y consiguiente canje de ratificaciones que de ese tratado haya hecho el Jefe de Estado.

Distinta es la situación en cuanto respecta a los contratos de interés público, pues la Constitución Nacional, en su artículo 127 dispone que en los expresados contratos debe considerarse implícita una cláusula según la cual "las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre dichos contratos y que no llegaren a ser resueltas amigablemente por las partes contratantes serán decididas por los Tribunales competentes de la República, en conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras".

Es evidente pues la diferencia, en lo que a competencia de esta Corte se refiere, entre los tratados internacionales y los contratos de interés público. En éstos, como expresión de soberanía y por mandato constitucional, las partes, aunque no lo hayan previsto documentalmente, deben someterse a la competencia de los tribunales venezolanos para zanjar las diferencias en la interpretación o ejecución del convenio; en los tratados inter-estatales, la propia Constitución,

reconociendo la igualdad de las partes, los excluye del control jurisdiccional de constitucionalidad y ordena que en relación con dichos tratados las divergencias sean resueltas por las vías reconocidas en el derecho internacional o por las previamente convenidas por las partes contratantes.

Tanto la República de Venezuela como los Estados Unidos de América tienen establecidos, en ejercicio de su soberanía, sus respectivos ordenamientos jurídicos con vigencia, en términos generales, sobre su exclusivo ámbito territorial. Ningún Estado ostenta poder jurídico para hacer prevalecer el imperio de sus propias leyes sobre las de otro, y como quiera que no existe un tercer poder o norma supra-estatal con autoridad incontestable sobre los miembros de la comunidad internacional, es preciso concluir que los órganos jurisdiccionales de los Estados vinculados por un tratado internacional no pueden anularlo total o parcialmente por sí y ante sí, unilateralmente aduciendo razones de orden jurídico interno. El mencionado Tratado de Extradición celebrado entre Venezuela y los Estados Unidos de América excluye la idea de abolición o derogación unilateral por los órganos judiciales de algunos de los estados contratantes, puesto que en el propio Tratado existe un artículo adicional que expresa: "*Artículo Adicional.* Se establece que todas las diferencias entre las partes contratantes, relativas a la interpretación o ejecución de este Tratado, se decidirán por arbitramento".

Sentado lo dicho cabría preguntarse: ¿Debe entonces Venezuela aceptar o soportar pasivamente la vigencia de un tratado internacional que vulnere principios de su Constitución? Indudablemente no.

En primer lugar porque la Constitución no pierde su vigor por razón de un tratado que pueda contradecir sus normas, desde luego que en la hipótesis de una situación antinómica entre ambos el conflicto debe ser resuelto en favor de nuestros preceptos constitucionales, pero no por la vía jurisdiccional de anulación unilateral, sino por las vías reconocidas en el derecho internacional, una de las cuales, en el caso concreto del citado Tratado de Extradición, fue expresa y previamente prevista por las partes contratantes cuando en su artículo XV establecieron: "Este convenio entrará en vigor el día de las ratificaciones; pero cualquiera de las partes contratantes puede en cualquier tiempo darlo por terminado, avisando a la otra con seis meses de anticipación de hacerlo así". De modo que sólo mediante la correspondiente denuncia podría perder vigencia el Tratado en referencia, y corresponderá hacerla al Presidente de la República en su condición de Jefe del Estado Venezolano y como tal su representante legítimo en la esfera internacional por mandato de los artículos 136 y 190 de la Constitución Nacional. Ante la imposibilidad jurídica del máximo organismo jurisdiccional para declarar e imponer la nulidad del expresado Tratado, entraría a funcionar entonces la cooperación prevista en el artículo 118 de la misma Constitución en cuanto al deber impuesto a las diversas ramas del Poder Público de colaborar entre sí en la realización de los

fines del Estado, pues correspondería al Jefe del mismo, como antes se expuso, hacer cesar los efectos un pacto internacional si, como supremo ductor de las relaciones con las demás naciones, llega a formarse la convicción de que es violatorio de normas acogidas en la Carta Fundamental.

En segundo término, aunque el Estado Venezolano carece de poder jurídico para anular jurisdiccionalmente por sí y ante sí con efectos *erga omnes* el mencionado Tratado de Extradición es indudable que en cada caso concreto de colisión sometido a su decisión, los tribunales venezolanos deben aplicar por mandato legal la norma constitucional con preferencia a cualquier otro texto de ley, incluso los tratados internacionales por revestir ellos en el ordenamiento interno la modalidad de leyes conforme a nuestra técnica constitucional.

Y en último lugar, porque durante el proceso de formalización de un tratado internacional, los ciudadanos pueden impugnar jurisdiccionalmente la inconstitucionalidad de la Ley promulgada para la aprobación de los mismos, siempre que ejerzan la acción antes del acto de ratificación por parte de los respectivos Gobiernos, pues ese acto es, según el derecho de gentes, el que perfecciona el tratado en la esfera internacional y consolida con fuerza obligatoria el acuerdo de voluntades; el canje de ratificaciones no viene a constituir sino una garantía de la ejecución recíproca del tratado. Después de ratificarlo, el tratado adquiere rango de acto jurídico internacional creado por la voluntad de los Estados contratantes, cuyas jurisdicciones judiciales no son idóneas para declarar la nulidad de aquéllos en su totalidad o en parte conforme a las consideraciones antes expuestas.

Como observación final en torno al punto en examen, conviene indicar, como corroboración de la doctrina mantenida en este fallo, que la naturaleza *sui generis* del contenido de la Ley aprobatoria de un tratado internacional, ha originado la necesidad de mecanismos constitucionales especiales para la producción, promulgación y derogación de dicha ley que difieren ostensiblemente de los previstos para las leyes ordinarias destinadas a regir relaciones jurídicas internas. En efecto: a) Con respecto a las leyes ordinarias, el Poder Legislativo tiene amplias facultades para modificar el Proyecto que le envíe el Ejecutivo, rechazando parte del mismo o introduciendo un nuevo articulado, mientras que con respecto a la Ley aprobatoria de un tratado, el Poder Legislativo tiene que limitarse a aprobar o negar la celebración del convenio sin poderlo alterar en ninguna de sus cláusulas; ello debido a que la modificación del tratado por los legisladores podría significar la destrucción del mismo en su contenido fundamental, pues en la cláusula rechazada o modificada podía estar radicado el interés o contraprestación que determinó la voluntad del otro Estado contratante, quien ante tal situación se negaría con todo derecho a ratificar el acuerdo internacional. De allí que en rigor pudiera decidirse que en esos casos el Congreso no legisla sino que en ejercicio de función política aprueba o im-

prueba actos del Jefe del Estado; b) Las leyes ordinarias pueden ser reformadas total o parcialmente por otras leyes, en tanto que los tratados, después de ser aprobados por el Congreso, no pueden ser reformados por éste; c) Las Leyes ordinarias deben ser promulgadas por el Presidente de la República dentro de un plazo determinado, pasado el cual la Ley deberá ser promulgada por el Presidente y el Vicepresidente del Congreso, salvo el derecho del Presidente de la República de solicitar reconsideración ante el Congreso o solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad ante esta Suprema Corte, conforme a los artículos 173 y 175 de la Constitución Nacional vigente; mientras que conforme al artículo 176 *ejusdem*, "La oportunidad en que deba ser promulgada la ley aprobatoria de un tratado, de un acuerdo o de un convenio internacional, queda a la discreción del Ejecutivo, en conformidad con los usos internacionales y la conveniencia de la República". (Esta norma constitucional evidencia una vez más la existencia de actos estatales discrecionales excluidos del control jurisdiccional, como antes se expuso); c) las leyes ordinarias son obligatorias desde su promulgación, o excepcionalmente desde la fecha que su propio texto indique, mientras que la promulgación de la Ley aprobatoria de un Tratado, no le imparte fuerza vinculante en la esfera internacional, pues es la ratificación el acto idóneo que le atribuye carácter definitivo y obligatorio entre los Estados contratantes, y bien podría ocurrir que aunque el Tratado haya sido legislativamente aprobado no llegue a tener vigencia en el ámbito internacional a causa de que el Jefe del Estado, en ejercicio de atribuciones constitucionales de índole política, se niegue a ratificarlo en atención a la suprema conveniencia de la Nación; d) en la promulgación de las leyes ordinarias el Presidente de la República actúa como Jefe del Poder Ejecutivo, mientras que en la celebración y ratificación del Tratado actúa como Jefe del Estado; e) las leyes ordinarias se derogan por otras leyes; en cambio los Tratados cesan de regir después de cumplida la obligación estipulada, de transcurrido el plazo fijado para su vigencia, de cumplida la condición resolutoria, por el acuerdo de las partes, por la renuncia de la parte a la cual el pacto aprovecha en forma exclusiva, por la denuncia total o parcial si ello se ha estipulado o fuere procedente o cuando se torna inejecutable.

De modo que en el absurdo supuesto de que el Congreso derogara por otra Ley especial la aprobatoria de un Tratado Internacional, tal acto sería jurídicamente irrelevante en la esfera internacional, pues no obstante tal derogatoria el tratado seguiría conservando su fuerza vinculante entre los Estados signatarios, a menos que el Jefe del Estado Venezolano, por su propia y libre decisión, proceda a denunciar el Tratado si considera tal medida necesaria a la preservación de los altos intereses de la República; similar situación crearía la declaratoria jurisdiccional de nulidad absoluta del Tratado, dado que el fallo que en tal hipótesis llegare a dictarse no afectaría en nada la vigencia del tratado en el ámbito inter-estatal

por carecer de fuerza ejecutoria susceptible de ser impuesta a la otra parte contratante.

Por las razones expuestas, considera esta Corte que carece de competencia para conocer y declarar la nulidad absoluta parcial o total de la Ley aprobatoria del mencionado Tratado de Extradición que la República de Venezuela tiene celebrado con los Estados Unidos de América; y así se declara.

c. *Los actos privativos de las Cámaras Legislativas*

786. CSJ - SPA 20-1-66
G.F. N° 51, 1966, pp. 12-14

Es improcedente impugnar por inconstitucional, un acto que ya se extinguió y que no tiene ningún valor por haberse cumplido su período constitucional.

El presente recurso de nulidad tiene por objeto impugnar la validez del acto del Congreso Nacional, de fecha 12 de diciembre de 1961, por el cual dicho Cuerpo eligió Suplentes del entonces Fiscal General de la República, doctor Pablo Ruggieri Parra, a los doctores Rafael Moreno, Rolando Salcedo De Lima, Gonzalo Pérez Luciani, Enrique Padilla Ron y Aristides Rangel Romberg. En efecto, expresa el libelo que dicha designación se hizo con violación de los artículos 117, 135 y 219 de la Constitución.

Ahora bien, el recurso de nulidad por inconstitucionalidad, cuyo conocimiento y decisión corresponde a la Corte en Pleno, de conformidad con los artículos 215, ordinal 3, y 216 de la Constitución, es una consecuencia del principio que otorga al Poder Judicial un control sobre los actos del Poder Público que resulten contrarios a la Constitución. Su aplicación lógica permite que dichos actos se formen y expresen con sometimiento y sujeción a los preceptos constitucionales. De otro modo, los actos del Poder Público contrarios a la Constitución o que de alguna manera violen sus normas, carecen de validez, siendo, por consecuencia, obligación del Poder Judicial, impedir la aplicación de la ley o del acto inconstitucional. En esta forma se traduce el principio de la supremacía de la Constitución fundado en las mejores experiencias jurídicas.

Sin embargo, si existen razones que deben ser acatadas para poder adecuar la obra legislativa al orden constitucional, al empleo de las acciones y recursos que la Ley otorga para la defensa de las instituciones que este último protege, está igualmente sujeto al cumplimiento de las reglas que deben ser observadas como circunstancias determinantes de la relación procesal. Entre dichas reglas tiene especial relieve la existencia misma del acto impugnado por inconstitucional, cuya validez o nulidad viene a constituirse, precisamente,

en la materia u objeto del proceso. En efecto, el único y exclusivo fin del presente recurso de nulidad es obtener de la Corte una declaración en el sentido de que el acto del Congreso Nacional mediante el cual eligió dicho Cuerpo los Suplentes del entonces Fiscal General de la República, doctor Pablo Ruggieri Parra, es inconstitucional, y, que por consiguiente, dicho acto debe quedar sin vigor por haberse producido con violación de las normas fundamentales contenidas en los artículos 117, 135 y 219 de la Constitución de la República.

Corresponde a la Corte, en ejercicio de su poder de control de la constitucionalidad de los actos de los cuerpos legislativos, declarar la nulidad del acto impugnado si en alguna forma colidiere con los preceptos de la Constitución y como consecuencia de tal declaratoria, proclamar la extinción jurídica del mismo o, en cambio, mantenerlo en toda su plenitud en defecto de los supuestos expresados.

A este respecto se advierte que, de acuerdo con los términos de la demanda, los Suplentes elegidos por las Cámaras reunidas en sesión conjunta el 12 de diciembre de 1961, lo fueron "para completar la lista respectiva que había quedado incompleta" y en la cual figuraban los nombres de las personas que habían de llenar las faltas accidentales o temporales del para entonces Fiscal General de la República. Dicha designación se hizo por el resto del período constitucional que expiraba en el mes de marzo de 1964, atendiendo el sentido del propio texto de la Carta Fundamental, según el cual, dicho funcionario debe ser elegido por las Cámaras en sesión conjunta dentro de los primeros treinta días de cada período constitucional. En tal forma, los funcionarios suplentes cuya designación se impugna, sólo gozaron de su investidura hasta la terminación del ciclo normal comprendido dentro de ese período, con cuyo vencimiento se produjo la extinción jurídica de aquélla y del acto cuestionado que le dio nacimiento, por haber transcurrido el término constitucional durante el cual, normalmente, debieron producirse sus efectos.

Según lo expuesto, el dictarse una decisión favorable a las pretensiones del demandante no podría en forma alguna producirse con ella el efecto solicitado en la demanda, o sea, el de anular la elección de unos funcionarios designados para el período constitucional que terminó el 2 de marzo de 1964 y proceder, mediante nuevas designaciones, al restablecimiento de una situación que ha dejado de existir, desde el punto de vista jurídico.

En consecuencia, habiéndose demandado ante la Corte la nulidad, por inconstitucionalidad de un acto del Poder Legislativo Nacional, que aparece extinguido por el vencimiento del período constitucional dentro del cual mantuvo su vigencia, el presente recurso de nulidad carece de objeto, y por tal motivo resultaría inútil la decisión que acogiera los planteamientos del mismo.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República y por

autoridad de la Ley, declara sin lugar, la demanda de nulidad de la elección de los Suplentes del Fiscal General de la República, realizada por el Congreso Nacional en su sesión del día 12 de diciembre de 1961.

787 . CSJ - CP 12-6-68
Edic. Senado de la República, 1968, pp. 192-195

La Corte Suprema de Justicia no tiene competencia para conocer de infracciones o violaciones del Reglamento Interior y de Debates de la Cámara del Senado. Solamente tiene competencia en los casos en que los Cuerpos Legislativos, incurran en extralimitación de atribuciones.

Los Presidentes de las Cámaras del Senado y Diputados han alegado que las irregularidades a las cuales se refieren los demandantes, por ser materia de infracciones o violaciones del Reglamento Interior y de Debates de la Cámara del Senado, no son de la competencia de esta Corte. Aducen que se han planteado problemas relativos a la calificación de miembros de la Cámara del Senado e infracciones del Reglamento Interior y de Debates de la misma Cámara y que ésta es el único Juez de su propio Reglamento Interior. Que la Constitución sólo da competencia a esta Corte, en Sala Plena, para conocer de los actos legislativos que colidan con dicha Carta Fundamental, pero no para conocer de los actos que colidan con su Reglamento Interno.

Respecto al fondo del asunto planteado, expresan que se denuncian ciertos actos o hechos materiales —calificados de irregularidades— y que contra esos actos o hechos materiales no hay recurso de inconstitucionalidad, por lo cual la acción ejercida debe ser declarada, como punto previo, contraria a derecho.

Seguidamente hacen un análisis de los hechos a los cuales se contrae la demanda y alegan que ocurrieron en forma diferente a la expuesta por los demandantes. Hacen el estudio de los planteamientos de éstos y sostienen que los actos realizados no constituyen contravención al Ordenamiento Reglamentario de la Cámara del Senado.

Finalmente aducen que el Acta de la Sesión de Instalación del Senado, inserta en el Libro respectivo y publicada en el Diario de Debates del Senado, tiene toda la eficacia jurídica probatoria de un instrumento público.

Esta Corte, para decidir, observa:

Que el ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución Nacional le atribuye la facultad de declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y de los demás actos de los cuerpos legislativos

que colidan con la mencionada Constitución. Esta limita esa atribución con las excepciones que ella misma establece, entre las cuales se encuentra la prevista en el artículo 159 de la misma, la cual establece:

“Los actos de los cuerpos legislativos en ejercicio de sus atribuciones privativas no estarán sometidos al veto, examen o control de los otros poderes, salvo lo que esta Constitución establece sobre extralimitación de atribuciones”.

El artículo 158 de la Constitución dispone:

“Son atribuciones privativas de cada uno de los cuerpos legislativos:

1º Dictar su Reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan para quienes lo infrinjan. La separación temporal de un Senador o Diputado sólo podrá acordarse por el voto de las dos terceras partes de los presentes;

2º Calificar a sus miembros y conocer de sus renunciaciones;

3º Organizar su servicio de policía;

4º Remover los obstáculos que se opongan al ejercicio de sus funciones;

5º Acordar y ejecutar su presupuesto de gastos con base a la partida anual que se fije en la ley respectiva;

6º Ejecutar y mandar ejecutar las resoluciones concernientes a su funcionamiento y a las atribuciones privativas anteriormente anunciadas”.

El artículo 156 de la misma Constitución establece:

“Los requisitos y procedimientos para la instalación y demás sesiones de las Cámaras, y para el funcionamiento de sus Comisiones, serán determinados por el Reglamento. El *quórum* no podrá ser en ningún caso inferior a la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara”.

De los textos constitucionales antes copiados se desprende claramente que los actos de los cuerpos legislativos en ejercicio de sus atribuciones privativas, no están sometidos al veto del Presidente de la República, que es quien constitucionalmente puede ejercerlo, ni al examen y control de la Corte Suprema de Justicia, salvo cuando el cuerpo legislativo incurriere en extralimitación de atribuciones.

Es entendido, por lo tanto, que solamente cuando los cuerpos legislativos, en ejercicio de sus atribuciones privativas, se extralimiten contrariando lo que sobre la materia establece la misma Constitución, podrá esta Corte declarar la nulidad de tales actos.

Cabe preguntar, ¿cuáles son las limitaciones establecidas por la Constitución respecto al ejercicio por las Cámaras de sus atribuciones privativas? Para responder hay que analizar el contenido de éstas y las limitaciones constitucionales respecto a ellas.

Entre las atribuciones privativas se encuentran las de dictar sus reglamentos; de calificar a sus miembros y conocer de sus renunciaciones; de remover los obstáculos que se opongan al ejercicio de sus fun-

ciones y la de ejecutar y mandar ejecutar las resoluciones concernientes a su funcionamiento y a dichas atribuciones privativas.

Si bien es privativo de cada Cámara dictar su Reglamento Interior y de Debates, la Constitución establece las siguientes limitaciones a esta facultad:

a) Las sesiones ordinarias de las Cámaras comenzarán sin necesidad de previa convocatoria. (Art. 154);

b) Las sesiones se iniciarán el día 2 de marzo de cada año o el día posterior más inmediato posible y durarán hasta el 6 de julio siguiente, excepto el último período constitucional que durarán hasta el 15 de agosto. (Art. 154);

c) Las sesiones ordinarias se reanudarán cada año desde el día 1º de octubre o el día posterior más inmediato posible hasta el 30 de noviembre, ambos inclusive. (Art. 154);

d) Las Cámaras en sesión conjunta, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, podrán prorrogar los términos antes señalados, cuando ello fuere necesario, para el despacho de las materias pendientes. (Art. 154);

e) El *quórum* no podrá ser en ningún caso inferior a la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. (Art. 156);

f) Las Cámaras se instalarán y clausurarán simultáneamente y deberán funcionar en una misma población. (Art. 157);

g) Toda divergencia que ocurra entre las Cámaras será resuelta en sesión conjunta por el voto de la mayoría absoluta de los presentes. (Art. 157);

h) Las personas citadas por los cuerpos legislativos o sus Comisiones, deberán ser notificadas con cuarenta y ocho horas de anticipación, cuando menos. (Art. 160);

i) Todo proyecto de ley recibirá en cada Cámara, no menos de dos discusiones, en días diferentes y en Cámara Plena, a menos que, aprobado por una de las Cámaras, sea declarado de urgencia por las dos terceras partes de los miembros de la otra Cámara, en cuyo caso podrá ser aprobado en una sola discusión. (Art. 166); y

j) Las normas sobre formación de las leyes contenidas en los artículos 167, 169, 171, 172, 173, 174, 175, y 177 de la Constitución.

Nuestra Carta Fundamental, al disponer en el artículo 156 que los requisitos y procedimientos para la instalación y demás sesiones de las Cámaras y para el funcionamiento de sus Comisiones serían determinados por el Reglamento, así como cuando le atribuyó la facultad de dictar éste a cada Cámara, estableció como limitaciones a esa facultad las materias sobre instalación y funcionamiento que son objeto de regulación constitucional y a las cuales se ha hecho referencia.

El artículo 117 de la Constitución vigente dice que la Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio. Todo cuanto se relacione con el funcionamiento de las Cámaras está sujeto a las disposiciones de la Constitución Nacional en primer término y a las del Reglamento espec-

tivo en segundo término. Es entendido, de acuerdo con el artículo 159 de la Carta Fundamental, que los Cuerpos Legislativos incurren en extralimitación de atribuciones cuando contravienen lo previsto en la Constitución, al hacer uso de sus atribuciones privativas. Por lo tanto, debe esta Corte analizar si todos o algunos de los puntos contenidos en la demanda propuesta se refieren a infracciones de normas constitucionales, y si, en caso afirmativo, tiene competencia, de conformidad con lo dispuesto por el ordinal 3º del artículo 215, en relación con los artículos 159 y 117, todos de la Constitución Nacional.

Las irregularidades primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décima y undécima, anunciadas en el escrito que contiene la demanda, se refieren a *actos preparatorios*, que no producen efectos definitivos y no encuadran por lo tanto en el concepto que contiene la constitución, de actos legislativos.

d. *Los actos judiciales*

788. CFC - CP 13-3-51
G.F. N° 7, 1951, p. 8

La Corte Plena de la Corte Federal y de Casación es incompetente para conocer la invalidez de las sentencias de la Sala de Casación.

Para decidir la Corte observa:

Que en el caso de autos se ha solicitado de esta Corte Plena declarar la "invalidez" de una sentencia de la Sala de Casación por no aparecer suscrita, según lo afirma el peticionario, por todos los jueces que integraban dicha Sala, y hallarse, en consecuencia, en el caso previsto en el aparte único del art. 168 del C. de P. C., cuya aplicación se pide;

Que conforme a lo dispuesto en el art. 42 de la Constitución Nacional, "la definición de atribuciones y facultades señala los límites de los Poderes Públicos";

Que conforme el art. 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación, en concordancia con el ord. 11 del art. 128 de la Constitución Nacional, la Corte Plena de la Corte Federal y de Casación sólo está facultada para declarar nulidades de actos del Poder Público cuando sean violatorios de la Constitución Nacional y no de infracciones del C. de P. C. como lo solicita y carece, en consecuencia, de potestad legal para decidir acerca de la invalidez pedida.

789.

CFC - CP
G.F. N° 9, 1951, pp. 66-73

28-11-51

No es procedente el Recurso de Inconstitucionalidad para impugnar actos del Poder Judicial, de lo contrario, el principio de la cosa juzgada caería por su base.

Se basa el postulante en el numeral 11 del artículo 128 de la Constitución Nacional y expresa que en ese fallo se le impuso la pena de "internamiento por el tiempo de doce años en el establecimiento correccional destinado a mayores de edad que creyeren más conveniente las autoridades; que se basa para hacer su solicitud en el hecho de que ese fallo viola preceptos y garantías consagradas en la Constitución Nacional".

Agrega el solicitante que contra ese fallo conforme al nuevo "Estatuto de Menores", no es procedente el recurso de casación ni tampoco el de nulidad a que se refiere el artículo 354 del Código de Enjuiciamiento Criminal; que en cambio procede la declaratoria de nulidad por la Corte Federal y de Casación en Sala Plena, por tratarse de un acto del poder público comprendido dentro de las previsiones del artículo 32, numeral 11 de la Constitución Nacional; que la circunstancia de tratarse de una sentencia no es obstáculo para la procedencia de la nulidad solicitada ya que la mencionada disposición constitucional no hace distinciones de ningún género sino que, por el contrario, se refiere a actos del poder público y no únicamente ejecutivos, y que sobre el particular existe abundante jurisprudencia sentada por este Alto Tribunal.

Sostiene el postulante que la sentencia de la Corte Juvenil de Apelaciones del Estado Mérida respecto de la cual solicita la nulidad, violó la letra b) numeral 17 del artículo 32 de la Constitución Nacional en la cual se garantiza que nadie puede ser juzgado por Tribunales o Comisiones especialmente creados, sino por sus jueces naturales y en virtud de ley preexistente; que contra el principio *nullum crimen, nulla poena sine lege* le fue impuesta la pena de 12 años de internamiento en un instituto, sin que tal pena estuviera prevista en ninguna disposición legal; que si bien los Tribunales de Menores pueden acordar las medidas de libertad vigilada, internamiento en un instituto reeducativo o curativo, pero ninguna disposición legal fija el término de duración de esas medidas y mal podría fijarse, puesto que la indeterminación constituye uno de los elementos diferenciales más marcados entre las penas propiamente dichas y las medidas de seguridad; que en la sentencia impugnada se le dio carácter represivo al internamiento que se le impuso, desfigurando así la naturaleza meramente reeducativa peculiar del internamiento previsto en el Estatuto de Menores; que la reeducación no puede tener señalado término fijo como no lo establece el Estatuto de Menores, porque él no consagra sino normas y principios acerca de los menores abandonados.

Agrega igualmente el postulante que la sentencia impugnada violó también el artículo 42 de la Constitución Nacional al incurrir en usurpación de atribuciones, porque el artículo 147 de dicho Estatuto de Menores establece que “el Juez dictará su decisión, dejará la medida que crea oportuno imponer al menor entre las enumeradas en el artículo 113...”; que, en tal virtud los Tribunales de Menores sólo tienen facultad para indicar cual es la pena entre las señaladas en el dicho artículo 113; que todo lo relativo a la aplicación de la medida corresponde al Consejo Venezolano del Niño y que basado en lo expuesto pide la nulidad del aludido fallo.

A la mencionada solicitud acompañó el postulante sendas copias de su partida de nacimiento, de la sentencia impugnada, del fallo dictado por la Corte Federal y de Casación con fecha 18 de abril de 1950 y de los informes presentados por su apoderado ante la Corte Superior arriba mencionada.

Recibidas las presentes actuaciones, se ordenó pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación a los efectos de la notificación del ciudadano Procurador General de la Nación y cumplida esa formalidad volvió el expediente a esta Corte Plena y se dio comienzo a la relación de la causa.

El Fiscal General ante esta Corte, comisionado especialmente por el ciudadano Procurador General de la Nación para intervenir en el presente procedimiento como representante del Ministerio Público y en defensa de la recta observancia de la Ley, presentó un escrito constante de dos folios, en el cual sostiene la validez de la sentencia impugnada por no haberse en ella violado la Constitución ni texto legal alguno y pide, en consecuencia, se declare sin lugar la referida solicitud de nulidad. Dicho escrito fue agregado a los autos.

Concluida la relación de este asunto y cumplidos los demás trámites procesales, ha llegado la oportunidad para decidir y, al efecto, se observa:

Se ha pedido ante esta Corte la nulidad de la sentencia dictada el 14 de diciembre de 1950 por la Corte Superior del Estado Mérida actuando como Corte Juvenil de Apelaciones para lo cual dicha Corte se ciñó al artículo 126 del Estatuto de Menores.

Se ha basado el postulante para pedir la declaratoria de nulidad de la aludida sentencia en el numeral 11 del artículo 128 de la Constitución Nacional, según el cual corresponde a esta Corte declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público violatorios de dicha Constitución; y sostiene que al dictarse dicha sentencia se violó la letra b) numeral 17 del artículo 32 de la Constitución que garantiza a todos los ciudadanos el no ser juzgados por Tribunales o Comisiones especialmente creados, sino por sus jueces naturales y en virtud de ley preexistente; y también el artículo 42 de la misma Constitución por haber incurrido en usurpación de atribuciones la dicha Corte Superior al dictar la sentencia impugnada.

Al pedir, pues, la declaratoria de tal nulidad, el solicitante ha ocurrido a la Corte por medio de la acción de inconstitucionalidad cuyo conocimiento corresponde a esta Corte Plena, según el artículo 7 de la Ley Orgánica de este Alto Tribunal y conforme al procedimiento pautado en los artículos 45 y siguientes de la misma Ley.

Respecto de dicha acción no existe término alguno de caducidad y, en consecuencia, la decisión que respecto de ella recaiga tiene efectos *erga omnes*, y ella sólo puede ejercerse cuando se trata de actos violatorios de la Constitución Nacional y su conocimiento según se dijo, corresponde, en Corte Plena, a esta Corte Federal y de Casación en su carácter de intérprete de la Carta Magna y de celosa defensora de las garantías y derechos individuales, consideraran necesario e indispensable los sentenciadores, como punto previo, resolver acerca de la debatida cuestión de si pueden las sentencias dictadas por los Tribunales de Justicia ser atacadas mediante el ejercicio de la aludida acción.

Principio fundamental de derecho es el de que lo decidido por una sentencia firme pasa a la categoría de cosa juzgada, o sea, que el asunto así resuelto no puede ser objeto de un nuevo proceso.

La intangibilidad de la cosa juzgada se justifica plenamente por diversos motivos.

Las decisiones contenidas en una sentencia firme han de tenerse como la exacta expresión de la verdad, vale decir, de una verdad acerca de la cual no cabe suscitar dudas de ninguna clase.

Eso por una parte, pues por la otra, el sosiego colectivo, la paz social están íntimamente vinculados a la necesidad de la intangibilidad de la cosa juzgada, porque de otra manera, los litigios serían interminables con grave daño para la tranquilidad pública y los ciudadanos nunca estarían seguros de haber alcanzado la estabilidad de sus derechos.

Y la necesidad apuntada es mucho mayor cuando se trata de la esfera de acción del derecho penal, porque en ello va envuelto el principio de la libertad, y, por lo tanto, el de la seguridad individual, acerca de los cuales bastante se esmera la Constitución Nacional en garantizarlos plenamente.

Serían ilusorios y vanos los enunciados principios y se iría de frente contra el primordial objetivo perseguido por la Constitución y las leyes de asegurar el orden y el concierto social, si no se admitiera un respeto absoluto para los fallos firmes en materia penal, sea que ellos declaren responsabilidad en cuando a alguna o algunas personas e impongan la pena legal, o que sean de carácter absoluto por haberse comprobado la inocencia.

Mas, puede suceder que después de firme una sentencia, se encuentre que el Juez sufrió un error de hecho tan manifiesto que el fallo resulte contrario a la verdad real por no haberse tomado en consideración elementos ignorados para la época en que fue dictado.

En ese caso el legislador ha pensado que mantener la decisión sería la consagración de una gran iniquidad y ha permitido una excepción al principio de la *res judicata pro veritate habet* mediante el recurso extraordinario llamado de invalidación de los juicios en materia civil, y *Recurso de Revisión* en la criminal. Pero para la admisión de ese recurso extraordinario nuestro legislador ha sido eminentemente prudente. Así refiriéndonos a la material penal, vemos cómo el recurso de revisión sólo lo concede en las tres hipótesis previstas por el artículo 56 del Código de Enjuiciamiento Criminal. Fuera de esos casos no es permitida la revisión.

Ahora bien, ¿podrían los fallos ser atacados de nulidad mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad ya mencionada?

Si se hace una revisión a las Constituciones anteriores a 1936 se encontrará que el control constitucional de la Corte estaba limitado a las actuaciones de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Municipal, sin que en forma alguna se refiriera al Poder Judicial.

Del hecho de que, a partir de la Constitución de 1936, el legislador patrio, al determinar las facultades de esta Corte en cuanto al control constitucional, incluyera la frase: "...y en general de todos los actos del Poder Público violatorios de esta Constitución" (Art. 128, numeral 11), no es posible sacar la conclusión de que quiso incluir los actos del Poder Judicial, porque si tal hubieran sido, habría mencionado expresamente dicho Poder como menciona en efecto a los Poderes Legislativos y Ejecutivo y los actos de los Concejos Municipales. Por consiguiente la frase: "y en general, de todos los actos del Poder Público etc", no puede interpretarse sino como referente a esos Poderes con exclusión del Judicial.

Es cierto, como lo expresa el postulante Juan de Jesús Navas, que esta Corte en algunos fallos de años anteriores anuló varias sentencias atacadas mediante la acción constitucional en referencia.

Mas, aparte de que tal jurisprudencia no tiene ni ha tenido nunca el carácter de obligatoria, los sentenciadores, en el presente caso, después de un minucioso y detenido estudio de tan grave problema, han llegado a la conclusión de que las sentencias no pueden corregirse sino por los medios legales del procedimiento ordinario; de que los abusos, excesos, usurpaciones y, las violaciones de la Constitución que ellas puedan contener, se subsanan mediante los recursos que determinan las leyes en la marcha regular de los procesos desde sus comienzos hasta que ellos llegan a Casación cuando procede este recurso. Tal es, por otra parte, la sana doctrina sostenida por esta Corte con anterioridad a los fallos aludidos en que se anularon varias sentencias atacadas de nulidad por la acción de inconstitucionalidad.

Admitir la procedencia de esta acción 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. Como la dicha acción no tiene término alguno de prescripción, nunca podrían considerarse estables las situaciones jurídicas creadas por una sentencia y éstas no llegarían jamás a ser firmes. Quien, como consecuencia de un proceso penal, resultase absuelto por haber probado su inocencia, lejos de estar seguro de esa situación jurídica, quedaría por el contrario, expuesto a que en cualquier tiempo se le atacase mediante la acción de inconstitucionalidad. En una palabra, el principio de la cosa juzgada caería por su base. Y todas estas consideraciones las tuvo, sin duda, en cuenta el legislador para no incluir las sentencias dictadas por los Tribunales de Justicia entre las previsiones del numeral 11 del artículo 128 de la Constitución Nacional.

Por todas las razones expuestas, esta Corte Federal y de Casación administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que ella carece de potestad para conocer de la solicitud de nulidad de la sentencia dictada por la Corte Superior del Estado Mérida con fecha 14 de diciembre de 1950, introducida por el ciudadano Juan de Jesús Navas y que, en consecuencia, no tiene materia sobre qué decidir.

Voto salvado de Antonio Luongo Cabello

Antonio Luongo Cabello salva su voto en la forma siguiente:

El axioma de la cosa juzgada no puede enfrentarse a la Constitución y al contrario la Constitución lo prohija y lo crea. Decir que la acción de inconstitucionalidad es popular y al mismo tiempo expresar que no es posible “admitir la acción para atacar de nulidad las sentencias”, por cualquier persona, “así no tenga el más remoto interés en el asunto”, resulta evidentemente contradictorio, pues cualquier persona tiene interés en que la Constitución se cumpla. La acción popular puede ejercerse, según el ordinal 11 del artículo 128 de la Constitución Nacional, para pedir la nulidad de todos los actos del Poder Público, incluyendo las sentencias, más aún las sentencias de carácter penal en las cuales está en juego la libertad. En uso de esta potestad el tribunal supremo investiga si se han cumplido los requisitos intrínsecos y extrínsecos que dan validez al acto judicial; la investidura y competencia de los jueces, el exceso o abuso de poder, la validez del nombramiento, la observancia de los principios de la publicidad y de la igualdad, la deliberación y firma del fallo y otras cuestiones igualmente intangibles. El ordinal 11 del artículo 128 de la Constitución atribuye a la Corte Federal y de Casación la potestad de anular todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución. La expresión “todos los actos” incluye las sentencias. La Constitución no se contradice; nada en ella es inconstitucional. La Constitución no se interpreta comparándola con la ley, sino teniendo a la mano y a la vista la Constitución misma. Basta lo dicho para concluir que sí hay materia sobre qué decidir.

790. CFC - CP
G.F. N° 11, 1952, pp. 9-12

26-5-52

Las decisiones judiciales no pueden ser enmendadas o corregidas sino haciéndose uso de los medios legales consagrados en el procedimiento ordinario, aunque dichas decisiones contengan violaciones de la Constitución.

Sobre el punto de si las decisiones de los tribunales de justicia pueden ser atacadas de nulidad mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, esta Corte en sentencia de 28 de noviembre del próximo pasado año, dejó asentado lo siguiente: "Si se hace una revisión de las Constituciones anteriores a 1936 se encontrará que el control constitucional de la Corte estaba limitado a las actuaciones de los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Municipal, sin que en forma alguna se refiriera al Poder Judicial. Del hecho de que, a partir de la Constitución de 1936, el legislador patrio, al determinar las facultades de esta Corte en cuanto al control constitucional, incluyera la frase: "...y en general de todos los actos del poder Público violatorio de esta Constitución" (Artículo 128, numeral 11), no es posible sacar la conclusión de que quiso incluir los actos del Poder Judicial, porque si tal hubiera sido, habría mencionado expresamente dicho Poder como menciona en efecto a los Poderes Legislativos y Ejecutivos y los Actos de los Concejos Municipales. Por consiguiente la frase: "Y en general, de todos los actos del Poder Público, etc..." no puede interpretarse sino como referente a esos Poderes con exclusión del Judicial".

Por manera pues, como una consecuencia de lo precedentemente expuesto, las decisiones judiciales no pueden ser enmendadas o corregidas sino haciéndose uso de los medios legales consagrados en el procedimiento ordinario; y que, aunque dichas decisiones contengan violaciones de la Constitución, el remedio para subsanarlas lo determinan las leyes, consistente en los recursos de casación, si tal fuere el caso.

Para finalizar es conveniente traer a colación algunos párrafos de la sentencia de esta Corte que anteriormente se ha citado, al resolverse sobre la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad para accionar la nulidad de decisiones firmes pronunciadas por los tribunales de justicia. La parte de la sentencia que se transcribe está concebida así; "Admitir la procedencia de esta acción 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. Como la dicha acción no tiene término

alguno de prescripción, nunca podrían considerarse estables las situaciones jurídicas creadas por una sentencia y éstas no llegarían jamás a ser firmes. Quien, como consecuencia de un proceso penal, resultase absuelto por haber probado su inocencia, lejos de estar seguro de esa situación jurídica, quedaría por el contrario, expuesto a que en cualquier tiempo se le atacase mediante la acción de inconstitucionalidad. En una palabra, el principio de la cosa juzgada caería por su base. Y todas estas consideraciones las tuvo, sin duda, en cuenta el legislador al no incluir las sentencias dictadas por los Tribunales de Justicia entre las previsiones del numeral 11 del art. 128 de la Constitución Nacional”.

Por otra parte se complicarían las secuelas de los juicios, se entorpecerían las normas procesales dando origen a verdadera confusión en el Poder Judicial pues resultaría posible que respecto a una misma decisión se gestionaran recursos diferentes por ante Autoridades distintas, con efectos también distintos y hasta posiblemente contradictorios.

En efecto, si en los juicios civiles o penales se admitiera la acción de nulidad por inconstitucionalidad ante esta Sala Plena, tal recurso supremo en defensa de la intangibilidad de la Constitución, procedería en cualquier tiempo y contra cualesquiera decisiones, definitivas o interlocutorias; no habría razón, en tal hipótesis, pues ninguna ley lo dispone, para que un recurso de tanta trascendencia popular, se pudiera ejercer respecto de algunas decisiones inconstitucionales y no respecto a otras, que en ocasiones hubiera necesidad de esperar fallos de alzada en tanto que otras veces el recurso procede *ipso facto*.

De consiguiente en el supuesto contemplado, desde que se dicta decisión violatoria de la Constitución, nacería el recurso de amparo ante esta Sala conforme a la Ley Orgánica de este Tribunal, y al mismo tiempo el de apelación ante el Superior según el respectivo ordenamiento procesal; dos Tribunales estarían conociendo sobre la validez de una misma decisión y nada de difícil tendría que cuando uno lo revocase o anulara, el otro la declarase válida y viceversa.

En caso de que un ciudadano se haya arrogado el carácter del Juez valiéndose de ser homónimo del verdadero funcionario, o de otro pretexto, la sentencia que dictase podría ser anulada ante esta Sala por usurpación de funciones públicas; pero si la respectiva acción de invalidación se propone después del fallo dictado por un Tribunal Superior, dicha acción no prosperaría conforme a lo previsto en el Procedimiento Civil.

791. CFC - CP
G.F. N^o 11, 1952, pp. 53-54

18-7-52

Las decisiones judiciales no pueden ser enmendadas o corregidas sino haciéndose uso de los medios legales consagrados en el procedimiento ordinario, aunque dichas decisiones contengan violaciones de la Constitución.

El principio de la cosa juzgada, o sea, aquel en virtud del cual lo decidido por una sentencia firme no puede ser debatido en un nuevo juicio está expresamente consagrado en nuestro ordenamiento jurídico. Sin duda que la intangibilidad de la cosa juzgada se justifica de la manera más amplia; así lo requiere la paz social, la tranquilidad de la familia y la garantía de los derechos individuales.

En la marcha regular de los procesos, desde su iniciación hasta que ellos llegan a la Casación, cuando tal recurso procede, la Ley en el procedimiento ordinario señala medios legales para corregir los abusos, los excesos, usurpaciones y las violaciones de la Constitución que los fallos puedan contener.

En el caso de autos el postulante ha ocurrido a esta Corte para solicitar la declaración de nulidad de dos sentencias por medio de la acción de inconstitucionalidad.

Sobre el particular la Corte ha asentado en recientes fallos:

“Si se hace una revisión a las Constituciones anteriores a 1936, se encontrará que el control constitucional de la Corte estaba limitado a las actuaciones de los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Municipal, sin que en forma alguna se refiriera al Poder Judicial.

“Del hecho de que, a partir de la Constitución de 1936, el legislador patrio, al determinar las facultades de esta Corte en cuanto al control constitucional, incluyera la frase: “...y en general de todos los actos del Poder Público violatorios de esta Constitución” (Art. 128, numeral 11), no es posible sacar la conclusión de que quiso incluir los actos del Poder Judicial, porque si tal hubiera sido, habría mencionado expresamente dicho Poder como menciona en efecto a los Poderes Legislativos y Ejecutivo y los actos de los Concejos Municipales. Por consiguiente la frase: “y en general, todos los actos del Poder Público, etc.”, no puede interpretarse sino como referente a esos poderes con exclusión del Judicial.

“Admitir la procedencia de esta acción para atacar de nulidad de 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. Como la dicha acción no tiene término alguno de prescripción nunca podrían considerarse estables las actuaciones jurídicas crea-

das por una sentencia y éstas no llegarían jamás a ser firmes. Quien, como consecuencia de un proceso penal, resultare absuelto por haber probado su inocencia, lejos de estar seguro de esa situación jurídica, quedaría por el contrario, expuesto a que en cualquier tiempo se le atacase mediante la acción de inconstitucionalidad. En una palabra, el principio de la cosa juzgada caería por su base. Y todas estas consideraciones las tuvo, sin duda, en cuenta el legislador para no incluir las sentencias dictadas por los Tribunales de Justicia entre las previsiones del numeral 11 del art. 128 de la Constitución Nacional”.

792.

CF

31-7-53

G.F. N° 1, 1953, pp. 169-171

No es procedente el Recurso de Inconstitucionalidad para impugnar actos del Poder Judicial, de lo contrario, el principio de la cosa juzgada caería por su base.

La V.A.R.C. ha solicitado de esta Corte que declare la nulidad de una sentencia dictada por el Tribunal Superior Primero del Trabajo del Distrito Federal por considerarla violatoria de normas constitucionales que al efecto señala y basada, según expresa, en disposiciones de la propia Carta Fundamental; y por su parte, el Procurador de la Nación ha pedido que se resuelva por previo pronunciamiento acerca de la intangibilidad de la cosa juzgada y, por consecuencia, la improcedencia de recursos ordinarios y extraordinarios contra las sentencias definitivamente firmes dictadas por los tribunales de justicia. Fundamentalmente, pues, se ha planteado ante esta Corte, el que se resuelva, antes de toda otra cuestión, al problema de si procede o no contra una sentencia definitivamente firme dictada por cualquiera de los tribunales de la República, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, cuyas características especiales son las de no tener plazo alguno de caducidad y la de que la decisión que respecto a ella recaiga tiene efectos *erga omnes*.

No podría negarse, ni es preciso ahondar mucho para demostrarlo, que el postulado de que lo establecido en una sentencia firme debe tenerse como expresión exacta de la verdad, descansa sobre una razón de utilidad y de seguridad sociales. Es el principio de la intangibilidad de la cosa juzgada, el cual se justifica plenamente, porque de otra manera habría que imaginar el desconcierto y la confusión que reinarían en una colectividad en donde los litigios fueran interminables y en donde nadie estuviese seguro de la estabilidad de su derecho, ni de la garantía debida al principio de la libertad personal y de la seguridad individual.

Como antecedente jurisprudencial, la postulante en la solicitud de nulidad como en sus informes y demás escritos presentados en este

juicio, invoca la circunstancia de que la extinguida Corte Federal y de Casación anuló en años anteriores sentencias atacadas mediante la acción de nulidad por inconstitucionalidad.

Ello es cierto. Más, aparte de que tal jurisprudencia no tiene ni ha tenido nunca el carácter de obligatorio, los sentenciadores, después de un examen detenido del problema planteado en las presentes actuaciones, han llegado a idéntica conclusión a que llegó durante los últimos años la misma extinguida Corte Federal y de Casación cuando solicitaba ante ella la nulidad por inconstitucionalidad de algunos fallos dictados por Tribunales de Justicia de la República, mantuvo reiteradamente en sus decisiones la doctrina de que es necesario asegurar el respeto absoluto para las sentencias firmes; de que las decisiones judiciales no pueden enmendarse o corregirse sino haciéndose uso de los medios consagrados por el procedimiento ordinario; de que aunque dichas decisiones contengan violaciones de la Constitución, el remedio para subsanarlas lo determinan las leyes, consistente en los recursos ordinarios y el caso de que después de la sentencia firme se encuentra que el Juez sufrió un error de hecho tan manifiesto que el fallo resultase contrario a la verdad real por no haberse tomado en consideración elementos ignorados para la época en que se dictó, el Legislador, a fin de no mantener una iniquidad, ha permitido una excepción al principio de la *res judicata pro veritate habetur* mediante el recurso extraordinario llamado de *invalidación de los juicios* en materia civil y *Recurso de Revisión* en lo criminal, pero ejercibles sólo en los casos determinados por la Ley.

Sostiene igualmente la solicitante que si bien la Constitución anterior pudo dar lugar a error en el sentido de pensarse que la acción popular de nulidad por inconstitucionalidad sólo debía aplicarse a los actos administrativos, dicho error ha quedado subsanado por la Constitución Nacional recientemente publicada, ya que ella en el artículo 133 establece entre las atribuciones de la Corte: "3º Declarar la nulidad de los actos del Poder Público violatorios de esta Constitución".

Sobre el particular la Corte observa que el principio encerrado en la disposición citada por la postulante no es nueva como ella parece creerlo, sino que él, en idénticos términos, estaba contenido en el numeral 11 del artículo 128 de la Constitución derogada. Fue con relación a ese principio que las tantas veces citada Corte Federal y de Casación, hoy extinguida, expresó en sentencia de fecha 28 de noviembre de 1951 que la frase "y en general de todos los actos del Poder Público" no debía interpretarse como que incluía también a las sentencias firmes dictadas por los Tribunales de Justicia de la República.

Con tales conclusiones están conformes los sentenciadores, como lo están también con la misma sentencia anteriormente citada cuando expresa: "Admitir la procedencia de esta acción 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. Como la dicha acción no tiene término alguno de prescripción, nunca podrían considerarse estables las situaciones jurídicas creadas por una sentencia y éstas no llegarían jamás a ser firmes. Quien, como consecuencia de un proceso penal, resultase absuelto por haber probado su inocencia, lejos de estar seguro de esa situación jurídica, quedaría por el contrario, expuesto a que en cualquier tiempo se le atacase mediante la acción de inconstitucionalidad. En una palabra, el principio de la cosa juzgada caería por su base. Y todas estas consideraciones las tuvo, sin duda, en cuenta el legislador para no incluir las sentencias dictadas por los Tribunales de Justicia entre las previsiones del numeral 11 del artículo 128 de la Constitución Nacional”.

793 .

CF

29-4-55

G.F. N° 8, 1955, pp. 43-44

Los actos de la Corte no pueden ser impugnados por inconstitucionalidad, ya que ellos constituyen el grado de más alta jerarquía judicial.

Por el ordinal 8° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal, concordante con el ordinal 3° del artículo 133 de la Constitución Nacional, la Corte Federal tiene la atribución de “Declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional, así como la de aquellos a que se refiere el artículo 41 de la misma, cuando ello no fuere atribuido por la Ley a otra Autoridad”.

Ahora bien, cuando la Constitución se refiere a todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional, tal concepto de actos del Poder Público debe interpretarse restrictivamente, o sea, que no abarca las decisiones de la Corte de Casación, pues éstas ponen punto final a los procesos. Esta ha sido la doctrina constante sentada por la extinguida Corte Federal y de Casación: “si se hace una revisión a las Constituciones anteriores a 1936 se encontrará que el control constitucional de la Corte estaba limitado a las actuaciones de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Municipal, sin que en forma alguna se refiriera al Poder Judicial”. Ahora bien, del hecho de que, a partir de la Constitución de 1936, el legislador patrio, al determinar las facultades de la misma Corte en cuanto al control constitucional, “incluyera la frase: “. . . y en general de todos los actos del Poder Público violatorios de esta Constitución” (Artículo 128, numeral 11), no es posible sacar la

conclusión de que quiso incluir los actos del Poder Judicial, porque si tal hubiera sido, habría mencionado expresamente dicho Poder como menciona en efecto a los Poderes Legislativos y Ejecutivo y los actos de los Concejos Municipales. Por consiguiente la frase: "y en general, de todos los actos del Poder Público, etc.", no puede interpretarse sino como referente a esos Poderes con exclusión del Judicial".

De modo que la atribución conferida a la Corte Federal por su actual Ley Orgánica, así como por el ordinal 3º del artículo 133 de la Constitución Nacional vigente, se refiere únicamente a los casos en los cuales los actos emanados de los Poderes Legislativos y Ejecutivo, hayan de ser anulados total o parcialmente, cuando traspasen el límite de los potestades que la misma Constitución ha señalado a dichos Poderes.

De otra parte, la Corte de Casación, en las materias de su competencia, "está en el grado más alto de la jerarquía judicial; la cosa juzgada por ella, aún suponiéndola errada en doctrina, es siempre la última palabra del Poder Judicial, contra la cual no pueden nada, en derecho, ni ella misma, ni los otros dos Poderes". Lo establecido en las sentencias firmes de la mencionada Corte, debe tenerse como expresión de la verdad, presunción ésta que descansa sobre una razón de utilidad y de seguridad social.

De no ser así, se violaría el principio de la intangibilidad de la cosa juzgada, el cual se justifica plenamente, porque de otra manera habría que imaginar el desconcierto y la confusión que reinaría en una comunidad en donde los litigios fueran interminables y en donde nadie estuviese seguro de la estabilidad de sus derechos.

Tal ha sido también la jurisprudencia reiterada de la extinguida Corte Federal y de Casación, en vista de esa imperiosa necesidad de asegurar el respeto absoluto para todas las sentencias firmes.

794.

CF

20-5-55

G.F. N° 8, 1955, pp. 96-99

La intangibilidad de la cosa juzgada impide que pueda recurrirse por la vía de inconstitucionalidad un acto del poder judicial.

Desde hace algunos años y en forma reiterada, tanto la Corte Federal y de Casación hoy extinguida, como este Alto Tribunal, han sentado en forma constante y uniforme la doctrina de que son improcedentes los recursos ordinarios y extraordinarios contra las sentencias firmes dictadas por los Tribunales de Justicia.

Sobre el particular esta Corte ha sido tan explícita y tan clara en las conclusiones a que ha llegado en sus diferentes fallos, que considera innecesario entrar en nuevas consideraciones y que para

resolver el presente caso, basta con reproducir algunas de las razones expuestas en su sentencia de 31 de julio de 1953 al decidir un asunto semejante:

“No podría negarse, ni es preciso ahondar mucho para demostrarlo, que el postulado de que lo establecido en una sentencia firme debe tenerse como expresión exacta de la verdad, descansa sobre una razón de utilidad y de seguridad sociales. Es el principio de la intangibilidad de la cosa juzgada, el cual se justifica plenamente, porque de otra manera habría que imaginar el desconcierto y la confusión que reinarian en una colectividad en donde los litigios fueran interminables y en donde nadie estuviese seguro de la estabilidad de su derecho, ni de la garantía debida al principio de la libertad personal y de la seguridad individual.

Como antecedente jurisprudencial, la postulante en la solicitud de nulidad como en sus informes y demás escritos presentados en este juicio, invoca la circunstancia de que la extinguida Corte Federal y de Casación, anuló en años anteriores sentencias atacadas mediante la acción de nulidad por inconstitucionalidad.

Ello es cierto. Mas, aparte de que tal jurisprudencia no tiene ni ha tenido nunca el carácter de obligatoria, los sentenciadores, después de un examen detenido del problema planteado en las presentes actuaciones, han llegado a idéntica conclusión a que llegó durante los últimos años la misma extinguida Corte Federal y de Casación cuando solicitada ante ella la nulidad por inconstitucionalidad de algunos fallos dictados por Tribunales de Justicia de la República, mantuvo reiteradamente en sus decisiones la doctrina de que es necesario asegurar el respeto absoluto para las sentencias firmes; de que las decisiones judiciales no pueden enmendarse o corregirse sino haciéndose uso de los medios consagrados por el procedimiento ordinario; de que aunque dichas decisiones contengan violaciones de la Constitución, el remedio para subsanarlas lo determinan las leyes, consistentes en los recursos ordinarios y en el extraordinario de casación cuando proceda; y de que, para el caso de que después de la sentencia firme se encuentre que el Juez sufrió un error de hecho tan manifiesto que el fallo resultase contrario a la verdad real por no haberse tomado en consideración elementos ignorados para la época en que se dictó, el Legislador, a fin de no mantener una iniquidad, ha permitido una excepción al principio de la *res judicata pro veritate habetur* mediante el recurso extraordinario llamado de invalidación de los juicios en materia civil y recurso de revisión en lo criminal, pero ejercibles sólo en los casos determinados por la Ley.”

Sostiene igualmente la solicitante que si bien la Constitución anterior pudo dar lugar a error en el sentido de pensarse que la acción popular de nulidad por inconstitucionalidad sólo debía aplicarse a los actos administrativos, dicho error ha quedado subsanado por la Constitución recientemente sancionada, ya que ella en el artículo 133 establece entre las atribuciones de la Corte Federal:

“3º Declarar la nulidad de los actos del Poder público violatorios de esta Constitución”.

Sobre el particular la Corte observa que el principio encerrado en la disposición citada por la postulante no es nuevo como ella parece creerlo, sino que él, en idénticos términos estaba contenido en el numeral 11 del artículo 128 de la Constitución derogada. Fue con relación a ese principio que la tantas veces citada Corte Federal y de Casación, hoy extinguida, expresó en sentencia de fecha 28 de noviembre de 1951 que la frase “y en general de todos los actos del Poder Público” no debía interpretarse como que incluía también a las sentencias firmes dictadas por los Tribunales de Justicia de la República.

Con tales conclusiones están conformes los sentenciadores, como lo están también con la misma sentencia anteriormente citada cuando expresa: “Admitir la procedencia de esta acción 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. Como la dicha acción no tiene término alguno de prescripción, nunca podrían considerarse estables las situaciones jurídicas creadas por una sentencia y éstas no llegarían jamás a ser firmes. Quien, como consecuencia de un proceso penal, resultase absuelto por haber probado su inocencia, lejos de estar seguro de esa situación jurídica, quedaría por el contrario, expuesto a que en cualquier tiempo se le atacase mediante la acción de inconstitucionalidad. En una palabra, el principio de la cosa juzgada lo tuvo, sin duda, en cuenta el legislador para no incluir las sentencias dictadas por los Tribunales de Justicia entre las previsiones del numeral 11 del artículo 128 de la Constitución Nacional”.

795.

CF

23-3-56

G.F. Nº 11, 1956, p. 174

No proceden los recursos de inconstitucionalidad contra las sentencias firmes de los Tribunales, ya que esto afectaría la seguridad procesal.

Es de observar que el fallo de la Corte de Casación, —en el recurso de nulidad ahora intentado ante esta Corte Federal— es atacado por juzgarlo el recurrente violatorio de la Constitución Nacional, recurso de nulidad acerca del cual esta Corte en varias decisiones recientes lo ha declarado sin lugar, siguiendo no sólo sus propias decisiones, sino también las dictadas por la hoy extinguida Corte Federal y de Casación. Se ha sentado, pues, en forma

constante y uniforme la doctrina de que es improcedente todo recurso extraordinario por inconstitucionalidad dirigido contra las sentencias definitivamente firmes dictadas por los Tribunales de Justicia. De no ser así, los pleitos serían interminables, y esto iría en detrimento de la tranquilidad social, indispensable para la pacífica convivencia de los ciudadanos.

796. CF 15-7-59
G.F. N° 25, 1959, p. 52

Las decisiones de los Tribunales Ordinarios, solamente pueden corregirse por la vía de los Recursos Ordinarios y Extraordinarios.

“De allí la jurisprudencia constante del Supremo Tribunal de la República contenida en numerosos fallos, en el sentido de mantener la doctrina del respeto absoluto de las sentencias firmes de los Tribunales; de que las expresadas decisiones solamente pueden enmendarse o corregirse mediante el uso de los medios consagrados por las leyes procesales ordinarias, bien por el recurso ordinario de la apelación para ante el superior, o bien por el recurso extraordinario de casación, en los casos en que sea procedente. Cabe mencionarse, entre las fórmulas procesales para atacar una decisión firme, el recurso especial de invalidación de los juicios en materia civil, y el recurso de revisión en lo penal, en los casos determinados por la Ley.

Por consiguiente, la facultad expresada atribuida a la Corte no comprende los actos del Poder Judicial, y en razón de los argumentos antes expuestos, la Corte Federal, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara: que carece de competencia para conocer de la nulidad que le ha sido pedido por el ciudadano XXX, a quien se condena al pago de las costas”.

797. CF 26-1-60
G.F. N° 27, 1960, pp. 40-41

Sólo en forma excepcional, expresamente dispuesto por Ley puede conocer la Corte Suprema de recursos interpuestos contra decisiones de los Tribunales Ordinarios.

“Considera la Corte que la competencia que le otorga el ordinal 3° del artículo 133 de la Constitución Nacional, complementada en las disposiciones de los ordinales 8° y 9° del artículo 7 de su

Ley Orgánica, para declarar la nulidad de actos del Poder Público acusados de inconstitucionalidad o ilegalidad, no puede abarcar los actos emanados o concernientes al Poder Judicial. En efecto, el mencionado ordinal 8º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que concuerda con la atribución 3º del artículo 133 de la Constitución Nacional, faculta a este Supremo Tribunal para declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional, así como de aquellos a que se refiere el artículo 41 de la misma, cuando ello no fuere atribuido por la Ley a otra autoridad; en consecuencia, esa facultad que se confiere a la Corte Federal, no puede extenderse a los actos del Poder Judicial, por cuanto en las leyes procesales se establecen y regulan los diversos recursos jerárquicos ordinarios y extraordinarios que, dentro de la propia jurisdicción y ante el respectivo órgano jurisdiccional, pueden ser ejercidos para subsanar los defectos de que adolezcan los fallos judiciales.

Por consiguiente, sólo en forma excepcional, cuando la Ley expresamente lo dispone, puede conocer la Corte Federal de recursos interpuestos contra decisiones de los Tribunales ordinarios, como en el caso del numeral 33 del artículo 7 ejusdem que concede apelación ante este Alto Tribunal, "contra las decisiones dictadas en primera instancia en todas las controversias fiscales relativas a impuestos federales y en todas aquellas decisiones en procesos en los cuales la Nación o el Fisco sean parte o intervengan en ellos, salvo lo dispuesto en procedimientos especiales". Asimismo, diversas disposiciones de otras leyes conceden recurso de alzada ante la Corte Federal; pero, en todos esos casos, es necesario que exista disposición expresa al respecto, lo cual no ocurre en el caso de autos".

798. CSJ - SPA
G.F. N° 32, 1961, pp. 49-50

17-4-61

Los actos del Poder Judicial no son atacables por vía del Recurso de nulidad por inconstitucionalidad.

Por consiguiente, aún sin entrar a considerar la naturaleza de la Comisión contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos y la de sus propios actos, es necesario concluir que, en el caso de la presente demanda, lo que se ataca es precisamente la vigencia de medidas preventivas sobre bienes de la parte actora; mas según se ha visto, la existencia de tales medidas derivan directamente de una actuación de estricta naturaleza judicial, como aparece del auto judicial anteriormente transcrito.

Ahora bien, ¿pueden ser los actos de los órganos judiciales susceptibles de ser atacados de inconstitucionales, ya por usurpación de atribuciones, por violación de normas fundamentales o por

ilegalidad de los mismos como consecuencia de abuso de poder y por ello sometidos a los recursos de nulidad ante este Supremo Tribunal?. Esta cuestión ha sido ya resuelta en varios fallos anteriores en los que se ha considerado que los actos del Poder Judicial no pueden ser revisados sino por los respectivos órganos jerárquicos judiciales, y mediante el ejercicio de las acciones y recursos que determinan las Leyes Orgánicas y Procesales que rigen dicho Poder.

Tal es, en efecto, el criterio sentado repetidamente por este Supremo Tribunal, y concretamente en sentencia de fecha 15 de octubre de 1959, donde sostuvo la inatacabilidad de los actos judiciales ante ella y se declaró incompetente para conocer de un recurso similar al del caso de autos, en los términos que siguen: "...la administración de justicia constituye una organización jerárquica, integrada por Tribunales de diversa categoría, de cuyas decisiones conoce el superior en grado, mediante el ejercicio de recursos ordinarios, de invalidación, o extraordinarios. En virtud de ese proceso de revisión, el superior tiene bajo su control todas las violaciones de las normas constitucionales o legales de que pueda adolecer el fallo sometido a su revisión, puesto que la misión de todo juez es la aplicación de la Ley en los casos específicos que le sean sometidos. En consecuencia, el conocimiento de los vicios del fallo dictado por un Tribunal, le está atribuido a una autoridad distinta de la Corte Federal, lo cual según el ordinal 8º, Art. 7, ya citado excluye la competencia de la Corte".

Tales argumentos sostenidos en aquella oportunidad, son en todo aplicables a la presente demanda, cuya pretensión consiste en que se declare la nulidad del acto judicial por el que se decretaron las medidas preventivas que pesan sobre los bienes de la parte actora.

Por todas las razones expuestas la Sala Accidental Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la demanda a que se contraen estas actuaciones, por carecer de competencia para conocer de la nulidad que ha sido solicitada.

799 . CSJ - SPA
G.F. N° 42, 1963, pp. 239-244

7-11-63

La Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la impugnación por inconstitucionalidad que se haga respecto a las decisiones de la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito.

Habiendo planteado el recurrente, como cuestión previa, la nulidad de la sentencia recurrida por considerar que infringe disposiciones expresas de la Constitución Nacional, se hace necesario decidir

tal planteamiento, antes de entrar a la consideración de lo que constituye la materia de fondo en el presente recurso.

En efecto, como ha quedado establecido en fallos precedentes, la competencia que a la Corte Suprema de Justicia confirió el constituyente patrio por virtud de la Vigésimaprimerá Disposición Transitoria de la Constitución Nacional, para conocer de los recursos interpuestos por las personas afectadas por decisiones de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, es de una índole jurídica muy especial, y tiene, además, carácter de excepción, razón por la cual, la naturaleza y los límites de esa competencia, están definidos por los términos del mencionado precepto constitucional.

De acuerdo con la citada Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, la Comisión Investigadora allí prevista, tiene como función normal y permanente, la de realizar una investigación de carácter sumarial e inquisitivo, en todos los casos en que haya razones suficientes para presumir que algún funcionario público ha incurrido en enriquecimiento ilícito; de suerte que, cuando de tales actuaciones se desprenden elementos de convicción suficientemente graves para justificar la iniciación de un juicio, corresponde a la Procuraduría General de la República la instauración del procedimiento judicial por ante el Juez de Primera Instancia en lo Civil de la jurisdicción correspondiente. Cuando el fallo es condenatorio, puede el interesado apelar para ante la Corte Suprema de Justicia, a quien corresponde decidir en segunda y última instancia. Tales son los límites de la competencia ordinaria, para la tramitación de los juicios por enriquecimiento ilícito, conforme a la ley varias veces mencionada.

Ahora bien: entre las cuestiones que, en sus sesiones de 1961, hubo de considerar el Congreso Nacional para darles adecuada solución, se contempló la de establecer un procedimiento para resolver, en forma expedita y eficaz, dentro de un ordenamiento jurídico, los numerosos juicios que había iniciado la Comisión Investigadora contra las personas incurso en responsabilidad por hechos ocurridos con anterioridad al 23 de enero de 1958. Ello motivó la inclusión de la Vigésimaprimerá Disposición Transitoria en la Constitución, por la cual se confirió, a la Comisión Investigadora, la potestad extraordinaria de decidir, con fuerza de sentencia definitivamente firme, los procesos antes determinados; otorgándose al enjuiciado, cuando el fallo le fuere adverso, el derecho de recurrir ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, "para demostrar la licitud parcial o total de su enriquecimiento:

Para fundamentar su alegato sobre la inconstitucionalidad del fallo recurrido, el investigado alega que la especial facultad conferida a la Comisión Investigadora por la varias veces citada disposición constitucional, para dictar sentencia definitiva, es aplicable únicamente a las personas que se encontraban sometidas a investigación para el 23 de enero de 1961; y sostiene que esa facultad

no tiene aplicación en el presente caso, por cuanto el auto por el cual ordenó la Comisión iniciar la investigación que originó este procedimiento, es de fecha 20 de abril de 1961.

La Procuraduría General de la República, en el correspondiente escrito de informes, hizo oposición al pedimento de nulidad formulado por el recurrente, ya se le considere como una acción principal y autónoma, o bien como implícita en el especialísimo recurso establecido por la Vigésima Disposición Transitoria de la Constitución Nacional, tantas veces citada. Como fundamento de tal oposición, la representación nacional alega que, contra las decisiones judiciales, no son procedentes otros recursos que los establecidos en las leyes procesales, y que, según la disposición constitucional en referencia, los fallos de la Comisión Investigadora tienen el carácter de sentencias definitivamente firmes.

Invoca además la Procuraduría, en respaldo del criterio que sostiene al respecto, la Jurisprudencia establecida por la Corte Federal en diversos fallos, y, particularmente, en sentencia de fecha 3 de noviembre de 1954, de la cual los siguientes párrafos: “Desde hace algunos años y en forma reiterada, tanto la Corte Federal y de Casación, hoy extinguida, como este alto Tribunal, han sentado en forma constante y uniforme la doctrina de que son improcedentes los recursos ordinarios y extraordinarios contra las sentencias firmes dictadas por los Tribunales de Justicia, sobre el particular esta Corte ha sido tan explícita y tan clara en las conclusiones a que ha llegado en sus diferentes fallos, que considera innecesario entrar en nuevas consideraciones y que para resolver el presente caso, basta con reproducir alguna de las razones expuestas en su sentencia del 31 de julio de 1953 al decidir un asunto semejante.

Y más adelante inserta la Procuraduría el criterio sustentado en igual sentido por ella misma en escritos de 30 de junio de 1958 y 23 de junio de 1959, en los siguientes términos: “La Corte Federal carece en absoluto de competencia para ordenar a un Juez ordinario que paralice o posponga la ejecución de una decisión recaída en un procedimiento judicial de cualquier índole, así como también para declarar la nulidad de un fallo judicial, salvo aquellos casos cuyo conocimiento le está expresamente atribuido por su Ley Orgánica y por la Constitución Nacional. En efecto el ordinal 8º del artículo 7º de la citada Ley Orgánica, concordante con el ordinal tercero del artículo 133 de la Constitución Nacional, atribuye a la Corte Federal la facultad de declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución Nacional, así como de aquellos a que se refiere el artículo 41 de la misma, cuando ello no fuere atribuido por la Ley a otra autoridad; por tanto, esa facultad no abarca los actos del poder judicial por cuanto las leyes procesales establecen y regulan los distintos recursos para subsanar los vicios que puedan afectar la validez de los fallos judiciales, consistentes en la apelación por ante el superior,

y en el recurso extraordinario de Casación, sin que haya lugar a ningún otro ordinario al extraordinario”.

Con vista de los alegatos formulados por ambas partes, según queda expuesto en los párrafos que anteceden, procede la Corte a emitir su veredicto al respecto, y para ello observa:

La Jurisprudencia que de manera permanente ha sustentado este Supremo Tribunal en el sentido de que, contra los fallos judiciales, no son procedentes otros recursos que los expresamente establecidos por las Leyes procesales, tiene su fundamento jurídico en la necesidad de mantener la estabilidad de las decisiones judiciales, mediante la vigencia del principio de la cosa juzgada; y se justifica, además, por el hecho de que, como lo expresa la Procuraduría General de la República en su propio dictamen que transcribe parcialmente en el escrito de informes, la facultad que a todos los ciudadanos otorga la Constitución Nacional para impugnar la validez de los actos del Poder Público mediante la acción de nulidad o acción popular “no abarca los actos del Poder Judicial por cuanto las leyes procesales establecen y regulan los distintos recursos para subsanar los vicios que pueden afectar la validez de los fallos judiciales consistentes en la apelación por ante el superior, y en el recurso extraordinario de Casación, sin que haya lugar a ninguno otro, ordinario ni extraordinario”. De modo que al negarse la procedencia de la acción de nulidad contra los fallos emanados de los Tribunales ordinarios, no se incurre en manifiesta injusticia, puesto que el propio procedimiento judicial prevé la posibilidad de corregir los errores jurídicos de dichos fallos, —incluso violaciones constitucionales—, mediante los recursos ordinarios de alzada y el extraordinario de Casación.

Considera la Corte, que no es aplicable al caso presente la Jurisprudencia antes referida, cuyo contenido sólo tiene validez con respecto a las decisiones pasadas en autoridad de cosa juzgada, emanadas de los Tribunales ordinarios o especiales que se pretendiesen traer a este Supremo Tribunal por vía del recurso de nulidad por ilegalidad o de inconstitucionalidad; pero existiendo en el ordenamiento jurídico vigente un recurso contra las sentencias dictadas por la Comisión Investigadora en uso de la especial competencia que le confiere la Vigésimaprimer Dispositión Transitoria de la Constitución, que es el de apelación para ante la Corte Suprema de Justicia, tiene ésta el deber de velar, al analizar el recurso, por la estricta y preferente aplicación de las normas constitucionales que consagran y regulan estos especialísimos procesos de enriquecimiento ilícito.

Con relación al caso de autos se observa, que la expresada Dispositión Transitoria dispone: “pasarán al patrimonio nacional y en la cuantía que determine la Comisión Investigadora prevista en la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, *los bienes pertenecientes a las personas sometidas ante ella a investigación hasta la fecha de promulgación de la Constitución*

y en razón de hechos o actuaciones anteriores al 23 de enero de 1958”.

Ahora bien, anexa al escrito contentivo del recurso aparece inserta, al folio 4º de la pieza principal del expediente, una copia certificada del auto dictado por la Comisión Investigadora, de fecha 20 de abril de 1961, por virtud del cual quedó sometido el recurrente a investigación, a los fines previstos por la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos. En consecuencia y, conforme a las varias veces citada Disposición Transitoria de la Constitución, el procedimiento de investigación así iniciado no encuadra dentro del alcance de la misma disposición constitucional, la cual sólo es aplicable a los procedimientos iniciados hasta la fecha de promulgación de la misma Constitución, o sea el 23 de enero de 1961.

De esta manera, la Comisión Investigadora, al procesar y condenar al recurrente, sin tener potestad para ello, incurrió en extralimitación de funciones, violando en forma evidente la norma constitucional tantas veces citada.

Esta declaratoria no excluye, en forma alguna, la facultad que tiene la mencionada Comisión Investigadora para realizar, respecto del recurrente, el procedimiento especial de investigación previsto en la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos.

Decidida en esta forma la cuestión previa, no hay lugar a analizar la materia de fondo del presente recurso, así como los elementos probatorios traídos a los autos por el recurrente para comprobar la licitud de su enriquecimiento.

800.

CSJ - SPA

29-2-68

G.F. N° 59, 1968, pp. 117-118

No se puede solicitar a la Corte Suprema la declaratoria de nulidad de una sentencia de un Tribunal inferior en un proceso del cual ella no ha conocido; lo contrario significaría romper la consistencia de la causa.

Ahora bien, salvo en los casos contemplados en algunas leyes especiales que le atribuyen tan extraordinaria facultad, esta Corte no puede pronunciarse acerca del cuál es la interpretación de alguna disposición legal, sino en el curso regular de los procesos de que conoce en Primera y única Instancia o como Tribunal de Alzada, y en conformidad con las leyes que definen y regulan sus funciones.

La Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Registro Público atribuyen a la Corte la potestad de interpretar sus respectivas disposiciones, a solicitud de autoridades o funcionarios y, aun, de particulares, en los casos y forma previstos por los artículos que con-

sagran tan excepcional recurso, pero ni la Ley de Reforma Agraria ni la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional atribuyen a esta Corte similar potestad ni otorgan a los representantes del Instituto Agrario Nacional ni a otro organismo o individuo investidos o no de autoridad pública el derecho de ocurrir a ella por vía de acción o recurso directo, para obtener una interpretación de alguna de las disposiciones que forman el articulado de los referidos instrumentos legales.

De igual modo, si este Tribunal tiene facultad para declarar, a petición de parte y aún de oficio, la nulidad de todas las diligencias y actuaciones judiciales subsiguientes a un acto írrito, fundándose en la violación de normas de orden público, el ejercicio de esa atribución, cuando la falta hubiere sido cometida por uno de los juzgados de cuya decisión puede conocer en alzada, no es posible, sino en la oportunidad de decidir algún recurso o de dar cumplimiento a algún trámite que obligue al Juez de la causa a desprenderse del conocimiento del asunto y en el propio expediente del juicio o en alguna pieza que haya de instruirse por separado, pero que procesalmente forme parte de él.

Contraria, por lo tanto, el orden procesal la pretensión de que la Corte declare "la nulidad de todas las actuaciones que tuvieron lugar en el juicio a partir de la expresada sentencia", en una ocasión como la presente y en un procedimiento separado del juicio principal, mientras éste sigue su curso en el Tribunal de la causa, no por intencionada omisión del Juez, sino porque ninguna de las partes ha hecho uso de alguno de los recursos que hubieran podido tener como efecto inmediato, la remisión del expediente del caso a este Tribunal.

La continencia de la causa, que es uno de los principios fundamentales de nuestro derecho procesal, radica esencialmente en la unidad del proceso, la cual es mantenida en las diversas instancias mediante la acumulación de todas las actuaciones correspondientes al juicio en su solo expediente. Esa unidad se rompería si el Legislador admitiera la posibilidad de que los tribunales superiores puedan anular actuaciones de un proceso del que no estén conociendo, por hallarse todavía la causa bajo la jurisdicción del Juzgado *a quo*, o en oportunidades diferentes a aquellas en que normalmente pueden hacerlo por obra de los recursos que permiten elevar el conocimiento del asunto al Tribunal *ad quem*.

De allí resulta que, aun cuando cualquiera de las partes puede solicitar la nulidad de actos procesales, en Primera o en Segunda Instancia, y ante el Tribunal que para la fecha de su solicitud esté conociendo de la causa, ninguna de ellas está legalmente facultada para acudir, directamente, al Superior en solicitud de que así se declare, mientras el inferior no se haya desprendido de la jurisdicción que, normalmente, le corresponda, al oír alguno de los recursos cuyo efecto es transferir al Tribunal de alzada el conocimiento del juicio o de alguna incidencia surgida durante su secuela.

801. CSJ - SPA 29-10-69
G.F. N° 66, 1969, p. 60

La anulabilidad de Sentencias o de cualquier acto del Poder Judicial no es competencia de la Corte Suprema de Justicia; el ordenamiento procesal prevé los recursos propios.

Visto el escrito de fecha 30 de mayo de 1969 mediante el cual el ciudadano Emiro Puchi Alborno, asistido de abogados, solicita que la Corte declare "la nulidad del acto representado por la sentencia del 17 de abril de 1969 recaída en el expediente N° 51-22 del Juzgado Séptimo de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda por ser violatorio de la Constitución Nacional", dictado en el juicio penal que contra el solicitante y otros ciudadanos se sigue ante el mencionado Juzgado y que declara terminado el sumario en dicha causa.

Por cuanto el mencionado auto del aludido Juzgado Séptimo de Primera Instancia en lo Penal constituye una decisión de carácter jurisdiccional emanada de un órgano del Poder Judicial de la República; y, entre las atribuciones que tanto la Constitución como las leyes confieren a esta Sala, no se contempla en forma alguna la de declarar la nulidad de sentencias o actos emanados de los órganos del Poder Judicial, cuya revisión tiene lugar mediante el ejercicio de los propios recursos establecidos en el ordenamiento procesal, criterio éste que ha sido reiteradamente sostenido por esta Suprema Corte, se declara inadmisibles las solicitudes a que antes se ha hecho referencia y se ordena archivar el expediente de las presentes actuaciones.

802. CSJ - SPA 18-2-74
G.O. N° 1.657 Extr., 7-6-74, p. 35

El control de la legalidad de los actos del Poder Público, se hace efectivo ante la Corte, utilizando los diferentes recursos establecidos por la Ley, atendiendo a la naturaleza del acto impugnado. Los actos judiciales no pueden ser impugnados ante ella.

El ordinal 8° del artículo 7° de la Corte Federal que sirve de fundamento a la demanda, en concordancia con la disposición transitoria décimaquinta de la Constitución, atribuye a la Corte la potestad de declarar, en Sala Político-Administrativa, "la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución..."

Esta norma atributiva de competencia concuerda o, mejor dicho reproduce el ordinal 3° del artículo 133 de la Constitución de 1953,

(derogada por la vigente) conforme al cual era atribución de la Corte Federal “declarar la nulidad de los actos del Poder Público que sean violatorios de esta Constitución”.

Y en atención a que con arreglo a los artículos 40 y 49 de esa misma Constitución, el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional, y éste, a su vez, se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, era evidente que en conformidad con el ordinal 3º del artículo ya citado, podía demandarse ante la Corte Federal, la nulidad por inconstitucionalidad de los actos jurisdiccionales, lo cual era una anomalía en nuestra legislación que consagra el sistema de la doble instancia y el recurso de casación para la revisión de tales actos, cuando fueren contrarios a derecho.

De acuerdo con la Constitución vigente tal anomalía ya no existe, pues el ámbito de la competencia de la Corte como supremo contralor de la legalidad de los actos del Poder Público queda delimitado en el artículo 215 de nuestra Carta Magna en los siguientes términos: “Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

“3º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con esta Constitución;”

“4º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con esta Constitución”;

“6º Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de esta Constitución”;

“7º Declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente;

“10. Conocer del recurso de casación”.

Al tenor de tales disposiciones, el supremo control de la legalidad de los actos del Poder Público, se hace efectivo ante la Corte así: en relación con los actos jurisdiccionales mediante el recurso de casación; respecto de los actos legislativos (*lato sensu*), los reglamentos y otros actos especiales de los Poderes Legislativos y Ejecutivo, por medio del recurso de nulidad por inconstitucionalidad; y en cuanto concierne a los actos administrativos, el recurso contencioso de anulación (por inconstitucionalidad o ilegalidad), en los casos en que sean procedente.

Como puede observarse todas las vías conducen a la Corte Suprema de Justicia, pero para llegar a ella el constituyente y el legislador establecen recursos diferentes atendiendo a la naturaleza del acto impugnado. El constituyente no concede el recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra los actos de los órganos jurisdiccionales porque considera que la infracción debe ser corregida en tales casos por los tribunales superiores al conocer en grado de la causa, o por este Supremo Tribunal gracias al recurso de casación. Dentro del sistema institucional trazado por el constituyente resulta tan absurdo impugnar una ley ante la Corte utilizando el recurso de casación o el recurso contencioso de anulación, como recurrir de

un fallo dictado por un órgano de la administración de justicia mediante el recurso de nulidad por inconstitucionalidad, o el recurso contencioso administrativo de anulación.

Aplicando estos conceptos al caso de autos es evidente la imperpetinencia del recurso intentado, por cuanto el acto contra el cual va dirigido el mismo, es de carácter jurisdiccional.

En consecuencia, la Corte considera inadmisibile dicho recurso y así lo declara en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

Véase N° 863.

3. LOS ACTOS ESTADALES

A. Las leyes estadales

803. CFC - SPA
M. 1940, p. 130

20-1-39

La Corte Suprema de Justicia no tiene competencia para decidir sobre la colisión de Leyes Estadales entre sí.

Es evidente que al recurrirse a esta Corte en demanda de nulidad de disposiciones legales por colisión con otras leyes, aunque no se lo exprese, se invoca la atribución que le da el artículo 123 de la Constitución Nacional. Tal atribución, empero, sólo faculta a la Corte para declarar la nulidad de las Leyes Nacionales, de los Estados o Municipalidades, cuando colidan con la constitución de la República. Tiene así mismo facultad la Corte para declarar "Cuáles son el artículo o artículos de una ley que hayan de regir cuando existiere colisión entre las disposiciones de ellas". Si la colisión existiese entre leyes nacionales o de éstas con las de los Estados, atribución 10ª *ejusdem*.

No tiene competencia la Corte, desde luego, para declarar la colisión de leyes entre sí de los Estados, ni de ellas con la Constitución estatal, por lo cual, se limitará a resolver sobre las colisiones denunciadas de la Ley de Becas precitada, con la Constitución Nacional y el Código Civil.

Se dice que el artículo 4º de la Ley de Becas es nulo, porque viola la igualdad constitucional, pues, según él sólo podrían obtener becas los nativos del Estado o los que hayan permanecido en él durante los dos últimos años. Obsérvase a tal respecto, que la garantía de la igualdad sólo se refiere a la igualdad en los derechos inmanentes de los ciudadanos, por la misma Constitución garantizados; pero en ningún modo a derechos potestativos de quien los otorga;

y en tal caso se encuentra el artículo 4° de la Ley de Becas impugnada. Por tal razón se declara que no existe la colisión que se denuncia.

El artículo 9° de la Ley de Becas impone a ciertos estudiantes luego de haber obtenido becas, que firmen un contrato en que se obliguen, terminados los estudios, a prestar sus servicios al Estado, lo menos por dos años. Se arguye contra esta disposición la incapacidad de los estudiantes para contratar, pues, de ordinario son menores de edad; mas podría completarse legalmente su personalidad, y es lo cierto que aquella obligación indeterminada de prestar servicios por dos años al Estado, no es de los contratos de arrendamiento de servicios a que se refiere el primer acápite del artículo 1.678 del Código Civil, que no podría exceder de seis meses, so pena de inconstitucionalidad. En consecuencia, se decide que no ha lugar tampoco esta denuncia.

804. CFC - SPA
M. 1940, p. 217

3-5-39

La Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la inconstitucionalidad de las Leyes de los Estados.

Ni en la Constitución Nacional, ni en la Ley que organiza las funciones de la Corte Federal y de Casación y de los Tribunales Federales de la República, ni en la propia Ley Orgánica de Tribunales del Estado Guárico, ni en ninguna otra Ley, se encuentra disposición alguna que atribuya a esta Corte la facultad de conocer en apelación de las decisiones que dicten la Corte Suprema del Guárico o los demás Tribunales de igual categoría de los Estados de la Unión, en materia de la naturaleza de la que nos ocupa.

El inciso 12 del artículo 47 de la citada Ley Orgánica de Tribunales del Guárico confiere a la Corte Suprema de aquel Estado la atribución de “declarar, a excitación del Presidente del Estado, o por denuncia de cualquier interesado, la inconstitucionalidad o ilegalidad de las Leyes, Ordenanzas o Acuerdos dictados por los Concejos Municipales”; y si esa disposición, invocada por el Procurador General del Estado para denunciar ante la Corte Suprema la ilegalidad de la referida Ley de Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos, concluye diciendo que “*todo sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Corte Federal y de Casación*”, no debe esto entenderse en modo alguno como una atribución especial conferida por aquella Ley al Supremo Tribunal de la República, considerándolo como Tribunal de alzada en la materia a que se contrae el aludido inciso, sino como efectivamente ha de ser: como Institución encargada de mantener el imperio de la Constitución Nacional y defender la constitucionalidad de las leyes. —Pues es del caso observar

que, en lo tocante a las leyes estatales, es sólo cuando éstas repugnen en alguna forma a las cláusulas de la Ley Suprema, que ameritan la intervención de la Corte Federal, para la consiguiente y necesaria depuración.

805.

CSJ - SPA

4-4-74

G.O. N° 1.657 Extr., 7-6-74, p. 2

Es atribución de la Corte Suprema de Justicia, declarar la nulidad de todos los actos de las Asambleas Legislativas que sean violatorios de la Constitución Nacional.

La Corte debe comenzar por definir su competencia para conocer del presente asunto, en virtud de que los actos violatorios denunciados se impugnan por haberse realizado en forma contraria a lo estatuido de modo expreso por la Constitución del Estado Trujillo. Ahora bien, de conformidad con el ordinal 8° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en concordancia con la Décimaquinta Disposición Transitoria de la Constitución, es atribución de esta Sala “declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional, así como la de aquéllos a que se refiere el artículo 41 de la misma, cuando ello no fuere atribuido por la Ley a otra Autoridad”. Y con arreglo al ordinal 4° del artículo 215 de la Constitución, corresponde a esta Sala “declarar, la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con esta Constitución”.

Ahora bien, el artículo 41 de la Constitución a que se refiere el citado ordinal 8° corresponde al artículo 117 de la Carta vigente, según el cual “la Constitución y las Leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio”. En consecuencia, si la Asamblea Legislativa de un Estado, al ejercer las atribuciones que le son propias, lo hace sin sujetarse a las normas establecidas al efecto en la Constitución de esa entidad y en el Reglamento Interior y de Debates de la misma Asamblea que contiene todo el conjunto de preceptos aplicables para el funcionamiento interno de ese Cuerpo, estaría incurriendo en actos violatorios de la Constitución de la República, por desacato a la norma contenida en el artículo 117 de la misma. En este orden de ideas, y por cuanto los actos denunciados por el recurrente emanan de una Legislatura regional y, según el libelo, coliden con la Constitución, es de la competencia de esta Corte decidir sobre la validez o nulidad de los mismos. Así se declara.

806. CSJ - SPA 19-12-74
G.O. N° 1.741 Extr., 21-5-75, p. 26

Corresponde a la Corte Suprema ejercer el control de constitucionalidad de las Leyes y demás actos de las Asambleas Legislativas.

La Constitución solamente crea y reglamenta la Comisión Delegada del Congreso, por lo que el régimen de las Comisiones Delegadas de los Estados depende de lo que establezcan las respectivas Constituciones estatales.

El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes y demás actos de las Asambleas Legislativas, lo ejerce este Alto Tribunal como guardián de la Constitución, para asegurar la supremacía y recta interpretación de ésta en todo el país, motivo por el cual dicho actos no pueden ser impugnados por el recurso de inconstitucionalidad alegando infracción de un artículo de la Constitución de un Estado.

La Corte estima que el artículo 215 de la Constitución derogó el ordinal 3° del artículo 133 de la Constitución de 1953 y, de consiguiente, el ordinal 8° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación que reproduce lo dispuesto en dicho ordinal.

Por lo tanto el referido ordinal 8° del artículo 7° no puede actualmente servir de fundamento a un recurso de inconstitucionalidad contra cualquier acto del Poder Público.

Véase Nos. 249, 251, 259.

B. Los actos privativos de las Asambleas Legislativas

807. CFC - SPA 24-10-40
M. 1941, pp. 248-249

La Corte Suprema de Justicia no es competente para conocer de la nulidad de convenios celebrados entre Estados sobre cesiones territoriales.

La Corte, sin entrar a examinar el fondo de las cuestiones que le han sido sometidas en la presente solicitud, establece previamente:

Los convenios que celebran los Estados limítrofes, haciéndose recíprocas cesiones territoriales, contemplados en sí mismos, *no son susceptibles de ser anulados por la vía de la acción pública* prevista en el numeral 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional incoada por ante la Sala Política y Administrativa de la Corte, por que la mera celebración de tales actos, esencialmente bilaterales, no puede implicar la violación de ningún precepto constitucional, ni ex-

tralimitación de atribuciones, ni abuso de poder, por parte de los Poderes Públicos que concurren a su celebración, desde luego, que tales Entidades Federales limítrofes en conformidad con lo dispuesto en el segundo acápite del artículo 5º de la Constitución de 1931, igual al mismo de la vigente, podían, mediante convenio que aprobasen sus respectivas Legislaturas, modificar su común frontera, haciéndose recíprocamente las compensaciones o cesiones territoriales que tuvieran a bien.

Si los diversos actos preliminares, de carácter unilateral, ejecutados por los Poderes Públicos de los respectivos Estados, como antecedentes preparatorios de la celebración de un tratado de la índole del acusado de nulidad, adolecieren de vicios de forma y de fondo que pudieren anularlos, o si en su ejecución hubiere habido dolo, coacción y violencia, el examen y verificación de tan complejas cuestiones, de hecho y de derecho, no sería posible en un procedimiento de mero derecho, de carácter unilateral, en el cual no hay contención de partes, como es el que se desenvuelve ante la Sala Política y Administrativa de la Corte en los casos de nulidad por inconstitucionalidad o abuso de poder.

Por lo tanto, cuestiones de tal índole que afectan grave y directamente los intereses territoriales de los Estados contratantes, no son susceptibles de ventilarse y dirimirse sino por medio de una controversia suscitada a instancia de ellos mismos y en la cual estarían, naturalmente, representados por medio de sus personeros legales; controversia que sería dirimida en conformidad con las disposiciones previstas en la Constitución Nacional y en las de los propios Estados interesados.

El Protocolo acusado, contiene un acto de carácter bilateral, en virtud del cual las Entidades Federales que lo celebraron, se hicieron mutuas cesiones de territorio y estableciendo recíprocas obligaciones; por tanto, las cuestiones que él puede suscitar son de naturaleza netamente territorial y contenciosa, que atañe únicamente a los Estados interesados, que son los que jurídicamente, tienen cualidad e interés para impugnarlo.

Sería un absurdo grave, atentatorio a la autonomía de las Entidades Federales y, por consiguiente, a sus vitales intereses y a los derechos que de ella se derivan, acordar sin su intervención la nulidad radical de una convención celebrada por ellas, y esto por medio de un procedimiento no contencioso, que muy bien podría ser iniciado a instancia de personas extrañas a ellas, y las cuales hasta podrían obrar en contra de los propios intereses estatales.

Por lo tanto, la iniciación de una controversia tendiente a la anulación de tales convenciones previstas y reconocidas por la propia Constitución Nacional, como se ha dicho antes, sólo atañe a los Estados que las celebren por ser las únicas partes jurídicamente calificadas para hacerlo y las únicas interesadas territorialmente en la cuestión.

Tan así es, que ni aún uno de los Estados contratantes podría pretender obtener unilateralmente, sin contención, ni presencia de

la otra parte, la nulidad de un convenio que hubiese celebrado con otro limitrofe, por medio del procedimiento que se sigue por ante esta Sala en los casos de ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 123 de la Constitución Nacional.

808. CSJ - SPA 29-5-72
G.O. N° 1.542, Extr., 14-9-72, p. 9.

El control de la constitucionalidad de los actos privativos de las Asambleas Legislativas difiere del mismo control sobre los actos privativos de las Cámaras Legislativas Nacionales.

En cuanto a la competencia de esta Sala para controlar la constitucionalidad de los actos realizados por las Legislaturas Estadales en ejercicio de sus atribuciones privativas, y a la jurisprudencia establecida sobre el particular, es pertinente advertir que el criterio sustentado por este Alto Tribunal, en Corte Plena, en sentencia dictada el 12 de junio de 1968, aparece claramente expresado en el párrafo que a continuación se transcribe:

“Son diferentes el régimen de control por esta Corte respecto a las Asambleas Legislativas de los Estados, a los cuales se refiere el fallo de la Sala Político-Administrativa antes citado (del 14-12-67) y el relativo a los Cuerpos Legislativos Nacionales, en virtud de que estos últimos están amparados por la previsión de excepción contenida en el artículo 159 de la Constitución, que no es aplicable a las Asambleas Legislativas de los Estados”.

Véase N° 838.

4. LOS ACTOS MUNICIPALES

809. CFC - SPA 28-12-37
M. 1938, pp. 390-399

La Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de las colisiones entre las leyes municipales aún no promulgadas.

Sobre este particular dicho Representante del Concejo pone de manifiesto el estado de incompleta formación de la Resolución y su falta de autenticidad y vigencia, en apoyo de su promoción y subraya el axioma de que lo que no existe no puede ser anulado. Pero no se cuida de advertir el ciudadano Síndico Municipal que la Resolución es Ley Municipal, en razón de su íntima relación con una Ordenanza anterior (la Ordenanza de Presupuestos y Gastos), y que

por tanto, le son aplicables los principios jurídicos que rigen la creación de las leyes; y anota, en seguida, la circunstancia, verdadera por legítima, de que dicha Resolución ha quedado definitivamente firme con el hecho de haber sido reconsiderada y ratificada totalmente por el Concejo, con unanimidad de votos; pero se vale de esta consideración sin deducir de élla la normal consecuencia de que aquel acto municipal es ya una ley que no necesita siquiera del "Cúmplase" o aprobación del Gobernador, puesto que solamente le hace falta la correspondiente promulgación, integrante de su autenticidad, por medio de la publicación de su texto en el enunciado período oficial, y su reproducción en la prensa, de orden del ciudadano Gobernador, en obediencia al N° 4, artículo 13 de la Ley citada. Por esto, no hay razón para que se la juzgue inexistente individualmente, y, por lo mismo, excusada de ser materia y objeto de anulación, ya sea por razón de colisión con otras leyes municipales, o con leyes nacionales, o bien por ser oriundas de una autoridad usurpada, si concurriese en ella semejante causa de nulidad radical.

Sería jurídicamente paradójico o contraproducente —y esto lo ha establecido ya la Corte en recientes fallos— llevar a cabo la promulgación de dicha Resolución, no para que entrase a cumplir su finalidad legislativa de amparar los posibles intereses que ella misma contempla, o lo que es igual, a los efectos de su obligatoriedad, sino antes bien al exclusivo propósito, contradictorio y absurdo, de poderla fulminar por inmediata nulidad.

Y si la conclusión negativa aducida por el Síndico pudiera prosperar por lo que respecta a la ciudadanía, que no tendría interés en pedir la nulidad de un acto que no la obliga, no lo podría, sin duda, frente al funcionario encargado de efectuar dicho acto, quien en el conflicto de tener que cumplirlo y de venir obligado, al propio tiempo, a velar por el estricto cumplimiento de la Constitución, de las Leyes Nacionales y de las del Distrito Federal, escoge el atinado camino de someter el asunto a la autoridad competente, precisamente antes de que pueda entrar en vigencia la Resolución, tal como lo ha efectuado y aducido el ciudadano Gobernador.

Por otra parte, el Concejo, en presencia de toda acción gubernamental que constituye agresión a su autonomía, puede sancionar lo pertinente a cohonestar la enunciada acción, en fuerza del N° 2, artículo 41 ed.; pero ante la abstención del Gobernador de ordenar la publicación de la Resolución, nada hubiera podido hacer el Concejo, porque su reglamentación al respecto, no se referiría a ninguno de los ramos que taxativamente determina el Capítulo VI, *ejusdem*.

Por tanto, se declara que la Corte es competente para conocer de colisiones entre leyes todavía no promulgadas ni publicadas en el periódico oficial, así como de su nulidad por razón de usurpación de autoridad o atribuciones.

Ante esta declaración es menester decidir, inmediatamente, si tal competencia federal se extiende a colisiones de Leyes municipales,

dictadas por el Municipio o por el Congreso Nacional, o de Leyes Nacionales, y, por lo mismo, a colisiones entre la Resolución del Concejo Municipal impugnada por el ciudadano Gobernador y la citada Ley Orgánica del Distrito Federal.

La Corte se pronuncia por la afirmativa, porque observa que el Constituyente no ha querido consagrar, de ningún modo, semejante omisión, en la previsión N° 10, artículo 123 de la Constitución. Su mente alcanza, sin duda, al conflicto de todas las Leyes Nacionales y locales, siendo entre estas últimas de especial importancia las Municipales, ya emanadas del Concejo respectivo (Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones), o bien del Congreso Nacional (la Ley Orgánica del Distrito Federal). Efectivamente, es misión de la Corte "declarar cuál es la Ley que deba prevalecer cuando se hallen en colisión las Nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados". Ahora bien, las colisiones de esta especie, son de la competencia Federal, por no haberse reservado los Estados, en el Pacto Federal, ninguna competencia al respecto. Y asume mayor convicción esta consideración, en el caso concreto, ante la circunstancia de que la organización del Distrito Federal procede de la Constitución por medio de la Ley citada, que divide su régimen Administrativo y Económico, entre el Gobernador y el Concejo Municipal, teniendo ambas autoridades por norte inmediato en su respectiva actuación, esa misma Ley, que no puede ser supeditada, por lo mismo, a ninguna disposición o acto procedente de dichas autoridades.

De no existir la competencia de la Corte en presencia de colisiones de esta especie, surgiría, a ciencia y paciencia de las autoridades, la extravagante contemplación de una desconcertante riña entre las mencionadas leyes, proclive a la de los propios Cuerpos deliberantes y autoridades ejecutivas, y entonces la anarquía sustituiría al orden que emana de la armonía legislativa. Porque la solución del conflicto no se abriría paso, desde luego que no está ni puede serle atribuida a ninguna otra autoridad de la República.

La competencia municipal, al respecto, sería descartada especialmente, porque cuando no quedaría en las manos del propio Concejo la derogación y la inobservancia arbitrarias de la Ley Orgánica del Distrito.

2ª Estudiados los puntos de mira formulados por las partes contradictorias, no cree necesario la Corte entrar en el examen y decisión expresa, sino de los concernientes a las enunciadas colisiones de la Resolución atacada de nulidad con dicha Ley Orgánica y a la usurpación de funciones que el ciudadano Gobernador le imputa al Concejo; porque juzga la Corte que resueltas estas cuestiones queda decidida totalmente la solicitud que es objeto de la presente cuestión político-administrativa.

Por lo demás, si no estuviera integrada, explícitamente, por los interesados en el problema juzgable, la aludida materia de colisión, debe la Corte acudir de oficio a pronunciar las correspondientes declaraciones, en razón de su poder constituyente secundario que ha

de ejercer siempre que fuere necesario para evitar la desarmonía y falta de unidad en la legislación global de la República.

3ª Ahora, pues, ¿colide, efectivamente, la Resolución discutida con dicha Ley?; o en otros términos, ¿usurpa el Concejo funciones correspondientes al Gobernador, al dictar dicha Resolución?

La Corte, al respecto, se hace cargo de las siguientes consideraciones:

Ordenada en el artículo 6º de la Constitución la organización del Municipio por Ley especial, esta Ley, en su artículo 28, distribuye los deberes, facultades y atribuciones fundamentales del Poder Municipal, entre un Concejo Municipal y un Gobernador; y en sus artículos 41 y 14 contiéndense los deberes y facultades correspondientes al Gobernador del Distrito Federal, como Primera Autoridad Ejecutiva, en lo administrativo y económico, y las atribuciones del Concejo Municipal, como autoridad deliberante, respectivamente.

El numeral 8º del citado artículo 14 le da facultad al Gobernador para preparar o formar el presupuesto anual de Rentas y Gastos Públicos del Municipio, mientras que el Concejo sólo tiene por el numeral 14 del expresado artículo 41 la atribución de estudiar y considerar el proyecto respectivo para aprobarlo o modificarlo.

Bien mirada, bastaría esta sola observación para establecer, desde luego, que el Concejo ha dictado una Ley (la Resolución Presupuestal), que es contraria en su esencia y finalidad a los citados preceptos: de modo directo en su artículo 1º, e indirecto en los dos artículos restantes, que son consecuentes de aquél. Pero, conviene el examen del asunto bajo otros aspectos corroborantes de la conclusión de que el Concejo carece de toda competencia y eficacia legislativa para hacer adiciones o cualquiera otras modificaciones a los proyectos de Rentas y Gastos que le fueren presentados por el Gobernador, como no sea en la exclusiva oportunidad que le ofrece la presentación de los mismos; y comete, con asumir semejante acto, flagrante usurpación de funciones pertenecientes al Gobierno Superior del Distrito.

Un ligero examen de las consideraciones básicas de la Resolución, permite poner constancia de que ellas aluden, en primer término, a la exigüidad de lo presupuesto para sueldos de empleados del servicio, que el Concejo supone insuficiente para “atender a erogaciones ingentes que se requieren para el mejor funcionamiento y actividades de este Concejo Municipal en su propósito y actuaciones de reparación y justas reivindicaciones parroquiales y ciudadanas”. Luego urgen las referidas consideraciones la necesidad de fondos disponibles (por el Concejo), “para dar, autónomica y libremente, el cumplimiento a sus propias disposiciones, encaminadas a fines de solidaridad inter-humana y análogos o similares”; y puntualizan que “para dar (el Concejo), cumplimiento, *por sí mismo*, a su Acuerdo de 11 de agosto un curso, erogatorio de la cantidad de Bs. 3.000 como contribución de este Concejo para aliviar las penas de los damnificados en la tragedia de la “Ana Cecilia”, en el Lago de Mara-

caibo, este Concejo Municipal requiere dicha suma para ese fin y propósitos". Requieren, además, aquellas consideraciones, la cantidad de Bs. 6.000 "para atender al Concejo, al cumplimiento de su proyecto aprobado y relativo a gastos presupuestados en la ejecución de los trabajos relativos a la fijación del costo de la vida"; y exigen un margen económico "para atender (el Concejo), a perentorios gastos de traslado de las Comisiones Permanentes en el desempeño de sus *gratuitos* cometidos y, asimismo, para el inicio de las organizaciones de los trabajos de las Juntas Comunales, en suministro de sellos, libros de actas y copiadores, papel timbrado, etc." Muestra el Concejo, finalmente, la necesidad "de aumentar su personal de escribientes, en forma urgente, para trabajos de perentoria ejecución", y "para evacuar el volumen de asuntos que diariamente se incrementan".

Con estas consideraciones deja traslucir el Concejo su deseo de tener un depósito en la Tesorería Municipal, que él mismo fija en Bs. 25.000: suerte de caja a la orden del Concejo, cuyo Presidente, autorizaría libranzas directas contra la Administración de Rentas, con el fin de atender a las imprecisas labores esbozadas en dichas consideraciones, entre las cuales se destacan la de *fijación del costo de la vida*, adquisición de sellos, libros de actas y copiadores, papel timbrado, sueldos para futuros escribientes, y la que es más saliente, la relativa a la ejecución de sus propias disposiciones emanadas a fines de solidaridad inter-humana y otras análogas y similares, asumiendo de este modo el Concejo Municipal funciones reñidas ostensiblemente con lo dispuesto en los citados artículos 14 y 41 que definen los deberes y facultades del Gobernador y las propias atribuciones del Concejo.

Además, a esta Corporación toca examinar la Exposición Anual del Gobernador y las respectivas cuentas que le sean presentadas a esta Autoridad por el Administrador de Rentas Municipales y el Recaudador de Rentas del Departamento Vargas, en acatamiento a las atribuciones 16 y 9ª de los artículos 14 y 41 respectivamente.

Pues bien, de dársele acceso a la discutida Resolución del Concejo, de tantas secuelas adversas a las expresadas disposiciones legales, ¿quién habría de examinar las Cuentas de la mentada Caja particular del Concejo, cuya teneduría provisional se pondría en manos de su Archivero?

Y si el N° 4 del citado artículo 14 faculta al Gobernador, en su carácter de Primera Autoridad Ejecutiva, en lo Administrativo y Económico, para organizar y dirigir las Oficinas de Administración del Distrito Federal, es claro que la Resolución pugna también contra esta disposición, puesto que en su cumplimiento vendría el Concejo mismo a organizar, por sí ante sí, una pequeña oficina administrativa en su propio seno, desligada, en cierto modo, de la Administración General de Rentas Municipales, siendo así que al Concejo, en esta materia, no le toca, en virtud de esta misma disposición, sino enviar al Gobernador, cuando éste las pidiere, las ter-

nas para el cargo de Administrador de Rentas Municipales, en conformidad igualmente, con el inciso 6º del artículo 41 *ejusdem*.

Por legítima consecuencia tenía que resultar, pues, que en ninguna de las atribuciones del Concejo Municipal esté incluida la de emitir Créditos Adicionales.

Se ha expresado arriba, que el Municipio que forma el Distrito Federal ejerce su autonomía por medio del Concejo Municipal y del Gobernador como autoridad ejecutiva. El Concejo Municipal será representado por su Presidente y por el Síndico, y sus atribuciones limitan su autonomía a sólo funciones deliberativas. De consiguiente, aparte de no tener el Concejo en el Derecho Positivo Venezolano ningún Poder ni representación expresos del Municipio, carece asimismo de todo poder implícito al no existir en la Ley ninguna disposición que lo faculte para ejercer las funciones no atribuidas, expresamente, a otra autoridad. Y es evidente el yerro de querer deducir semejante extremo de la facultad que le confiere al Concejo el N° 2, artículo 14 id., que dice: "Dictar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones que reglamenten el ejercicio de la autonomía que ejerce el Municipio en todos los ramos que se expresan en el Capítulo VI de esta Ley". Porque según queda expresado, si es cierto que el Concejo puede reglamentar la autonomía que le viene de la Constitución, no lo es menos que esta reglamentación, en el punto contemplado, ha de referirse a los ramos enunciados taxativamente en dicho Capítulo, entre los cuales no está, como queda demostrado, ni puede estar, la creación de Créditos Adicionales ni menos la ejecución de sus propias disposiciones o una arbitraria administración de Rentas Municipales, aunque sea parcial.

Pero, en la hipótesis de que la Ley Orgánica del Distrito Federal fuese dudosa en orden a la facultad que tiene el Gobernador de crear Créditos Adicionales, vendría expresamente la Ordenanza de Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos para 1937, de los Departamentos Libertador y Vargas, a confirmar por modo explícito el Concepto afirmativo de dicha facultad gubernamental.

La Corte advierte que en relación al incidente de los dos Números Extraordinarios de la "Gaceta Municipal" que aparecen con la misma fecha (31 de diciembre de 1936), y comprensivos ambos de presupuestos para 1937, no entra a hacer anulación de ninguno de ellos, puesto que su misión en este asunto es solamente juzgarlos y apreciarlos como elementos probatorios al par de los demás que han producido los interesados en apoyo de sus respectivas pretensiones. No obstante esto, la Corte sí declarará cuál de esos dos presupuestos merece, a su juicio, ser tenido por verdadero, con la salvedad de que es a los tribunales ordinarios a quienes corresponde hacer declaraciones definitivas al respecto.

Juzga, además, la Corte, que carecen de fe en este asunto los sedicentes informes de la Comisión de Abastos, Rentas, etc., designada por unanimidad por el Concejo, tanto para averiguar la razón de las diferencias del texto de los mencionados Números Extraordi-

narios de la "Gaceta Municipal", que contienen la mencionada Ordenanza Presupuestal, como para estudiar la situación jurídica creada por la negativa del ciudadano Gobernador a ordenar la publicación de la Resolución. En su forma han de juzgarse esos recaudos como piezas sin autenticidad, porque no proceden de ninguna fuente oficial y el sello que ostentan de la Sindicatura no acierta a revestirlos de aquel requisito necesario. Por tanto, se declara que carecen de toda eficacia probatoria. Pero bien mirados en su contenido, y apreciados como si fueran auténticos, es forzoso establecer que no integran sino un singular procedimiento inquisitivo, unilateral y abusivo de autoridad, llevado a cabo por la expresada Comisión Especial, en el seno mismo del Concejo. La más elemental noción de la materia procesal aconseja desechar por parciales los mencionados documentos, mayormente en un asunto como el presente, en el cual todos los Concejales por una parte, y el ciudadano Gobernador por la otra, vienen en proceder como contradictores interesados en el conflicto originado con la creación del Crédito Adicional en referencia. Además, estas irregulares actuaciones de la referida Comisión parecen ser más bien sentencias dictadas por una parte, antes que desapasionados informes probatorios.

En la hipótesis de que fueran elementos de convicción apreciables en justicia, de ellos mismos se deduciría, que el presupuesto completo y auténtico es el que contiene ocho artículos, y el mutilado el que la sindicatura juzga cierto y verdadero llamándolo cerrado.

La Corte pasa a hacer de seguidas el examen de esta cuestión promovida por el Concejo.

El primero de estos presupuestos se contiene en un Número Extraordinario de la "Gaceta Municipal", que tiene la indicada fecha de 31 de diciembre de 1936 y varios avisos de enero de 1937, circunstancia esta última que pone de manifiesto la verdad de que la publicación de este Número Extraordinario no pudo ser del 31 de diciembre de 1936, siendo forzoso deducir más bien que fuera realizada o en el mismo 13 del citado enero, que es la fecha que aparece en el aviso más reciente, o posteriormente.

El contenido en este presupuesto es: "Art. 1º (Ingresos y Egresos). Art. 2º Los sobrantes de los Capítulos del presente presupuesto, si los hubiere, se llevarán al ramo de "Imprevistos". Art. 3º Se faculta al ciudadano Gobernador del Distrito Federal para fijar los sueldos de los empleados de la Instrucción Pública Municipal, las jubilaciones y pensiones que considere de justicia, las pensiones de instrucción, para aumentar o disminuir el personal de acuerdo con las necesidades de la Administración Pública y para fijar los sueldos de los empleados que no tuvieren señalado en el presente presupuesto. Art. 4º El Recaudador Cajero de La Guaira, recibirá la recaudación del Departamento Vargas y remitirá al Administrador General de Rentas Municipales del Distrito Federal, trimestralmente, el sobrante trimestral de la recaudación, pagado que sea el presupuesto. Art. 5º Toda erogación que deba hacerse y no tenga suma fijada en este Pre-

supuesto, ya sea del Departamento Libertador o del Departamento Vargas, no podrá efectuarse sino en virtud de orden o resolución expresa del Gobernador. Art. 6º El Recaudador Cajero de La Guaira no podrá pagar ningún recibo de su presupuesto, sin el "Páguese" del Prefecto del Departamento Vargas. Párrafo único. Se exceptúan de estas disposiciones las erogaciones que se refieran a "Fomento y Obras Públicas" e "Imprevistos", las cuales deben llevar el "Páguese" del Gobernador del Distrito Federal. Art. 7º Este Presupuesto empezará a regir desde la fecha de su publicación en la "Gaceta Municipal". Art. 8º Se deroga la Ordenanza sobre Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos de los Departamentos Libertador y Vargas, sancionada por esta Cámara el 30 de diciembre de 1935 y cualquiera otra Resolución que contraría a la presente Ordenanza.

Dada en el Concejo Municipal del Distrito Federal, en Caracas, a 24 de diciembre de 1936. Años 127º de la Independencia y 78º de la Federación. El Presidente, LUIS MANUEL GARCIA. El Secretario, R. Silva. *Estados Unidos de Venezuela. Gobierno del Distrito Federal. Dirección Administrativa y Económica. Caracas: 31 de diciembre de 1936. 127º y 78º Cúmplase. E. MIBELLI. El Secretario de Gobierno, Francisco Manuel Mármol*".

El segundo de los enunciados presupuestos se contiene también en un número extraordinario de la "Gaceta Municipal", que tiene la indicada fecha, 31 de diciembre de 1936 y no comprende ningún otro material. El contenido de este otro presupuesto, es: "Art. 1º (Ingresos y Egresos). Secretaría. Caracas, 24 de diciembre de 1936. 127º y 78º En sesión celebrada hoy quedó aprobada esta Ordenanza en tercera discusión. La Presidencia dispuso se pasara al ciudadano Gobernador a los efectos del "Cúmplase" de Ley. El Secretario, R. Silva. El Presidente, LUIS MANUEL GARCIA. El Secretario, R. Silva. *Estados de Venezuela. Gobierno del Distrito Federal. Dirección Administrativa y Económica. Caracas, 31 de diciembre de 1936. 127º y 78º Cúmplase. E. MIBELLI. El Secretario de Gobierno, Francisco Manuel Mármol*".

Evidentemente este último presupuesto es incompleto y aún deforme porque comienza y termina con el *art. 1º*, y es claro que si se hubiera querido formar un instrumento de una sola disposición, no se habría incurrido en el yerro de calificarla de *primera*, puesto que este hecho supone trivialmente la existencia de un articulado; porque no aparece en él la disposición complementaria de la promulgación, por la cual debe indicarse la fecha en que debe empezar a regir, como tampoco aparece la derogatoria del presupuesto anterior y de cualquier resolución contraria, ni la expresión "Dada en el Concejo Municipal, etc."

Estas omisiones son de uso constante en todos los actos de los Poderes Públicos y corresponden si no a preceptos expresos por lo menos a los conceptos legales sobre pronunciamientos de dichos actos. También es de observar que esa Ordenanza carece de las

fechas de la Independencia y de la Federación, las cuales no pueden ser omitidas en virtud del artículo 26 de la Constitución Nacional; sin que valga pensar que basta con que dichas fechas figuren en el "Cúmplase", y mucho menos que sean anexas a la exótica nota de Secretaría que aparece incluida en la Ordenanza. Porque efectivamente, ésta termina con una nota de Secretaría, interpelada en el propio texto de ella; y alusiva a la sesión en que se dice fue dictada por el Concejo; pero aparte la extravagancia de hacer figurar al Secretario en la formación misma de la Ordenanza, certificando que ésta quedó aprobada y que se remitiría al Gobernador a los efectos del "Cúmplase" de Ley, es ostensible la carencia de pronunciamiento propiamente dicho, es decir por el propio Concejo. Es por esto que aparece al pie de la nota de Secretaría, y después de la firma del Secretario, la del Presidente de la Corporación que debió dictar la Ordenanza, sin otra posible explicación satisfactoria, y como si no fuera menester dictar la Ley Municipal después de la aprobación de su proyecto por el respectivo Concejo.

A mayor abundamiento se examina la llamada expreticia corriente en el irregular informe, la cual fue practicada con omisión de los más elementales requisitos garantes de su fe probatoria. Las personas que la integran fueron elegidas por la propia Comisión Investigadora, y despacharon el asunto en la forma más empírica y arbitraria; por lo que su opinión resultó enteramente confusa. Se desecha, por tanto, este deforme medio probatorio.

De las declaraciones de los ciudadanos Ramón Amundaray, Humberto Mondolfi, Rafael Silva, Angel V. Mata, doctores Luis Manuel García y Francisco Manuel Mármol, rendidas ante el Tribunal elegido por el Concejo, se desprende con toda claridad que no se trata sino de que al editor de la "Gaceta Municipal" sólo se le remitió al principio la parte del presupuesto que apareció publicada en los ejemplares en los cuales no aparece ningún otro material, habiéndosele remitido el resto cuando fue observada la omisión. Con esto se completó la publicación en forma desafortunada ciertamente, pues el editor cometió el yerro de ponerle al nuevo Número Extraordinario la fecha atrasada de 31 de diciembre de 1936 que se le había puesto al primero. Por lo demás es de subrayar que la misma circunstancia de aparecer con igual fecha los mencionados Números Extraordinarios de la "Gaceta Municipal", es buena prenda de toda ausencia de fraude en relación a la publicación incompleta del presupuesto. Estas razones abundan para establecer la Corte, sin declarar, como lo ha prevenido, ninguna nulidad en cuanto a este incidente, que, efectivamente, el Gobernador por la Ley y por la Ordenanza del Presupuesto para el presente año, está investido de la facultad de emitir Créditos Adicionales, sin duda como función derivada de la que tiene para la preparación y formación del Presupuesto de Rentas y Gastos, la cual armoniza con la única atribución del Concejo, al respecto, que es la de estudiar

el proyecto que le presente el Gobernador para aprobarlo o modificarlo.

Obsérvase, además, que en el sistema seguido en Venezuela en las Ordenanzas de 1922 a mil novecientos treinta y seis, descansa en la facultad dada al Gobernador de ordenar y ejecutar los gastos extraordinarios, o sea, los no presupuestos en la ley; y bueno o malo tal sistema, es el establecido también en el último presupuesto, que es el elaborado para el presente año que se acaba de tomar como prueba cierta de dicha facultad gubernamental.

No se aprecia el presupuesto de 1895, producido por la Sindicatura, por su condición de singular y por haber sido de carácter transitorio, o sea, de emergencia.

Tocante a unos Acuerdos del Concejo de Bogotá que el Síndico aduce en copia que aparece auténtica, esta Corte en virtud de que tales piezas pertenecen a una legislación extranjera, las declara inaceptables como recaudos de convicción en el presente asunto.

Resta por examinar la copia que aparece también certificada de propia voluntad, por el Secretario del Concejo, comprensiva de la comunicación del ciudadano Gobernador, N° 2.103 de julio 3 de 1936, dirigida al Presidente del Concejo en relación a la nueva Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, la cual introdujo varias reformas en el número, organización y presupuesto de gastos de los Jueces y otros funcionarios y empleados de los Departamentos del Distrito y de la nota de la Secretaría del Concejo correspondiente a la sesión celebrada con motivo de dicha comunicación. La Primera Autoridad Ejecutiva Municipal sometió al Concejo las reformas que juzgó indispensables en cuanto a asignaciones para personal y gastos de justicia, al efecto de que fueran consideradas por el Concejo preferentemente por deber comenzar el nuevo período judicial el subsiguiente 5 de julio; y en sesión del 7 manifestó el Presidente que había un presupuesto de gastos presentado por los Concejales doctores Luis Manuel García y Julio Consalvi, el cual fue aprobado y remitido al Gobernador a los efectos del "Cúmplase". Estos últimos elementos no prueban de ningún modo que el Concejo tenga la facultad de crear Créditos Adicionales o de organizar la Administración de Rentas, ni mucho menos la de ejecutar disposiciones que dicte él mismo resumiendo en sí la autoridad del Gobernador y su propia autoridad. En todo caso no es el precedente, no obligatorio, el que debe aplicarse a los casos que ocurran, sino la Constitución y las Leyes respectivas.

810. CFC - SPA
M. 1940, pp. 170-172

16-3-39

La colisión de leyes locales entre sí escapa a la intervención de la Corte.

Según la atribución 11 de la Corte Federal y de Casación, contenida en el artículo 123 de la Constitución Nacional, los únicos actos de los Concejos Municipales que el Supremo Tribunal tiene facultad para anular son aquellos que “violen *las restricciones* expresadas en el párrafo 4º, número 4º del artículo 17 y en el número 3º del artículo 18”; y ciertamente que el caso de autos no tiene relación alguna con las restricciones a que se refieren las disposiciones constitucionales referidas.

Por otra parte, la colisión de leyes locales entre sí escapa a la intervención de la Corte Federal, conforme al inciso 9º del mismo artículo 123, que sólo autoriza a este Tribunal para “declarar la nulidad de las Leyes Nacionales, de los Estados o Municipales, cuando colidan *con la Constitución de la República*”; y tampoco se trata aquí de colisión de leyes estatales con las nacionales, que es el caso contemplado en el inciso 10 *ejusdem*.

Por último, el principio constitucional relativo al procedimiento para derogar las leyes, nada tiene que ver en el presente caso, porque la circunstancia de que una disposición reglamentaria municipal esté en oposición con un precepto de ley —cualquiera que ésta sea—, está muy lejos de significar que nos encontramos en presencia de una ley derogando a otra. Habría, en todo caso, colisión entre una y otra; más, no derogatoria.

Por donde se sigue que, en lo tocante al punto analizado, la Corte no tiene sobre qué decidir; y así se declara.

La Corte observa:

La Ordenanza de Mercados Públicos de Maracaibo, publicada en la *Gaceta Municipal*, N° 489 del 20 de marzo de 1937, corriente en autos y actualmente en vigor, organiza en todos sus aspectos el régimen de los Mercados existentes en dicha ciudad, que son dos, el Central y el del Lago; y dispone que “los puestos allí organizados serán destinados al uso que indique el Regidor del establecimiento”; y que “La Municipalidad tiene la propiedad absoluta de las casetas construidas en el espacio de cada puesto; y en cuanto a las que hayan construido particulares, se reserva el derecho de adquirirlas a justa regulación de expertos, o de hacerlas destruir a costa del propietario cuando resuelva reorganizar el establecimiento” (Artículos 22 y 23).

Por donde se ve que, en vigor como está la Ordenanza Municipal del Distrito Maracaibo —la cual, por lo demás, no ha sido impugnada como inconstitucional en los puntos estudiados—, nadie puede disputarle a la Municipalidad el derecho de disponer de los “puestos” y “casetas” de los Mercados de la manera que a bien tenga, con los atributos que le son propios, pues la situación de los ocupantes de unos y otras es meramente precaria y revocable a voluntad del concedente, que es, en todo caso, la Corporación Municipal, como se evidencia, entre otras cosas, por la circunstancia de que el canon respectivo debe ser pagado diariamente (artículo 6º)

Además, sin las facultades en cuestión la Municipalidad no podría proveer cumplidamente a la defensa de sus intereses y al buen desempeño de sus funciones inmanentes. Y mal pueden éstas ser calificadas como usurpadoras de atribuciones judiciales, porque la Corporación, al dictar resoluciones disponiendo que éste o aquel “puesto” o “casetas” sean ocupados por determinadas personas, a título de arrendamiento, con la obligación de pagar diariamente el canon respectivo, según se ha dicho, no hace otra cosa que dictaminar en forma de índole netamente municipal, ejerciendo un acto que es inherente de su autonomía.

“Es de la competencia de las Municipalidades, —expresa el artículo 18 de la Constitución Nacional—: “Organizar sus servicios de policía, abasto, cementerios, etc., y demás de carácter municipal”. Síguese de aquí que la Municipalidad de Maracaibo, al organizar, conforme a la Ordenanza que la rige y a su criterio, la ocupación de los “puestos” y “casetas” de los Mercados de aquella ciudad, obra dentro de la órbita que le corresponde, tanto más, si se considera que “los ocupantes respectivos están sometidos de un todo a lo prescrito en la Ordenanza y en el Reglamento Interior de la Regiduría” (Artículo 26).

Por último, privar a las Municipalidades de las facultades de dictar Resoluciones, íntimamente ligadas con la organización de los abastos como las impugnadas en este proceso, sería menoscabar la autonomía de que gozan y lastimar, por ende, el ordenamiento constitucional de la República.

Conclúyese, pues, que no existen las violaciones denunciadas.

811.

CF

24-2-56

G.F. N° 11, 1956, p. 28

El control de la constitucionalidad de los actos estatales abarca además de los actos nacionales, los estatales y municipales.

No cabe duda de que el control de la Constitucionalidad de los actos de los Poderes Públicos no se limita a los actos de las autoridades Nacionales, sino que se extiende a las autoridades de los Estados, de los Distritos y Municipios integrantes de aquellos y del Distrito Federal y Territorios Federales. La Constitución se aplica en todo el país. Además, según el texto del artículo 40 de la Constitución vigente, “El Poder Público se distribuye entre el Poder Nacional, el de los Estados y el Municipal”, entre las atribuciones de este alto Tribunal, según el artículo 133 de la misma Constitución está la de “declarar la nulidad de los actos del Poder Público que sean violatorios de esta Constitución”. De modo pues, que la Corte es competente, de acuerdo con el artículo 25 de la

Ley Orgánica por la cual se rigen sus funciones, para decidir el presente recurso de nulidad, por abuso del poder y violación de la Constitución de la República, así como del Estatuto Orgánico del Poder Judicial, y, desde luego, para conocer de la nulidad solicitada, acerca del acto realizado por el Consejo Municipal del Distrito Maracaibo, en su sesión del 14 de julio de 1954; que revocó el permiso de construcción concedido a la demandante el 15 de marzo del mismo año.

Véase Nos. 331, 335, 347, 374

zas del Distrito Federal y del Distrito Valencia del Estado Carabobo sobre Patentes de Industria y Comercio, respectivamente, gravan a las radiodifusoras, así: con el tres por mil (3^o/100) sobre su ingresos brutos, y dos bolívares (Bs. 2) por mil anuales. Por modo que el problema consiste en esclarecer si ha sido o no gravada por las mencionadas Ordenanzas Municipales la misma actividad a que se refiere el impuesto de uno por ciento establecido por la Ley de Telecomunicaciones. En concepto de la Corte es evidente la concurrencia de esos impuestos sobre una misma actividad, desde luego que tanto esa Ley nacional, como las dichas Ordenanzas Municipales establecen el impuesto a base de los ingresos de las radioemisoras, y por tanto, lo deben o no, según ejerzan o no su industria. Es indudable por tanto, que la materia gravada por las Ordenanzas, es la misma sobre la cual pesa el impuesto nacional que establece la Ley de Telecomunicaciones.

No consta de autos la representación que los solicitantes se atribuyen lo que no es óbice a la procedencia y ejercicio de lo pedido por vía de acción popular.

814.

CF

22-2-60

G.F. N^o 27, 1960, pp. 107-108

Siendo el Recurso de Inconstitucionalidad oponible por cualquier ciudadano, no obsta para su admisibilidad que quien lo presente a nombre de otro, lo haga mediante un poder incorrecto.

El precedente recurso de nulidad ha sido presentado a la Corte por el doctor J. A. M. con el carácter de apoderado especial de F. B. M. C. A., representación que consta de poder que corre al folio tres del expediente. Aunque se observa que el poder producido no fue otorgado en la forma prescrita por el artículo 42 del Código de Procedimiento Civil, ya que aparece certificado a continuación del texto del poder instrumento que legitima la representación, circunstancia ésta que haría insuficiente al Poder para actuar en juicio, en atención a que dicho instrumento no fue objetado por la Personería de la Nación en su dictamen, ya que la nulidad propuesta es de aquéllas que pueden ser intentada ante esta Corte por cualquier ciudadano, la anotada insuficiencia no es óbice a que se le dé el curso legal a la referida acción de nulidad.

815. CF 14-3-60
G.F. N° 27, 1960, pp. 130-131

Los actos de efectos generales pueden ser impugnados por cualquier ciudadano.

Los ordenamientos jurídicos que como el nuestro, admiten el recurso contencioso de anulación de actos administrativos, que exigen, como requisito procesal, que el demandante ostente un interés que en todo caso ha de ser personal, directo y legítimo, aunque, como lo dispone el artículo 14 de nuestro CPC, puede ser eventual o futuro, salvo el caso en que la ley lo exija actual.

Este interés que han de ostentar en el recurso de anulación de un acto administrativo las partes, entendiéndose por tales, las que han establecido una relación jurídica con la administración pública, o aquél a quien la decisión administrativa perjudica en su derecho o en su interés legítimo, en el caso de la acción popular basta que sea de carácter simple. De ahí que, en el primer supuesto, sólo pueden actuar los sujetos a quienes afecta el acto administrativo; y en el segundo, cualquier ciudadano puede ejercer la acción para atacar un acto lesivo al interés general.

816. CSJ - SPA 3-10-63
G.F. N° 42, 1963, pp. 19-20

El Presidente de la República a través del Ministerio de Relaciones Interiores puede proponer una acción popular ante la Corte Suprema de Justicia.

La antedicha acción de nulidad ha sido incoada ante esta Corte por el ciudadano Ministro de Relaciones Interiores, como órgano que es del Presidente de la República y en acatamiento de la Resolución tomada en Consejo de Ministros el día 13 de octubre de 1960.

La referida acción es de aquellas denominadas "popular", la cual por su naturaleza misma puede ser intentada por cualquier ciudadano venezolano en nombre del interés público.

Además, en el presente caso, conforme a la normativa constitucional que rige las funciones del Presidente, quien reúne la doble condición de Presidente de la República en su carácter de Jefe del Estado y Jefe del Ejecutivo Nacional (artículo 181 de la C. N.), puede éste, en su condición de Jefe del Estado y como defensor de la existencia y seguridad del mismo que le impone la Constitución, proponer al órgano jurisdiccional la expresada acción de nulidad, tanto más cuanto que la potestad del Presidente aparece robustecida con la decisión del Consejo de Ministros, cuyo consentimiento no era requisito fundamental para intentar la acción.

Mas, el ciudadano Presidente de la República ocurre a uno de sus órganos inmediatos, el ciudadano Ministro de Relaciones Interiores; para instaurar la acción, conforme al texto del artículo 195 de la Carta Fundamental.

Ciertamente que hubiera podido hacerlo también a través del Procurador General de la Nación, de conformidad con lo previsto en el numeral 7° del Art. 9° de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público de 1955, pero la circunstancia de no haber adoptado el Presidente de la República este procedimiento no descalifica en forma alguna el que decidió escoger, para plantear, directamente ante esta Corte, las violaciones constitucionales denunciadas.

Véanse Nos. 36, 90, 230, 266, 738

B. La Legitimación pasiva

817. CSJ - CP 12-6-68
Edic. Senado de la República 1968, pp. 190-191

El simple interés basta para intentar el recurso de inconstitucionalidad; sin embargo, no basta para "hacerse parte como demandado" en el procedimiento de dicho recurso.

Los ciudadanos abogados Rafael Lugo Felice y Aristides Lanz Siso, como se ha expresado en la parte narrativa, presentaron escritos que contienen alegatos contra los pedimentos de los demandantes. Esta Corte se limitó a hacer agregar a los autos dichos escritos, por no ser los nombrados parte en el presente juicio ni haber intervenido en los actos impugnados por los demandantes. El ejercicio de la acción popular —aducido por el abogado Rafael Lugo Felice— es el derecho que tiene cualquier ciudadano para constituirse en demandante en los casos permitidos por la ley, pero no para hacerse parte como demandado cuando la acción no ha sido intentada contra él.

818. CSJ - SPA 27-5-70
G.F. N° 68, 1970, pp. 110-111

Es requisito indispensable para asumir la defensa de la constitucionalidad de una Ley impugnada, tener poder de la Asamblea Legislativa que la sancionó.

Visto el escrito presentado el 16 de los corrientes en el cual el señor Alejandro Hernández, Gobernador del Estado Nueva Es-

parta, en ejercicio del recurso que le confiere el último aparte del artículo 57 de la Constitución de dicho Estado, por intermedio de apoderados especiales, demanda ante esta Sala la inconstitucionalidad de la Ley de Reforma parcial a la Ley que crea el Instituto para el Desarrollo Integral del Turismo en el Estado Nueva Esparta, sancionada por la Asamblea Legislativa de la misma Entidad el día 1º de abril de 1970; y vistos los demás escritos que forman este expediente; y por cuanto el Dr. Francisco Espinoza Prieto, no tiene la representación de la Asamblea Legislativa del Estado Nueva Esparta, que es indispensable para que pueda asumir la defensa de la constitucionalidad de la Ley impugnada, se declaran improcedentes los pedimentos formulados por el mencionado abogado, se admite cuanto ha lugar en derecho la demanda a que antes se ha hecho referencia y se ordena pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación para que siga su curso de conformidad con los trámites establecidos en los artículos 25 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

819. CSJ - SPA 25-9-73
G.O. N° 1.643 Extr., 21-3-74, p. 15

La Sala considera que por cuanto el recurrente ha hecho uso de la acción popular, que como ciudadano le corresponde, igual derecho, en todo caso, le corresponde al abogado firmante de los alegatos, por lo cual carece de relevancia jurídica examinar si existen o no, en el mandato que le fue conferido, los vicios señalados por el recurrente.

3. IMPRESCRIPTIBILIDAD

820. CF 30-7-57
G.F. N° 17, 1957, pp. 57-58

La acción fundada en vicios de inconstitucionalidad es imprescriptible.

Del atento análisis de los términos de la solicitud, resulta que el actor fundamenta su pedimento de nulidad de las citadas resoluciones en un vicio de inconstitucionalidad; afirma por tanto que ellas son violatorias del artículo 41 de la Constitución Nacional, y ello, alega, porque al decidir las oposiciones formuladas a las solicitudes de explotación de una cantidad de madera fina, se usurpó una atribución que el párrafo único del artículo 55 del Reglamento de la Ley Forestal y de Aguas, le niega en absoluto.

La cuestión planteada claramente por el acto es, pues, una cuestión de inconstitucionalidad. O sea, el actor no ha promovido el juicio contencioso que apareja el recurso de ilegalidad por abuso de poder, definido en el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal. En el juicio contencioso por ilegalidad el actor propone formal demanda contra la Nación en la persona del Procurador, a quien necesariamente se le cita, y se le emplaza, como a cualquier demandado, para que comparezca en la oportunidad que se le señale, a contestar la demanda. En cambio, en el recurso de inconstitucionalidad, no hay partes, porque no hay procedimiento contencioso y por eso en ese procedimiento lo que prevé la Ley Orgánica de la Corte Federal es la simple notificación del Procurador.

Por lo demás, una Resolución Ministerial como acto del Poder Público Nacional está sujeta al control de la constitucionalidad, previsto en la atribución 3º del artículo 133 de la Constitución de la República; y es precisamente ese recurso extraordinario de inconstitucionalidad el contemplado en el ordinal 8º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal. Al citar este ordinal el acto expresamente corrobora su intención manifiesta de hacer uso del recurso de nulidad por violación de la Constitución Nacional.

Ahora bien, la acción fundada en vicios de inconstitucionalidad es imprescriptible; no está sujeta a término alguno de caducidad. Por tanto, en el caso concreto en que se ha intentado el recurso extraordinario de inconstitucionalidad, no es procedente invocar la excepción de inadmisibilidad por caducidad, del Ordinal 3º del artículo 257 del C.P.C., y así se declara.

821. CSJ - SPA
G.F. N° 42, 1963, pp. 20-21

3-10-63

La acción popular no está sujeta a lapso de caducidad.

Se ha alegado igualmente la caducidad semestral de la acción propuesta, de conformidad con lo dispuesto en la atribución 9ª del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1955 que dispone lo siguiente: "Dichas acciones y recursos caducarán en todo caso a los seis meses contados a partir de la fecha de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo o de la fecha de notificación del acto al interesado, cuando ésta fuere procedente y si aquélla no se efectuare".

Esta defensa se basa en la circunstancia de que la demanda de invalidación propuesta es de fecha 15 de octubre de 1962 y los actos de inscripción o autorización del Movimiento de Izquierda Revolucionaria son de 1960, y los del Partido Comunista son todavía anteriores; en consecuencia se alega que ha transcurrido el lapso dentro del cual la acción podía ser intentada.

Ahora bien, al decidir la cuestión de competencia, ha quedado establecido que el recurso interpuesto se basa en violaciones constitucionales y no en vicios de ilegalidad, esto es, con fundamento en la atribución 8ª del artículo 7º y no en la 9ª del mismo artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal por lo cual se declara improcedente la defensa de caducidad opuesta por los representantes de los partidos ilegalizados.

4. LOS EFECTOS NO SUSPENSIVOS DEL RECURSO

A. *Principio general*

822. CSJ - SPA 28-7-69
G.F. N° 65, 1969, pp. 102-103

La impugnación de nulidad de un acto legislativo ya promulgado no suspende la vigencia del mismo.

La Ley de Carrera Administrativa cuya nulidad ha sido solicitada fue sancionada por la Asamblea Legislativa del Estado Monagas el 20 de febrero de 1969, su "Cúmplase" le fue estampado por el Gobernador del Estado el 22 de febrero del mismo año y fue publicada el mismo día en la Gaceta Oficial del Estado (número extraordinario). Se trata, pues, de un acto legislativo estatal, debidamente promulgado, y en el cual se ha cumplido cabalmente todo el proceso de formación de una Ley.

La jurisprudencia de la Corte, a la cual se refiere el solicitante, fue dictada en casos distintos, ya que se trataba de leyes *que no habían sido promulgadas* y contra las cuales, el funcionario encargado de su promulgación, había ejercido el recurso de nulidad por inconstitucionalidad; en tales oportunidades, la Corte estableció "que la decisión de este Supremo Tribunal sobre la inconstitucionalidad de dicho Estatuto tiene carácter previo a toda formalidad de promulgación; y, como la Corte se ha avocado al conocimiento de esa impugnación, ha de ser con posterioridad al fallo cuando podrá efectuarse la promulgación de la Ley impugnada, y así se declara".

Claramente se observa la diferencia que existe entre ambas situaciones, en el caso decidido por la Corte el 12 de mayo de 1965, en el cual se declaró con lugar el pronunciamiento previo solicitado; se trataba de un acto legislativo que no había sido promulgado, en el caso presente se trata de una Ley en la cual se ha cumplido todo el proceso de formación de la misma.

La Constitución del Estado Monagas en su artículo 61, *infine*, faculta al Gobernador para ocurrir ante la Corte Suprema de Justicia, "dentro del término fijado para promulgar la Ley", en los casos

en que considere que el acto legislativo es inconstitucional, solicitando su decisión acerca de la inconstitucionalidad alegada, y en el caso de que la Corte negare la solicitud, "el Gobernador deberá promulgar la Ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión de la Corte". Es decir, que mientras se tramita y decide el recurso queda en suspenso la vigencia del acto legislativo, cuya formación aún no ha terminado.

El criterio contrario conduciría a la situación anormal, de que bastaría impugnar ante la Corte, por inconstitucionalidad, un acto legislativo, debidamente promulgado, concretamente una Ley, para obtener, por vía de pronunciamiento previo, la suspensión de su vigencia, con grave mengua de las facultades que al órgano legislativo corresponde.

823 .

CSJ - SPA

29-7-69

G.F. N° 65, 1969, pp. 115-116

La solicitud de nulidad de un acto legislativo ya promulgado, no afecta la vigencia del mismo ni procede pronunciamiento previo sobre dicha vigencia.

La jurisprudencia de la Corte, a la cual se refiere el solicitante, fue dictada en casos distintos, ya que se trataba de leyes *que no habían sido promulgadas* y contra las cuales, el funcionario encargado de su promulgación, había ejercido el recurso de nulidad por inconstitucionalidad; en tales oportunidades, la Corte estableció "que la decisión de este Supremo Tribunal sobre la inconstitucionalidad de dicho Estatuto tiene carácter previo a toda formalidad de promulgación; y, como la Corte se ha avocado al conocimiento de esa impugnación, ha de ser con posterioridad al fallo cuando podrá efectuarse la promulgación de la Ley impugnada, y así se declara".

Claramente se observa la diferencia que existe entre ambas situaciones; en el caso decidido por la Corte el 12 de mayo de 1965, en el cual se declaró con lugar el pronunciamiento previo solicitado, se trataba de un acto legislativo que no había sido promulgado; en el caso presente se trata de una Ley en la cual se ha cumplido todo el proceso de formación de la misma.

La Constitución del Estado Monagas en su artículo 61, *infine*, faculta al Gobernador para ocurrir ante la Corte Suprema de Justicia, "dentro del término fijado para promulgar la Ley", en los casos en que considere que el acto legislativo es inconstitucional, solicitando su decisión acerca de la inconstitucionalidad alegada, y en el caso de que la Corte negare la solicitud, "el Gobernador deberá promulgar la Ley dentro de los cinco días siguientes a la de-

cisión de la Corte". Es decir, que mientras se tramita y decide el recurso queda en suspenso la vigencia del acto legislativo, cuya formación aún no ha terminado.

El criterio contrario conduciría a la situación anormal, de que bastaría impugnar ante la Corte, por inconstitucionalidad, un acto legislativo, debidamente promulgado, concretamente una Ley, para obtener, por vía de pronunciamiento previo, la suspensión de su vigencia, con grave mengua de las facultades que al órgano legislativo corresponden.

824. CSJ - SPA 21-6-71
G.O. N° 1.478 Extr., 16-7-71, pp. 38-39

La Corte Suprema no tiene competencia para suspender los efectos de los actos legislativos definitivamente sancionados y promulgados.

Visto igualmente el pedimento formulado en el mencionado escrito, para que la Sala, "mientras se decide la presente cuestión, ordene la suspensión de los efectos de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Maracaibo de fecha 11 de marzo de 1971; respecto de la aludida compañía; y el escrito que en el mismo sentido presentó uno de los apoderados de dicha empresa el día 14 de junio de 1971, la Corte declara que por cuanto no tiene competencia para suspender los efectos de actos legislativos definitivamente sancionados y promulgados, es improcedente el pronunciamiento previo solicitado.

825. CSJ - SPA 7-6-73
G.O. N° 1.618 Extr., 16-10-73, pp. 7, 8

La Corte no puede, por la vía del pronunciamiento previo, ordenar la no publicación de un acto legislativo, si un texto constitucional no la autoriza expresamente.

Sin embargo, tales precedentes no pueden ser invocados en el caso de autos, porque el régimen imperante en el Estado Yaracuy difiere del establecido en otras Entidades Federales, como puede apreciarse al leer las disposiciones de la Constitución del Estado que a continuación se transcriben:

"Artículo 48° Una vez sancionada la Ley se extenderá por duplicado, con la redacción final que haya resultado de las discusiones. Ambos ejemplares serán firmados por el Presidente y el Secretario de la Asamblea Legislativa y llevarán la fecha de su definitiva aprobación. A los altos fines de su promulgación, uno de esos ejem-

plares será enviado por el Presidente de la Asamblea Legislativa al Gobernador del Estado”.

“Artículo 49° El Gobernador del Estado promulgará la Ley dentro de los cinco días siguientes al de su recibo, pero podrá, dentro de ese lapso pedir a la Asamblea Legislativa su reconsideración mediante exposición razonada, a fin de que modifique alguna de sus disposiciones o levante la sanción a toda o parte de la Ley”.

“La Asamblea decidirá acerca de los puntos planteados y podrá efectuar modificaciones de fondo y de forma en las disposiciones objetadas y en las que tengan conexión con ellas”.

“Si lo solicitado fuere el levantamiento de sanción se decidirá en una sola discusión”.

“Artículo 50° Cuando los cinco días señalados para la promulgación de actos legislativos vencieren después de haber concluido el período de sesiones ordinarias o extraordinarias, el Gobernador podrá solicitar la modificación o levantamiento de la sanción de los actos legislativos ante la Asamblea Legislativa, reunida en Sesiones Extraordinarias”.

“Artículo 51° La Ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente “Ejecútese” en la *Gaceta Oficial* del Estado”.

“Artículo 52° Cuando el Gobernador del Estado no promulgare la Ley en los términos señalados, el Presidente de la Asamblea Legislativa procederá a su promulgación sin perjuicio de la responsabilidad en que aquél incurra por su omisión. En este caso, la promulgación de la Ley se hará en la *Gaceta Oficial* del Estado o en el Órgano que la Asamblea Legislativa o la Comisión Delegada estime conveniente”.

Según esas normas el Gobernador del Estado Yaracuy está obligado a poner el ejecútese a las leyes cuya reconsideración haya pedido a la Asamblea Legislativa dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que ésta las ratifique y de no hacerlo en ese término, el Presidente de la Asamblea Legislativa procederá a publicarlas en la *Gaceta Oficial* del Estado o en el órgano que la Legislatura o la Comisión Delegada estime conveniente, según los casos.

Por lo tanto, a diferencia de otras constituciones estatales, la del Estado Yaracuy no prevé la posibilidad de que el proceso de formación de la ley se suspenda mientras la Corte decida sobre la inconstitucionalidad de aquella, a petición de quien deba ponerle el ejecútese. Y como el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes que ejerce este Alto Tribunal por mandato del artículo 215 de la Constitución no incluye la potestad de ordenar al Presidente de la Asamblea Legislativa que se abstenga de cumplir uno de los deberes que le impone la Constitución del Estado, como es, en el presente caso, el de publicar la ley en la situación prevista en el citado artículo 52, resulta improcedente, por contrario a derecho, el pronunciamiento previo solicitado por el Gobernador del Estado Yaracuy en el escrito a que se ha hecho referencia en el encabezamiento de este fallo. Así lo declara la

Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

826. CSJ - SPA 31-1-74
G.O. N° 30.322, 5-2-74, p. 227.202

Vistos dichos escritos, la Corte en relación con la solicitud de pronunciamiento previo observa que, en conformidad con su jurisprudencia, los órganos de lo contencioso administrativo son competentes para suspender temporalmente los efectos de los actos administrativos contrarios a derecho cuando sea procedente, pero que en un juicio de nulidad como éste la Corte no puede suspender la vigencia de los actos normativos de carácter general emanados del Poder Legislativo en cualquiera de sus ramas, por vía de pronunciamiento previo.

826bis. CSJ - SPA 6-10-66
R.F., IV Trimestre 1966, p. 125

La impugnación es una Ordenanza por el Gobernador del Distrito Federal antes de su promulgación justifica que se retarde su publicación hasta la decisión de la Corte.

De acuerdo con el ordinal 1° del artículo 41 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, es atribución del Concejo Municipal dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones para reglamentar el ejercicio de la autonomía que corresponde al Municipio en los ramos que son de su competencia, conforme a otras disposiciones de la misma ley; y toca al Gobernador del Distrito Federal poner el cúmplase a los mismos, cuando considere que no hay razones fundadas para solicitar su revisión por aquel cuerpo. Pero si el nombrado funcionario encuentra que el acto sancionado por el órgano deliberante del municipio es inoportuno, contrario a los intereses municipales, insuficiente, violatorio de normas constitucionales o legales, o si tiene otros motivos para oponerse a su promulgación, debe devolverlo al Concejo dentro de los ocho días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, pidiendo, en escrito razonado, su reconsideración total o parcial. En estos casos —añade el ordinal 2° del artículo 14 de la misma ley— el Concejo procederá a la reconsideración o revisión solicitada, pudiendo ratificar la ordenanza o resolución, modificarla o rechazarla por una mayoría de las tres cuartas partes de los presentes, en una sola discusión, teniéndose por definitivamente firme lo que así decida.

La forma terminante en que está redactado el final de la última de las citadas disposiciones pone de manifiesto que, una vez cumplido el

trámite señalado y ratificada por el Concejo su decisión, no queda al órgano ejecutivo otra salida legal que poner el ejecútese al acto impugnado y ordenar su publicación, requisitos sin los cuales no puede entrar en vigor.

Sin embargo, como también es atribución del Gobernador del Distrito Federal, someter a la decisión de este alto tribunal, las ordenanzas, acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal, cuando a su juicio colidan con la Constitución Nacional o con otras leyes, y tal facultad puede y debe ser ejercida por dicho funcionario, no sólo respecto a los actos ya promulgados, sino también contra aquéllos que, aunque sancionados, aún no hayan entrado en vigor por no haber recibido el cúmplase y la publicación que ordena la ley, es pertinente examinar como cuestión previa, cuál es el efecto que tiene en el proceso de formación y perfeccionamiento de los actos legislativos, el ejercicio de la acción de nulidad, particularmente cuando ella sea intentada por el funcionario a quien está encomendada la función de promulgarlos.

Dentro del sistema de control entre los órganos de los poderes públicos, consagrado por el constituyente, la acción de nulidad por inconstitucionalidad cuando es intentada por el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad consagrada por el artículo 173 de la Constitución, tiene como efecto normal paralizar los trámites finales indispensables para el pleno perfeccionamiento de la Ley, durante el tiempo concedido a este alto tribunal para declarar o no la inconstitucionalidad solicitada. La exactitud de esta solución deriva no sólo del hecho de ser parte del ordenamiento constitucional sino, igualmente, de la lógica y del espíritu práctico de la doctrina que la inspira. A la luz de la razón, es preferible retardar por un tiempo —necesariamente corto— la promulgación de un acto legislativo que ha sido motivo de controversia entre quienes son los llamados a darle vida e incorporarlo al ordenamiento legal, que permitir que entre en vigor cuando una de las partes en pugna tiene tan graves dudas sobre su constitucionalidad, que ha decidido acudir a la Corte para pedir su nulidad. La prudencia y el buen juicio aconsejan que en tal situación, se paralice el proceso de formación de la ley hasta que recaiga una decisión sobre la acción propuesta, con lo cual se logra impedir que, bajo el imperio de la nueva legislación, surjan situaciones jurídicas cuyo futuro podría ser incierto, en caso de que aquélla fuere declarada con lugar.

Si estas consideraciones son justas en lo que respecta a los poderes nacionales, igualmente lo son cuando el tipo de conflicto señalado surge entre los órganos deliberantes y ejecutivos que actúan en el campo legislativo en los otros niveles de la administración pública y, por ello, este Supremo Tribunal ha decidido, en repetidas ocasiones, que se suspenda la promulgación de leyes estatales, cuando el funcionario encargado de hacerlo, antes de ponerle el cúmplase o ejecútese, ha solicitado su nulidad por considerarlas inconstitucionales.

Esta es la primera vez que se plantea en los estrados judiciales, un conflicto semejante entre el Concejo Municipal y el Gobernador del Distrito Federal, pero como la situación creada es la misma que la Corte ha tenido que examinar y decidir en otras ocasiones, sólo cabe reiterar en este caso y por las razones ya expuestas, el criterio de que, es un efecto natural de la demanda de nulidad propuesta por quien tiene el deber de promulgar un acto sancionado por el correspondiente órgano legislativo, el de suspender su promulgación durante el tiempo que requiera el conocimiento y decisión de la acción intentada.

B. *Excepciones: Leyes no promulgadas*

827. CSJ - SPA 16-1-68
G.F. N° 59, 1968, pp. 44-52

Cuando el Gobernador impugna un acto del Concejo Municipal por inconstitucionalidad, éste no puede ser promulgado hasta tanto la Corte no decida lo que sea procedente.

Las acciones y recursos de nulidad de que conoce esta Sala por mandato de la Constitución o las leyes, deben sustanciarse y decidirse en conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 25 al 30 de la Ley Orgánica de la Corte Federal. En consecuencia, los escritos en que se proponen tales acciones y recursos son pasados al Juzgado de Sustanciación para que en él sigan el curso señalado en las mencionadas disposiciones. Por consiguiente, no es conforme al orden de proceder que regularmente rige las actuaciones de este Tribunal que, antes de iniciarse el procedimiento pautado en dichos artículos, se suscite una controversia ante la Sala en relación con cuestiones de hecho o de derecho, planteadas al pedirse la nulidad de algún acto del Poder Público.

Sin embargo, como la facultad de dirimir las controversias de cualquier naturaleza que puedan suscitarse entre las autoridades del orden político o administrativo de la Nación, del Distrito Federal o de los Estados no están sujetas necesariamente a dichos trámites procedimentales, y constituyen a veces conflictos que de no resolverse inmediatamente pueden comprometer el orden jurídico, la Corte viene decidiendo, excepcionalmente, por previo pronunciamiento, cuestiones que normalmente debieran ser resueltas posteriormente de no mediar circunstancias cuya urgencia corresponde apreciar soberanamente a este Tribunal. Algunos de esos conflictos se originan en divergencias de criterio sobre la constitucionalidad de un acto surgidas entre los órganos a quienes la Ley atribuye, respectivamente, la potestad de sancionarlo y promulgarlo. Al conocer de tales casos la Corte no actúa propiamente en función del control

jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes que tradicionalmente le viene siendo atribuido por nuestro derecho positivo, sino en virtud de principios constitucionales y legales de fecha más reciente que hacen de este Tribunal un órgano de colaboración del Poder Legislativo mediante su intervención durante proceso de formación de la Ley, para impedir que los nuevos instrumentos legales —llamados como es lógico suponer a mejorar y enriquecer la legislación nacional— entren en vigor signados por el vicio de inconstitucionalidad. Esa nueva modalidad institucional surge por primera vez en nuestro derecho, al incluir el Legislador patrio en la Ley de la materia y entre las funciones que corresponden al Gobernador como “órgano inmediato” del Presidente de la República en el Distrito Federal, la de “someter a la decisión de la Corte Federal y de Casación las ordenanzas, acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal, cuando a su juicio colidan con la Constitución Nacional o con otras leyes”, norma que por su letra y espíritu no otorga una facultad sino que impone una obligación legal a dicho funcionario para mantener dentro del marco de la Constitución y de las leyes, las reglas de derecho que sancione aquel cuerpo edilicio, en ejercicio de la competencia que le es atribuida.

De manera pues que al establecer el régimen actualmente vigente en el Distrito Federal el Legislador no quiso dejar en libertad al órgano ejecutivo del Municipio para ejercer *ad-libitum* la acción popular que, según la doctrina y la jurisprudencia, corresponde a todo ciudadano para atacar los actos generales violatorios de la Carta Fundamental, sino que le impuso el deber de someter a la decisión del correspondiente órgano jurisdiccional las ordenanzas, resoluciones y acuerdos del Concejo Municipal cuando a su juicio colidieren con la Constitución o con las leyes. La interpretación de la norma legal que así lo establece (ordinal 5º del artículo 13) en concordancia con otra disposición de la misma Ley Orgánica del Distrito Federal (ordinal 2º del artículo 14), conduce a la conclusión de que en casos como el de autos, tal recurso puede ser intentado por el Gobernador sólo contra los actos del Concejo Municipal que hayan quedado definitivamente firmes, esto es, contra aquellos respecto de los cuales se haya agotado, sin éxito, el recurso ordinario de revisión por inconstitucionalidad que debe proponer dicho funcionario ante el mismo cuerpo, dentro del plazo que al efecto le señala la última de las citadas disposiciones.

El ejercicio del recurso jurisdiccional tiene como efecto inmediato suspender el proceso que culmina con la promulgación de los actos legislativos sancionados por el Concejo, mientras la Corte no decida sobre la inconstitucionalidad invocada.

Esta solución parece particularmente recomendable dentro del cuadro institucional de un país como el nuestro donde impera el principio de la supremacía de la Constitución sobre las Leyes ordinarias, pues resulta más conforme con la lógica de las instituciones que se difiera temporalmente la vigencia de un acto aún no

promulgado mientras se purgan los vicios que puedan afectar sus constitucionalidad, a que se le ponga en vigor a sabiendas de que su validez es cuando menos discutible.

Además, al adoptar el sistema en referencia podría decirse que el Legislador se dejó guiar con singular acierto por el bien conocido adagio que aconseja prevenir antes de remediar y que, en vez de hacer prevalecer el criterio de una de las partes comprometidas en el conflicto, consideró prudente someter la decisión de la controversia al Supremo Tribunal de la República a fin de que, como árbitro imparcial, decidiera sobre la regularidad del acto impugnado, en una instancia que podría calificarse de control previo de su constitucionalidad.

Años después de la fecha de la promulgación de la Ley Orgánica del Distrito Federal que consagró el sistema que se viene comentando, el constituyente lo elevó a canon constitucional al atribuir al Presidente de la República el derecho de pedir al Congreso la reconsideración de las leyes por éste sancionadas que a su juicio fueren contrarias a la Constitución, y de someter el conflicto a la decisión del más alto Tribunal de la República de fracasar en su intento de revisión ante las Cámaras. A partir de entonces este procedimiento ha prevalecido en nuestro ordenamiento constitucional y aparece reglamentado en el artículo 173 de la Constitución vigente.

Según ese artículo el ejercicio de los referidos recursos tiene como efecto lógico y natural suspender temporalmente la promulgación de la Ley impugnada de inconstitucionalidad por el Jefe del Estado, mientras la Corte decida lo que sea procedente. Pero si esta no se pronuncia sobre el particular dentro del término que le fija la propia disposición, el Presidente de la República o, en defecto, el Congreso, procederá a promulgarla.

El Congreso no ha sancionado hasta ahora una reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal a fin de señalar a la Corte un plazo para decidir un conflicto como el que es objeto de estas consideraciones, o de autorizar al Concejo Municipal para que promulgue, bajo su sola responsabilidad, las ordenanzas objetadas por el Gobernador en la forma indicada, por lo cual la Corte considera que carecen de base legal las apreciaciones formuladas al respecto por el Síndico Procurador Municipal y su abogado adjunto en el escrito a que se hace referencia al comienzo de esta decisión.

Basada en consideraciones similares a las aquí expuestas, la Corte decidió una solicitud formulada en igual sentido por el Gobernador del Distrito Federal, al pedir la nulidad del acuerdo modificatorio de la Ordenanza sobre Instituto Municipal de Transporte Colectivo del Distrito Federal y como la situación legal existente para la fecha de aquella decisión, sigue siendo la misma en el presente, este Tribunal reitera el criterio entonces sustentado de que en casos como éstos no puede ser promulgado el acto impugnado por la inconstitucionalidad, mientras la Corte no decida lo que sea procedente al respecto.

En cuanto al pronunciamiento previo solicitado por el Síndico Procurador Municipal, la Corte estima que al someter a su decisión las resoluciones, ordenanzas o acuerdos del Concejo Municipal que a su juicio colidan con la Constitución, el Gobernador cumple una función para cuyo ejercicio puede valerse legalmente de uno de sus colaboradores inmediatos, y que, como lo reconoce el mismo solicitante en su escrito, el Consultor Jurídico sólo consignó en Secretaría actuaciones suscritas por el Gobernador, sobre cuya autenticidad no tiene dudas ese Tribunal, acto para el que basta la autorización producida por dicho funcionario, y que acredita suficientemente el carácter limitado de su cometido.

Voto salvado. Dr. Miguel Angel Landáez

El Magistrado que suscribe, doctor Miguel Angel Landáez D., disiente de la opinión de sus honorables colegas y salva su voto por las siguientes razones:

El Fallo que antecede, con la decisión de la mayoría, resuelve favorablemente la solicitud del ciudadano Gobernador del Distrito Federal, en el sentido de que, por previo pronunciamiento, se declare suspendida la promulgación de la "Ordenanza sobre Vendedores de Mercancía Menor en Sitios Públicos", mientras la Corte decida el recurso de nulidad contra dicha Ordenanza intentado por el mencionado funcionario.

En la parte final de la anterior sentencia, la Corte, con el voto de la mayoría, expresa que "basada en consideraciones similares a las aquí expuestas, la Corte decidió una solicitud formulada en igual sentido por el Gobernador del Distrito Federal, al pedir la nulidad del acuerdo modificador de la Ordenanza sobre el Instituto Municipal de Transporte Colectivo del Distrito Federal y como la situación legal existente para la fecha de aquella decisión, sigue siendo la misma en el presente, este Tribunal reitera el criterio entonces sustentado de que en casos como éstos no puede ser promulgado el acto impugnado por inconstitucionalidad, mientras la Corte no decida lo que sea procedente al respecto".

Tanto en aquella como en esta oportunidad, el ciudadano Gobernador del Distrito Federal ha solicitado que, por previo pronunciamiento, se suspenda la promulgación de instrumentos legales aprobados por el Concejo Municipal del Distrito Federal, mientras este Supremo Tribunal decida el fondo del asunto.

Y por cuanto, como lo asienta el fallo, son similares ambas situaciones, y en la oportunidad anterior el Magistrado que suscribe salvó su voto, por considerar que no procedía la suspensión del acto legislativo municipal, consecuente con tal criterio salva de nuevo el voto, en la presente decisión, por las razones que se reproducen a continuación.

La Ley Orgánica del Distrito Federal, al enumerar los deberes y facultades del Gobernador del Distrito Federal expresa en el ordinal

2º del artículo 14, que al Gobernador corresponde: “Poner el *Cúmplase* a las Ordenanzas y Resoluciones del concejo Municipal que lo requieran dentro de los primeros ocho días de haberlas recibido de dicho Cuerpo; pero, cuando a su juicio existan razones fundadas para su revisión, podrá devolverlas al Concejo dentro de los mismos citados ocho días con una exposición razonada pidiendo su reconsideración: en estos casos, el Concejo procederá a la reconsideración o revisión solicitada, pudiendo ratificar la Ordenanza o Resolución, modificarla o rechazarla por una mayoría de las tres cuartas partes de los presentes, en una sola discusión, teniéndose por definitivamente firme lo que así decida”.

Del texto transcrito se desprende, con claridad absoluta, que el acto del Concejo Municipal que sea objetado por el ciudadano Gobernador del Distrito Federal y ratificados por el Ayuntamiento, por una mayoría calificada, adquiere, en virtud de dicha ratificación el carácter de *definitivamente firme*.

Dentro del proceso de formación de los actos legislativos, la promulgación y la publicación se confunden, aun cuando algunos autores señalan matices y diferencias entre ambos conceptos, y tal identidad aparece claramente expresada en el artículo 174 de la vigente Constitución Nacional, en el cual se establece que “la Ley quedará *promulgada* al *publicarse* con el correspondiente *Cúmplase* en la Gaceta Oficial de la República”. De manera pues, que la promulgación o publicación debe seguir, ineludiblemente, a la etapa de la sanción legislativa, en la cual, como en el caso presente, el acto legislativo ha quedado definitivamente firme; y tal es el criterio sustentado por la Procuraduría General de la República en su dictamen de fecha 31 de mayo de 1962, en el cual al referirse a los deberes y facultades del Gobernador del Distrito Federal, manifiesta que el acto del *Cúmplase*, por parte del Gobernador, es de carácter obligatorio.

No comparte el suscrito el criterio sustentado en el fallo, de que “el ejercicio del recurso jurisdiccional tiene como efecto inmediato suspender el proceso que culmina con la promulgación de los actos legislativos sancionados por el Concejo, mientras la Corte no decida sobre la constitucionalidad invocada”, ya que, en lo que se refiere al ámbito municipal, de ninguna disposición legal se deduce tal efecto suspensivo.

No considera el Magistrado disidente que proceda, por vía de interpretación, la aplicación de una parte de lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución Nacional que regula el procedimiento que debe seguirse en los casos en los cuales el Presidente de la República objeta, por razones de inconstitucionalidad, alguna ley sancionada por las Cámaras Legislativas, ya que la Ley especial, la Ley Orgánica del Distrito Federal, señala en el ordinal 2º, del artículo 14 la norma aplicable. Más aún, cabe observar que en el caso especialmente regulado por la Constitución Nacional, se establece en la parte final del artículo citado, un plazo perentorio para

la promulgación de las leyes objetadas por inconstitucionalidad; y en aquellos casos en los cuales la Corte negare la inconstitucionalidad alegada, o no decidiere dentro del término de diez días, el Presidente de la República deberá promulgar la Ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión de la Corte o al vencimiento de dicho término, disponiendo el artículo 175 del texto constitucional que el Presidente y el Vicepresidente del Congreso procederán a la promulgación de la Ley, cuando el Presidente no la promulgare dentro de los términos señalados.

De manera, pues, que está claramente expresado el criterio del constituyente de evitar demoras en el acto de la promulgación de los actos legislativos y éste ha debido ser, en opinión del suscrito, el criterio que ha debido prevalecer en la decisión de la cuestión previa planteada por el ciudadano Gobernador del Distrito Federal, la adopción del criterio contrario conduce a la suspensión de un acto legislativo, municipal, que ha quedado definitivamente firme, durante el lapso de la tramitación del recurso, el cual, no está sujeto, por otra parte, al término perentorio que señala la Constitución, para el caso de una objeción presidencial.

Finalmente, reitera el suscrito, que la jurisprudencia de este Supremo Tribunal, citada en el escrito del recurrente y en la decisión de la mayoría, se refiere a leyes o actos sancionados por Asambleas Legislativas, de una naturaleza y régimen muy distintos a la Municipalidad del Distrito Federal, por lo cual no procede aplicar idénticas soluciones.

Por las razones anteriores, considera el Magistrado que suscribe que no procedía la suspensión de la promulgación de la Ordenanza sobre Vendedores de Mercancía Menor, en Sitios Públicos, sancionada por el Concejo Municipal del Distrito Federal, y definitivamente firme, una vez ratificada por el Cuerpo, con la mayoría de las tres cuartas partes de los concejales presentes.

828. CSJ - SPA
G.F. N° 63, 1969, p. 137

6-2-69

La promulgación de la ley estatal no puede efectuarse mientras esté pendiente la decisión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma.

De conformidad con lo previsto en el artículo 49 de la Constitución del Estado Cojedes, en los casos de impugnación por inconstitucionalidad de una Ley, por parte del Gobernador y una vez pasado el asunto a la Corte, si ésta “declara que el acto legislativo no es inconstitucional, el Gobernador lo promulgará dentro de los cinco días siguientes al de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia”, de lo cual se deduce que solamente después que este Supremo Tribunal declare la constitucionalidad de los actos impug-

dados es cuando el Presidente de la Asamblea Legislativa o el de la Comisión Delegada pueden proceder a su promulgación, según lo dispuesto en el artículo 52 *ejusdem*.

Y por cuanto de la copia del acta de la sesión extraordinaria celebrada el día 1º de enero de 1969, por la Comisión Delegada de la Asamblea Legislativa del Estado Cojedes consta que ésta acordó la publicación de la "Ley Reformatoria de la Constitución del Estado y de las Leyes Reformatorias de las Leyes: Ley derogatoria de la Ley de la Contraloría del Estado, Ley Orgánica de la Fundación para la Vivienda y Desarrollo del Estado (FUNDACOJEDES), Ley de Régimen Político del Estado, Ley Orgánica de Hacienda del Estado y Ley de Administración Presupuestaria", encontrándose aún pendiente de decisión la impugnación que cursa en esta Sala, se declara la nulidad de la promulgación de la Constitución y demás actos legislativos arriba mencionados, efectuada por el Presidente de la Comisión Delegada de la Asamblea Legislativa del Estado Cojedes.

829.

CSJ - SPA

25-2-70

G.F. Nº 67, 1970, pp. 223-224

En el recurso por inconstitucionalidad de un acto legislativo debidamente promulgado, no procede la suspensión de vigencia como pronunciamiento previo.

La jurisprudencia invocada por el solicitante fue dictada con ocasión de demandas de nulidad diferentes a la presente, ya que en tales casos se trataba de impugnar leyes que no habían sido promulgadas y contra las cuales el funcionario encargado de su promulgación había ejercido el recurso de nulidad por inconstitucionalidad previsto en la respectiva Constitución. En tales oportunidades la Corte estableció que "la decisión de este Supremo Tribunal sobre la inconstitucionalidad de dicho Estatuto tiene carácter previo a toda formalidad de promulgación; y como la Corte se ha avocado al conocimiento de esa impugnación, ha de ser con posterioridad al fallo cuando podrá efectuarse la promulgación de la Ley impugnada, y así se declara".

En cambio, en el caso de autos consta que la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos del Estado Sucre fue sancionada por la Asamblea Legislativa del Estado el 20 de diciembre de 1969 y remitida al ciudadano Gobernador para que éste le estampara el correspondiente "Ejecútese", y a los fines de su promulgación y publicación. El Gobernador del Estado, dentro del lapso previsto en el artículo 49 de la Constitución Estatal devolvió la Ley a la Asamblea Legislativa solicitando que se levantara su sanción, "en razón de los innumerables vicios de inconstitucionalidad de que adolece"; y la Presidencia de dicho Cuerpo Legislativo el 20 de enero

de 1970 acordó que “Transcurridos los cinco días a que se refiere el artículo 49 de la Constitución del Estado y no habiéndose promulgado esta Ley por el Poder Ejecutivo de conformidad con el artículo 52 de la misma, esta Presidencia procede a la promulgación de la referida Ley y en consecuencia se ordena hacerla en la Gaceta Oficial del Estado”.

En decisión de esta Sala del 28 de julio de 1969, dictada en un caso similar al presente, fue declarada sin lugar la petición de pronunciamiento previo formulada por el Gobernador del Estado Monagas y en dicho fallo se estableció la clara diferencia existente entre ambas situaciones: es decir, entre el caso decidido por la Corte el 12 de mayo de 1965 y en otros similares en los cuales fueron declarados con lugar los pronunciamientos previos solicitados, por tratarse de actos legislativos que aún no habían sido promulgados, y, aquel en el cual se trataba de una ley cuyo proceso de formación se había cumplido totalmente.

Es este último criterio, el aplicable al presente caso por cuanto, como antes se ha explicado, la Ley impugnada ya fue promulgada por el Presidente de la Asamblea Legislativa del Estado Sucre, conforme a las disposiciones de la Constitución de dicho Estado.

El criterio contrario conduciría a la situación anormal de que bastaría impugnar ante la Corte por inconstitucionalidad un acto legislativo debidamente promulgado, concretamente una ley, para obtener por vía de pronunciamiento previo, la suspensión de su vigencia, con grave mengua de las facultades que al órgano legislativo corresponden.

Véase Nos. 776 a 779.

5. EL AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS DE REVISION ORDINARIOS COMO CONDICION DE ADMISIBILIDAD

830. CSJ - SPA 5-5-70
G.O. N° 29.339, 8-10-70, p. 219.225

Las acciones y recursos de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad de un acto no proceden hasta tanto no se hayan agotado los recursos ordinarios que otorgan la Constitución y las Leyes.

Por cuanto de acuerdo con los términos de la demanda y demás actuaciones que forman este expediente, el acto legislativo cuya inconstitucionalidad se solicita, fue vetado por el Gobernador del Estado Nueva Esparta y devuelto a la Asamblea Legislativa para su reconsideración, en conformidad con el artículo 57 de la Constitución de dicho Estado; por cuanto no hay constancia en el expediente de que el proceso de reconsideración así iniciado haya concluido

del modo previsto en la citada norma constitucional, lo cual abre la posibilidad de que la Asamblea Legislativa, en uso de sus atribuciones legales, acoja o rechace las observaciones formuladas por el Gobernador, y a que éste —también de acuerdo con la misma disposición— solicite una nueva y última reconsideración del acto, después que aquel cuerpo lo ratifique o reforme por simple mayoría; por cuanto debido a tales circunstancias, el acto cuestionado es susceptible de reformas que al modificar su contenido puedan hacer inoficiosa la solicitud del Gobernador; y por cuanto conforme a doctrina reiteradamente acogida en sus fallos por este Alto Tribunal, las acciones y recursos de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad de un acto sólo proceden cuando se hayan agotado los recursos ordinarios que concedan la Constitución o las leyes para lograr que se le anule, revoque o modifique; la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara improcedente la acción intentada por el señor Alejandro Hernández, en su carácter de Gobernador del Estado Nueva Esparta, contra la “Ley de Reforma Parcial de la Ley que crea el Instituto para el Desarrollo Integral del Turismo”, en conformidad con el artículo 57 de la Constitución de dicho Estado.

6. EXIGENCIAS DEL LIBELO DEL RECURSO

A. *Delimitación del objeto del recurso*

831. CSJ - SPA 15-3-62
G.O. N° 760 Extr., 22-3-62, pp. 7-9

En el libelo del recurso deben concentrarse las normas legales impugnadas.

Está plenamente establecido en los autos, a través de las publicaciones oficiales respectivas, que el Congreso de la República sancionó, con fecha 15 de julio de 1954, y el Ejecutivo Nacional ordenó ejecutar, el 19 del mismo mes, la *Ley Aprobatoria del Convenio de Prórroga del Contrato celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco de Venezuela*, Ley que fue a su vez publicada en la Gaceta Oficial N° 24.497 del 21 del propio mes de julio de aquel año.

Mediante dicho acto legislativo se prorrogó por un año la Ley que aprobó el Contrato que celebró el Gobierno Nacional con el Banco de Venezuela, sancionado “por el Congreso Nacional el 20 de junio de 1940, publicado en la Gaceta Oficial, número extraordinario, correspondiente al 29 de los mismos mes y año, y reimpresso por error de copia en la Gaceta Oficial N° 20.306, fecha 8 de octubre del mismo año, en virtud del cual el citado Instituto

queda constituido mandatario del Fisco Nacional como *Banco Auxiliar de la Tesorería Nacional*, dentro y fuera de la República, *para recibir los ingresos nacionales y hacer los pagos que se le ordenen*.

En la misma Ley se estableció que dicha prórroga expiraba el 30 de junio de 1955, quedando entendido que las partes podrían denunciarla en cualquier fecha, dando a la otra aviso anticipado por escrito con no menos de noventa días. Pero se añadió que, "si llegare la fecha mencionada de 30 de junio de 1955, sin haber ocurrido la denuncia se entenderá prorrogado el contrato por un año más, y así sucesivamente por períodos de un año, quedando siempre vigente la facultad para las partes de denunciarla mediante aviso a la otra con la anticipación ya indicada".

No aparece de autos, ni ello ha sido alegado por las partes en el proceso, que la referida prórroga del contrato entre el Gobierno Nacional y el Banco de Venezuela, haya terminado; al contrario, la vigencia de dicho contrato es un hecho admitido y, en consecuencia, ha de analizarlo la Corte en relación a las cuestiones que respecto al mismo han sido planteadas en el juicio.

En efecto, ha concretado la parte actora su petición de nulidad, en la inconstitucionalidad del artículo 20 del citado contrato existente entre el Ejecutivo Nacional y el Banco de Venezuela, por considerar que dicho Artículo, al exonerar *impuestos municipales* colide con los artículos 18, 19 y 21 de la Constitución Nacional de 1953, vigente para la fecha de la demanda. Por consiguiente, se hace preciso analizar ese Artículo del contrato, en la parte impugnada, para observar si, efectivamente, está afectado de colisión constitucional; pero a fin de agotar la comparación de la norma objetada con los respectivos preceptos constitucionales, se estudiarán en el curso de la sentencia aquellos que, en relación al caso planteado, han figurado en las diversas Constituciones que han regido durante la vigencia del contrato citado.

La parte del Artículo impugnado que específicamente se objeta, establece:

"Artículo 20. El Banco de Venezuela, sus sucursales y Agencias por virtud del servicio fiscal a que se refiere el presente contrato, quedan equiparados a las Oficinas de la Tesorería Nacional y, en consecuencia, estarán exentos de impuestos o contribuciones directos establecidos por la Nación, los Estados o las Municipalidades".

Es necesario advertir previamente, a fin de dejar delimitado el objeto de la pretensión, que la demanda propuesta se contrae, exclusivamente, a impugnar la *exención de los impuestos o contribuciones directos establecidos por las Municipalidades*, y no a las otras que se contemplan en la norma transcrita. Por consiguiente, la motivación y decisión de la Corte habrá de contraerse a la exención de carácter municipal.

Para iniciar el estudio del caso hay que observar, en primer término, si la exención referida es justificable en virtud de la alegada *equiparación* del Banco de Venezuela con las Oficinas de la Tesorería Nacional como efecto del servicio fiscal a que se refiere el contrato; o si, en todo caso, y en ausencia de esa equiparación, tal disposición establece de por sí una exención válida de los impuestos o contribuciones Municipales. A este respecto se observa:

Análisis de la equiparación

En el artículo 1º del contrato celebrado entre el Ejecutivo y el Banco de Venezuela, quedó establecido: "El Banco de Venezuela queda constituido mandatario del Fisco Nacional como *Banco Auxiliar de la Tesorería Nacional*, dentro y fuera de la República, *para percibir los ingresos nacionales y hacer los pagos que se le ordenen*, conforme a las estipulaciones de este contrato y las disposiciones legales sobre la materia".

Según este artículo, el objeto fundamental de la convención celebrada fue el de constituir al Banco de Venezuela, institución bancaria particular, en Banco Auxiliar de la Tesorería, con base en lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, que establece:

"Artículo 90. El servicio para recibir ingresos y hacer pagos por cuenta del Tesoro Nacional, y cualesquiera otros relacionados con dicho servicio, podrán ser contratados por el Gobierno con un Instituto Bancario, que indispensablemente habrá de ser nacional, responsable y de recursos suficientes para garantizar al Gobierno un crédito destinado a satisfacer necesidades del Tesoro. El Contrato deberá someterse a la aprobación del Congreso Nacional".

Ahora bien, conforme al artículo que antecede, los efectos que produce la constitución, mediante contrato, de un instituto bancario en Banco Auxiliar de la Tesorería, han de estar necesariamente circunscritos y limitados a los que en forma expresa prevé la propia Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, que es el estatuto legal que crea y regula el establecimiento de tal servicio y sus correspondientes alcances. En efecto, es el Artículo 82 *ejusdem* el que en primer término autoriza al Ejecutivo para encomendar la recepción y custodia de fondos, valores y especies fiscales, a otras *Oficinas o Institutos*. A la vez, el artículo 83 de la misma Ley establece que "todas las Oficinas Públicas y *entidades* auxiliares que tengan a su cargo la recepción o inversión de fondos nacionales, formarán parte del *servicio de Tesorería*, el cual dependerá del Ministerio de Hacienda..."

De la misma manera, el Artículo 84 *ejusdem* dispone que "el Servicio de Tesorería se hará por medio de una Oficina Central en Caracas, por las Agencias y Receptorías que establezca el Ejecutivo

Federal dentro y fuera de la República, y por *Entidades auxiliares, a quienes se les confien atribuciones relacionadas con dichos servicios, de acuerdo con esta Ley*".

No cabe duda alguna, pues, de que, conforme a las normas legales señaladas, los Bancos Auxiliares de la Tesorería ejercen ciertas y determinadas funciones inherentes al Servicio de Tesorería, como son las de *recibir ingresos y hacer pagos por cuenta del Tesoro Nacional*. Pero a la vez hay que observar que, conforme con esas mismas normas reguladoras de la aludida función auxiliar, no aparece disposición alguna que asimile, equipare o confunda plenamente a las entidades bancarias privadas *auxiliares* de la Tesorería, con las propias *Oficinas Públicas* que, por sí mismas, como parte integrante del Estado creadas por la propia Ley, tienen la función específica y normal de realizar el *Servicio de Tesorería*, a través de los respectivos funcionarios y empleados públicos designados al efecto.

Las operaciones análogas que por disposición expresa de la ley verifican las Oficinas Públicas de la Tesorería y los Bancos Auxiliares de la misma, exclusivamente se contraen, según el texto del Artículo 90 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, a *recibir ingresos y hacer pagos por cuenta del Tesoro Nacional, y cualesquiera otros relacionados con dicho servicio*; pero al prestar excepcionalmente esta actividad, el Banco Auxiliar continúa actuando en todo con el propio carácter de *institución privada* como lo venía haciendo hasta entonces; pues en ninguna forma la prestación de esos servicios auxiliares de la Tesorería que se le encomiendan producen ni requieren alteración de su habitual funcionamiento y de su propia característica de Banco particular.

En nada cambia el criterio expuesto lo establecido en el Artículo 91 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, en cuanto establece que "el Banco Auxiliar de la Tesorería, en lo relativo a las gestiones que realice por cuenta del Tesoro, estará sometido a la jurisdicción de la Contraloría, a la de los Tribunales Federales competentes en materia de cuentas y a la inspección y control a que, por la ley, queden sometidas las dependencias o auxiliares de la Tesorería Nacional". De existir en esta disposición algunos síntomas de equiparamiento entre el Banco Auxiliar y Oficinas de la Tesorería, no podrían ellos ir más allá de lo expresa y taxativamente señalado en dicha norma, esto es, a cuestiones de jurisdicción, fiscalización, inspección y control; pero ni de esta norma excepcional, ni de las que ya se han mencionado, pueden deducirse otras cuestiones ajenas a las allí determinadas, como lo sería la exención de impuestos municipales de que gozan, por su propia naturaleza, las Oficinas Públicas del Servicio de Tesorería.

Debe aquí destacarse que, según los citados artículos de la Ley Orgánica, la figura del Banco Auxiliar de la Tesorería es de carácter eminentemente excepcional, frente al principio general que es el de que el Servicio de Tesorería ha de ser prestado por las res-

pectivas Oficinas Públicas. Por consiguiente, los alcances de esa norma excepcional, así como sus efectos, han de interpretarse en forma restrictiva, sin que, conforme a las más elementales reglas de la hermenéutica, puedan extenderse convencionalmente sus efectos más allá de los estricta, taxativa y expresamente fijados en las disposiciones creadoras de esa excepcional figura, que no son otros que los determinados en las normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, y sin que sea factible, en tales casos, acudir a deducciones imprecisas o analógicas.

No estando, pues, prevista dentro de las citadas disposiciones legales la equiparación de los Bancos Auxiliares de la Tesorería a las propias Oficinas de ésta, en cuanto a exención de impuestos municipales, no podría tal equiparación emanar entonces de una mera convención entre los contratantes, ya que ello implicaría la derogatoria de los citados principios y disposiciones de orden público que crean y determinan la finalidad del Banco Auxiliar de la Tesorería, así como los efectos y alcances de la contratación de tal servicio.

Por consiguiente, la exención de impuestos y contribuciones de naturaleza municipal a que se contrae la disposición del Artículo 20 del contrato existente entre el Ejecutivo y el Banco de Venezuela, no puede emanar, en forma alguna, de una supuesta equiparación convencional o legal de dicho Instituto, como Auxiliar de la Tesorería, con las propias Oficinas Públicas de ésta. Porque tal equiparación, en cuanto a la exención de esos impuestos, no emana directa ni indirectamente de ninguna de las disposiciones legales analizadas, que, como se ha visto, son las que rigen y determinan la naturaleza, alcance y efectos de la contratación de un Instituto bancario como Banco Auxiliar de la Tesorería.

B. *La indicación de las violaciones constitucionales*

832. CFC - CP 14-12-50
G.F. N° 6, 1950, pp. 45-46

Las denuncias de infracción a la Constitución deben hacerse de manera clara y precisa, detallando en qué consiste la infracción y qué principio constitucional ha sido violado, para que la Corte pueda entrar a conocer del caso.

Parece que el peticionario imputa al Ministro de Fomento la violación de la Constitución Nacional en cuanto se refiere al principio de la igualdad de los venezolanos ante la ley; empero, a simple vista destaca la carencia de fundamentos, motivos o razones en que finca esa imputación, pues se limita a manifestar que con la sedicente violación ha creado un privilegio de apreciación y sentado

un funesto precedente en la vida jurídico-social de la República, de manera tal, que se hace imposible ejercer el control jurisdiccional que este Alto Tribunal tiene, por la Constitución, sobre los actos del Poder Público, violatorios de ella, por lo que se concluye que, dada la extrema vaguedad de que adolece la acusación de inconstitucionalidad, no se encuentra materia sobre qué decidir, y así se declara.

Parece que también se ataca la Resolución mencionada alegando abuso de poder por parte del funcionario que la dictó, al imputarle que *ha violado las Disposiciones del Decreto contra el Acaparamiento y la Especulación*, y como no se determina cuáles son el artículo o artículos de la susodicha ley penal que se consideran infringidos, ni se exponen las razones en que se funda la denuncia de esas violaciones, se hace también imposible en este aspecto realizar el control jurisdiccional que tiene la Corte sobre los actos de las autoridades nacionales que estuvieren incursas en las situaciones previstas por el artículo 45 de la Carta Fundamental, y así se declara.

833. CFC - CP
G.F. N° 12, 1952, pp. 29-30

26-11-52

En el libelo del Recurso de Inconstitucionalidad de actos administrativos, debe expresarse para su admisibilidad, los preceptos constitucionales infringidos.

La Ley atribuye expresamente a la Corte Federal y de Casación, en Sala Plena, la declaración de nulidad, cuando sea procedente, de todos los actos a que se refiere el artículo 42 de la Constitución de la República, emanados de autoridad nacional; y en general, de todos aquellos actos del Poder Público que sean violatorios de la misma Constitución. Pero en el presente caso no se ha solicitado la declaración de nulidad de las decisiones administrativas arriba señaladas con fundamento en la violación de determinada norma constitucional, sino que, simplemente, se las impugna de nulidad alegando que la primera de las Resoluciones citadas no fue dictada por el funcionario competente sino por el Director de la Sección de Alquileres de la Comisión Nacional de Abastecimiento, quien "carece de facultades para ello" y las otras no pueden tener ninguna validez por haber tenido por base aquella primera Resolución. No dice el impugnante cual precepto constitucional infringieron los citados organismos administrativos al dictar las decisiones en referencia. Esgrimir como argumento la carencia de facultades no es suficiente para fundamentar una violación de norma constitucional. Tal violación no puede colegirse por vía de deducciones sino que ha de descansar en razones amplias y suficientemente explícitas para poner en claro la cuestión de la inconstitucionalidad

a fin de que la Corte, con base a tales alegatos y sin suplir argumentaciones al peticionario o solicitante, pronuncie el veredicto a que haya lugar.

834. CSJ - SPA 11-8-64
G.F. N° 45, 1964, pp. 185-186

El libelo para solicitar la declaratoria de cuál ley ha de prevalecer en caso de colisión debe contener indicación precisa de las normas que se dicen colidir.

Acerca de esta acción, el libelo de demanda hace la siguiente exposición: "La Ley de Enriquecimiento Ilícito, de ocho de octubre de 1948, colide con los artículos 35, 42, 44, 175, 195, 200, 209, 218, 226, 261, 268, y 294 del C. de E.C. Estos mismos vicios tiene la sentencia recurrida. La Corte Suprema de Justicia está facultada para declarar la nulidad por colisión de leyes en virtud del ordinal 5° del artículo 215 de la Constitución.

A este párrafo del libelo se concreta y se limita la demanda en lo concerniente a la acción "de nulidad por colisión", planteada por el actor, respecto de la cual la Corte observa:

En el libelo de la demanda se omiten de manera absoluta los artículos de la Ley de Enriquecimiento que el actor estima violatorios de la serie de artículos del C. de E.C. que enumera. Se omiten asimismo, de manera absoluta, las razones y explicaciones en las cuales se basa el demandante para considerar en conflicto las normas legales. Ahora bien, la colisión de disposiciones legales, se pone en evidencia mediante el estudio comparativo que se haga de una y otra, como medio para determinar si su contenido, espíritu y alcance, se contradicen entre sí. Este examen es imposible hacerlo si, como en el caso concreto, se desconocen las normas de una de las leyes que se dicen colidir con las de otra. Por ello el artículo 237 del C. de P.C. preceptúa que en el libelo debe determinarse con precisión la cosa que es objeto de la demanda y las razones en que ésta se funda. Sin estas precisiones la demanda es defectuosa y no puede, lógicamente, prosperar. Del ordinal 5° del artículo 215 de la Constitución invocado por el demandante, se desprende la necesidad de determinar las normas que se creen en conflicto. El ordinal 5° dispone, en efecto, que compete a la Corte "resolver las colisiones que existen entre diversas disposiciones legales y declarar *cuál de éstas* debe prevalecer". Para hacer tal señalamiento debe conocerse por medio del libelo cuáles son las disposiciones que el demandante considera que coliden, así como las razones en que sustenta tal creencia. No habiéndose hecho en el libelo tal especificación la acción intentada resulta improcedente.

835. CSJ - SPA 23-1-69
G.F. N° 63, 1969, p. 95

La Corte puede anular sólo aquellas actuaciones real y efectivamente cumplidas por otros órganos del Poder Público.

En el escrito fechado el 19 del corriente, que encabeza estas actuaciones, el doctor Francisco Espinoza Prieto solicitó que “este Supremo Tribunal declare la nulidad por inconstitucionalidad de todos y cada uno de los actos y actuaciones que desde el 2 de enero de 1969 inclusive, ha realizado y pueda realizar en el futuro... la Comisión Delegada constituida el 31 de diciembre de 1968”, por los Diputados que fueron designados, en esa misma fecha, por la Asamblea Legislativa del Estado Nueva Esparta; y como de acuerdo con sus atribuciones, la Corte no puede anular sino actuaciones real y efectivamente cumplidas por otros órganos del Poder Público y en dicho escrito no indica el solicitante ninguno de los actos cuya nulidad demanda, señalamiento que es indispensable al ejercer acciones como la propuesta, se declara inadmisibile, por contraria a derecho, la referida solicitud.

b) No pueden pechar el tránsito de ganados, artefactos o productos de otros Estados, ni las cosas, cualquiera que sea su procedencia, que pasen para otro Estado.

c) No pueden pechar los frutos, artefactos, productos u otra clase de mercancías nacionales o extranjeras, antes de ofrecerse al consumo; ni prohibir el consumo de las cosas que se produzcan fuera del Estado, ni gravarlos con impuestos diferentes de los que se paguen por el de las mismas cosas cuando sean producidas en la localidad.

d) No pueden exigir para el cobro de sus impuestos la intervención de la administración fiscal federal, sin perjuicio de que puedan exigir de ellas los datos e informes que juzguen necesarios para el establecimiento, inspección o fiscalización de sus impuestos.

e) No pueden crear impuestos pagaderos en trabajo personal, ni en su equivalente en dinero.

f) No podrán crearse impuestos o contribuciones de ninguna especie sobre el ganado en general en pie, ni sobre sus productos o subproductos”.

Un impuesto cualquiera tiene seguramente múltiples aspectos, en el orden jurídico, en relación con la naturaleza de la capitación, de su conveniencia, de su técnica, frente a teorías y conclusiones de las ciencias económicas y del arte de legislar; pero la cuestión actual es sólo y exclusivamente de la constitucionalidad del impuesto municipal a que se contrae la solicitud, porque ninguna otra puede resolver la Corte Federal y de Casación dentro de la atribución y por el procedimiento del numeral 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional; y es importante fijar con precisión este principio, para juzgar de la pertinencia de los argumentos alegados en pro de la petición hecha por el solicitante. Este, como primer fundamento de su pretensión alega que el Concejo no es un organismo legislativo; a este respecto es de observar que conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Táchira son órganos de las Municipalidades del Estado, el Concejo y el Jefe Civil del Distrito respectivos, y que compete al primero organizar el sistema rentístico y económico del Municipio; por lo que a tal efecto ejercerá verdaderas funciones legislativas, puesto que habrá de dictar disposiciones obligatorias para la comunidad municipal, si bien carece de importancia el nombre que técnicamente se dé al expresado ejercicio funcional, cuando es indiscutible lo sustancial, que es la existencia del poder constitucional en los Concejos para dictar las expresadas disposiciones.

Como segundo fundamento sostiene el solicitante que, estando determinados en el inciso 1º del artículo 18 de la Constitución Nacional, las atribuciones y los servicios a cargo de las Municipalidades, el Concejo Municipal de San Cristóbal, en la propia Ordenanza, ha debido organizar algún servicio municipal, y al no proceder así, violó aquella base constitucional y vició de nulidad la expresada Ordenanza. En este punto, es de observarse que el citado artículo

18 declara de la competencia de las Municipalidades tres órdenes de materia: Primero, la organización del servicio de policía y de los demás que enumera; segundo, la administración de sus ejidos y terrenos propios; y tercero, la organización de sus rentas. Esta organización incluye la creación de los impuestos, que la hacen los Concejos Municipales, de conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Municipal, y la aplicación de ellos, que se hace en el Presupuesto Municipal; en éste, como en todos los presupuestos gubernamentales, las primeras erogaciones que se prevén son las correspondientes al pago de los funcionarios municipales, porque el servicio que prestan las autoridades públicas, es el indispensable para la conservación del orden y del estado jurídico y aún para la existencia de la sociedad. La remuneración de este servicio impide desde luego que se establezca como norma absoluta y general que a la creación de un impuesto municipal siga necesariamente la organización en la propia Ordenanza de uno de los servicios a que se contrae el inciso 1º del citado artículo 18. Por otra parte, esa subordinación, si es aconsejable y útil y sólo en este sentido pudo invocarla la Corte Federal y de Casación en la sentencia citada por el solicitante, no es de precepto constitucional, pues al contrario, las tres materias propias de las Municipalidades, están definidas como categorías independientes en el citado artículo 18.

Alega finalmente el solicitante, que el Concejo violó las restricciones del parágrafo 4º, Nº 3º del artículo 17 de la Constitución Nacional, porque el impuesto del cinco o el tres por ciento sobre el monto de los alquileres de las casas en un año, no es un impuesto sino una sustracción, un donativo o expropiación de parte de la renta que sólo el Estado (el Poder Nacional) puede disponer, porque entraña un acto de justicia social reservado al Poder Federal por la base 4º, artículo 15 de la Constitución Nacional; y efectuó aquél, por tanto, un acto nulo al extralimitarse en el ejercicio de los poderes que atribuye el artículo 6º a las Municipalidades; al invadir la esfera de atribuciones del Poder Federal y al violar las garantías de la propiedad y de la libertad del trabajo y el artículo 54 que declara que el Poder Legislativo Nacional lo ejercerá el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela. La Corte acerca de estos alegatos observa que todo impuesto nacional, estatal o municipal, es en el fondo una sustracción o un donativo y aún si se quiere una expropiación en la amplia acepción del vocablo, sólo que se trata no de atentados sino de actos creados y organizados por las leyes, de acuerdo con la Constitución. En cuanto a que la creación del impuesto de que se trata es un acto de justicia social, realizable sólo por el Congreso, por haber recaído sobre la renta de las casas, cabe la consideración de que los impuestos o contribuciones, inclusive los municipales, autorizados por la Constitución, recaen sobre la propiedad, sin que deba distinguirse si ésta es capital o renta, usando la terminología de los economistas; aunque en la práctica convendría hacer la distinción para que los impuestos y con-

tribuciones de todas clases, capitasen siempre la renta y nunca el capital, al contrario de lo que se insinúa en la solicitud.

El Concejo Municipal de San Cristóbal no violó en la dicha Ordenanza ninguna de aquellas restricciones, y por consiguiente, al dictarla, se conservó dentro de las funciones que atribuye a las Municipalidades la Constitución Nacional, sin que por esta conclusión se prejuzgue acerca de la bondad y conveniencia de la Ordenanza impugnada, las cuales escapan, como queda expuesto, al recurso de inconstitucionalidad analizado.

837. CFC - SPA
M. 1943, pp. 174-175

13-7-42

Si un Decreto Municipal no es inconstitucional, la Corte no puede decretar su nulidad, así sea inconsulto, impreviso y vaya contra los intereses colectivos.

Y el Decreto cuya nulidad se ha pedido, por inconsulto o impreviso que pudiese aparecer, no pugna con ningún mandato constitucional. Al contrario, el artículo de la Suprema Ley que han invocado los solicitantes atribuye a la competencia de los Municipios organizar sus servicios de policía, cementerio y otros; y el paso elemental y previo para la organización de cualquier servicio es disponer su creación. Decretar la de un cementerio, está pues, dentro de los límites atributivos de las Municipalidades que en los Estados tienen representación autónoma en cuanto a lo administrativo y económico en los Concejos Municipales. Si con tal acto o decreto lesionan intereses colectivos, cierran el paso al progreso de una ciudad, menoscaban su belleza actual, obstaculizan su futura prosperidad o amenazan la salud, no es a la Corte a quien está encomendado impedir su ejecución.

Ahora bien: Los terrenos que se destinen para cementerios, para obras de acueducto o cualquiera otro servicio de carácter municipal, no pueden ser sino de la Nación, de un Estado, de propiedad particular o del Municipio. En caso de que éste no los tuviera, tendría que gestionar su adquisición por medios amigables, salvo que fuese preciso obtenerlos de los particulares mediante expropiación forzosa, por tratarse de obra de necesidad o de utilidad pública. Y si un Concejo Municipal puede señalar y destinar para cementerio un terreno que es ajeno, con mayor razón y derecho puede hacerlo en los terrenos que le pertenecen.

Esto es claro e indubitable, como que se funda en la competencia especialísima que la Constitución de la República garantiza en tal materia a las Municipalidades. Aceptar el opuesto criterio que informa la solicitud de nulidad, es tanto como pretender que sin posible excepción jamás puedan las Municipalidades utilizar para

cementerio ningún terreno ni cuando para ese fin lo adquirieran por negociación admigable o expropiación legal. La razón es obvia: en el mismo momento de efectuar la adquisición y pasar a ser municipal la zona o área que se fuese a destinar para cementerio, surgiría la imposibilidad que erróneamente se supone en dicha solicitud, dado que la prohibición de enajenar que impone la Constitución abarca ejidos y terrenos propios del Municipio. Aún en ese extremo quedaría en entredicho la capacidad administrativa y económica de las Municipalidades, sin que valiera argumentar que no está atribuido a ninguna otra entidad el establecimiento y organización de ese indispensable servicio urbano. Y se llegaría incluso, para evitar su ineficacia o nulidad, al contrasentido de ser la Nación o los Estados quienes tuvieran que habilitar para cementerio los respectivos terrenos y, ya iniciada la obra, pasarla luego al patrimonio o administración municipal.

Destinar por aplicación propia, para un servicio u objeto exclusivo, algún inmueble que está en el patrimonio de una persona, no es enajenarlo en el sentido jurídico de la palabra, aun cuando tal destinación pudiera en sus alcances impedir, por un tiempo más o menos largo, la dedicación del mismo inmueble a otro fin. Enajenar es transmitir a otro la propiedad con todos sus atributos, y al disponerse la construcción de un cementerio en un terreno ejido, ni éste ni las obras que allí se ejecuten por el Municipio pasan por ese hecho a ninguna persona moral o física.

Pero no debe confundirse la destinación para cementerio de un terreno municipal con las enajenaciones de parcelas que de éste se quisiera hacer en lo futuro a particulares. Si bien el problema planteado a la Corte se ha extendido a ese otro aspecto, como si fuera una consecuencia natural o prolongación necesaria, esto es, como si pudiera entenderse de otro modo la relación entre el Municipio y los particulares con ocasión del cementerio así constituido, es extemporáneo ciertamente definir ahora —so pena de incurrir en lamentable confusión de causas y efectos— si las “construcciones” que en mientes tuvo el Constituyente al establecer la aludida prohibición fueron apenas las destinadas a habitación, comodidad, actividad económica y solaz de los vivos, o si, además de éstas, pudieron ser las dedicadas a reposo o morada de los muertos.

En el supuesto de que dicha prohibición, como creen quienes la invocan en la solicitud aquí examinada, se opusiera a ese ulterior propósito de transferir progresivamente la propiedad municipal a quienes soliciten en compra las aludidas parcelas, no hay fundamento para establecer que tal determinación es, en el caso concreto, la consecuencia forzosa del acto de cuya impugnación se trata. Antes de conocer la forma de aplicación que en un sentido o en otro se resolviera dar al Decreto denunciado como inconstitucionalidad, resulta inoficioso y prematuro atribuirle una reglamentación concebida en la forma determinada que de él han prejuzgado los denunciantes. No procede, pues, inquirir esta vez si existen o no las razones con

que pudiera abonarse la tesis de que las “construcciones” a que se refiere la Constitución sean meramente las edificaciones y obras de ornato, con cuyo restringido concepto —discutible por varios respectos— estarían descartadas las *construcciones* de fosas, túmulos, cruces y demás obras, así fuesen de arte, que el afecto familiar dedica a sus deudos desaparecidos.

En el caso de Mérida los particulares no podrían, en ese desfavorable supuesto de la restricción apuntada, adquirir el dominio siquiera limitado de las mismas parcelas disponibles. El uso que de éstas se hiciera habría de ser a título precario, y esa misma condición o característica llevarían, en tal caso, las obras de arte o de otra especie que allí se ejecutaran. Esta situación implicaría la obligación de desocupar los terrenos y destruir o trasportar las obras cuando el Municipio o, mejor, su representante el Concejo Municipal, tomando en cuenta razones que hoy invocan por adelantado los firmantes de la solicitud de nulidad, o bien suficientes motivos de salubridad u ornato, y en uso de sus atribuciones constitucionales —las mismas en virtud de las cuales ha demarcado actualmente una parte del Llano Granda para cementerio—, dispusiera darle otro destino a dicho lugar y señalara para ese servicio un sitio más adecuado.

Lejos, pues, de infringir la disposición contenida en el ordinal 2º, artículo 18 de la Constitución Nacional, el Concejo Municipal del Distrito Libertador del Estado Mérida ha ejercido una atribución que la Carta Fundamental le reconoce expresamente, pues sólo se trata de un acto de mera administración, con el que no puede decirse que se preparaba siquiera la enajenación del terreno en que se dispuso construir el nuevo cementerio de la capital. La propiedad de la parte de ejido señalada para tal servicio no se está transmitiendo por ese Decreto a ninguna persona ni deja de continuar en el Municipio. Por el contrario, si el terreno elegido hubiera sido de propiedad particular el citado acto constitutivo habría sido la declaratoria de utilidad pública y el fundamento legal para una solicitud de expropiación en favor del Municipio, si su dueño se aviniera a un arreglo para la ejecución de la obra.

838.

CF

2-6-58

G.F. N° 20, 1958, pp. 110-111

La Corte conoce de la nulidad de las leyes nacionales y estatales en aquellos casos en que colida con la Constitución Nacional.

La Corte observa: El artículo 92 de la Constitución, objeto de este denuncia, ordena que “La promulgación de los actos legislativos se hará mediante el *Ejecútese* del Presidente de la República

y la publicación de ellos en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*". Claramente se refiere esa norma, como lo aceptan los mismos actores, a las leyes sancionadas por el Poder Legislativo Nacional, y por lo tanto debe decidirse si es aplicable a casos análogos, como lo sostienen los demandantes. De acuerdo con lo dispuesto en el ordinal 1º del artículo 16 de la Constitución Nacional, es de la competencia de los Estados dictar su Constitución en conformidad con la nacional y con las leyes de igual condición. Por lógica deducción la facultad de dictar la Constitución conlleva la de sancionar las leyes necesarias para su debido cumplimiento, tales como la de organización municipal, de hacienda, de responsabilidad de empleados públicos, etc., que son reglamentarias de la Constitución. Por ello, la Asamblea Legislativa del Estado Aragua, con fecha 26 de junio de 1954 dictó la Ley Orgánica del Poder Municipal de dicho Estado, que corre en autos presentada por la Procuraduría de la Nación, cuyo artículo 65 está redactado así: "Las Ordenanzas, Decretos, Acuerdos y Resoluciones de los Concejos Municipales, se publicarán en la Gaceta Municipal del Distrito respectivo". Ante la existencia de esta disposición en una Ley del Estado, no es aceptable afirmar que lo dispuesto por el artículo 92 de la Constitución Nacional, sea aplicable por analogía, al caso de autos, y que por tanto, ese artículo ha sido violado por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Aragua, al no publicar la Ordenanza de Ejidos en la Gaceta Municipal u otro órgano oficial que le dé la debida publicidad, como afirman los actores.

Esa violación de existir, sería la de una disposición de Ley del Estado; y esta Corte Federal, según la atribución que establece el ordinal 10º del Artículo 7º de su Ley Orgánica, que es la fuente de su competencia en la materia, le corresponde únicamente "declarar la nulidad total o parcial de las Leyes Nacionales y Estatales y de las Ordenanzas y Acuerdos Municipales, *cuando colidan con la Constitución de la República*". En consecuencia, la competencia de la Corte en materia de nulidad de leyes, ordenanzas o acuerdos es la de conocer de infracciones a la Constitución, no de infracciones a otras leyes, como es en el caso aquí planteado.

839.

CF

20-10-60

G.F. N° 30, 1960, pp. 40-45

Las disposiciones que sobre enseñanza y trabajo contiene la Ley del Instituto Nacional de Cooperación Educativa no son violatorias de las Garantías Constitucionales.

Denuncia el demandante, en primer término, que los Arts. 16 y 17 de la Ley sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa

violan el ordinal 13 del art. 35 de la Constitución Nacional, que consagra la libertad de enseñanza, porque dichos artículos obligan a los patronos a enseñar o hacer enseñar un oficio a un número de menores obreros, previamente seleccionados, lo que vulnera, a su juicio, la expresada libertad. "En efecto, —expresa el libelo— tales disposiciones de la Ley establecen una obligación de hacer. Obligan de manera directa a dar o hacer dar enseñanza. La Ley puede, conforme a la disposición constitucional citada, establecer por razones varias, limitaciones a la libertad de enseñanza, pero no puede negar esa libertad. Se puede, como lo hace la Ley de Educación, exigir requisitos y formalidades a quienes quieran dedicarse a enseñar; pero no se puede obligar a enseñar. Se pueden poner condiciones para el ejercicio de cualquier actividad, como lo hace la Ley del Trabajo en su art. 124, al obligar a construir campamentos, sostener escuelas y otras facilidades cuando se quiera llevar a trabajadoras a prestar sus servicios fuera de lugares poblados, pero no se puede imponer la obligación de hacer que deba cumplirse necesariamente, no como condición para el ejercicio de una actividad, sino como obligación directa e irrestricta..."

Para decidir esta denuncia conviene exponer previamente la naturaleza y fines del Instituto de Cooperación Educativa y, al efecto, la Corte observa:

Según el artículo de la Ley que lo crea, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa tiene por objeto: promover la formación profesional de los trabajadores y contribuir a la formación de personal especializado; contribuir a la capacitación agrícola de los egresados de escuelas rurales; formar y desarrollar el aprendizaje de los jóvenes trabajadores; colaborar en la lucha contra el analfabetismo y contribuir al mejoramiento de la educación primaria general y preparar y elaborar el material requerido para la formación profesional de los trabajadores.

Para la realización de estos propósitos, el legislador ha ideado un sistema de cooperación entre los sectores más directamente interesados en la capacitación de los obreros del país, o sea los industriales, agricultores y empresarios, los obreros mismos y el Estado, fijándoles la participación de cada uno de ellos en la obra común. Así el art. 10 de la Ley, le fija a los patronos un aporte del uno por ciento de los sueldos y salarios de sus obreros y empleados; a los obreros, el medio por ciento de las utilidades anuales, y al Estado, el veinte por ciento como mínimo del montante anual de los dos aportes precedentes.

Asímismo el art. 16, impugnado establece que "Cuando el Instituto disponga el aprendizaje de menores en fábricas, talleres y establecimientos, éstos tendrán la obligación de emplear y enseñar o hacer enseñar metódicamente un oficio a un número de menores seleccionados a tal efecto, hasta el límite del cinco por ciento del total de sus trabajadores". Esto es lo que el demandante califica "de

obligación de hacer, directa e irrestricta y de necesario cumplimiento, lo que, a su juicio, viola la libertad de enseñanza.

Ahora bien, la libertad de enseñanza es la facultad de dedicarse a esa actividad, sin otras limitaciones que las establecidas por las leyes. La Ley puede, por tanto, establecer aquellas limitaciones provechosas, a la buena marcha y orientación de la enseñanza, que es misión esencial del Estado. No obstante esto, es de advertir que la obligación de enseñar determinado oficio a los menores obreros de una fábrica o taller, no es una limitación o violación a la libertad de enseñanza; lo sería si la obligación contraria de no enseñar o de enseñar conforme a determinada orientación ideológica. Y en cuanto a que el artículo 16 que se impugna contiene una obligación de hacer, de cumplimiento necesario e irrestricto, debe advertirse que en esa disposición legal no se establece, pura y simplemente, la obligación de enseñar, sino la de enseñar o *hacer enseñar*, planteándose así al patrono una situación alternativa de enseñar por sí mismo o de confiar ese menester a otra persona, lo cual convierte el contenido del artículo 16, a voluntad del interesado, en un aporte económico. Tal concepción es una consecuencia de la propia naturaleza del Instituto que es una empresa cooperativa de interés común, como lo expresa su nombre, y para cuya efectividad se requiere el aporte de los sectores interesados. El aporte puede ser personal o económico, a elección de quien debe prestarlo.

Es la misma situación a que hace referencia el demandante como legítima, cuando dice en su libelo: "Se pueden poner condiciones para el ejercicio de cualquier actividad como lo hace la Ley del Trabajo en su art. 124 al obligar a construir campamentos, *sostener escuelas* y otras facilidades..." En efecto, no otra cosa que sostener escuelas, o simplemente pagar la enseñanza, es a lo que obliga el artículo impugnado, con la ventaja en favor de la libertad del patrono, de poder enseñar por sí mismo.

No se trata, en consecuencia, de una obligación de hacer de cumplimiento necesario e ineludible.

Se denuncia también los arts. 16 y 17 como violatorios de la libertad del trabajo, garantizada en el ordinal 11 del art. 35 de la Constitución Nacional.

Alega el demandante al respecto que "Las leyes pueden determinar la manera cómo debe contratarse en determinadas circunstancias para proteger la estabilidad del trabajo, o a los patronos y trabajadores mismos. Pero que no pueden obligar a contratar". "La libertad del trabajo —agrega— consagra el principio de la libertad de contratación, que tiene dos aspectos; bajo el primero, no puede obligarse a nadie a trabajar, a prestar servicios en forma compulsiva. Por ello, al obligarse a los patronos a emplear los menores en referencia se viola en consecuencia el ordinal 11 del art. 35".

La Corte observa: Que el ordinal 11 del art. 35 no se limita a consagrar la libertad del trabajo, sino que también consagra *la pro-*

tección del trabajo, todo ello *de conformidad con las leyes*. La libertad del trabajo no es por tanto un principio irrestricto, sino regulado por la ley que armoniza la libertad del agente con la protección debida al trabajo y, consecuentemente, con la protección a los trabajadores. Por ello la Ley del Trabajo, aducida por el demandante, fija y limita la duración de las jornadas de labor, señala los derechos individuales y colectivos en favor de los trabajadores, determina el porcentaje de extranjeros que puede contratarse, todo en beneficio y protección del trabajo y de los trabajadores. Del mismo modo procede la Ley sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa cuando fija a los establecimientos y fábricas el porcentaje de menores que han de tener entre sus obreros, a fin de que, con la enseñanza que a ellos se imparta, vaya creándose una clase de trabajadores capacitados y especializados, como medida de protección al trabajo, noción ésta consignada en la garantía del ordinal 11, art. 35 de la Constitución Nacional.

En cuanto a determinar a quién corresponde la selección de los menores que deben ser empleados y enseñados, si al Instituto o a la Empresa, el demandante afirma que es al Instituto, por lo cual se obliga al patrono a contratar con personas a quienes no ha elegido, violándose así la libertad de contratar.

La Corte observa: Aun cuando la Ley no le confiere al Instituto, como afirma el demandante, la facultad de seleccionar los menores que deben ser empleados, es cierto que los términos en que están concebidos los artículos impugnados, dan margen a interpretaciones contradictorias. La Procuraduría de la Nación, anota al respecto que esas interpretaciones podrían referirse, una "a la selección de los menores a una etapa anterior a la contratación, dejando al patrono la escogencia del porcentaje final de trabajadores que va a integrar su personal, y otra, en la que estarían los patronos obligados a emplear a un número de menores seleccionados por el Instituto e impuestos por éste".

Según la primera de estas hipótesis, —concluye la Procuraduría—, los artículos impugnados dejarían intacta la libertad de contratar y consecuentemente la libertad del trabajo; no así con la segunda.

Ahora bien, las disposiciones legales oscuras o imprecisas que pueden ser interpretadas de manera no conforme a las pautas fundamentales, no son por ese solo hecho inconstitucionales, cuando al mismo tiempo son susceptibles de ser interpretadas de conformidad con ellas. Es el caso de los arts. 16 y 17 que no precisan a quien corresponde la selección de los menores que deben emplear los patronos, pudiendo afirmarse indistintamente que es al Instituto o a los patronos. Razonablemente debe optarse por la solución más conforme con las pautas constitucionales, por lo cual la selección corresponde hacerla a los patronos, sujetándose para ello a las pautas que la misma ley establece.

840. CSJ - CP 15-3-62
G.O. N° 760 Extr. 22-3-62, pp. 3-7, 11-12

Hay inconstitucionalidad de una Ley no sólo cuando viola abiertamente la Constitución sino cuando se excede arbitrariamente en el desarrollo de los principios constitucionales.

La existencia del control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos del Poder Público por parte del más Alto Tribunal de la República ha sido tradicional en Venezuela, y es indispensable en todo régimen que pretenda subsistir como Estado de Derecho. Porque lo inconstitucional es siempre antijurídico y contrario al principio que ordena al Poder Público, en todas sus ramas, sujetarse a las normas constitucionales y legales que definen sus atribuciones. Lo inconstitucional es un atropello al derecho de los ciudadanos y al orden jurídico en general, que tienen su garantía suprema en la ley fundamental del Estado. En los países libremente regidos, toda actividad, individual o gubernativa ha de mantenerse necesariamente circunscrita a los límites que le señala la Carta Fundamental, cuyas prescripciones como expresión solemne de la voluntad popular en la esfera del Derecho Público, son normas de ineludible observancia para gobernantes y gobernados desde el más humilde de los ciudadanos hasta los más altos Poderes del Estado. De los principios consignados en la Constitución, de las normas por ella trazadas, así en su parte dogmática como en su parte orgánica, deben ser simple desarrollo las leyes y disposiciones que con posterioridad a la misma se dicten; y tan *inconstitucionales*, y por consiguiente abusivas serían éstas si de tal misión se excedieran, como *inconstitucionales* y también abusivos lo serían cualesquiera otros actos de los Poderes Públicos que abiertamente contravinieren lo estatuido en la ley fundamental.

841. CSJ - SPA 11-8-64
G.F. N° 45, 1964, pp. 182-185

Es necesario que haya colisión con las disposiciones o principios constitucionales para que proceda la demanda por inconstitucionalidad de una Ley.

Se observa:

El artículo 24 de la Ley impugnada establece que “La Comisión Investigadora deberá oír al denunciado cuando las diligencias practicadas no fueren suficientes para decidir sobre los hechos de la averiguación”, y que “si el denunciado se ocultare o ausentare del

país maliciosamente, la Comisión Investigadora proseguirá sus actuaciones en ausencia de aquél”.

Esta regla se refiere a la averiguación previa de los hechos que son objeto de la denuncia, no al juicio mismo que puede derivarse de tal averiguación, del cual conocerá, no la Comisión, sino los Tribunales ordinarios, de acuerdo con lo pautado en el artículo 22 de la Ley, por lo cual, la impugnación examinada resulta improcedente.

3º “La Ley al establecer la indefensión —dice el libelo—, viola la garantía de la inviolabilidad del derecho de defensa en todo estado y grado del proceso, artículo 68 de Constitución”.

Se observa:

La Ley de Enriquecimiento Ilícito no consagra ni autoriza en ninguna de sus disposiciones la indefensión que le imputa el demandante. En el artículo 21 se faculta a la Comisión Investigadora para proseguir sus actuaciones de investigación en ausencia del denunciado, si éste se ocultare o ausentare. Pero esta norma se refiere únicamente a la investigación, previa al juicio, no al juicio mismo, el cual se inicia con posterioridad ante el Tribunal ordinario competente. Además, el artículo 60, ordinal 5º de la Constitución, dispone que “los reos de delito contra la cosa pública podrán ser juzgados en ausencia, con las garantías y en la forma que determine la ley”, por lo cual, la ley, en esta categoría de hechos, puede dictar medidas especiales para juzgar en ausencia, con las garantías que considere necesarias. No existe, por tanto, la infracción del artículo 63 de la Constitución.

4º Afirma el libelo que “La Ley al prohiar que se pueda hacer requisición directa o indirecta de la fuerza, está en contra del artículo 120 de la Constitución”.

Se observa al respecto:

El artículo 120 invocado, estatuye que “Es nula toda decisión acordada por requisición directa o indirecta de la fuerza, o por reunión de individuos en actitud suversiva”. El único artículo de la Ley impugnada que pudiera sugerir la idea de fuerza a que se refiere el demandante, es el 17, ordinal 2º, que autoriza a la Comisión Investigadora para proceder al aseguramiento de los bienes cuya legítima procedencia no haya podido justificar debidamente el funcionario; pero según el mismo artículo, tal acto se ejecuta por órgano de la autoridad judicial, como pudiera hacerse en toda especie de juicio, circunstancia ésta que no es la contemplada en el artículo 120 invocado, el cual, por el contrario, se refiere al uso arbitrario de la fuerza. No existe, por tanto, la violación denunciada en este capítulo.

5º “La Ley al invertir la carga de la prueba y hacer caso omiso de la igualdad de la publicidad, y de la publicidad en los actos y de la publicidad de prueba y de la sentencia, viola el artículo 50 de la Constitución”.

Se observa:

Para que proceda la inconstitucionalidad de una disposición legal, es preciso que el contenido de la norma cuestionada colida con una disposición constitucional. Ahora bien, los principios inherentes a la carga de la prueba no figuran dentro del ordenamiento constitucional, ya que el sector jurídico en el cual se ubican las normas relativas a la regulación de la actividad probatoria, está constituido por el derecho sustantivo y por el derecho procesal.

De aquí, que todo lo relativo al régimen jurídico de la prueba, inclusive lo referente a la carga de la misma, aparezca debidamente regulado en la legislación civil y penal, así como en leyes especiales.

La propia Constitución, en su artículo 68, al consagrar el derecho que todos los ciudadanos tienen de utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, delega en la Ley la fijación de los términos y condiciones para la tramitación de las pretensiones propuestas ante los órganos jurisdiccionales. Y, precisamente, la actividad probatoria forma parte de esa tramitación judicial.

De lo expuesto se deduce que no estando consagrados expresamente ni implícitamente dentro del ordenamiento constitucional, los principios referentes a la carga probatoria, no puede existir la inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito.

6º “La Ley —dice el demandante— al establecer un tribunal de excepción formado de funcionarios administrativos, viola los artículos 46, 117 y 119 de la Constitución”.

La Corte observa:

Según se ha expresado en este fallo, la Ley de Enriquecimiento no crea ningún Tribunal, ni ordinario ni de excepción, sino un Organismo de Investigación cuyas funciones son, como lo indica su nombre, la de investigar las denuncias sobre improbidad administrativa, verificarlas, y en caso positivo, pasar el resultado de su investigación al funcionario correspondiente para que éste, a su vez, intente por ante los Tribunales ordinarios las acciones a que hubiere lugar. El error en que ha incurrido el demandante al considerar que la Ley de Enriquecimiento ha creado Tribunales de excepción, se debe al papel que asumió la Comisión Investigadora en las recientes investigaciones, de la que es parte la decisión dictada contra el demandante; pero el carácter con el cual actuó entonces la Comisión no se deriva de la Ley de Enriquecimiento, sino del mandato conferido por el propio Constituyente en la Vigésima Disposición Transitoria de la Constitución Nacional.

842.

CSJ - SPA
G.F. N° 60, 1968, pp. 154-157

3-6-68

Cualquiera actuación de la Comisión Investigadora creada por la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, más allá de lo establecido por la Constitución es nula.

Como se aprecia por lo anteriormente expuesto, tanto los planteamientos hechos por los representantes de la Procuraduría General de la República, como los alegatos en que ha basado su defensa la parte recurrente, son cuestiones de mero derecho, y previas a la materia de fondo. Ahora bien: Estima la Corte que, en el orden procesal, los planteamientos hechos por los representantes de la Procuraduría General de la República, tienen prioridad con respecto al alegato en que ha basado su defensa el recurrente; y por tanto, procede la Corte a decidirlos en primer lugar.

Nuestro Derecho Procesal, así en los textos legales como en lo que concierne a la Jurisprudencia, se caracteriza por la ausencia de todo rigorismo formalista; y salvo en los casos específicamente determinados por nuestras Leyes Procesales, tiende a asegurar la estabilidad de los procedimientos contenciosos, atendiendo más a la autenticidad de cada uno de los actos que lo integran, que a las formalidades de los mismos. En el caso específico examinado, el texto constitucional que establece el recurso dice textualmente: "Los interesados podrán recurrir por ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en el plazo de treinta (30) días continuos contados a partir de la publicación de la decisión, para demostrar la licitud parcial o total de su enriquecimiento". Como se ve, el Constituyente se abstuvo de establecer ningún procedimiento o formalidad especial para recurrir ante la Corte; y por tanto, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, debe aplicarse un criterio amplio en cuanto al modo de proceder para la interposición del recurso. En este orden de ideas, estima la Corte que la manifestación hecha personalmente por el investigado ante un Cónsul Venezolano de su propósito de ejercer el recurso previsto en la citada disposición constitucional, dentro del plazo allí establecido, debidamente certificada por el prenombrado funcionario, debe ser tenida como válida y eficaz a los fines de la tramitación correspondiente.

De igual modo, y como corolario de lo antes decidido, una vez interpuesto el recurso por ante un funcionario consular, tal acto reviste validez jurídica desde el momento mismo de su realización; y en consecuencia, los medios utilizados para el traslado de los instrumentos correspondientes, desde el Consulado donde fueron otorgados hasta la Corte, son circunstancias accesorias, que no afectan la validez del recurso interpuesto, si no se impugnan la autenticidad de dichos instrumentos.

Por las razones expuestas considera la Corte, y así lo decide, que el recurso interpuesto en el presente caso por el investigado ciudadano Rafael Lorenzo Fuentes Carvallo, tiene plena validez jurídica.

Pasa ahora la Corte a dictaminar sobre el alegato fundamental invocado por el recurrente como base de su defensa, o sea, la incompetencia de la Comisión Investigadora para dictar sentencia en este proceso, y a tal respecto observa:

La citada disposición constitucional, por la cual fue creado y debe regirse este especial procedimiento, confirió jurisdicción a la Comisión Investigadora prevista en la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, de manera específica y limitativa, para conocer y decidir los juicios seguidos "a las personas sometidas ante ella a investigación hasta la fecha de promulgación de la Constitución y en razón de hechos o actuaciones anteriores al 23 de enero de 1958". Ahora bien: en el presente caso, el auto por el cual la Comisión ordenó iniciar la investigación que originó este proceso, fue dictado con fecha 20 de abril de 1961, o sea dos meses y veintiocho días después de la fecha en que fue promulgada la Constitución Nacional vigente. Así pues, el procedimiento así iniciado no encuadra dentro de las previsiones de la aludida disposición constitucional, y por tanto, la sentencia dictada por la Comisión Investigadora, sin tener facultad legal para ello, carece de validez.

Por las razones que anteceden, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la nulidad de la sentencia de fecha 16 de enero de 1962, dictada por la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, en el juicio seguido contra el ciudadano Rafael Lorenzo Fuentes Carvallo, por enriquecimiento ilícito, y, en consecuencia, se dispone que se devuelvan al recurrente los bienes que pasaron al patrimonio nacional en virtud del fallo anulado. Sin embargo, es entendido que el precedente pronunciamiento no afecta la validez de las demás actuaciones realizadas por la mencionada Comisión, con anterioridad a la referida sentencia dentro de las facultades que le confiere la citada Ley, incluyendo, las medidas preventivas que hubiere ordenado dicha Comisión sobre bienes del investigado, con lo cual se ratifica el criterio sustentado por la Corte sobre casos análogos.

Devuélvase el expediente instruido por la Comisión Investigadora y remítasele a ésta, copia certificada del presente fallo, a fin de que proceda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos.

Véase Nos. 16, 821.

2. LA IMPROCEDENCIA RESPECTO DE NORMAS PROGRAMATICAS

843. CSJ - CP 27-5-69
G.F. N° 64, 1969, pp. 21-32

Las disposiciones programáticas no autónomas que se dirigen al legislador, no pueden tomarse como fundamento para pedir la inconstitucionalidad de disposiciones legales anteriores a la Constitución.

La Corte, para decidir, observa: Como lo expresa el demandante, no es factible admitir la existencia de normas jurídicas que contradigan las disposiciones de la Constitución. Esta dispone, en tal virtud, en su artículo 215, que son atribuciones de esta Corte: *declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos, de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios y de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios o colidan con la Constitución.* Por tal motivo, *es de la competencia de la Corte examinar si los artículos 220 y 225 del Código Civil coliden con el artículo 75 de nuestra Carta Fundamental.*

Admite el demandante que el artículo 75 de la Constitución tiene carácter programático y así se reconoce de la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución, cuando, al referirse al capítulo IV que trata sobre *Derechos Sociales*, expresa que “aun cuando muchas de estas disposiciones tienen carácter programático, su enunciado se considera como *guía indispensable para la acción futura*”. Lo que plantea la demanda, es que las *disposiciones contenidas en los artículos 220 y 225 del Código Civil, anteriores a la vigencia de la Constitución Nacional, al estar en oposición al citado artículo 75, son nulas.* Este dice que “La Ley proveerá lo conducente para que...” o sea que el Legislador deberá dictar, en el futuro, el ordenamiento legal para que se cumpla lo programado en la norma constitucional. Dicho artículo no se refiere al pasado ni al momento en el cual se promulga la Constitución, sino al porvenir, dado que si bien dice “*que todo niño, sea cual fuere su filiación, pueda conocer a sus padres*” lo hace solamente para anunciar un propósito cuya realización se deja a cargo del Legislador ordinario. Las instituciones sociales tienen una duración más o menos larga, de acuerdo con la vigencia de las ideas sobre las cuales descansan y con las transformaciones de la familia, de la sociedad y del Estado. Las Constituciones, para adaptar el ordenamiento jurídico a las modificaciones que sufren las instituciones, contiene normas que, en el futuro, deberá observar el Legislador, pero mientras no sea dictada la Ley respectiva, no afectan la vigencia de la Ley anterior. Esas disposiciones reconocen derechos y enuncian propósitos cuya realización y efec-

tiva vigencia está *subordinada a la promulgación de Leyes futuras*. Se llaman *programáticas* porque representan un programa que requiere ulterior desarrollo y deben orientar la acción Legislativa del futuro.

A partir del 11 de agosto de 1919 que es promulgada la Constitución de Weimar, se le da rango constitucional a las instituciones de familia. Las desigualdades humanas en razón del origen, de la condición social y de la posición económica, tocan a su fin y las nuevas concepciones filosóficas, sociales y económicas exigen que sean las mismas Constituciones las que señalen la causa al cual deben subordinarse las nuevas Leyes que regulen al derecho de familia. Las constituciones de todos los países civilizados siguen el ejemplo de la Carta de Weimar y es en el año de 1947 cuando se consagra por primera vez en el texto constitucional de Venezuela los derechos de familia. La corta vigencia de la Constitución no permitió que bajo su imperio se dictaran las Leyes reglamentarias que desarrollarían tales principios. En la Constitución de 1961 se tomó de nuevo la senda de la Constitución de 1947 y es imperativa obligación de nuestros Legisladores dar vida a las excelentes normas constitucionales que dignifican a la familia y al individuo como soportes fundamentales de la sociedad.

El Constituyente tuvo poderosos motivos para dar carácter programático al *artículo 75 de la Carta Fundamental*. El artículo 73 de la misma dispone que el *Estado protegerá la familia como célula fundamental de la sociedad* y velará por el mejoramiento de su situación moral y económica e igualmente que protegerá el matrimonio. En el *Código Civil se encuentra regulado el derecho de familia* y existen concatenadas disposiciones relativas al parentesco, al matrimonio, a la filiación, a los alimentos, a la patria potestad, a la guarda y representación de los menores y al registro civil. La nulidad aislada de disposiciones que están conexas estrechamente con otras que continuarían vigentes, podría romper la unidad del sistema de normas que integran el derecho de familia, dentro del cual deben ser objeto de adecuada protección diversos y complejos intereses.

El artículo 50 de la Constitución dispone que la falta de Ley reglamentaria de los derechos en ella enunciados no menoscaba el ejercicio de los mismos. Pero hay que distinguir las cláusulas directamente operativas, —que preceptúan autónomamente, son completas, suficientes y agotan los requisitos sustantivos y procesales para su aplicación— de las mediatamente operativas o programáticas, que no pueden aplicarse sino cuando la completa la legislación ulterior, por requerirlo así la letra y el contenido del precepto. Las cláusulas directamente operativas pueden aplicarse directamente por los jueces aun cuando no hayan sido reglamentadas, desde el momento en el cual entra en vigencia la Constitución. Pero no ocurre lo mismo con las programáticas, que se dirigen al Legislador y por tal motivo, no puede fundarse declaratoria de inconstitucionalidad

en ellas hasta el momento en que el Legislador las desenvuelva. Esto se desprende de la interpretación de conjunto del artículo 50 de la Constitución y de la parte del encabezamiento del artículo 75 de la misma, que dice: "La Ley proveerá lo conducente para que..." La Corte reitera el criterio ya sustentado por ella en otros casos de que la exégesis funda aisladamente en una sola norma de derecho, cuando la institución jurídica requiere una interpretación de conjunto por estar sistematizada en esa y otras normas, no llena las exigencias de la hermenéutica jurídica.

En fuerza de las consideraciones expuestas, esta Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la presente demanda.

Voto Salvado del Magistrado Dr. José Ramón Duque Sánchez

El Magistrado Dr. José Ramón Duque Sánchez, disiente de la opinión de la mayoría sentenciadora y salva su voto en el fallo precedente, fundamentándolo así:

En las Constituciones de los diversos países suelen existir dos tipos de normas: unas, llamadas *programáticas* que, como su nombre lo indica, contienen una serie de principios u orientaciones, en una palabra, constituyen un programa de acción que el legislador ordinario está llamado a desarrollar y a cumplir; y otras, denominadas *operativas o imperativas* que, por entrañar mandatos, análogos a los contenidos en las leyes ordinarias, son de cumplimiento inmediato, con la circunstancia muy especial de que esos mandatos emanan del propio Constituyente y no del legislador ordinario. Sin embargo, *strictu sensu*, no podría sostenerse que las normas programáticas no constituyen en definitiva también mandatos legales como las normas operativas.

Ahora bien: una norma programática constitucional puede encontrarse —como lo expresa el demandante de la nulidad— ante un vacío legislativo, es decir, ante la carencia de normas positivas que desarrollen el principio constitucional. Ello es lo corriente, ya que precisamente, es ese vacío el que deberá llenar el legislador. En tal caso, si bien éste no está obligado por la Constitución a sancionar de inmediato las leyes que vengán a desarrollar esa norma programática, ello no quiere decir que no deba hacerlo tan pronto y en la medida en que las circunstancias lo vayan imponiendo y haciendo necesario, en cuyo caso deberá ajustarse a la norma constitucional programática, so pena de nulidad.

Sucede otras veces que al dictarse una norma programática en la Constitución, ésta se encuentra ante un desarrollo legislativo *anterior en fecha*, que regula la misma materia a que ella se refiere, en ocasiones conforme con la citada norma; y en otras, colidente con la norma constitucional: en este último caso, no hay duda de que esa ley ordinaria deberá ceder ante la norma constitucional; o en otras palabras, es indudable que el ordenamiento jurídico exis-

tente al respecto habrá quedado derogado, al menos implícitamente, por la Constitución.

El Capítulo IV sobre Derecho Social de la vigente Constitución de 23 de enero de 1961, contiene la norma que sirve de fundamento a la demanda de nulidad de este juicio y que dice así:

“Art. 75. La Ley proveerá lo conducente para que todo niño, sea cual fuere su filiación, pueda conocer a sus padres, para que éstos cumplan el deber de asistir, alimentar y educar a sus hijos y para que la infancia y la juventud estén protegidas contra el abandono, la explotación o el abuso”.

Cuando el Constituyente de 1961 sancionó ese artículo, existía ya en el Código Civil el aparte único del artículo 220, según el cual “no se permitirá al hijo la inquisición de la paternidad si en el momento de la concepción existía en el padre algún impedimento no dispensable para contraer matrimonio, a menos que antes de intentarse la acción haya cesado el impedimento”.

Conforme a esa disposición de nuestro Código Civil, el hijo adulterino, por ejemplo, no podrá inquirir la paternidad por impedírsele su filiación, o en otras palabras, no podrá ejercer su derecho a *conocer a su padre* lo que va contra lo que expresamente dispone la norma constitucional, ya que conforme a ésta no podrá dictarse ley alguna que arrebate al niño el derecho de conocer a sus padres por el hecho de tener determinada filiación, pues el Constituyente fue terminante al respecto: ese derecho podrá ejercerlo el hijo, *sea cual fuere su filiación*. El citado artículo constitucional otorga a todo niño, independientemente de su filiación, el derecho a que “pueda conocer a su padre” y la ley lo que deberá hacer será reglamentar o disponer lo conducente en cuanto a la manera de lograr o hacer efectivo ese derecho. No es, pues, un propósito simplemente enunciado el contenido en el artículo 75 de la Constitución Nacional, como lo sostiene la mayoría sentenciadora, sino un derecho intrínsecamente otorgado a todo niño, y toda norma legal que haga nugatorio ese derecho es abiertamente inconstitucional.

¿Colide, ciertamente el mencionado artículo del Código Civil con la citada norma constitucional? Dos criterios se han expresado al respecto.

Uno, el de la mayoría sentenciadora, sostiene que por ser el artículo 75 de la Constitución Nacional una norma programática, mientras no se dicte la ley que desarrolle lo allí previsto, es decir, “la ley que provea lo conducente para que todo niño, sea cual fuere su filiación, pueda conocer a sus padres”, bien sea en una ley especial o mediante una reforma parcial del Código Civil, el artículo 220, en su aparte único, continuará en vigencia, sin poder ser atacado de inconstitucionalidad.

El otro criterio, sustentado en la presente demanda de nulidad y que el autor de este voto salvado comparte, afirma que ese artículo ha venido a resultar inconstitucional, porque impide al niño, en ra-

zón de su filiación, conocer a su padre, lo que es evidentemente contrario a la letra y a las normas de la Constitución.

Es indudable que en la mente del Constituyente privó la idea de que todo niño, sin distinción alguna por razón de su filiación, tuviera el derecho de conocer a sus padres: ello, con el fin de que éstos “cumplan con el deber de asistir, alimentar y educar a sus hijos”, aparte de la otra finalidad expresada también en el texto constitucional de que “la infancia y la juventud estén protegidas contra el abandono, la explotación o el abuso”.

Si, pues, el mencionado aparte único del artículo 220 del Código Civil, como lo sostiene la mayoría, puede continuar teniendo vigencia mientras no sea derogado por una ley especial o una reforma del Código Civil, nos encontramos entonces con que un grupo de niños están ya injustamente discriminados en cuanto al derecho de conocer a sus padres, en contradicción con lo establecido en el artículo 75 de la Constitución Nacional, pues se repite, este artículo les otorgó desde el primer momento el derecho a que “*puedan conocer a sus padres*” y no habrá de ser la ley ordinaria la que venga a otorgarles ese derecho, sino a desarrollar la manera de ejercerlo.

No fue intención del Constituyente que el artículo 75 en cuestión resultara letra muerta, cuando lo cierto es que dicha norma, contiene intrínsecamente, como antes se expresó, el mandato legal de que “todo niño pueda conocer a sus padres”, lo que autoriza para sostener que derogó implícitamente al citado artículo del Código Civil, permitiendo así poner en marcha el programa de acción social contenido en nuestra Carta Fundamental bajo el Título de “Derechos Sociales”; derogatoria implícita que encontraría sustentación en la Disposición Transitoria Vigésima-Tercera de la propia Constitución.

Sostener lo contrario es impedir la realización de inmediato de ese anhelo de justicia social que suscitan *los hijos de nadie o la orfandad con padre*, que indudablemente movió al Constituyente y que al decir de un abogado nuestro es un “precepto que recoge los más nobles y humanos sentimientos de nuestra época, incorporado en la Constitución de 1947 y que apareció por primera vez en la Constitución de Weimar y que se ha difundido por todos los países de cultura jurídica similar a la nuestra como un mensaje de justicia social”.

Ese derecho constitucional otorgado a todo niño, sea cual fuere su filiación, está vigente y produciendo todos sus efectos, sin importar el que no se haya dictado la ley reglamentaria allí prevista, ya que como lo dispone el aparte del artículo 50 de la misma Constitución, “la falta de ley reglamentaria de estos hechos no menoscaba el ejercicio de los mismos”. La mayoría sentenciadora sostiene que esta norma no tiene aplicación en el caso de autos, porque siendo el artículo 75 de la Constitución una norma programática y no operativa que no otorga al hijo en las condiciones allí apunta-

das ningún derecho, no se menoscabaría el ejercicio del mismo. Por nuestra parte sostenemos que sí otorga el derecho tantas veces mencionado: *el derecho a que el niño, sea cual fuere su filiación, pueda conocer a sus padres* y la falta de la ley reglamentaria no estaría menoscabando ese derecho, al tenor de la norma constitucional contenida en el aludido artículo 50.

Refiriéndose a la cuestión principal involucrada en este juicio, un distinguido jurista patrio asienta:

“Parece haber sido el propósito del constituyente borrar todas las diferencias que existían por razón de la naturaleza de la filiación. ¿Actúa acertadamente nuestra legislación al suprimir estas diferencias? Personalmente pienso que sí. Se justifica la diferencia de tratamiento entre el matrimonio y la unión no matrimonial; después de todo, cada quien está en libertad de contraer o no matrimonio. *Muy distinto es el caso de los hijos que no escogen filiación y a quienes no se puede imputar responsabilidad alguna por el hecho de haber nacido fuera del matrimonio.* Hay, claro está, razones que pueden invocarse y se han invocado para justificar las diferencias de tratamiento entre los hijos legítimos y los naturales. Sí, los hijos naturales —dicen algunos— gozan del mismo status jurídico que los legítimos, no hay incentivo para el matrimonio. Este argumento tiene sin duda peso, pero no desvirtúa las razones muy poderosas que militan en favor de la tesis opuesta”.

El propio Concilio Vaticano II se hizo eco de estos sentimientos que dominan el mundo actual e inspiraron a nuestro Constituyente, cuando en el documento “Sobre la Iglesia en el Mundo Actual”, expresa:

“En nuestra época principalmente, urge la obligación de acercarnos a todos y de servirlos con eficacia cuando llegue el caso, ya se trate de ese anciano abandonado de todos, o de ese trabajador extranjero despreciado injustamente, o de ese desterrado, *o de ese hijo ilegítimo que debe aguantar sin razón el pecado que él no cometió*, o de ese hambriento que recrimina nuestra conciencia...”

De consiguiente, si la nueva Constitución de 1961, por las razones anotadas, garantizó a “todo niño, *sea cual fuere su filiación*, el derecho de conocer a sus padres”, y si el Código Civil vigente niega ese derecho a los hijos *estigmatizados* por determinada filiación (adulterina, sacrílega, incestuosa), es indudable que choca con el artículo 75 de la Constitución Nacional. Si el legislador ordinario al querer desarrollar esa norma, cumpliendo así el mandato constitucional, no podría sancionar una ley que incluyera el texto del aludido aparte único del artículo 220 del Código Civil, so pena de nulidad, ¿por qué ese mismo aparte ha de permanecer en toda su vigencia por el sólo hecho de haber sido sancionado con anterioridad a la norma constitucional?

Todo lo anterior es, desde luego, siempre que el derecho de *conocer a los padres* corresponda al derecho que tiene el hijo en

el Código Civil de *inquirir la paternidad*. A este respecto, el Magistrado disidente, observa:

Cuando el hijo intenta la acción de inquisición de la paternidad no hace otra cosa que “ejercer el derecho de conocer a su padre, para que éste cumpla cabalmente con su deber de asistirlo, alimentarlo y educarlo”, como lo prevé la Constitución, pues a no otra cosa conduce la declaratoria con lugar de la aludida acción de inquisición de la paternidad. Con esto, es indudable que ya el legislador ordinario había proveído por adelantado lo conducente para que “el niño pudiera *conocer* a su padre”, sólo que lo hizo con las limitaciones del artículo 220 del Código Civil; mientras que ahora la ley que llegara a dictarse tendría que hacerlo sin limitación alguna en cuanto a la filiación del niño, con lo cual aquella limitación del Código Civil debe ceder de inmediato para que así la ley sustantiva que desarrolla, a no dudarlo, la norma constitucional y no importando su fecha anterior, resulte ajustada al mandato del Constituyente.

No ocurre lo mismo en cuanto al reconocimiento que pueda hacer el padre —como lo pretende al demandante— pues la norma constitucional se refiere únicamente, aunque en forma implícita, al derecho que tiene el hijo de *inquirir la paternidad*. La razón de la diferencia es obvia. El hijo no puede escoger su filiación y por ello merece protección en todo caso. En cambio el padre tiene la posibilidad de procrear hijos en el matrimonio o fuera de él y sería atentar contra la institución familiar extender la norma constitucional por la vía interpretativa al padre, para permitirle así procrear, indistintamente, hijos no sólo en su esposa, sino también en su concubina o en uniones pasajeras, y luego, sin miramientos para con el matrimonio, proceder a reconocer todos esos hijos. Por ello, el constituyente en forma sabia y prudente, se refirió exclusivamente al hijo. En esta forma, a la par que se protege al hijo que no es “culpable” de su filiación, se salvaguarda el respeto que al marido debe merecer el matrimonio.

El Magistrado disidente, en apoyo de sus puntos de vista, no puede dejar de citar la autorizada opinión del Dr. Rafael Sajón, Director General del Instituto Interamericano del Niño (Organismo especializado de la O.E.A.) con sede en Montevideo, quien afirma:

“La interpretación del artículo 75 de la Constitución no es de aquellas en que el Derecho no existe si no se sanciona la ley, pues la Constitución de Venezuela establece categóricamente, imperativamente, que todo niño, sea cual fuere su filiación, puede conocer a su padre”.

“La palabra “conocer”, desde el punto de vista legal, semánticamente es lo mismo que la palabra *investigar*. Es decir, que “conocer a su padre”, corresponde a la *investigación de la paternidad*”.

“No cabe duda que en el presente caso de colisión entre el Código Civil y la Constitución Nacional, debe prevalecer lo dispuesto

en la Constitución y en cuanto asegura a todos los niños venezolanos, sea cual fuere su filiación, el que pueda conocer a su padre”.

“Por otra parte, el artículo 50 de la Constitución establece que “la falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos”.

“El análisis del sistema legal venezolano a este respecto nos muestra que en los casos de intereses contradictorios, es el artículo 7 el que señala la primacía de la Constitución Nacional y de que los derechos consagrados en la misma son de aplicación imperativa, aún por falta de la ley reglamentaria de esos derechos, que en ninguna forma menoscaba el ejercicio de los mismos”. Hasta aquí la cita.

844.

CSJ - CP

12-9-69

G.F. N° 65, 1969, pp. 10-16, 18-42

El Control jurisdiccional de las Leyes no entra a analizar la utilidad o conveniencia de las mismas, sino si violan o no una disposición Constitucional.

Respecto a la alegada violación del artículo 207 de la Constitución, la Corte observa que dicha disposición dice: “La Ley proveerá lo conducente para el establecimiento de la carrera judicial y para asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces y establecerá las normas relativas a la competencia, organización y funcionamiento de los Tribunales en cuanto no esté previsto en esta Constitución”. No se viola dicho artículo cuando se dictan normas para la designación de los Jueces antes de haber sido promulgada la Ley que establezca la carrera judicial, por diversas razones: La Constitución usa la expresión “La Ley proveerá lo conducente para el establecimiento de la carrera judicial...”, lo cual hace procedente recordar que esta Corte al decidir en mayo del presente año una solicitud de nulidad de determinado artículo del Código Civil estableció que la Constitución distingue entre sus cláusulas directamente operativas, que preceptúan autónomamente, son completas y suficientes para agotar los requisitos sustantivos y procesales para su aplicación y las mediatamente operativas o programáticas que no pueden aplicarse sino cuando las complete la Legislación ulterior, por requerirlo así la letra y el contenido del precepto. No puede fundarse una declaratoria de inconstitucionalidad —según dicho fallo— en las cláusulas programáticas hasta tanto el Legislador no las haya desenvuelto.

La disposición del artículo 207 de la Constitución que se refiere a la carrera judicial es una norma programática. A quien toca determinar el momento en el cual debe ser establecida en el país la carrera judicial es al Legislador, pero mientras éste no lo haga la existencia de esa norma programática no puede menoscabar la po-

testad de que está investido constitucionalmente el Congreso para legislar en lo relativo a la competencia, organización y funcionamiento de los Tribunales. A los efectos de robustecer la doctrina de esta Corte es de hacer notar que los redactores del Proyecto de Constitución concibieron el contenido del artículo 207, no en términos perceptivos sino con un *desideratum* hacia el cual debe tender la organización judicial del país.

El Presidente de la República fundamenta también su alegato de violación de los artículos 205, 217 y 207, en la Exposición de Motivos de la Constitución y en la integración que el Consejo Superior de la Magistratura tiene en Francia e Italia, por considerar que esa institución es el modelo que siguió el constituyente de 1961. La indicada Exposición de Motivos fue presentada por las Comisiones Especiales designadas por el Senado y la Cámara de Diputados para elaborar el Proyecto de Constitución. De dicha Exposición de Motivos se desprende la intención del proyectista, pero no siempre la voluntad de la Constitución. Las disposiciones contenidas en un proyecto pueden ser modificadas y aún suprimidas por el constituyente y éste en ocasiones puede aprobar un artículo propuesto, sin modificación del texto, pero por motivos distintos a los que guiaron a los proyectistas. Los trabajos preparatorios y las discusiones parlamentarias, con las exposiciones de motivos, son útiles para conocer el proceso de formación de las leyes y de las constituciones. La integración del Consejo Superior de la Magistratura en Francia e Italia, tiene valor como elemento histórico, pero por buena que sea esa institución en ambos países, no puede tener fuerza obligatoria para nuestros legisladores.

En virtud de los anteriores razonamientos, se declara que el artículo 34 de la Ley reformada no colide con los artículos 205, 207 y 217 de la Constitución...

... La Corte, para decidir, observa:

El artículo 204 de la Constitución dispone que el Poder Judicial *se ejerce* por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que determine la Ley Orgánica. Ejercer es practicar los actos propios de un oficio, facultad o virtud y en este sentido el ejercicio del Poder Judicial consiste en administrar justicia. El ciudadano Presidente de la República, sin embargo, se concreta a argumentar que la Sala Político-Administrativa no puede designar a los miembros del Consejo de la Judicatura en representación de todo el Poder Judicial. La facultad que la Ley impugnada otorga a la Sala Político-Administrativa nada tiene que ver con la de administrar justicia establecida en el artículo 204, porque se trata de un acto administrativo como es la designación de algunos de los miembros del Consejo de la Judicatura...

... La Corte, para decidir, observa:

En vista de que el Presidente de la República sostiene que el *conferir nuevas atribuciones* a la Sala Político-Administrativa es

violiar la Décimaquinta Disposición Transitoria de la Constitución, se hace necesario fijar el alcance de ésta.

Para el momento en que entró en vigencia la Constitución, la Corte Federal y la Corte de Casación eran los más altos Tribunales de la República y las materias a ellos atribuidas estaban señaladas en la Constitución derogada, en sus respectivas leyes orgánicas, en muchos códigos y en otras leyes. La eliminación de ambas Cortes y la creación de la Corte Suprema de Justicia obligaba al Constituyente a establecer el régimen transitorio que debía imperar hasta tanto fuera dictada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. El artículo 212 de la Constitución dispone que la Corte Suprema de Justicia funcionará en *Salas*, cuya integración y competencia *serán determinadas por la Ley*. Como esa Ley debía ser promulgada con posterioridad a la vigencia de la Constitución, la Décimaquinta Disposición Transitoria estableció que la Corte Suprema de Justicia actuaría en Corte en pleno y en Sala Político-Administrativa, Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo y Sala de Casación Penal. Esa organización de la Corte en Salas tiene validez temporal hasta tanto sea dictada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y mientras esto no ocurra, el Congreso, en uso de la potestad de legislar sobre las materias de competencia nacional y el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Público, que le confieren los artículos 138 y 139 de la Constitución, puede establecer la competencia de los Tribunales a la cual se refiere el ordinal 23 del artículo 136 de la misma Constitución.

Respecto a las atribuciones de la Sala Político-Administrativa es de observar lo siguiente: La citada disposición transitoria establece refiriéndose a dicha Sala que ésta ejercerá las atribuciones que la Legislación vigente confiere a la Corte Federal y las que establecen los ordinales 2º y 4º al 9º del artículo 215 de la Constitución. Por lo tanto, las atribuciones de la Sala Político-Administrativa tienen tres fuentes: La Constitución, la Ley Orgánica de la Corte Federal y las otras leyes. Las atribuciones indicadas en la Constitución tienen vigencia mientras el constituyente no las derogue. Las contenidas en la Ley Orgánica de la Corte Federal tienen vigencia solamente mientras no se haya dictado la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y las establecidas en otras leyes tienen vigencia hasta que éstas no sean derogadas o modificadas. Eso, en virtud de lo dispuesto por la Vigésimatercera Disposición Transitoria la cual dice: "Mientras no sea modificado o derogado por los órganos competentes del Poder Público, o no quede derogado expresa o implícitamente por la Constitución, se mantiene en vigencia el ordenamiento jurídico existente". Las disposiciones transitorias tienen por finalidad regular situaciones surgidas a consecuencia de las nuevas instituciones creadas por la Constitución las cuales han de ser desenvueltas en leyes que han de dictarse en el futuro. Su objeto no es impedir, menoscabar o enervar la aplicación de la Constitución, sino por el contrario facilitar su aplicación. La décimaquinta

Disposición Transitoria de la Constitución no podía referirse a las atribuciones conferidas por la Ley a esta Corte Suprema de Justicia, porque ha sido establecida en la Constitución de 1961 y para el momento en que la misma entró en vigencia ninguna Ley pudo haberle conferido atribuciones al nuevo órgano consagrado en la Constitución vigente. Precisamente la citada Disposición Décimaquinta se refiere a atribuciones que según la Legislación vigente tenía para ese momento la Corte Federal. La validez temporal de las disposiciones transitorias cesa cuando el Legislador, en uso de sus facultades constitucionales, va dictando el cuerpo de leyes que desenvuelven normas constitucionales, pero no se puede concebir que las disposiciones transitorias, cuya validez temporal está sujeta a la decisión y actividad legislativa impidan o enerven la potestad que distingue al Congreso como Poder Legislativo Nacional.

Respecto a la afirmación del Presidente de la República de que las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia relativas a la marcha de los poderes públicos corresponden a la Corte en Pleno, se observa que las contenidas en los dos primeros ordinales del artículo 215 de la Constitución se refieren al enjuiciamiento del Presidente de la República y de los altos funcionarios nacionales; las contenidas en los ordinales 3º, 4º y 6º a recursos de inconstitucionalidad y la contenida en el ordinal 5º a recursos sobre colisión de leyes. Contrariamente a lo afirmado por el Primer Magistrado, del primer aparte del artículo 216 se desprende que no es voluntad del constituyente centralizar las atribuciones de este alto Tribunal en la Corte en Pleno, dado que dispone que la Ley Orgánica podrá conferir las atribuciones señaladas en los ordinales 2º, 3º, 4º, 5º y 6º del artículo anterior a una Sala Federal presidida por el *Presidente de la Corte e integrada por los Magistrados que tengan competencia en lo contencioso administrativo* y por un número no menor de dos representantes de cada una de las otras Salas. Los Magistrados que en la actualidad tienen competencia en lo contencioso administrativo son, precisamente, los de la Sala Político-Administrativa, a la cual la Disposición Transitoria Décimaquinta confiere las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, en los ordinales 2º y 4º al 9º del artículo 215 de la Constitución; las que están conferidas en la Ley Orgánica de la Corte Federal y las demás que atribuían Códigos y demás leyes a la Corte Federal. Mas aún, el Congreso Nacional ya ha hecho uso de su potestad de legislar dando nueva atribución a la Sala Político-Administrativa como puede verse en el artículo 27 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones promulgadas el 15 de diciembre de 1964. No existe ninguna limitación constitucional que impida al Congreso Nacional conferir nuevas atribuciones a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

La tercera denuncia hecha en el Capítulo II del escrito del Presidente de la República se refiere a que una de las finalidades del Consejo de la Judicatura es la de asegurar la independencia, efi-

encia, disciplina y decoro de los Tribunales y para que ese Consejo pueda cumplir con esa finalidad es imprescindible que el electorado activo corresponda a la generalidad de los Magistrados. Termina diciendo que la forma contemplada para designar a los cinco miembros del Consejo de la Judicatura que representan al Poder Judicial viola el artículo 217 de la Constitución.

La Corte, para decidir, observa:

El Consejo de la Judicatura, al tenor del artículo 217 citado, deberá ser organizado según la Ley Orgánica respectiva y el Legislador, al establecer la forma para designar a los cinco Miembros del mencionado Consejo que representan al Poder Judicial, lo que ha hecho es armonizar su facultad de legislar con el contenido del artículo 211 de la Constitución que dice: "La Corte Suprema de Justicia es el más alto Tribunal de la República. Contra sus decisiones no se oirá ni admitirá recurso alguno".

En virtud de los anteriores razonamientos, se declara que no existen motivos para considerar violados por el Legislador los artículos 204 y 217 y la Décimaquinta Disposición Transitoria de la Constitución...

... La Corte, para decidir, observa:

Las normas sobre Defensores Públicos de Presos están contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la Ley Orgánica de la Corte de Casación y en el Código de Enjuiciamiento Criminal, textos legales que se refieren al Poder Judicial. Los cargos de Defensores Públicos de Presos han sido instituidos atendiendo la necesidad funcional de la justicia penal de asegurar al procesado el derecho inviolable de la defensa en todo estado y grado del proceso. No indica el Presidente de la República el motivo por el cual considera que lo relativo a los Defensores Públicos de presos entra en la esfera de competencia del Ejecutivo Nacional, ni la Corte encuentra razones para sustentar ese criterio porque si se toma en cuenta la naturaleza de la institución y el desenvolvimiento que se le ha dado en nuestro derecho positivo, la designación de dichos funcionarios es materia de la competencia del Poder Judicial. El artículo 217 de la Constitución está contenido en el Título VII de la misma cuyas normas regulan el Poder Judicial y el Ministerio Público. Resulta por lo tanto que el Consejo de la Judicatura es una Institución vinculada constitucionalmente al Poder Judicial, y por cuanto el referido artículo 217 deja a cargo de la Ley Orgánica respectiva fijar las atribuciones del Consejo de la Judicatura, bien puede el Legislador considerar como factor esencial para garantizar la independencia y eficacia de los Tribunales Penales que el nombramiento y control disciplinario de los Defensores Públicos de Presos sean atribuidos a aquel organismo. Dar a un órgano del Poder Judicial tales atribuciones no puede considerarse una violación del artículo 217 de la Constitución.

Los Defensores Públicos de Presos no sólo son funcionarios que actúan dentro de la órbita del Poder Judicial sino que ejercen den-

tro de éste una función inherente al proceso penal. No tienen una función auxiliar sino principal como factores indispensables en dicho proceso y por lo tanto no se encuentran comprendidos entre los integrantes de los servicios auxiliares a los cuales se refiere el artículo 210 de la Constitución.

En virtud de los anteriores razonamientos, se declara que no han sido violados por el Legislador los artículos 118, 210 y 217 de la Constitución...

La Corte, para decidir, observa:

... El artículo 163 de la Constitución dice: "Son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución y las que sean investidas con tal carácter por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara al iniciarse en ellas el respectivo proyecto de Ley. Las leyes que se dicten en materias reguladas por las leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas". La primera parte del artículo 163 se refiere al aspecto formal de ellas al disponer que las "leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas". Los requisitos formales a que está sometido el proceso de formación de las leyes, cualquiera sea su denominación, son los que establecen las disposiciones vigentes para el momento de su sanción. Los Códigos dictados mediante Decreto-Ley por los gobiernos de facto, siguen siendo Códigos a pesar de que se promulguen con posterioridad textos constitucionales que exijan requisitos formales a los cuales no acostumbran someterse aquellos gobiernos. Pretender que las leyes orgánicas dictadas con anterioridad a la Constitución vigente no tienen el carácter que su nombre indica, porque no se cumplieron en su sanción los requisitos formales que aquélla exige, sí sería darle efecto retroactivo a sus disposiciones en relación a actos legislativos sancionados cuando aún no estaban en vigencia. Cuando la Vigésimatercera Disposición Transitoria establece que se mantiene el ordenamiento jurídico existente, está expresando que conservan el carácter específico los códigos y leyes orgánicas dictados con anterioridad a la Constitución de 1961. Esto es tan cierto que en la Disposición Transitoria Décimaquinta, el constituyente reconoce el carácter orgánico de las leyes de la Corte Federal y de la Corte de Casación y en la Vigésimaprimerá Disposición el de la Ley de Hacienda Pública Nacional, todas ellas dictadas antes de entrar en vigencia la Constitución de 1961. Se ha exagerado la importancia que para la solución de este caso tiene un aspecto de carácter semántico, como es el hecho de que el constituyente use, en el artículo 217, la expresión "ley orgánica respectiva".

Tal expresión no implica que para dar cumplimiento al mandato constitucional contenido en dicho artículo el Congreso esté obligado a dictar una Ley especial.

La "Ley orgánica respectiva", a que alude el constituyente, es aquella en la cual el Legislador crea el Consejo de la Judicatura, lo organice y defina sus funciones, del mismo modo que la "ley orgánica respectiva" a que se refiere el artículo 229 de la

Constitución, es la que determine “la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado”, sea cual fuere el instrumento legal que elija el Congreso para hacerlo. El Legislador, al crear el Consejo de la Judicatura en una Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no incurrió en violación del artículo 217 de la Constitución...

... La Corte, para decidir, observa:

En relación con el primero de dichos alegatos se observa que lo que prohíbe el artículo 25 del Reglamento del Congreso es proponer y considerar la reforma de artículos distintos a los que sean objeto de un proyecto de reforma parcial de la Ley, después de su primera discusión en cualquiera de las Cámaras. En el caso de autos, la Cámara del Senado sancionó un artículo en los siguientes términos: “Artículo 3°. Se suprime el artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y se corre la numeración”, y la Cámara de Diputados decidió reformarlo así: “Se suprimen los artículos 35, 36 y 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

De la comparación de los textos aprobados, respectivamente por el Senado y la Cámara de Diputados, puede apreciarse que este último Cuerpo no reformó artículos distintos a los que constituyen la materia que es objeto del Proyecto, ya que su decisión fue modificar un artículo ya aprobado por el Senado con el fin de suprimir dos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuya eliminación era técnicamente indispensable, como consecuencia de la reforma del artículo 34 de la misma Ley y del nuevo artículo 121 de la Ley reformada, y por lo tanto, la citada disposición constitucional no fue violada a este respecto.

En cuanto al alegato de que el Proyecto no fue objeto de dos discusiones en la Cámara de Diputados porque el Presidente de ésta “negó a los Diputados inscritos el derecho al uso de la palabra” es de notar que al comenzar la sesión fijada para darle la segunda discusión al Proyecto, el Cuerpo decidió resolverse en Comisión General para considerar el Proyecto de Ley, de acuerdo con el artículo 81 del Reglamento del Congreso. No hay constancia alguna de que mientras la Cámara estuvo sesionando en Comisión General no se discutiera el Proyecto con la amplitud que suelen hacerlo las Cámaras en tales casos. A este respecto conviene añadir que la Comisión General es un Instituto del régimen parlamentario que permite a las Cámaras discutir y llegar a decisiones sobre cualquier asunto que les concierne, sin que estén obligadas a someterse a las pautas a veces rigurosas y formalistas, establecidas en los reglamentos.

Además, de acuerdo con las Actas, el Proyecto de Ley en referencia fue considerado por la Cámara de Diputados en primera discusión el 22 de julio del presente año, y en segunda discusión el 24 del mismo mes, hechos que demuestran en su conjunto que al sancionarlo la Cámara de Diputados procedió en conformidad con las disposiciones constitucionales y reglamentarias correspondientes.

Voto salvado.

Los Magistrados doctores Carlos Acedo Toro, José Román Duque Sánchez, Federico Moleiro, Miguel Angel Landáez, Ezequiel Monsalve Casado, Pedro Espinoza Viloría y Carlos Trejo Padilla, disienten del criterio sustentado por la mayoría sentenciadora y, en consecuencia, salvan su voto por las razones que seguidamente se expresan:

Consideran los exponentes que el régimen jurídico provisional sobre competencia de la Sala Político-Administrativa, previsto en la Constitución, es irreductible mientras no se promulgue la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y por ello resulta inconstitucional cualquier otra Ley que pretenda despojar a la expresada Sala de alguna de las atribuciones definidas en la fuente de su competencia.

El artículo 215 de la Constitución determina las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, y el artículo 212 *ejusdem*, ordena que la Corte funcionará en Salas cuya integración y competencia se han dejado a la normativa de la correspondiente Ley Orgánica.

La Constitución en vigor recogió la vieja tradición de un Tribunal Superior único, denominado Corte Suprema de Justicia como en la Constitución de 1947. Pero, como de acuerdo con la derogada Constitución de 1953 funcionaban separadamente la Corte Federal y la Corte de Casación, regidas por sus respectivas leyes orgánicas, era indispensable que la Constitución vigente desde el 23 de enero de 1961 estableciera el régimen jurídico que con carácter transitorio había de regular la composición y competencia de las Salas de la Corte Suprema de Justicia, hasta tanto fuera dictada su respectiva Ley Orgánica.

Para llenar ese vacío legislativo, la Disposición Transitoria Décimaquinta de la Constitución ha ordenado, en términos claros y precisos, que "Mientras se dicta la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia regirán las disposiciones siguientes: La Corte actuará dividida en tres Salas autónomas, denominadas Sala Político-Administrativa, Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo y Sala de Casación Penal. La primera de dichas Salas estará integrada por los Vocales de la actual Corte Federal y ejercerá las atribuciones que la Legislación vigente confiere a ésta y las que establezcan los ordinales 2º y 4º al 9º del artículo 215 de la Constitución; las otras dos Salas estarán integradas por los Vocales de las respectivas Salas de la actual Corte de Casación y tendrán las atribuciones conferidas por la Ley vigente a las mismas".

Resulta indudable, por lo tanto, que por imperativo de la mencionada Disposición Transitoria Décimaquinta, la Sala Político-Administrativa se encuentra sometida, hasta tanto sea dictada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a un régimen provisional de derecho conforme al cual debe ejercer, además de las atribuciones constitucionales —sólo modificables por el Poder Constituyen-

te— las que le hubiere conferido la Legislación imperante para el 23 de enero de 1961, fecha de promulgación de la Carta Fundamental en vigor.

Establecida la anterior premisa, debe concluirse que, mientras se dicta la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ninguna otra Ley que llegare a sancionarse con posteridad a la entrada en vigencia de la actual Constitución, puede tener eficacia jurídica para vulnerar, disminuir o menoscabar el estatuto de derecho provisorio que la Constitución ha establecido con respecto a las atribuciones de la mencionada Sala Político-Administrativa.

Estiman los autores de este voto salvado que la expresada Disposición Transitoria Décimaquinta resuelve una situación casuística sobre la competencia provisorio o temporal de las Salas de la Corte Suprema de Justicia; y por tal razón, la citada Disposición Transitoria contiene una norma jurídica de naturaleza especialísima que debe privar, conforme a elemental principio de derecho, sobre la norma general vertida en la Disposición Transitoria Vigésimatercera de la Constitución que ordena mantener el ordenamiento jurídico existente mientras no sea modificado o derogado por los órganos competentes del Poder Público.

Obsérvese que la Disposición Transitoria Vigésimatercera mantiene en general el ordenamiento jurídico existente, y la Décimaquinta mantiene especialmente la Legislación vigente sobre competencia de la Sala Político-Administrativa, y ordena, además, que debe subsistir hasta tanto se dicte la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La argumentación expuesta guarda relación con el capítulo II del escrito contentivo de la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad del acto legislativo en referencia, formulada por el ciudadano Presidente de la República.

En efecto, después de alegarse la naturaleza transitoria de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, el ciudadano Presidente de la República sostiene que, mientras se dicta la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, dicha Sala se rige por la Ley Orgánica de la Corte Federal, dado que “El constituyente de 1961 quiso que la Sala Político-Administrativa ejerciera las atribuciones *que la Legislación vigente confiere a ésta*” (Décimaquinta Disposición Transitoria de la Constitución). (Subraya y paréntesis del escrito producido por el ciudadano Presidente de la República. Páginas 12 y 13).

La mayoría sentenciadora, al interpretar la Disposición Transitoria Décimaquinta, hace una distinción que no hace la Constitución. En efecto, la sentencia afirma que la competencia de la Sala Político-Administrativa tiene tres fuentes: las atribuciones constitucionales, las conferidas por la Ley Orgánica de la Corte Federal, y las conferidas por otras leyes, que serían susceptibles de modificarse por la actividad legislativa del Congreso.

Ahora bien, lo cierto es que la citada Disposición Transitoria, sólo distingue entre atribuciones constitucionales y atribuciones derivadas de la *Legislación vigente*, concepto éste último que comprende tanto a la Ley Orgánica de la Corte Federal como a las otras leyes.

Y como las atribuciones dimanantes de la Legislación vigente al 23 de enero de 1961 deben regir hasta tanto sea promulgada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es indudable que el régimen provisional sobre competencia de la Sala Político-Administrativa, no es susceptible de ser vulnerado, como se ha sostenido en este voto salvado.

Por otra parte, es cierto, como dice la mayoría sentenciadora, que las disposiciones transitorias desaparecen cuando se desarrollan las leyes previstas en la Constitución, pero no es menos cierto que el desarrollo de las leyes debe ajustarse a las condiciones y limitaciones previstas por el Constituyente.

En el caso concreto, la Disposición Transitoria Décimaquinta establece un régimen provisional que debe subsistir hasta tanto sea dictada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y a ese mandamiento fundamental ha debido atenderse el Legislador para no quitarle a la Sala Político-Administrativa una atribución que le confería la Legislación imperante para el 23 de enero de 1961.

Por tales razones, estiman los Magistrados disidentes que la Ley objetada al vulnerar el régimen transitorio previsto en la Carta Fundamental para la mencionada Sala Político-Administrativa, colide con la expresada Disposición Transitoria Décimaquinta de la Constitución, en conexión con el artículo 251 *ejusdem*, puesto que le ha suprimido a dicha Sala la atribución para designar los jueces de la República de las listas de candidatos que debe presentarle el Ministerio de Justicia, al tenor de lo previsto en los artículos 34 y 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial promulgada el 30 de junio de 1956, en concordancia con el ordinal 4º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, del 2 de agosto de 1953, leyes que sin duda alguna formaban parte del ordenamiento jurídico existente para el 23 de enero de 1961, fecha en que entró en vigencia la actual Constitución. Y al ser ello así, la referida atribución para designar los jueces, está integrada irreductiblemente a la competencia provisional de dicha Sala, hasta tanto sea dictada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como reza la propia Constitución.

Por otra parte, abstracción hecha del anterior razonamiento fundamental, consideran igualmente los exponentes que la competencia exclusiva que la Ley objetada otorga a la Sala Político-Administrativa para designar los representantes del Poder Judicial en el Consejo de la Judicatura, adolece también del vicio de inconstitucionalidad, porque esa atribución ha debido conferirse en todo caso a la Corte Suprema de Justicia en Pleno.

Conforme a las previsiones del artículo 204 de la Constitución, el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que determine la Ley Orgánica.

Al tenor del artículo 211 de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia es el más alto Tribunal de la República. La Corte Suprema de Justicia aparece así en el vértice del Poder Judicial, cuyo ejercicio no se agota en la sola función jurisdiccional como lo sostiene la mayoría sentenciadora, sino que comprende además otras atribuciones de orden administrativo estricto *sensu* o de orden disciplinario.

Una de esas atribuciones de orden administrativo sería, dentro del régimen de la Ley impugnada, la designación de los miembros correspondientes al Poder Judicial en el Consejo de la Judicatura. Fácil es advertir que tal atribución debe ser ejercida en todo caso por la Corte Suprema de Justicia en Pleno, máximo organismo representativo del Poder Judicial de acuerdo con la Constitución, y como lo admite, por lo demás la propia mayoría al decir: "La cabeza del Poder Judicial es la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Judicatura solamente es un órgano de aquél Poder".

La Ley objetada por el ciudadano Presidente de la República adopta el sistema de que los representantes del Poder Judicial en el Consejo de la Judicatura, sean designados únicamente por la Sala Político-Administrativa y no por la Corte Suprema de Justicia en Pleno, que conforme a lo ya expuesto, es el órgano máximo del Poder Judicial. Al establecer tal forma de designación, los legisladores han contrariado evidentemente los textos constitucionales citados, puesto que han tomado como órgano superior y representativo del Poder Judicial a la mencionada Sala, con exclusión de las otras dos que junto con aquélla integran la entidad constitucional denominada Corte Suprema de Justicia. Es ésta la que, actuando en cuerpo pleno, ha merecido de parte del Poder Constituyente la investidura de órgano más alto o máximo del Poder Judicial. Las Salas de la Corte Suprema de Justicia tienen autonomía funcional en atención a su propia competencia, pero la Constitución las ha colocado en un plano de igual jerarquía institucional que resultaría alterado si, como en el caso concreto, se le concede a una sola Sala competencia para ejercer una atribución que por su naturaleza debe corresponder privativamente a la Corte Suprema de Justicia en Pleno como máxima expresión del Poder Judicial.

La Corte Suprema de Justicia en Pleno, según lo previsto en el artículo 211 de la Constitución, es, como se ha dicho la única entidad considerada como máxima expresión del Poder Judicial. Las Salas de la Corte pueden funcionar jurisdiccionalmente en forma autónoma en atención a su competencia específica, pero resulta contraria a la anterior definición constitucional tomar una parte de la entidad por la entidad total misma, cuando se trata de una atribución administrativa que la Corte en Pleno sería la llamada a ejercer en todo caso en su condición de organismo más alto del Poder Judicial.

En consecuencia, los autores de este voto salvado consideran que el artículo de la Ley objetada que atribuye competencia exclusiva a la citada Sala Político-Administrativa para la designación de los representantes del Poder Judicial en el Consejo de la Judicatura, está en evidente colisión con el artículo 204 de la Constitución, en concordancia con el artículo 211 *ejusdem*.

Analizado el asunto desde otro punto de vista, estiman los Magistrados disidentes que la forma como ha sido integrado el Consejo de la Judicatura, en cuanto respecta a la participación del Poder Judicial, y la atribución absoluta e incondicionada que se le ha asignado para el nombramiento de los jueces, coliden con el texto y el propósito de la Constitución.

a) De acuerdo con el artículo 217 de la Constitución, el objeto del Consejo de la Judicatura es el de "asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial".

Dicho texto constitucional delimita claramente las finalidades y atribuciones del Consejo de la Judicatura. La Ley Orgánica que ejecute este mandamiento del Poder Constituyente debe, por lo consiguiente, ceñirse estrictamente a los propósitos del mismo, porque de lo contrario la Ley nacería inficionada con el vicio de su inconstitucionalidad intrínseca.

Los propósitos perseguidos con el funcionamiento del Consejo de la Judicatura aparecen sintetizados por el mencionado texto constitucional, y tienden a asegurar la independencia del Poder Judicial, a velar por un mayor rendimiento cuantitativo y cualitativo en el trabajo de los jueces, a que éstos no transgredan el marco de sus atribuciones, a asegurar la disciplina de los Tribunales, a procurar la vigencia de condiciones de dignidad para el ejercicio de la magistratura, y lo que es más importante, a garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial mediante la implantación de un sistema que permita el acceso a ella de los más aptos y honestos, y les asegure al propio tiempo el merecido ascenso y la imprescindible estabilidad en el desempeño de sus cargos.

Si se interpretan en forma armónica los artículos 207 y 217 de la Constitución, se llega a la lógica conclusión de que el propósito perseguido con la institución del Consejo de la Judicatura aparece indisolublemente unido con la creación de la carrera judicial, ya que el primero de dichos textos ordena el establecimiento de la carrera judicial para asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces; y el segundo, prevé el Consejo de la Judicatura como entidad garante de la misma finalidad esencial que el Poder Constituyente trata de alcanzar con la creación de la carrera judicial. Del texto y espíritu de los artículos 207 y 217 de la Constitución no se desprende, por lo tanto, que el Consejo de la Judicatura sea solamente el organismo elector de los jueces en uso de una absoluta soberanía que pone al margen el ordenamiento

jurídico que, por lo menos coetáneamente, debe ser sancionado para regular la creación y funcionamiento de la carrera judicial.

La mayoría sentenciadora, apoyándose en la decisión dictada por la Corte Suprema de Justicia con fecha 27 de mayo de 1969, sostiene que no puede existir colisión entre una Ley y un texto constitucional de contenido programático.

Los que salvan su voto, con excepción del Magistrado Dr. J. R. Duque Sánchez, estuvieron y están absolutamente conformes con la doctrina que informa el dispositivo de la sentencia citada, pero observan que la situación planteada en este procedimiento es diferente a la resuelta en dicho fallo.

En efecto, en el mencionado fallo se estableció que determinados artículos del Código Civil no debían considerarse contrarios a la Constitución, mientras el Legislador ordinario no desarrollara la norma programática con respecto a la cual se alegaba la pretendida colisión.

En la situación actual, los legisladores incurrieron en infracción constitucional, porque al desarrollar la norma programática relativa a la creación del Consejo de la Judicatura prescindieron de desarrollar otra norma programática —la relativa a la creación de la carrera judicial— que ha debido ejecutarse, al menos coetáneamente, en razón de la indisoluble vinculación que entre ambas estableció el Poder Constituyente. En otros términos, si la Constitución ordena la ejecución de un programa legislativo contenido en varios textos fundamentales conexos, no se cumple con ese programa si se desarticula el mandato constitucional para tratar de realizarlo sólo en parte y con desnaturalización de los demás propósitos fundamentales.

Estiman, en consecuencia, los exponentes que de acuerdo con la letra y el propósito de los artículos 207 y 217 de la Constitución, el Consejo de la Judicatura no puede estar investido de la facultad absoluta para designar los jueces, sino que ello debe hacerlo en armonía con el estatuto legal que establezca la carrera judicial, porque ésta es el supuesto constitucional necesario para que el Consejo de la Judicatura sea capaz de cumplir el elevado cometido que le ha asignado la Carta Fundamental.

b) Por otra parte, el artículo 217 de la Constitución, al referirse a la composición del Consejo de la Judicatura, dispone que “en él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público”, con lo cual el Poder Constituyente reveló claramente su propósito de que tal organismo estuviera integrado *predominantemente por magistrados judiciales* y por representantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. El propio nombre del organismo —Consejo de la Judicatura— es altamente significativo y revelador de que se trata de un Consejo de Jueces, aunque no de modo exclusivo porque los constituyentistas de 1961 optaron por acoger un sistema mixto para la integración del referido organismo, dando así cumplimiento al principio constitucional que considera conveniente la colaboración entre los tres Poderes del Estado. La Exposición de

motivos de la Constitución en vigor corrobora la anterior interpretación. En efecto, allí se dice que en un principio se tuvo la opinión de que el Consejo de la Judicatura *debía estar integrado únicamente por miembros del Poder Judicial*, pero luego de largos debates, tal criterio fue modificado en el sentido de que era necesario "asegurar adecuada representación a las otras ramas del Poder Público". Como es fácil observar, la integración del Consejo de la Judicatura con miembros del Poder Judicial no fue desechada, sino simplemente modificada en el sentido de que no fueran solamente magistrados judiciales los componentes del organismo en referencia, sino que también hubiera representación adecuada de las otras ramas del Poder Público.

La composición del Consejo de la Judicatura prevista en la Ley impugnada no asegura, por lo demás, la independencia del Poder Judicial, que es una de las finalidades esenciales que el Constituyente persigue con la institución del referido organismo. En efecto, tal Consejo podría estar integrado con elementos extraños a la magistratura, la cual en consecuencia no estaría en capacidad de ejercer su autogobierno, al depender de la discrecionalidad de un cuerpo colegiado compuesto por miembros extraños al Poder Judicial. Lo dicho se refiere naturalmente a la participación del Poder Judicial en el expresado organismo, y no a la representación de las otras ramas del Poder Público requerida por el artículo 217 de la Constitución.

Estiman, en consecuencia, los autores de este voto salvado que la Ley impugnada cuando otorga al Consejo de la Judicatura la atribución absoluta para la designación de jueces, sin que al propio tiempo aparezca organizada la carrera judicial, colide abiertamente con los artículos 207 y 217 de la Constitución; y que cuando la misma Ley permite integrar el Consejo de la Judicatura, en lo que respecta a la participación del Poder Judicial, con personas extrañas a este Poder, colide con el mencionado artículo 217 de la misma Constitución.

Los Magistrados que salvan su voto consideran que la atribución conferida al Consejo de la Judicatura por el artículo 123, letra b) de la Ley objetada de inconstitucionalidad, para designar y remover los Defensores Públicos de Presos es inconstitucional, porque el ejercicio de tal facultad excede de la finalidad asignada al expresado organismo por el artículo 217 de la Carta Fundamental.

La finalidad perseguida por el Constituyente con la creación del Consejo de la Judicatura aparece vinculada con la autonomía y perfeccionamiento institucional del Poder Judicial por lo cual es evidente que la designación y remoción de los Defensores Públicos de Presos —carentes de funciones jurisdiccionales— escapa a la misión y cometido constitucionales del Consejo de la Judicatura.

Los Defensores Públicos desempeñan función pública de la mayor importancia en el proceso; pero no administran justicia —función propia y exclusiva de la judicatura—, como se ha dicho. Las

atribuciones conferidas por el Constituyente al Consejo de la Judicatura están circunscritas a Jueces y Tribunales.

Por lo expuesto, estiman los Magistrados disidentes que ha debido declararse inconstitucional la letra b) del citado artículo 123, en cuanto respecta a la designación y remoción de dichos Defensores Públicos.

La jurisdicción constitucional que esta Corte Suprema ejerce por mandato del artículo 215 de la Constitución, se extiende no sólo al control de la constitucionalidad material o intrínseca de las leyes, sino también al control de su constitucionalidad formal o extrínseca, puesto que la Carta Fundamental no distingue ni limita las atribuciones de la Corte en esta materia.

Preciso es, por lo tanto, analizar si en el caso de la Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Poder judicial, se dio cumplimiento al requisito de haber recibido el Proyecto de Ley la segunda discusión ordenada por el mencionado artículo 166 de la Constitución por el texto reglamentario citado en segundo término (artículo 27 del Reglamento del Congreso).

Aparecen comprobados, con los elementos documentales auténticos que constan en el expediente, los hechos siguientes:

1º) Que en la sesión celebrada por la Cámara de Diputados el 24 de julio de 1969, cuyo orden del día era la segunda discusión del Proyecto de la Ley impugnada, el Presidente de dicha Cámara, a petición de uno de sus miembros y por vía de interpretación del Reglamento, consideró que en nada alteraba la norma parlamentaria la circunstancia de que se interviniera antes o después de la votación, y, en consecuencia, resolvió someter previamente a votación los artículos del Proyecto de Ley, después de lo cual se concedería la palabra a los parlamentarios que tuvieran reservas que exponer sobre el acuerdo de la Comisión General.

2º) Que seguidamente el Proyecto de Ley en referencia fue sometido a votación artículo por artículo, acogiéndose el acuerdo de la Comisión General.

3º) Que en forma reglamentaria se habían inscrito previamente varios miembros para intervenir en la segunda discusión, pero que no pudieron hacerlo debido a la antes indicada decisión del Presidente de la Cámara, quien en la misma oportunidad acogió además el criterio expuesto por un Diputado en el sentido de que hecha la votación, sólo quedaba el recurso de salvar o negar el voto.

4º) Que después de votada y aprobada la Ley, los parlamentarios disidentes que se habían inscrito previamente para el debate, salvaron sus votos por las razones que en éstos expresaron.

Tales hechos demuestran palmariamente que fue omitida en la Cámara de Diputados la segunda discusión del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, puesto que *sin debate alguno en sesión plenaria*, el Proyecto fue sometido a votación y en esa forma aprobado por la mayoría, sin que los

oradores que se habían inscrito para la segunda discusión hubieran podido realizar sus intervenciones.

No debe considerarse como *segunda discusión en cámara plena*, las conferencias que algunos Diputados pudieron haber hecho informalmente entre sí durante la Comisión General, porque según se deduce de los artículos 67, 68 y 69 del Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados, la resolución en Comisión General introduce una modalidad de trabajo parlamentario distinta de la sesión plenaria, y para reanudarse ésta los artículos 68 y 69 mencionados prevén el procedimiento pertinente. En igual sentido véase el artículo 82 del Reglamento del Congreso. Las conferencias de algunos Diputados en Comisión General no constituyen, pues, la discusión plenaria ordenada por el artículo 166 de la Constitución y por el artículo 27 del Reglamento del Congreso, desde luego que en rigor tales conferencias no se efectúan en plenaria, sino durante una reunión informal diferente a ésta.

Conforme al citado artículo 27 del Reglamento del Congreso, era necesario efectuar la segunda discusión del Proyecto de Ley para poder luego ser aprobado con el voto de la mayoría. Es de aclarar que sólo en el caso de que no hubiera inscrito ningún miembro de la Cámara para intervenir en segunda discusión sobre determinados artículos del Proyecto, el Presidente de la Cámara estaba autorizado para declararlo aprobado. Pero tal situación excepcional no es la ocurrida en el presente caso, puesto que ya se dijo que para el debate en segunda discusión plenaria se habían debidamente inscrito varios miembros de la Cámara a quienes se les cercenó la facultad de intervenir en un debate que no se llevó a efecto por la antedicha decisión del Presidente de aquélla.

Debe observarse que de las pertinentes disposiciones contenidas en el Reglamento del Congreso y en el Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados, no se infiere que el acuerdo de la Comisión General tenga fuerza vinculante para la Cámara plena y anule el derecho que cada miembro tiene para intervenir en el debate plenario antes de la votación. La Comisión General se ha previsto en los Reglamentos para facilitar el examen de determinada materia, ya que sus integrantes pueden intercambiar puntos de vista y hacer cuanto contribuya al mejor estudio del asunto, sin necesidad de sujetarse a las limitaciones reglamentarias del debate. Pero en todo caso, la facultad parlamentaria para intervenir en el debate antes de la votación queda subsistente para los miembros que, como en el caso concreto, se habían inscrito previamente para participar en la segunda discusión del Proyecto de Ley. Demostración irrefragable de que la sesión plenaria es una cosa absolutamente distinta a la comisión general, se desprende del hecho de que la sesión plenaria para poder funcionar necesita de un requisito constitucional y reglamentario de orden cuantitativo cual es el *quórum*, mientras que tal exigencia no es requerida en la comisión general, puesto que conforme a los Reglamentos respectivos ésta debe sólo estar presidida

por la comisión de mesa y formada por los demás miembros de la Cámara que deseen intervenir en las conversaciones informales sobre la materia de que se trate. En la comisión general no es requerida, por consiguiente, la conformación de un *quórum* como sí lo es para la sesión plenaria, y ello evidencia la absoluta distinción entre ambas actuaciones parlamentarias. La conclusión a que tal razonamiento conduce es la de que las conferencias suscitadas sobre determinada materia en comisión general por algunos congresistas, no constituyen la discusión en cámara plena ordenada por el artículo 166 de la Constitución.

Es cierto que los actos de los cuerpos legislativos, en ejercicio de sus atribuciones privativas, no están sujetos al control jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia, al tenor de expresa disposición constitucional, pero ello es así mientras no aparezcan transgredidos los límites que la propia Constitución establece al ejercicio de tales atribuciones privativas, pues, en ningún caso debe incurrirse en extralimitación de atribuciones, al tenor de lo previsto en el artículo 159 de la Carta Fundamental. Ya en sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia en Pleno con fecha 12 de junio de 1968, quedó claramente establecido que uno de los límites constitucionales al ejercicio de las atribuciones privativas es el requisito de que todo proyecto de Ley debe recibir en cada Cámara "no menos de dos discusiones, en días diferentes y en Cámara Plena", como dice el texto del artículo 166 de la Constitución.

Por lo expuesto, consideran los Magistrados disidentes que el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial no recibió en Cámara Plena de Diputados la segunda discusión ordenada por el artículo 166 de la Constitución, el cual en consecuencia fue violado y ello hace que la Ley así sancionada deba tenerse como infectada de absoluta nulidad por colidir, en su aspecto formal, con requisitos de orden constitucional que fueron pretermitidos.

Los exponentes, finalmente, no comparten la tesis de que sólo puede existir inconstitucionalidad cuando el texto legal presenta en forma evidente su discordancia con alguna disposición específica de la Constitución. Esta es la tesis conocida en doctrina como la de la inconstitucionalidad flagrante, la cual ya ha sido superada.

Para los exponentes, la inconstitucionalidad es la contradicción lógica entre una norma de jerarquía inferior y la norma jurídica fundamental del Estado.

Esa contradicción lógica se realiza no sólo cuando exista una antinomia literal entre el acto estatal y la Constitución, sino también cuando el Legislador se aparte o exceda de las finalidades y propósitos del Constituyente.

Serían muy contados los casos en que los Poderes Públicos incurran en violaciones flagrantes de la Constitución, y por ello resultaría absolutamente ineficaz la jurisdiccional constitucional si limitara su control a los casos de colisiones flagrantes o textuales.

846.

CF

28-9-54

G.F. N° 5, 1954, pp. 207-209

La Corte Federal es competente para conocer de la nulidad de actos del Poder Público dictados en usurpación de funciones, cuando ello no fuere atribuido por la Ley a otra autoridad.

Ahora bien; el actor sostiene con énfasis que en el caso de autos se trata evidentemente de la violación de un precepto constitucional; y la verdad es que ninguna disposición expresa de la Carta Fundamental ha sido quebrantada con el acto municipal cuya nulidad se solicita; y así lo reconoce sin ambages el mismo interesado cuando asienta: "Al conceder (la Municipalidad) permiso para el funcionamiento de un nuevo local en la Isla de Toas situado a menor de diez metros del antiguo local conocido como "Cine Imperio", CONTRAVINIENDO DISPOSICION EXPRESA DEL ART. 19 DE LA ORDENANZA RESPECTIVA", ha incurrido en un acto violatorio de la Constitución".

Siendo esto así, como lo es, no puede revocarse a duda que no está en juego la disposición contenida en el art. 41 de la Constitución Nacional, que se refiere siempre y en todo caso a la "usurpación" de atribuciones funcionales, en concepto de "extralimitación" de facultades. Cuando el Concejo Municipal del Distrito Mara otorga un permiso para el funcionamiento en su jurisdicción de una sala de espectáculos públicos, el acto bien podría estar viciado por cualquier motivo, pero jamás por "usurpación" de atribuciones, pues precisamente, conforme a la Ordenanza respectiva, a nadie sino a dicha Municipalidad corresponde dar permisos para el caso. De allí la distinción que al respecto se apunta en la propia disposición de la Ley Orgánica de la Corte Federal, cuya transcripción conviene repetir: "Declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional, ASI COMO LA DE AQUELLOS A QUE SE REFIERE EL ART. 41 DE LA MISMA". Es obvio que estos últimos no puedan ser los mismos que los anteriores, es decir, que los específicamente llamados "violatorios" de la Constitución o de preceptos constitucionales, sino precisamente los que se refieren a la definición de atribuciones, para sancionar con la nulidad toda "usurpación" de facultades, como categóricamente lo expone el texto de la Carta Fundamental (art. 41).

Si fueran los mismos habría incurrido el legislador en una repetición innecesaria e inútil, con contornos de manifiesta inelegancia juris; siendo así que la diafanidad del texto descarta por completo la errónea interpretación: Además de los actos "que sean violatorios de la Constitución Nacional" corresponde a la Corte Federal declarar la nulidad "de todos aquellos a que se refiere el art. 41 de la

misma”, es decir, otros actos que “constituyen una usurpación de atribuciones”, según las propias expresiones del constituyente.

A lo expuesto se agrega, que, contrariamente a lo que en verdad ocurre, si realmente se tratara en el caso de autos de “usurpación”, de atribuciones cometidas por la Municipalidad del Distrito Mara al otorgar un permiso con infracción del art. 19 de la Ordenanza respectiva, que señala una distancia determinada para el funcionamiento de los espectáculos públicos, no sería la Corte Federal la llamada a conocer de la demanda incoada sobre el particular, pues la propia disposición contenida en el Ord. 8º, art. 7º de la Ley Orgánica de la Corte, cuya parte principal se deja inserta, ha dispuesto, en relación con los actos concernientes a la “usurpación” de atribuciones contempladas en el art. 41 de la Constitución: “Cuando ello no fuere atribuido por la Ley a otra Autoridad”.

Y es lo cierto que, como bien lo apunta el ciudadano Procurador de la Nación, conforme al art. 86 de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Edo. Zulia, corresponde al más alto Tribunal de aquella entidad, conocer de la colisión de las Ordenanzas, Reglamentos y Resoluciones Municipales con la Constitución del Estado o con cualquiera de las demás leyes del mismo. Y como efectivamente se trata de la contravención del art. 19 de la Ordenanza Municipal del Distrito Mara del Estado Zulia, cometida en una resolución emanada del propio Concejo, sería entonces al Juzgado Superior de aquella Circunscripción, conforme a los nuevos estatutos del Poder Judicial que regulan la materia, a quien correspondería el conocimiento del caso.

Véase Tomo I, Nos. 31 y ss. y Tomo III, vol. 1, Nos. 573 y ss.

VI. LA DECISION DEL RECURSO

1. FORMALIDADES DE LA DECISION

847. CSJ - SPA 8-6-71
G.O. N° 1.481 Extr., 25-8-71, p. 28

Para la validez de la decisión del recurso es necesario que la misma reuna los requisitos formales previstos en la Ley.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley Orgánica de la Corte Federal que, por expresa disposición de la Constitución, rige el funcionamiento de esta Sala, para que sus decisiones sean válidas, han de ser dictadas con tres votos conformes, por lo menos; y si en la oportunidad que previamente haya sido fijada para la publicación de una sentencia ésta no hubiere sido firmada por alguno de los Jueces, ni éste se hallare presente, se hará la publicación con asistencia de cuatro, siempre que entre éstos se encuentre la mayoría de votos conformes. En el caso de autos, concluida la relación de la causa y oídos los informes de las partes se dijo "Vistos" en la audiencia del día catorce de febrero de mil novecientos sesenta y siete.

Debido a la complejidad del caso, el mismo hubo de ser objeto de muchas y prolongadas deliberaciones entre los Magistrados de la Sala; de allí que, habiéndose fijado la audiencia del día dos (2) de julio de 1970 para dictar sentencia, el acto fue diferido para la tercera audiencia; y luego hubo de ser objeto de diferimientos sucesivos por la imposibilidad de lograr el acuerdo mayoritario que, según la disposición legal antes citada, es necesario para la validez del fallo.

Finalmente fue redactado un proyecto de sentencia con cuyo contenido estuvieron conformes tres de los Magistrados de la Sala, en tanto que los doctores Martín Pérez Guevara y Jonás Barrios E., manifestaron nuevamente su desacuerdo con el proyecto, lo cual motivó que se prolongaran las deliberaciones entre los Magistrados de la Sala, manteniéndose, sin embargo, la mayoría de tres requerida para la validez de la decisión. En tal situación, por auto del 22 de septiembre de 1970, se fijó para la publicación del fallo la tercera audiencia en la cual, a solicitud del Magistrado Dr. Martín Pérez

Guevara, la Presidencia difirió el acto, para la primera audiencia siguiente; y en efecto, el 29 del mismo mes, sin la presencia del Magistrado doctor Jonás Barrios E., quien no asistió a esa audiencia ni a la anterior por motivos justificados, fue publicada la sentencia con la firma de los cuatro Magistrados presentes y el voto salvado del doctor Martín Pérez Guevara. De acuerdo con lo antes expuesto, la publicación de la sentencia fue realizada con estricta sujeción a lo pautado por la disposición legal antes citada; y en consecuencia, el fallo dictado por la Sala en la audiencia de fecha 29 de septiembre de 1970, tiene plena validez. En esta forma quedan resueltos los planteamientos formulados por el Magistrado doctor Jonás Barrios E., y por el representante de la Procuraduría General de la República en sus respectivos escritos, antes citados.

2. LAS DECISIONES URGENTES

848. CSJ - SPA 10-2-69
G.F. N° 63, 1969, pp. 144-145

Es contrario a derecho la existencia paralela de dos directivas de un Concejo Municipal, por lo tanto se le dará validez provisional hasta que se decida el recurso de ilegalidad a la que configure los requisitos que establece la ley para su elección.

Como se observa han quedado constituidas dos directivas paralelas que pretenden regir al mismo tiempo, los destinos del referido cuerpo deliberante. Ahora bien, de conformidad con el artículo 6° de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Aragua "los Concejos Municipales se instalarán en la capital de cada Distrito, el 2 de enero del año en que comience el respectivo período constitucional. Si a este acto no asistieren cuatro, por lo menos de los concejales principales, los concurrentes se reunirán en comisión preparatoria y procederán a convocar tantos suplentes como fueren necesarios por el orden de la lista, hasta obtener el número indispensable para la instalación.

De las actuaciones producidas consta que en la oportunidad de la primera instalación, en la cual no había el *quórum* de principales requerido por la Ley, no se dio cumplimiento al requisito exigido por la disposición transcrita que obliga a los concurrentes en tal circunstancia, a reunirse en comisión preparatoria para proceder a convocar los suplentes que fueren necesarios hasta obtener el número indispensable para la instalación. En cambio, sí consta que en la oportunidad de la segunda instalación ésta se realizó con la asistencia de cuatro concejales principales, que es el *quórum* legal.

Ante tales hechos, la Corte debe resolver cuál de las dos Directivas representará al Concejo Municipal aludido, mientras se trami-

ta y decide el presente recurso, ya que el ejercicio simultáneo de unas mismas funciones por dos organismos que recíprocamente se desconocen, es contrario a derecho y al mismo tiempo lesivo al orden constitucional, con las graves consecuencias que una situación de esta naturaleza acarrea en lo civil, político y administrativo. Y por cuanto de autos se desprende que la Junta Directiva presidida por el actor fue elegida con la asistencia del número de principales requerido, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, resuelve: que hasta tanto se decida el recurso de ilegalidad intentado, continuará representando al Concejo Municipal del Distrito Zamora del Estado Aragua y ejerciendo las atribuciones que le acuerda la Ley, la Junta Directiva elegida el 7 de enero de 1969, integrada de la manera siguiente: Presidente, Alexander Pérez Zamora; Primer Vicepresidente, José Tomás Ojeda; Segundo Vicepresidente, Gustavo Cristancho, y Secretario, Vicencio José García.

3. LOS EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO

849. CSJ - SPA 6-2-64
G.F. N° 43, 1964, pp. 162-163

La decisión que declara la improcedencia de un recurso de inconstitucionalidad es una sentencia declarativa, no susceptible de ejecución coactiva.

Visto el escrito presentado el 27 de enero de 1964 por los apoderados de la Compañía Shell de Venezuela Limited, en el cual solicitan: "que en ejecución de sentencia ordene al Concejo Municipal del Distrito Maracaibo del Estado Zulia abstenerse de ejecutar el Decreto de 17 de enero de 1961, antes de cumplir con los presupuestos legales establecidos en la sentencia de 9 de octubre de 1963, a fin de que la sentencia produzca todos sus efectos expresamente señalados por la Corte". La Corte observa: la sentencia dictada el 9 de octubre de 1963, al declarar sin lugar la demanda de inconstitucionalidad propuesta por la solicitante contra el Decreto dictado por el Concejo Municipal del Distrito Maracaibo del Estado Zulia el 17 de enero de 1961, dejó establecido que "la declaración general que hace la Municipalidad en el artículo 1º, concerniente a que se declara como municipal, el servicio de gas en la ciudad de Maracaibo, puede considerarse perfectamente válida y vigente, por ser tal declaratoria un atributo de las Municipalidades, según ha quedado expuesto; y, de la misma manera, es válida y vigente, la declaratoria de utilidad pública de las instalaciones existentes para que la Municipalidad preste el servicio, de acuerdo con lo previsto

erga omnes las leyes que le repugnen y, en general, los actos del Poder Público que la violen; pero, los precedentes que establece no obligan indefectible y fatalmente al Supremo Tribunal a dictaminar siempre de la misma manera. En efecto, la Corte, en orden a nulidades, totales o parciales, de Leyes, Decretos o Resoluciones vigentes, actos de las Cámaras Legislativas o del Ejecutivo Federal, actos de las Legislaturas Estatales y de los Concejos Municipales, por causa de colisión, violación de las bases de la Unión Venezolana, de los derechos garantizados a los Estados y de su autonomía, ha establecido el criterio de que las correspondientes decisiones, entran a formar una legislación especial emergente del Poder Constituyente secundario que en tales materias ejerce este Alto Tribunal. Por manera que los principios y razones consagrados en el antecedente han de tener aplicación en los casos que deban ser decididos legalmente; pero, siempre que la Corte encontrare razones fundadas para cambiar de criterio, así lo hará, reformando o revocando el precedente y estableciendo el que debe regir en lo sucesivo, sujeto igualmente a la misma contingencia de rectificación.

Además, en este sentido, adviértese sin esfuerzo que la exposición y los alegatos aducidos al respecto por los peticionarios, contienen en sí mismos la razón que los enerva. Con efecto; por la Constitución de 13 de junio de 1914, con cuyos preceptos se dijo que pugnaban las disposiciones del Código de Instrucción Pública entonces anulado, si el Congreso estaba facultado —lo mismo que ahora— para legislar sobre esta materia, no tenía —como sí la tiene ahora— la facultad de expedir la legislación *reglamentaria* de las garantías individuales consagradas en la Constitución.

Fue en la reforma de 1925 cuando apareció en la Carta Fundamental esta última facultad, conferida al Poder Federal, por delegación expresa de las entidades que componen la Unión venezolana. Y en la última reforma constitucional —1936— se le dio al Congreso la atribución de “legislar acerca de Educación Nacional”. (Art. 71, inc. 21).

852.

CF

19-6-53

G.F. N° 1, 1953, pp. 77-78

El control de la constitucionalidad de las leyes en Venezuela, corresponde a todos los jueces en general, respecto del caso concreto debatido y abarcando sólo a las partes interesadas en el conflicto; y las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, cuando se trata de ilegitimidad constitucional de las leyes se extienden erga omnes y cobran fuerza de ley.

Los elementos indispensables para la interpretación de las normas constitucionales no difieren mayormente de los requeridos para la

de las leyes ordinarias; sólo que, como es lógico, en la organización política del país, por lo mismo que se trata de una función eminentemente responsable, el intérprete de la Carta Fundamental no puede ser otro que el Poder Judicial por medio de su más alta representación jerárquica. Distribuida la Soberanía Nacional en tres Poderes, para su cabal ejercicio, si bien cada uno de ellos tiene definida su propia esfera de acción: el Legislativo, para dictar la Ley, reformarla y revocarla; el Ejecutivo, para ejecutarla y velar por su cumplimiento; y el Judicial para interpretarla y darle aplicación en los conflictos surgidos, la demarcación de la línea divisoria entre ellos no es excluyente, ya que en muchos casos esos Poderes ejercen funciones de naturaleza distinta de las que privativamente les están atribuidas. De allí que el Supremo Tribunal, al interpretar las cláusulas de la Ley Fundamental, constituya en cierto modo un Poder Constituyente secundario.

En ejercicio, pues, de la función atribuida a la Corte Federal, como guardián de la Constitución y con supremacía virtual sobre el Poder Legislativo, le está encomendada al Supremo Tribunal la ingente misión de preservar la Magna Carta y los derechos inmanentes del ciudadano, lo que, sin duda alguna, constituye preciosa garantía para las instituciones democráticas y republicanas.

Ahora bien; el control de la legitimidad constitucional de las leyes le están encomendado en Venezuela, conforme al sistema de nuestro derecho positivo no tan sólo al Supremo Tribunal de la República, sino a los Jueces en general, cualquiera sea su grado y por ínfima que fuere su categoría. Basta que el funcionario forme parte de la rama judicial para ser custodio de la Constitución y aplicar, en consecuencia, las normas de ésta prevalentemente a las leyes ordinarias. "Cuando la Ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los Tribunales aplicarán ésta con preferencia", dispone el artículo 7º del C. de P.C.

Empero, la aplicación de la norma fundamental por parte de los Jueces de grado, sólo surte efecto en el caso concreto debatido y no alcanza, por lo mismo, sino a las partes interesadas en el conflicto; en tanto que cuando se trata de la ilegitimidad constitucional de las leyes pronunciada por el Supremo Tribunal en ejercicio de su función soberana, como intérprete de la Constitución y en respuesta a la acción pertinente, los efectos de la decisión se extienden *erga omnes* y cobran fuerza de ley. En el primer caso, el control es *incidental* y *especial*; y en el segundo, *principal* y *general*; y cuando éste ocurre, vale decir, cuando el recurso es autónomo, éste es *formal* o *material*, según que la nulidad verse sobre una irregularidad concerniente al proceso elaborativo de la ley, o bien que, no obstante haberse legislado regularmente en el aspecto formalista, el contenido intrínseco de la norma de vicios sustanciales.

853.

CSJ - SCCMT
G.F. N° 42, 1963, pp. 667-672

12-12-63

Los efectos de la declaratoria de nulidad de una Ordenanza de un Distrito de la República no pueden extenderse a un recurso de nulidad contra otra Ordenanza de otro Distrito, aun cuando los motivos de impugnación sean los mismos.

Antes de proceder al examen de las denuncias formalizadas, y, en vista de que ha sido traída a colación e invocada en este proceso, una decisión de la Sala Político-Administrativa de este mismo Supremo Tribunal, se considera oportuno dejar sentados ciertos principios tendientes por una parte, a esclarecer conceptos en lo relativo al control de constitucionalidad, tanto el absoluto que ejerce esta Corte, como el relativo que incumbe a todos los jueces; y por otra, despejar toda posible confusión en cuanto al funcionamiento independiente y armónico de las tres Salas de este Alto Tribunal y de este mismo, cuando actúa como Corte Plena en ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

El control absoluto de constitucionalidad lo ejerce en primer término la Corte Suprema de Justicia, en pleno, cuando declara la nulidad total o parcial de una Ley nacional por inconstitucional. Tal decisión deja sin efecto la ley o la parte de ella que sea anulada, y tiene fuerza de cosa juzgada *erga omnes*. Esta nulidad es pronunciada en virtud de la llamada acción popular.

Una atribución similar, pero sólo en cuanto a las leyes estatales y ordenanzas municipales, es ejercida por la Sala Político-Administrativa de este Supremo Tribunal, también por acción popular, y su declaratoria produce igualmente cosa juzgada *erga omnes*.

Quiere esto decir que la declaratoria de constitucionalidad, o de inconstitucionalidad de una ley, por acción principal (popular) es definitiva y surte efectos contra todos, pues tal presunta ley deja de serlo desde el momento de ser declarada inconstitucional. Lo mismo ocurre en los casos de leyes estatales y ordenanzas municipales, cuya inconstitucionalidad sea pronunciada.

Ahora bien, habiendo sido impugnada ante la Sala Político-Administrativa, la constitucionalidad de una Ordenanza del Distrito Boconó del Estado Trujillo, y habiendo decidido dicha Sala que tal ordenanza *no es inconstitucional*, se quiere hacer valer esa decisión como argumento decisivo para establecer lo mismo con respecto a otra similar del Distrito Valera, sobre la misma materia.

Es de observar que, aunque dicha decisión produce cosa juzgada *erga omnes*, ésta se circunscribe estrictamente a la materia misma decidida, o sea a constitucionalidad de la Ordenanza del Distrito Boconó, pero nunca puede pretenderse hacerla extensiva a la del

Distrito Valera, ni a ninguna otra, pese a que versen sobre la misma materia y a la eventual similitud de sus respectivos ordenamientos.

Suscitada en este juicio la cuestión de constitucionalidad de la Ordenanza del Distrito Valera, por vía incidental, como excepción, los Tribunales de instancia que sentenciaron este juicio, tenían completa libertad para examinar y decidir, conforme al artículo 7 del Código de Procedimiento Civil, si la Ordenanza que se invocaba ante ellos, era o no inconstitucional, sin estar ligados a cosa juzgada ninguna, porque no la había. Ellos encontraron que la ordenanza en cuestión no es inconstitucional y ordenaron su cumplimiento.

Lo mismo ocurre con esta Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo, que tampoco está obligada en absoluto por la cosa juzgada pronunciada sobre materia diferente, en que se decidió sobre la constitucionalidad de una Ordenanza diferente a ésta cuyo cumplimiento aquí se demanda. Si la decisión de la Sala Político-Administrativa hubiera versado sobre la Ordenanza del Distrito Valera, para esta Sala, como para todo el mundo, la constitucionalidad de aquélla estaría fuera de toda discusión, por haber recaído sobre ella cosa juzgada.

No tratándose precisamente de esa Ordenanza, sino de otra diferente, el caso es de control constitucional relativo e indirecto y esta Sala tiene absoluta y amplia jurisdicción, libertad y discreción para decidir, *a los solos efectos de este proceso*, si esa Ordenanza que aquí se invoca colide o no con la Constitución Nacional, a los efectos de las infracciones que se imputan a la recurrida, por haber cumplido ésta con las disposiciones de dicha Ordenanza que, según el formalizante, son inconstitucionales. La jurisprudencia sentada por dicha Sala Política al establecer los motivos de su decisión, merecen el mayor respeto y atención de esta Sala Civil, al dictaminar en asuntos semejantes, pero no la obligan como tampoco la obligaría su propia jurisprudencia en asuntos anteriormente decididos, si encontrare razones suficientes para modificar su criterio.

Hechas, pues, estas observaciones generales, se pasa de seguidas a examinar las infracciones denunciadas.

Como se expuso anteriormente, el formalizante sostiene que la recurrida infringió las disposiciones constitucionales citadas al dar aplicación directa e inmediata contra la Compañía demandada a la aludida Ordenanza sobre Hacienda Municipal y Patente de Industria y Comercio del Distrito Valera del Estado Trujillo. Concretamente alega que la aplicación de la Tarifa especial para Empresas de Teléfono establecida en la letra "E", artículo 4º de dicha Ordenanza, es inconstitucional, no sólo en sí misma y la tarifa impositiva que contiene, sino por su aplicación a la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, ya que, aunque esa Compañía esté legalmente constituida y tiene personalidad jurídica propia como una sociedad anónima cualquiera, hay la circunstancia de que la Nación es dueña de la totalidad de sus acciones, y que por tal mo-

tivo está encargada por el Ejecutivo Nacional de ejercer la realización de un servicio público nacional, el de telecomunicaciones en la República, y que tal situación coloca indudablemente a la Empresa fuera del alcance impositivo de la patente municipal, estando inmune, por lo tanto, según el recurrente, a los efectos de los impuestos directos por concepto de patentes. Alega aquél además que, aunque los Municipios tienen entre sus ingresos los provenientes de las patentes de industrias, etc., el ejercicio de un servicio público por el Poder Nacional, sea directamente, o por mediación de una persona a quien ha encomendado ese ejercicio, no está sometido al pago alguno de patentes de industrias y comercio, porque esa actividad no es una industria ni un comercio.

La sentencia recurrida no aceptó ese criterio, sino que estableció que la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos es un ente con personalidad jurídica propia, independiente y distinta de las personas naturales o jurídicas propietarias de sus acciones; que sus actividades son lucrativas y comerciales en sus relaciones con el público a quien prestan y cobran sus servicios; que, por tanto, tal actividad puede ser gravada por la patente impuesta por la Municipalidad dentro de sus facultades constitucionales.

La Corte observa:

El formalizante sostiene que la Ordenanza en cuestión es inconstitucional, en sí misma, porque ella recae sobre materia rentística de la competencia nacional, como son las empresas de telecomunicaciones explotadas por particulares. Además argumenta que, como la Compañía demandada es una propiedad del Estado, por ser éste dueño de la totalidad de sus acciones, resulta que gravitaría sobre la Nación la patente en cuestión impuesta sobre un servicio público que la Compañía presta al público, por haberle sido encomendado por el Ejecutivo Nacional. En consecuencia, considera el recurrente además, que es también inconstitucional la aplicación de la mencionada Ordenanza a la Compañía, por estar élla fuera del alcance impositivo de dicha Ordenanza.

Ahora bien, no cree esta Corte que la patente en cuestión grava, ni trata de gravar el servicio mismo de telecomunicaciones, sino la actividad lucrativa de la empresa al comerciar con la prestación de sus servicios al público. Esto ocurre frecuentemente con otras empresas que prestan servicios públicos, y que lucran con ellos al ofrecerlos al público. De esto hay múltiples ejemplos que huelga mencionar.

Por otra parte, no se trata en el presente caso de un servicio público prestado por la Nación, sino por una Compañía Anónima constituida legalmente, que, como tal, tiene personalidad jurídica propia, diferente de la de sus accionistas. El hecho de que la Nación sea dueña de las acciones no cambia en nada el status jurídico y legal de la Compañía. Los haberes de ésta, provenientes de sus actividades para con el público a quien sirve, son de ella misma y no

de la Nación, así como lo son sus obligaciones, que mal podrían hacerse recaer sobre aquéllas; y si no puede ni debe confundirse a la Compañía con la Nación, en cuanto a sus obligaciones, mal podría admitirse tal confusión en cuanto concierne a sus actividades y los proventos que con ellas obtenga. Como bien dice la recurrida, la Compañía no es un bien de la Nación. Esta es simplemente dueña de las acciones, y como tal tiene su control administrativo que ejercita por medio de las asambleas para imponer las personas de los administradores que le convengan, y percibe como accionista las utilidades líquidas correspondientes.

En tal virtud, la recurrida se ajustó en su fallo a los verdaderos principios de derecho que rigen al respecto. No fueron, en consecuencia, infringidos los artículos 18 ordinal 1º, 29 ordinal 3º, 31 ordinal 3º y 34 de la Constitución Nacional, que han sido denunciados.

854.

CSJ - SPA

13-2-68

G.F. N° 59, 1968, pp. 82-86

La sentencia declaratoria de nulidad de una ley por inconstitucionalidad tiene efectos constitutivo, pro futuro, y la ley conserva su validez hasta que sea declarada nula.

Al concluir su escrito el actor concreta la demanda en los siguientes términos:

“Por todas las anteriores consideraciones que he expuesto ocurro ante esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para demandar como formalmente demando la *Inconstitucionalidad* del Decreto N° 660 de fecha 30 de noviembre de 1966 y solicito que en definitiva así sea declarado con todos los pronunciamientos de Ley. Las normas constitucionales violadas son los artículos 208, 190, ordinal 11 y ordinal 18”.

Según lo expuesto, el demandante ha intentado una acción de *inconstitucionalidad* contra el decreto impugnado, por considerar que es violatorio de disposiciones constitucionales y funda su demanda: 1º) en que el Poder Ejecutivo incurrió en desviación de poder y en usurpación de atribuciones; y 2º) en que el artículo 146 colide con otros artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y con los artículos 190 (ordinales 11 y 18) y 208 de la Constitución.

Ahora bien, el examen de una acción por *inconstitucionalidad* supone la confrontación entre el acto que se considera viciado y las normas de la Constitución presuntamente infringidas por éste. Si tales normas condicionan el acto, es decir, determinan, por ejemplo, la finalidad de éste, la autoridad competente para realizarlo, o los requisitos intrínsecos o extrínsecos cuyo incumplimiento puede afectar su validez, la acción o recurso dirigido a anularlo, por colidir con la Constitución, es de *inconstitucionalidad*. Pero si el acto no

es regulado por una disposición de la Carta Fundamental sino por una ley, la contravención a éstas u otras irregularidades menos aparentes que la doctrina denomina exceso, abuso o desviación de poder, dar lugar a una acción o recurso de *ilegalidad*.

De allí proviene la distinción entre los actos inconstitucionales y los actos ilegales, tantas veces analizada en la doctrina y en la jurisprudencia de esta Sala al interpretar los ordinales 3º al 7º del artículo 215 de la Constitución y los ordinales 8º al 12º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

El demandante se refiere a hechos que, a su juicio, configuran una desviación de poder y a supuestas colisiones entre el artículo 146 y otras disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pero como no ha propuesto expresamente los recursos correspondientes, ni ha pedido a la Corte ningún pronunciamiento sobre el particular, ésta no podría, sin incurrir en *extrapetita*, declarar nulo el decreto ejecutivo ni resolver si existe o no la colisión alegada, al decidir sobre la inconstitucionalidad que demanda el actor.

En relación con la usurpación de funciones a que se refiere el libelo, se observa que es responsabilidad del Poder Ejecutivo resolver, por vía reglamentaria, las situaciones que, momentáneamente, pueden surgir a consecuencia de sus decisiones por lo que no debe calificarse de usurpación de funciones la promulgación de previsiones como las que aparecen en el decreto cuestionado en relación con el destino de los expedientes que cursaban en los juzgados suprimidos.

Y en cuanto a la colisión que según el actor existiría entre el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y los ordinales 11 y 18 del artículo 190 y el artículo 208 de la Constitución, cabe señalar lo siguiente:

Conforme al artículo 117 de la Carta Fundamental, “la Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio”.

De aquí se deduce no solamente que las autoridades públicas, al ejercer sus funciones, deben sujetarse a las disposiciones constitucionales y legales que definan sus atribuciones y las reglamentos, sino también, que sus actos están amparados por una presunción de legitimidad originada de su conformidad con el derecho objetivo imperante en el momento de su realización.

La Corte Suprema de Justicia ejerce en última instancia el control de la constitucionalidad o de la legalidad de los actos cumplidos o realizados por las demás autoridades de la República al conocer de las acciones o recursos que pueden proponerse en sus diversas Salas.

A esta Sala Político-Administrativa corresponde el conocimiento de las demandas que se intenten ante ella a causa de colisiones entre un acto del Poder Público y la Constitución, a menos que se trate o esté en juego la validez de una ley u otro acto de los cuerpos

legislativos nacionales, cuya inconstitucionalidad sólo puede ser declarada por la Corte en pleno.

En razón de ello los actos legislativos nacionales una vez sancionados y promulgados conservan su validez y eficacia hasta que no sean derogados por el cuerpo que los dictó o anulados por la Corte, y, entre tanto, su legitimidad ampara también las actuaciones de otras autoridades en conformidad con los poderes que les atribuyan.

La facultad ejercida por el Poder Ejecutivo en el presente caso, no dimana de la Constitución sino de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cual, en el ordinal 2º de su artículo 146 dispone que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros y "cuando las necesidades de la administración de justicia así lo requieran", puede "crear y dotar nuevos Tribunales Ordinarios y de Hacienda, del Trabajo y de Menores y suprimir los existentes, especializando o no su competencia, pudiendo hacer unipersonales a los Colegiados o viceversa".

En consecuencia, al dictar el decreto en referencia el Poder Ejecutivo procedió con base, en una disposición legal que le otorga la atribución de suprimir tribunales ordinarios o especiales, cuando así lo exijan las necesidades de la administración.

Y no obstante que la oportunidad y conveniencia de la decisión y la apreciación de los motivos que la determinen, se deja al arbitrio del Poder Ejecutivo el ejercicio de tal atribución, tiene sus límites y puede dar origen a acciones destinadas a anular los actos realizados en contradicción con ella, porque viole los términos de la disposición que la consagra o por exceso o desviación de poder.

El solicitante ha podido hacer uso de esas acciones ante esta Sala, en la oportunidad correspondiente, fundándose en algunas de las razones de hecho o de derecho que alega en su libelo y que según se ha dicho son ajenas a la presunta inconstitucionalidad del acto.

Pero en lugar de adoptar esta vía demandó la inconstitucionalidad del decreto, sin advertir que, entre las diversas razones invocadas en la demanda, la única congruente con lo solicitado, o sea, la colisión entre el artículo 146 y las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, es materia excluida por el constituyente del radio de competencia de esta Sala.

855. CSJ - SPA
G.F. N° 62, 1962, pp. 37-39

29-10-68

No puede ser alegada ninguna sentencia de la Corte cuyos fundamentos legales se encuentren derogados.

Entre los alegatos del recurrente se expresa que la Resolución cuestionada viola el artículo 8 de la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio, ya que la sección de dicha Ordenanza corres-

pondiente a Botillerías, fue anulada por sentencia de la Corte Federal de fecha 16 de abril de 1951.

En relación con tal materia, la Sala se pronunció en sentencia de fecha 6 de diciembre de 1967, y en tal oportunidad expresaba la Corte que este tema exige un examen retrospectivo de algunos de los cambios operados en la legislación en la década que de 1951 a 1961 y a este efecto cabe señalar que el 21 de agosto de 1950, fue sancionada, por el Concejo Municipal del Distrito Federal, una nueva Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, la cual gravaba en su artículo 8º, Título III, Sección Botillerías, con un mínimo de doscientos bolívares y un máximo de diez mil bolívares los detalles de licores en envases originales. Las dos disposiciones que formaban dicha Sección fueron anuladas, como ya se ha dicho, por la Corte Federal y de Casación en sentencia dictada el 11 de abril de 1951, por considerar violada la norma que prohibía a las Municipalidades cobrar impuestos "sobre materias rentísticas que constituyan impuestos federales"; y es obvio, señala la Corte, que, como consecuencia de dicha decisión, la administración municipal fue privada del único dispositivo legal en que podía fundarse para recaudar los referidos impuestos, y que en virtud de élla, los dueños de establecimientos dedicados al ramo, lógicamente se consideraron autorizados para no declarar los ingresos provenientes de la venta de licores en envases originales, a los fines del cálculo de la patente que debían pagar al Municipio.

En el fallo de la Corte a que se ha hecho referencia (11 de abril de 1951) la entonces Corte Federal y de Casación consideró infringidos el numeral 17 del artículo 15, el ordinal 4º, párrafo 3º, letra a) del artículo 17, y el inciso 3º del artículo 18 de la Constitución de 1936, para entonces en vigor; ahora bien, en la Constitución de 1953, se eliminó la disposición que subordinaba la competencia de las Municipalidades en materia tributaria a "las restricciones enumeradas en el ordinal 4º, párrafo 3º, del artículo 17"; se reconoció a dichas entidades locales competencia para imponer patentes sobre la industria y el comercio, sin ninguna limitación, (letra a) del numeral 4º, del artículo 21) y se sustituyó el ordinal 17º del artículo 15, donde se hacía expresa referencia a los impuestos sobre aguardientes y licores y a las demás contribuciones que "con el carácter de impuestos nacionales estableciere la Ley", por el ordinal 15º del artículo 60, que confiere el Poder Nacional competencia en todo lo relativo a la "creación, recaudación, inspección y fiscalización de los impuestos, tasas y demás rentas no atribuidas a los *Estados o a las Municipalidades*".

En consecuencia, se afirma en la sentencia de la Corte de fecha 6 de diciembre de 1967, en conformidad con las normas constitucionales citadas, el Concejo Municipal habría podido cobrar, a partir del 15 de abril de 1953, el impuesto que gravaba la venta de licores en envases originales o establecer sobre los mismos una patente di-

ferente, sin transgredir lo decidido por la Corte, porque habiendo sido cambiadas radicalmente las normas que le habían servido de base, los particulares afectados por la contribución no habrían podido invocar la sentencia de la Corte. Pero el Concejo Municipal, al sancionar la ordenanza de 4 de julio de 1958, suprimió las disposiciones que gravaban los mayores y detalles de licores en envases originales y en el espacio ocupado por ellas y a continuación de la palabra "Botillerías", dejó constancia expresa de que habían sido anuladas por "sentencia de la Corte Federal el día 16 de abril de 1961". Por lo tanto y frente a una manifestación de voluntad tan categórica, es ilógico que los administradores y liquidadores de rentas den por supuesto que los establecimientos anteriores mencionados en la sección "Botillerías" hayan pasado a formar parte de la sección "otros ramos no especificados" de la misma ordenanza, porque si tal presunción podría fundarse en el silencio del Legislador, carece de asidero en el presente caso, ante la manifiesta intención legislativa, y como nuestro derecho tributario está consagrado constitucionalmente el principio de que no podrá cobrarse ningún impuesto ni contribución no establecido por la Ley, procede el alegato del recurrente de que es contrario a derecho el cobro ordenado al cual se refiere la Resolución impugnada. Y por cuanto estas razones son suficientes para declarar la nulidad de la Resolución impugnada, la Sala considera innecesario examinar los restantes alegatos.

En virtud de las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la nulidad de la decisión recaída en la apelación interpuesta por el demandante contra la Resolución Conjunta N° 50, de fecha 8 de julio de 1963, y por la cual el Administrador General de Rentas Municipales y el Director de Liquidación de Rentas Municipales del Distrito Federal ordenaron el cobro de las cantidades a que se refiere la decisión impugnada.

856.

CSJ - SPA
G.F. N° 62, 1968, pp. 106-113

19-12-68

Los efectos de las decisiones de la Corte, están sujetos a la vigencia de las normas legales que le sirvieron de fundamento.

"Sintetizando: Ni los Estados ni las Municipalidades podrán legislar ni crear impuestos ni gravámenes ni incluir entre sus ingresos fiscales aquellos que estuviesen expresamente reservados al Poder o a la Competencia Nacional".

"El Título IV, Capítulo II de la Constitución Nacional, al referirse a 'La Competencia del Poder Nacional', establece en el artículo 136, numeral 8° que, 'Es de la competencia del Poder Nacional... 8° La

organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la Ley reserve al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, *Cigarrillos*, fósforos y salinas; las de minas e *Hidrocarburos* y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales, creare la Ley'".

Por tales razones el solicitante considera que, al promulgar la ordenanza y cobrar los impuestos que ella establece, en los aludidos ordinales sobre el comercio y la industria de cigarrillos, las autoridades del Distrito Federal han desconocido "la intangibilidad de la cosa juzgada cuyos efectos valen *erga omnes*" y violado los ordinales 7º del artículo 17, lo del artículo 18, 8º del artículo 136 y el artículo 96 de la Constitución.

Dictamen del Procurador General de la República

Al dictaminar sobre el caso en su oficio N° 4129, de 22 de octubre de 1965, el Procurador General de la República manifiesta que "en relación con las Patentes de Industria y Comercio el hecho generador del impuesto u objeto imponible es, en el Distrito Federal, la actividad comercial o industrial que en su territorio se desarrolle"; que así lo ha reconocido este Tribunal, en su sentencia de 28 de mayo de 1962, al expresar los siguientes conceptos... "la materia que es objeto del impuesto municipal se refiere a *la actividad lucrativa* de cualquier persona o empresa... con este Tributo *no se grava el beneficio efectivo sino que él se emplea utilizando una fórmula indirecta que se aplica tomando en cuenta distintos indicios basados en signos externos*, según criterios de estimación que la Administración utiliza para determinar la relativa importancia y el producto hipotético de las actividades gravadas. La función económica que en el orden comercial o industrial cumplen los particulares con fines especulativos, es una cuestión que está dentro del ámbito indiscutible de la actividad tributaria del Municipio... La competencia que al Poder Nacional otorga la Constitución en lo relativo a Telecomunicaciones se justifica, principalmente, por razones de seguridad, control y estabilidad del servicio y no por motivos económicos financieros, quedando siempre a salvo el derecho de la Municipalidad en cuanto a patentes industriales y comerciales, *las cuales se hallan excluidas de la disposición constitucional que establece la competencia del poder Nacional en materia impositiva*, fundada en la declaración del artículo 136, ordinal 8º de la Constitución Nacional... Lo que grava con la exacción así establecida no es el servicio, ni siquiera sus productos o beneficios, sino *la actividad mercantil, lucrativa o especulativa* que cumple e incrementa quien explota el servicio..."; *que así mismo lo*

ha establecido la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo de esta Suprema Corte, en su sentencia fechada el 12 de diciembre de 1963, al afirmar que la patente en cuestión no “grava ni trata de gravar el servicio mismo de telecomunicaciones sino la actividad lucrativa de la empresa al comerciar con la prestación de sus servicios al público”; que en igual sentido se ha pronunciado la Procuraduría General en dictamen de fecha 17 de mayo de 1965, donde se dice que... “el objeto imponible o hecho generador del impuesto no es el mismo en ambos gravámenes. La Ley Orgánica de la Renta de Licores grava la producción y tráfico de alcoholes *en atención a la cosa misma que es producida* y traficada. El impuesto municipal, en cambio, recae sobre una *actividad industrial o comercial* considerada en abstracto, y si eventualmente atiende al objeto de dicha actividad es sólo para tomarlo como índice o base de determinación del monto del tributo”; y que, como en razón de lo expuesto, “los gravámenes establecidos en la Ley de Impuesto de Cigarrillos, de acuerdo con el artículo 136, ordinal 8º de la Constitución, son totalmente distintos a los establecidos en la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal sobre las actividades comerciales e industriales relacionadas con cigarrillos”, su despacho considera “que la referida Ordenanza del Distrito Federal, no viola, como lo pretende el recurrente, los artículos 17, ordinal 7º; 18, ordinal 1º y 136, ordinal 8º de la Constitución Nacional”.

En cuanto a la violación del artículo 96 también alegada por el solicitante, el dictamen del Procurador expresa lo siguiente:

“Ante esta denuncia sólo debe señalarse que si bien el artículo 96 de la Constitución consagra para ‘todos’ el derecho de ‘dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia’, tal derecho se encuentra, sin embargo, sometido a las limitaciones previstas en la Constitución y a las que establezcan las leyes por razones de seguridad de sanidad y otras de interés social. Entre las limitaciones a dicho ejercicio está precisamente prevista en la propia Constitución (artículo 31, ordinal 3º), la posibilidad para las Municipalidades de crear impuestos sobre las actividades industriales o comerciales por medio de las llamadas ‘Patentes de Industria y Comercio’. Por tanto, este Despacho considera que tampoco existe la violación denunciada del artículo 96 de la Constitución por el artículo 8º de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio.”

Y por último en lo que respecta a la violación de la cosa juzgada, en la que, a juicio del actor, han incurrido también las autoridades del Distrito Federal al promulgar y ejecutar la ordenanza, sin acatar lo decidido por la Corte Federal y de Casación en su sentencia de 22 de octubre de 1951, el Procurador dice en su dictamen lo siguiente:

“Ahora bien, el recurrente ha introducido su recurso en base al artículo 215, ordinal 4º, de la Constitución, por lo que el mismo puede calificarse de Recurso de Inconstitucionalidad ejercido por

medio de una acción popular. Por lo tanto, tal como se desprende de la norma constitucional señalada, este recurso sólo procede cuando se denuncian violaciones de la Constitución. Y como la denuncia de violación de la cosa juzgada no equivale a una denuncia de inconstitucionalidad, ni puede ser planteada ante el Supremo Tribunal por vía de acción, solicito que sea declarada inadmisibile.”

Análisis del Caso

De acuerdo con lo expuesto, el primer argumento en que se funda el alegato de inconstitucionalidad que sirve de base de sustentación a la acción propuesta en este juicio, se puede concretar en el siguiente silogismo:

a) los ordinales cuya inconstitucionalidad se denuncia gravan los cigarrillos importados o que se elaboran en el país;

b) el ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución reserva a la competencia del Poder Nacional la “organización, recaudación y control . . . de las contribuciones . . . que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que, total o parcialmente, la Ley reserva al Poder Nacional, tales como la de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas . . .” y,

c) como de acuerdo con el ordinal 1º del artículo 18 de la Carta Fundamental, en concordancia con el artículo 34 *ejusdem*, ni los Estados ni las Municipalidades pueden crear “aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional”, el aludido impuesto sobre los cigarrillos que se importen o se elaboren en el país es contrario a las citadas disposiciones constitucionales y, además, al ordinal 7º del artículo 17 de la misma Carta.

La Corte, antes de entrar al análisis de las premisas en que se basa tal silogismo, observa que el último de los ordinales mencionados se limita a reconocer el principio prevaleciente en los países de régimen federal, según el cual lo no reservado expresamente al Poder Nacional o Municipal, esto es, lo que en la doctrina se denomina “competencia residual”, corresponde a los Estados, por lo que se trata de una norma que ni directa ni indirectamente, tiene vinculación con el caso de autos.

Hecha esta aclaratoria previa, es de notar que la Ley de Impuesto de Cigarrillos grava con sendos impuestos “cada kilogramo de peso bruto de cigarrillo que se importa en el extranjero, y cada cigarrillo de picadura de tabaco elaborado en Venezuela”, lo que significa que ésta es una de las materias rentísticas a que se extiende la prohibición contenida en el ordinal 1º del artículo 18 de la Constitución.

Pero el impuesto que se cobra con motivo de la expedición de las patentes de industria y comercio, y que, el propio constituyente atribuye a la competencia municipal, sin ninguna limitación específica, no tiene por objeto los cigarrillos —ni los vehículos, víveres, li-

cores, tejidos, ropas, sillas de barbería, billares, productos de la agricultura, la pesca o la cría, ni otros bienes que se elaboren, vendan o utilicen en los negocios que operen dentro de la jurisdicción del Distrito Federal— sino la actividad comercial o industrial que, con propósitos de lucro, realicen los contribuyentes, en el territorio de dicha entidad federal, debiendo tenerse en cuenta la naturaleza de los bienes producidos o vendidos o los materiales empleados en su elaboración, así como su número o cantidad u otros factores semejantes, a los solos fines de la fijación del monto del impuesto.

Si el constituyente hubiera tenido la intención de someter el impuesto de que se trata a determinadas restricciones, no se habría referido de manera tan general y sin salvedad alguna, a las patentes de industria y comercio en el ordinal 3º del artículo 31 de la Constitución, ni habría considerado necesario dejar establecido en el artículo 34 *ejusdem*, que aun los artículos provenientes de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles, pueden ser gravados por las Municipalidades, con los “impuestos ordinarios sobre detalles de comercio”.

Esta salvedad parece obedecer a la misma razón que movió al Legislador ordinario a consagrar en el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores la norma que prohíbe a los Estados y a las Municipalidades gravar las especies que son objeto de los impuestos en ella establecidos, pero dejando, al propio tiempo, a salvo la competencia que éstas últimas tienen para someter los negocios que operen en su jurisdicción, al pago de las patentes respectivas. Ambas disposiciones revelan que, tanto el constituyente como el Legislador ordinario, previeron la posibilidad de que, no obstante la diferencia que existe entre los impuestos sobre la producción y el consumo de bienes a que se contrae el ordinal 8º del artículo 136, y las patentes sobre la industria y el comercio, el Juez y en general los exégetas de la Ley, pudieran considerar colidentes con la Constitución disposiciones legales como las impugnadas en este juicio, si no se establecían expresamente las salvedades antedichas, cuya inclusión en las normas constitucionales y legales a que se acaba de hacer referencia, podría parecer necesaria, si se tiene en cuenta que la intención de los redactores de la Carta Fundamental, al atribuir a la competencia municipal la renta proveniente del cobro de tales arbitrios, no puede ser otra que la señalada en los párrafos anteriores.

De consiguiente, ratificando el criterio sustentado en las decisiones invocadas por el Procurador General de la República en su referido dictamen y en otras de fecha más reciente (6 de diciembre de 1967 y 27 de octubre de 1968) la Corte considera que no puede existir colisión entre los ordinales tachados de inconstitucionalidad por el actor y los ordinales 1º del artículo 18 y 8º del artículo 136 de la Suprema Ley de la República, por referirse unos y otros a contribuciones de diferente naturaleza.

La Corte se ve precisada a desechar por ser impertinente el argumento de que el artículo 8º de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal, viola el artículo 96 de la Constitución que consagra el derecho de que gozan todos los habitantes del país de “dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia”, alegando que se pretende “prohibir esa actividad o garantía fundamental a quienes no paguen un impuesto inconstitucional”, ya que la propia Constitución confiere a las Municipalidades competencia para gravar las actividades industriales y comerciales de quienes a ellas se dediquen en el ámbito de su jurisdicción, y porque, además, nadie puede pretender evadir el pago de un impuesto bajo el pretexto de que es inconstitucional, mientras así no lo haya declarado la Corte.

En cuanto al argumento basado en la intangibilidad de la cosa juzgada este Tribunal comparte el criterio sustentado en el dictamen de la Procuraduría General de la República, acerca de la improcedencia de cualquier alegato que no consista en la colisión del acto cuya nulidad se pide con alguna norma constitucional, en los juicios donde la Corte ejerce el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes.

Conviene advertir, además, que los efectos de las decisiones que dicte la Corte al ejercer esa atribución, sólo se extienden al tiempo durante el cual subsista la vigencia del precepto constitucional en que aquellas se hayan basado.

Por consiguiente, es posible que una disposición legal anulada por ser contraria a la Constitución —pero que de hecho haya seguido formando parte de un instrumento legal no derogado— recobre su eficacia jurídica al entrar en vigencia una reforma que derogue la norma constitucional en que se haya apoyado la Corte, para declarar la nulidad de aquella, o que cambie radicalmente el régimen anteriormente establecido.

Tal fue la situación creada cuando después de dictada por la Corte Federal y de Casación la sentencia del abril de 1951, a que alude el demandante, fue reformado el orden constitucional para entonces imperante, por las Constituciones, respectivamente promulgadas en los años de 1953 y 1961. En el año de 1951 todavía regía en el país la Constitución de 1936, cuyas disposiciones no atribuían a la competencia municipal el impuesto sobre patentes de industria y comercio y sometían la potestad de los entes locales de crear impuestos, a las restricciones que sirvieron de base a la Corte Federal y de Casación para declarar la nulidad de las normas a que se refiere el actor en su solicitud. Pero al reformarse la Constitución en 1953, tales restricciones fueron eliminadas y se incluyó entre las materias rentísticas atribuidas al Poder Municipal, las que le señala la Constitución vigente en su artículo 31, y en particular, el mencionado impuesto sobre patentes de industria y comercio. Siendo así el Concejo Municipal del Distrito Federal no estaba sujeto a las antedichas

limitaciones constitucionales cuando, en ejercicio de su autonomía y de la potestad para imponer tributos que le acuerda la Carta Fundamental, sancionó la vigente Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio en el año de 1958; y si la actuación de dicho cuerpo no podía ser entrabada por disposiciones que, como las de la Constitución de 1936, ya habían sido derogadas, menos podía serlo por lo decidido en una sentencia, cuyos efectos debían quedar circunscritos al tiempo de vigencia de las normas legales que le sirvieron de fundamento.

857.

CSJ - SCCMT
G.F. N° 73, pp. 477-481

11-8-71

Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa mediante las cuales declara la nulidad de una ordenanza municipal tienen efectos erga omnes, por lo que son aplicables cada vez que se suscite discusión sobre el mismo problema.

La resolución del presente recurso de casación depende de si la Municipalidad del Distrito Guacara del Estado Carabobo, pudo, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 31 de la Constitución Nacional, dictar la Resolución que sirve de base al cobro a la Creole Petroleum Corporation del impuesto previsto en el caso 1°, Capítulo III, Sección Primera, Sección E de la Ordenanza Municipal del Impuesto de Patentes de Industria y Comercio dictada por la mencionada Municipalidad, por razón de la venta que élla hace de sus productos refinados en el negocio que tiene establecido en la población de Guacara, Distrito Guacara del Estado Carabobo, cualquiera sea la naturaleza de esas ventas, o si conforme a los artículos 18 y 34 de la misma Carta Fundamental, dicha Resolución es nula por tratarse de que la materia tratada en ella está reservada al Poder Nacional por el artículo 136, ordinal 8°, de la Constitución Nacional, tal como fue consagrado en el artículo 43 de la Ley de Hidrocarburos.

A este efecto la cuestión antes planteado en el recurso debía ser objeto por parte de esta Sala de una exhaustiva consideración, pero ésta no la cree necesaria si se atiende a lo resuelto por el Alto Tribunal de la República en la sentencia dictada en su Sala Política y Administrativa al resolver el recurso propuesto por la Creole Petroleum Corporation, demandada en el presente proceso, mediante el cual se le pidió que declarara la nulidad de la Resolución del Concejo Municipal del Distrito Guacara del Estado Carabobo que dispuso el cobro de las cantidades cuyo pago se demanda en el presente juicio, o sea, de la misma en que se fundó la Municipalidad demandante para cobrar el impuesto. En esa sentencia de fecha 14 de

enero de 1970 se asienta que la Resolución de la expresada Municipalidad es válida por estar fundada en un precepto municipal que a su vez está permitido por el ordinal 3º del artículo 31 de la Constitución Nacional, pues que el impuesto autorizado no se originó propiamente en la venta de los productos petroleros, sino más bien en la actividad comercial desplegada por ésta, que es, precisamente, el caso clásico de imposición municipal, sin necesidad de distinguir si las ventas que sirvieron de base para el cálculo del mismo se efectuaron directamente al consumidor, o no.

A este efecto la cuestión planteada en el recurso debía ser denuncia, aplicar este pronunciamiento del Alto Tribunal de la República, que por haber sido dictado en su Sala Política y Administrativa tenía jurisdicción para ejercer el control constitucional en el caso del recurso, y, por ende, para que por tener su pronunciamiento fuerza *erga omnes*, sea aplicable cada vez que se suscite discusión por el cobro de este impuesto en que intervenga la Municipalidad del Distrito Guacara del Estado Carabobo, concluyendo, en consecuencia, que los sentenciadores del fallo recurrido, al declarar que la Municipalidad demandante no podía cobrar dicho impuesto, por corresponder su imposición al Poder Nacional, incurrieron en la violación del artículo 31 de la Constitución Nacional, por falta de aplicación, y de los artículos 18 y 34 del ordinal 8º del artículo 136 de la misma y del 43 de la Ley de Hidrocarburos, por mala aplicación, así como del 7º del Código de Procedimiento Civil, por falta de aplicación, debiendo declararse, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta Sala, que no es de su competencia conocer de presuntas violaciones de disposiciones de Ordenanzas Municipales, por lo que no se examina la denuncia de infracción del artículo 12, caso primero, de la Ordenanza Municipal sobre el impuesto de Patentes de Industria y Comercio del Distrito Guacara del Estado Carabobo que se menciona en la formalización. Es, por tanto, procedente la presente denuncia en los términos expresados.

Voto salvado.

Los Magistrados doctor Carlos Acedo Toro, Presidente de la Sala y doctor José Román Duque Sánchez, disienten de la opinión de la mayoría sentenciadora y *salvan su voto*, fundamentándolo así:

Las consideraciones que haga la Sala Político-Administrativa de esta Corte Suprema de Justicia en la ocasión de decidir sobre una demanda de inconstitucionalidad de una resolución administrativa no tienen fuerza vinculante para las restantes Salas de la misma Corte. Se trata, simplemente, de meras interpretaciones de normas legales nacionales que no tienen la fuerza ni el carácter que la Constitución y las Leyes atribuyen a las Salas de Casación en su misión de asegurar la integridad de la legislación y la uniformidad de la jurisprudencia, ni menos la fuerza *erga omnes* de las atribuidas a la Corte en Pleno cuando conoce de la nulidad de leyes nacionales.

La cosa juzgada de la decisión de la Sala Político-Administrativa, como la de las decisiones en general, recae exclusivamente sobre su parte Dispositiva por la cual declara constitucional o inconstitucional determinada Resolución de los órganos administrativos: mas no sobre las consideraciones doctrinarias que haga de leyes nacionales para llegar a esa decisión, ni sobre ninguna otra declaración que contenga el fallo.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia sostienen hasta hoy —afirma Couture— que sólo lo dispositivo de la sentencia es lo que constituye objeto de la decisión; el Estado, que tiene por intermedio de sus órganos un querer jurídico, no tiene, sin embargo, un modo oficial de razonar; las premisas o motivos de la decisión constituyen un modo de fiscalización sobre los procesos intelectuales del Juez en la formación lógica de la sentencia; puede la sentencia ser justa en lo dispositivo y ser errónea en los motivos, en cuyo caso habría una verdadera colisión dentro de la propia estructura interna de la cosa juzgada; y por último, las premisas o fundamentos, que son tan sólo un antecedente lógico del fallo, no pueden normalmente constituir cosa juzgada porque ésta es, en último término, una forma especial de autoridad que adquiere la sentencia como acto de voluntad.

Ahora bien: descartado en el presente recurso de casación el examen de la denuncia de infracción del artículo 12 de la Ordenanza del Concejo Municipal del Distrito Guacara sobre Impuesto de Patentes de Industria y Comercio, porque la casación no se estableció sino para las leyes nacionales, como repetidamente lo ha sustentado este Alto Tribunal y lo reitera este fallo, las consideraciones que en la sentencia de la Sala Político-Administrativa referida se hayan hecho con respecto a los artículos 43 y 46 de la Ley de Hidrocarburos, son meros considerandos no obligantes para esta Sala de Casación, ni aún para la propia Sala que la dictó, por las razones apuntadas, y ello es tanto más cierto cuanto que, esa Sala ni ninguna de las otras, tiene competencia para fijar criterio *con efecto erga omnes* en relación a las leyes nacionales. Ello es función exclusiva de la Corte Plena.

De sostenerse que los motivos pueden llegar a pasar en cosa juzgada —continúa diciendo el mismo autor—, todo litigante, aun cuando haya triunfado, deberá deducir apelación contra la sentencia si no quiere que mañana esos motivos, aun cuando equivocados, pudieran volverse contra él con la fuerza de la cosa juzgada. Pero la jurisprudencia es muy firme en el sentido de que los motivos no son, normalmente, objeto de apelación.

De consiguiente, era deber de esta Sala de Casación, haber entrado en el presente recurso a dejar establecido si la recurrida hizo o no una correcta interpretación de los citados artículos denunciados como infringidos, en vez de limitarse a decir, como lo hizo la mayoría, que “la cuestión planteada debía ser objeto por parte de esta Sala de una exhaustiva consideración, pero no lo cree necesario, si se atiende a lo resuelto por este Alto Tribunal de la República en su Sala Político-

Administrativa, en la sentencia dictada en el recurso propuesto por la Creole Petroleum Corporation, demandada en este juicio...”.

Con ese pronunciamiento, la mayoría sentenciadora se absolvió a sí misma de entrar a fijar la correcta interpretación del principio de derecho contenido en dichas normas legales, como le correspondía a esta Sala de Casación en su función propia y específica que le atribuyen la Constitución, el Código de Procedimiento Civil y la Ley Orgánica que la rige.

858. CSJ - SPA 4-4-74
G.O. N° 1657, Extr., 7-6-74, p. 3

La nulidad declarada de un acto estatal por la Corte Suprema produce consecuentemente la nulidad de todos los actos dictados posteriormente y que tenían a aquél como fundamento.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la presente demanda de nulidad; y en consecuencia, que es igualmente nula la convocatoria de fecha 20 de diciembre de 1973, para sesiones extraordinarias, dirigida por el Presidente de la Asamblea Legislativa del Estado Trujillo a los miembros integrantes de la misma; que es nulo el acto de instalación de dicha Asamblea celebrada el día 22 de diciembre del mencionado año; que son también nulas las sesiones celebradas los días 22, 23, 26 y 27 del referido mes, y todas las actuaciones realizadas por dicha Asamblea Legislativa en las sesiones extraordinarias indicadas, así como los actos legislativos sancionados y que fueron objeto de expresa impugnación en esta Corte, a saber: Constitución del Estado Trujillo, Ley de Licitación de obras, Ley de Contraloría General del Estado, Ley Orgánica del Poder Municipal, Ley de Carrera Administrativa, Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos para el año de 1974 y Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Legislativa y de la Comisión Delegada, estatutos éstos cuyas reformas parciales fueron sancionadas en sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa con fecha 23 de diciembre de 1973 y promulgadas con fecha 26 de los mismos mes y año.

Véanse Nos. 148, 393, 780, 785, 786, 854, y 861.

5. IRRECURREBILIDAD DE LAS DECISIONES DE LA CORTE SUPREMA

A. *Inapelabilidad de sus decisiones*

859. CFC - SF 17-2-32
M. 1933, pp. 143-144

El Recurso de Casación que se intentaba ante la antigua Corte de Casación no podía intentarse contra las sentencias dictadas por la también antigua Corte Federal.

La Corte para resolver sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso anunciado observa:

Primero. Sometida la Nación a una sola legislación en materia civil, mercantil, penal y de procedimientos, conforme a la base 4, artículo 15 de la Constitución Nacional, se creó en el recurso extraordinario de casación, el medio para establecer y conservar la unidad de la jurisprudencia en la mencionada legislación común, y expresamente aceptaron los Estados, con este fin único, la intervención de la Corte Federal y de Casación en sus asuntos judiciales, puesto que respecto de éstos, se reservaron, en todo lo demás, la plena independencia y soberanía. De acuerdo con este fin único del recurso extraordinario de casación, el artículo 418 del Código de Procedimiento Civil declara que dicho recurso podrá intentarse, en las circunstancias que requiere, contra los fallos que dicten las Cortes o Tribunales Superiores o Supremos y los Tribunales de primera instancia civiles o mercantiles de los Estados o del Distrito Federal: deduciéndose del principio constitucional y de la enumeración legal expuestos, que no cabe el recurso de casación contra las sentencias dictadas por cualquiera de los tribunales que integran el Poder Judicial de la República, creado como distinto e independiente del Poder Judicial de los Estados por el artículo 116 de la Constitución Nacional.

Esta inadmisibilidad se justifica también desde otro punto de vista; porque teniendo la Corte Federal y de Casación el doble carácter de Tribunal Federal de última instancia y el de Tribunal de Casación, el recurso de casación contra los fallos que dicte la mencionada Corte en razón de su primer carácter indicado, supondría la existencia de un Tribunal Superior distinto, que impusiera su doctrina a la Corte Federal y de Casación, como sucede con ésta respecto a los tribunales que enumera el artículo 418, antes citado; caracteres de distinción, superioridad e independencia que no contiene ninguna de las Salas en que está dividida la Corte Federal y de Casación respecto de las otras porque esta división que obedece sólo a razones de método y orden en el despacho de las diversas materias de su competencia, no destruyen la unidad del Tribunal.

Cierto que es igualmente necesaria la uniformidad de la jurisprudencia en los tribunales federales, pero es de observarse que en los asuntos de su competencia, la sentencia que dicte la Corte Federal y de Casación, bien como tribunal de única instancia o bien por apelación, según el caso, produce el mismo efecto, a este respecto, que la que dicte en los asuntos de los Estados, del Distrito o de los Territorios Federales, en virtud del recurso extraordinario de casación; y aún más pronta y eficazmente, por cuanto la doctrina que, mediante este recurso se establezca, rigurosamente obligatoria solo en el juicio en que recaiga, debe aplicarse por el respectivo tribunal de instancia, con el consiguiente peligro de tergiversaciones y rebeldías; mientras que en el otro orden, la sentencia de la Corte lleva en sí misma la verdadera doctrina jurídica del caso.

Por lo demás, deducida esta conclusión de principios constitucionales y especial y concretamente de disposiciones del Código de Procedimiento Civil, desaparece el argumento que se ha querido formar de la disposición de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública, que en cuanto ella no provea relativamente al procedimiento, remite a dicho Código.

Segundo. Conforme al artículo 418 del Código de Procedimiento Civil, el recurso de casación no es admisible contra una sentencia interlocutoria, sino cuando ésta sea dictada en la última instancia correspondiente al caso, tenga fuerza de definitiva y haga imposible la continuación del juicio; ahora bien, la sentencia de que se trata, dictada para resolver la excepción dilatoria a que se contrae el ordinal sexto del artículo 248 *ejusdem* no tuvo otro efecto de acuerdo con el ordinal sexto del artículo 256 de dicho Código, que la paralización del juicio en que aquella sentencia se dictó, hasta que se resuelva la cuestión perjudicial; y la simple paralización de un proceso, lejos de imposibilitar o impedir de modo absoluto su continuación, envuelve y declara lo contrario. Por lo demás, la disposición del mencionado artículo 418 que da el recurso de casación expresa y singularmente contra la interlocutoria que decida la excepción dilatoria de declinatoria por incompetencia del tribunal; y la disposición, también expresa y singular del artículo 424 del propio Código, ordenando excepcionalmente, que contra esta interlocutoria, el dicho recurso debe anunciarse como si obrara contra una sentencia definitiva, son la demostración más palmaria de que contra las sentencias interlocutorias dictadas con motivo de cualquiera de las otras excepciones dilatorias no se da el recurso de casación, o por lo menos no se da sino después de dictada sentencia definitiva firme, lo que los tribunales resolverán en cada caso, de acuerdo con las reglas legales de la materia. De donde se deduce que también por este motivo el aludido recurso es inadmisibile.

860. CFC - SF 1-4-35
M. 1936, p. 146

Las decisiones de las Salas de la Corte son irrecurribles, pues entre ellas no se establece ninguna superioridad jerárquica.

Que no hay Tribunal Superior en grado, instituido para conocer de apelaciones o recursos contra los fallos que dicte la Corte Federal y de Casación; y que si bien la Ley divide este Tribunal en Salas, ello es asunto de método para la mayor claridad, orden y separación en el despacho de los asuntos que la misma Ley le ha atribuido a su conocimiento, cuando por otra parte entre las dichas Salas Política y Administrativa, Federal y de Casación, no se establece ninguna superioridad jerárquica capaz de destruir la unidad del Tribunal, Corte Federal y de Casación.

861. CFC - SPA 17-11-38
M. 1939, pp. 330-334

Las sentencias de las Salas de la Corte son irrevisables por las otras Salas.

La Corte Federal y de Casación está en el grado más alto de la jerarquía judicial; la cosa juzgada por ella, aún suponiéndola errada en doctrina, es siempre la última palabra del Poder Judicial, contra la cual no pueden nada, en derecho, ni ella misma, ni los otros dos Poderes. Siendo una institución federal, con atribuciones exclusivas para anular *erga omnes* las leyes y los actos del Poder Público que violen la Constitución, esto la constituye en soberano intérprete del texto constitucional y de las leyes ordinarias y en único Juez de los actos de los Poderes Públicos y de los altos funcionarios del Estado. Cualquier funcionario, por elevado que sea, o cualquiera de los otros Poderes Públicos que pretenda hacer prevalecer su propia interpretación de la ley, sobre la interpretación y aplicación que de la misma haya hecho esta Corte al decidir o resolver algo sobre el mismo asunto, usurpa atribuciones y viola la Constitución y las leyes de la República.

Las interpretaciones y aplicación de la Ley, así de la fundamental como de las ordinarias, por esta Corte, son forzosamente irrevisables, no sólo porque el Constituyente no ha permitido tal revisión, sino porque ni aún podría concederla sin degenerar esta Suprema Institución en un Tribunal inferior en el cual sus Vocales Principales y permanentes no conocerían de los asuntos, sino como cualquier otro Juez de Primera Instancia, y en cambio los Conjucees que se llama-

sen para la revisión de esos fallos de primer grado, vendrían a constituir el verdadero Tribunal de última instancia, personificándose así en ellos el Poder Judicial. Esto suponiendo, irracionalmente, que los Conjucees fuesen infalibles y que sus fallos escapasen a otro recurso ulterior. Siendo falibles como todo ser humano, capaces de errar tanto como y aún más que los Vocales Principales, sus decisiones debieran a su vez ser revisadas (pues no habría razón alguna para reconocerles un privilegio que se les niega a aquéllos), y quedaría así la Corte convertida en una Institución irrisoria, fácil asidero a las argucias de los descontentos y a las veleidades inevitables en el funcionamiento de esos sucesivos recursos, con su secuela de interminables procesos que se renovarían sin cesar acerca del mismo caso, en medio de una angustiosa inseguridad en los derechos e intereses de los particulares y del Estado mismo.

Ni la institución, ni el órgano, ni el grado o la jerarquía se cambian por la mera sustitución de las personas físicas que integran dicho órgano. Ahora bien, irreflexivo sería, por decir lo menos, que ocurriendo al fácil expediente de una inhibición de los Vocales Principales y de la consiguiente convocatoria de los Conjucees o de suplentes, se convirtiera el Tribunal máximo y único en dos Tribunales de diverso grado, de los cuales el constituido por Conjucees o suplentes fuese el de grado más alto, con facultad de revisar y anular los fallos dictados por los Jueces principales. Salta a la vista el enorme despropósito que habría en que el verdadero Poder Judicial encargado de decir la última palabra en materia jurisdiccional, lo computasen contra lo que la Constitución establece, no los Vocales Principales de la Corte, cuya competencia le viene directa y originariamente del Pacto Fundamental de los Estados, sino los Conjucees que tan solo han recibido una competencia ocasional o accidental, emanada de una Ley ordinaria y que han sido elegidos por la Corte para un fin de simple colaboración en los asuntos en curso. Se pecaría de falta de cordura si se pensase que cuando los Vocales Principales de la Corte se reúnen para elegir a su arbitrio los catorce Conjucees, de lo que se trata es de elegir, no sus colaboradores accidentales que conozcan de asuntos aún no sentenciados, sino magistrados de un orden superior con facultades de enmendar la plana a sus electores. Esto sería desconocer en absoluto el artículo 122 de la Constitución Nacional, según el cual los Conjucees no son creación de ella; de ella no les viene su competencia, sino de una Ley ordinaria y tanto ésta respecto de los Conjucees que ordena elegir, como la Constitución misma respecto de los suplentes elegidos por el Congreso, solo les dan la atribución de llenar o suplir faltas, ora accidentales, ora absolutas, de los Vocales Principales. Ahora bien, quien sólo es llamado a llenar una falta temporal o absoluta, no tiene facultades para hacer o desempeñar, sino *exactamente la misma función que estaba encomendada al Vocal Principal a quien sustituye*: en manera alguna podría admitirse que esa simple misión de suple-falta,

constituya al suplente o Conjuez en un magistrado de grado superior con facultades de revisar y anular la obra de los Principales. Si se dijese que la Corte al constituirse con sus Conjueces para revisar los fallos de sus Vocales, no es un Tribunal distinto, sino la Corte misma, no se evadiría con ello el absurdo denunciado, porque aún así, ese Tribunal único en su apariencia exterior, no sería verdadero Tribunal Supremo sino cuando se constituyese con sus Conjueces para esas revisiones; y como casi ninguna parte, vencida en los fallos que dictaren los Vocales dejaría de pedir la revisión o nulidad, para que fallasen de nuevo los Conjueces, siempre se llegaría así a la conclusión de que serían éstos los que constituyen la cúspide del Poder Judicial.

Es forzoso concluir, pues, que nunca, ni Conjueces ni Suplentes podrán conocer de recurso alguno, que implique revisión o anulación de las sentencias dictadas por los Vocales Principales de la Corte. La única excepción a este postulado resulta, no de un recurso, sino de un nuevo juicio ordinario, de invalidación, previsto por la Ley para casos muy especiales, como se verá más adelante.

Tal vez el solicitante ha creído que la Corte Federal puede sentenciar de nuevo un mismo asunto, constituyéndose con los Conjueces, al modo como fallan de nuevo los Tribunales ordinarios de Instancia constituidos con sus suplentes, cuando ha sido casado un fallo de sus principales. Pero salta a la vista que no hay ninguna analogía entre las dos situaciones: en la de los Tribunales ordinarios de última instancia no son los suplentes los que van a revisar el fallo que dictaron los principales; porque esa revisión está encomendada a esta Corte mediante el recurso de Casación, y es ésta la que ordena, no revisar, sino sentenciar de nuevo el mismo asunto, sometiéndose los suplentes del Tribunal ordinario a la doctrina que esta Corte hubiese establecido. De modo pues, que el primer fallo ha sido anulado, no por esos suplentes, sino por esta misma Corte; si se convoca a los suplentes del Tribunal anterior para que dicten el nuevo fallo, no es porque tengan esa facultad de revisión, sino solo por cuestión ética, para evitarles a los principales cuya sentencia fue casada por esta Corte, el papel desairado de acatar una doctrina contraria a la que ellos habían establecido antes.

En cambio, lo que se aspira en la solicitud que ahora se considera, es que los Conjueces de la Corte Federal, nombrados por ella misma, se constituyan en censores o revisores de la cosa juzgada por los Vocales Principales que ha elegido el Congreso por mandato constitucional, y que hagan así dichos Conjueces el papel de un Tribunal superior en jerarquía, bien de Apelación o de Casación contra las sentencias de los Vocales Principales. Ni valdría pensar que las decisiones de una Sala de la Corte pudieran ser revisadas por otra Sala de la misma, ya que la división en Salas creada por la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, no constituye una distribución de jerarquía

o de grados, sino una simple distribución de funciones por materias exigida por la diversidad de ramos de la Administración Pública.

Las sentencias de las diversas Salas de la Corte podrán diferir en la trascendencia de sus efectos, según que sean políticas, administrativas, federales o de derecho privado, pero no difieren nada en cuanto a su fuerza de cosa juzgada no revisable, ni por consiguiente, en cuanto al acatamiento que le deben dar, sin vacilaciones ni escrúpulos de ningún género, así los particulares, como los funcionarios y los Poderes Públicos, por imposición inexorable de nuestro sistema constitucional en vigencia.

No lo permite la Ley, y sería desconocer los más elementales principios de filosofía procesal, el que la Corte anulase sus propios fallos, haciendo nugatoria la autoridad de la cosa juzgada; ello equivaldría a que pudiese sentenciar varias veces en diversos sentidos, *un mismo asunto*. No hay que confundir este absurdo con la potestad legítima que tiene todo Tribunal de rectificar sus errores pasados, cuando vuelva a presentarse un asunto análogo o igual al ya sentenciado irrevocablemente. La diferencia entre ambos casos es manifiesta: la autoridad de la cosa juzgada se limita a lo que ha sido objeto del fallo *entre unas mismas partes*. Esta cosa juzgada debe recibir su ejecución y producir todos sus efectos, a despecho de cualquiera otra autoridad.

Pero como los jueces, por lo menos en cuanto a jurisprudencia, no quedan obligados por sus fallos anteriores a mantener su doctrina en los nuevos casos que se les presenten si por más hondos estudios posteriores la consideran errada, deberán apartarse de la que antes habían establecido y rectificar aquellos errores. Así se respeta la cosa juzgada, porque subsisten los efectos del primer fallo limitados al caso en que recayó, esto es, *a las partes que en él intervinieron*, desde luego que la nueva doctrina que se estableciere, no daría derecho a recurso alguno contra lo anteriormente ejecutoriado.

Por lo demás, si es bien sabido que el Código de Procedimiento Civil consagra una acción de invalidación de los juicios, que debe proponerse ante el mismo Tribunal que dictó el fallo de cuya invalidación se trata, no se necesita ser muy versado en leyes para darse cuenta de que no es ésta la acción intentada en el presente caso y de que, aunque se la hubiera intentado, sería de todo punto inadmisibile. En efecto, la acción de invalidación constituye un nuevo juicio y tiene que desenvolverse forzosamente en un procedimiento de naturaleza contenciosa, porque ha de sustanciarse por los trámites del juicio ordinario (artículo 739). Además la Ley da un plazo dentro del cual debe ejercerse esa acción y tal plazo varía según la causal que se invocare para demandar la invalidación; causales todas que reposan sobre los *hechos nuevos* que no pudieron examinarse o juzgarse en el primer fallo, y por lo cual no se trata propiamente de revisar errores doctrinarios o infracciones de Ley, enmendándole la plana a los primeros sentenciadores, ya que el fallo de éstos debió

recaer necesariamente sobre los únicos hechos que entonces constaban en los autos y en tal sentido la primera sentencia es tan legal y jurídica como la que se pudiera dictar en el juicio de invalidación, respecto de los nuevos elementos probatorios que es forzoso traer a éste.

Las solicitudes de nulidad basadas en el artículo 123 de la Constitución Nacional y que esta Corte debe sentenciar en Sala Política y Administrativa, como es el caso de la nulidad aquí planteada, no constituyen juicio contradictorio ni pueden sustanciarse por el procedimiento ordinario.

Es de advertir que el postulante se ha limitado a hacer alegatos de derecho sin invocar ninguna, absolutamente ninguna, de las causales de invalidación que taxativamente enumera el artículo 729 del Código de Procedimiento Civil, causales que se refieren a hechos que habría necesidad de probar y que se los supone desconocidos cuando se dictó la sentencia de cuya invalidación se trata. Esto evidencia aún más, si cabe, que no se puede tratar de invalidación de juicios, sino mediante un procedimiento contencioso, que permita la presentación y evacuación de las pruebas de los nuevos hechos que sirvan de fundamento a la demanda.

Por último, es de doctrina corriente que el juicio de invalidación no procede contra los fallos de la Sala de Casación, porque las causales de aquél, como ya se dijo, no pueden versar sino sobre errores de hechos o hechos omitidos, descubiertos después de los fallos de instancia, y la Casación no decide normalmente sino las infracciones de Ley y cuestiones de derecho. Pues bien, por esta misma razón, las decisiones de esta Corte, en Sala Política y Administrativa, no podrían invalidarse, ni aún en la hipótesis de que el procedimiento no contencioso lo permitiese, cuando contra ellas no se pongan de manifiesto errores de hecho o hechos desconocidos en tales fallos.

862. CFC - SF
M. 1948, pp. 158-159

13-2-47

Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia son inapelables.

Dictada, pues, la decisión que requiere la materia, limitada en su dispositivo a declarar sólo la incompetencia de la Corte sin que su motivación pueda establecer doctrina o precedente alguno en cuanto a las cuestiones de fondo que se debaten en el procedimiento ante el tribunal de instancia, las cuales quedaron sin juzgarse, no es posible la sentencia de la Corte Plena, como si aquella no existiera o fuese sustancialmente inoperante.

Por otra parte se habla de una cuestión que en ningún caso puede ocurrir, es decir, la incidencia ordinaria de competencia entre la

Corte Federal y de Casación y un Juez o Tribunal de Instancia de la República; puesto que cuando la Corte Federal y de Casación llegue, en cualquiera de sus Salas, a la evidencia de que es incompetente para conocer de un asunto se ve precisada a declararlo así, sin ulterior procedimiento, ya que no hay autoridad alguna distinta de la propia Corte que pueda dictar la declaratoria pertinente. Esta es una de las materias en que la Jurisprudencia de esta Corte es constante y uniforme.

En cuanto a la apelación ha de advertirse que si bien la Corte Federal y de Casación fue dividida por su Ley Orgánica vigente en tres Salas, en cumplimiento del artículo 126 de la Constitución, para esta la dicha Corte es un solo Tribunal, unidad que surge del texto del artículo 126 y del 128, el cual establece las funciones de la Corte Federal y de Casación y son idénticamente las mismas, distribuidas posteriormente por la Ley Orgánica entre las tres Salas, por ella creadas. De aquí resulta que las decisiones dictadas por cualquiera de las Salas son decisiones del Tribunal único, o sea de la Corte Federal y de Casación, de la cual ha de entenderse, por consecuencia rigurosa, que son órganos las dichas Salas; es decir que no hay tres Tribunales, sino uno sólo que desempeña la totalidad de las funciones y servicios que ha puesto a su cargo la Constitución, mediante las tres Salas, creadas por la Ley Orgánica de conformidad con la Constitución.

Por lo demás esa Ley Orgánica al distribuir la competencia de atribuciones entre cada una de las Salas, fijó las de la Corte Plena, en las cuales no figura la de revisar o controlar las decisiones o determinaciones de las otras Salas, habiendo, en cambio, otorgado a la Sala Federal la atribución genérica de conocer de toda materia o cuestión que sea atribuida a la Corte Federal y de Casación sin determinación específica de cuál ha de ser la Sala que deba decidirla (atribución 12 del artículo 8°).

Ante estos principios, es imposible que una Sala pueda tener poder para conocer en grado de las decisiones de las otras, poder que, como es lógico y jurídico, no aparece consagrado en la Constitución ni en las Leyes.

863. CFC - CP
G.F. N° 1, 1949, pp. 8-9

7-3-49

Las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia o de sus Salas son irrecurribles.

La Corte observa:

Que en el fallo cuya nulidad se pide, la Corte Federal y de Casación en Sala de Casación, declaró pericido el recurso por no haber

sido éste formalizado dentro del término legal, más el de la distancia, ni durante el lapso de prórroga, ni haber el acusador privado ratificado durante este último lapso la formalización que autenticó el 3 de diciembre de 1947 ante el Juzgado del Distrito Bolívar del Estado Monagas y que fue recibido en la Secretaría de la Corte el 15 del mismo mes y año, la cual calificó ésta de extemporánea.

Que las disposiciones legales invocadas por el acusador privado como fundamento de su solicitud de nulidad no son aplicables al caso de autos, ya que ellas se refieren no a la nulidad de un fallo de Casación sino a la de diligencias procesales de Tribunales de Instancia, por haberse pretermitido disposiciones fundamentales de procedimiento, o haberse incurrido en faltas que puedan anular algún acto esencial de éste, imponiéndose de consiguiente la reposición de la causa.

Que es jurisprudencia constante de esta Corte que contra sus decisiones en cualquiera de sus Salas no procede recurso alguno, pues las interpretaciones y aplicaciones de la Ley, así de la Fundamental como de las Ordinarias por la Corte Federal y de Casación, son forzosamente irrevisables, porque no hay ninguna disposición en la Constitución, ni en los Códigos ni en la respectiva Ley Orgánica, que autorice tal revisión.

Que asimismo, en anteriores sentencias, esta Corte ha establecido que la división en Salas, creada por la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal no constituye una distribución jerárquica o de grados, sino una simple distribución de funciones por materia, exigidas por la diversidad de ramos de la Administración Pública.

864.

CFC - CP
G.F. N° 12, 1952, p. 7.

9-10-52

Contra las decisiones de la Corte Federal y de Casación no procede el Recurso de Casación.

A tal respecto, esta Corte, en sentencia de seis de diciembre de 1939, Memoria de 1940, Tomo I, pág. 306, tiene decidido lo siguiente: "La Corte advierte: que contra las decisiones de ella, en cualquiera de sus Salas, no procede recurso alguno, como la Corte misma lo tiene establecido en ocasiones anteriores.

Tal jurisprudencia ha sido constante, y entre otras, puede citarse la sentencia de diez y siete de noviembre de 1938, Memoria de 1939, Tomo I, págs. 330, 331 y 332.

865.

CF

18-3-55

G.F. N° 7, 1955, pp. 153-154

Las Sentencias de la Corte no tienen Recurso de Casación en ninguno de sus casos.

El recurso extraordinario de casación tanto en cuanto a su admisibilidad como en cuanto a su tramitación, se rige fundamentalmente por las disposiciones pertinentes del Título VI, Libro Segundo del C. de P. C., salvo disposiciones expresas especiales contenidas en otras leyes.

Ahora bien, el artículo 418 del Código citado estatuye que el recurso de casación podrá intentarse en los juicios civiles o mercantiles, contra las sentencias definitivas de la última instancia correspondiente al caso, dictados por las Cortes o Tribunales Superiores o Supremos de los Estados o del Distrito Federal, y por los Tribunales de Primera Instancia, civiles o mercantiles, de los Estados o del Distrito Federal.

La enumeración que hace explícitamente el artículo aludido, de las sentencias susceptibles de ser accionadas en casación, excluye las sentencias dictadas por la Corte Federal. No hay ningún ordenamiento especial ni en la Ley Orgánica de la Corte Federal ni en otro estatuto ordinario o especial, que derogue en ese punto la disposición del artículo 418 del C. de P. C. Ni puede por una interpretación extensiva considerarse que tal recurso sea procedente en virtud de que la Corte Federal en el caso ventilado en el presente juicio, actúa conforme a la Atribución 35 del Artículo 7° de su mencionada Ley Orgánica. Esa atribución no establece ni determina que la sentencia de la Corte Federal cuando conoce por apelación y recurso interpuesto contra las decisiones dictadas en Primera Instancia en los procesos en que la Nación sea parte, tiene recurso de casación. A falta de una disposición semejante, permanece inalterable el precepto del artículo 418 del C. de P. C.

Ni cabe suponer que en los casos provistos en la atribución 33 aludida, procede el recurso de casación porque en tal presupuesto la Corte Federal actúa como Tribunal de segunda instancia y su decisión equivale a una sentencia definitiva de última instancia correspondiente al caso litigado; pues, el artículo 418 citado sólo concede ese recurso cuando la sentencia de última instancia ha sido dictada por los Tribunales Superiores o Supremos de los Estados o del Distrito Federal; y en ninguno de tales extremos se encuentra la sentencia contra la cual se ha recurrido, que fue pronunciada no por algún Tribunal de los allí enumerados sino por la Corte Federal.

La sentencia de esta Corte dictada en ejercicio de la atribución 33 del Artículo 7° de su Ley Orgánica, emana ciertamente de un Tribunal Supremo, así, pero que no debe confundirse con el de Tercera o de Segunda Instancia de los Estados o del Distrito Federal; se trata

de una sentencia pronunciada por el Tribunal Supremo de la República en materia de su competencia, ya conozca de ésta por apelación o recurso o bien por atribución directa. Lo que caracteriza la decisión es la competencia por la materia, y la suprema jerarquía del Tribunal de que procede. Cuando el legislador en los procesos en que la Nación es parte, extrae a éstos de la secuela del juicio ordinario después de pronunciado el fallo de la Primera Instancia para llevarlos al conocimiento de la Corte Federal, en un procedimiento especial; formalmente manifiesta su expresa y voluntad de excluirlos del recurso de casación, que sólo procede en los juicios ordinarios; pues en los del conocimiento de Tribunales de competencia especial se requiere que el ordenamiento jurídico lo estatuya expresamente.

De haber querido otra cosa el legislador, no habría alterado el curso normal del proceso; bastábale con haber mantenido la apelación para ante el Tribunal ordinario de alzada, para que la decisión de éste fuese recurrido en casación.

866. CSJ - SPA
G.F. N° 38, 1962, pp. 94-95

6-11-62

*Contra las decisiones de la Corte Suprema de Justicia
no se oirá ni admitirá recurso alguno.*

Vistos los escritos del Dr. M. A. L. R. de fechas 10 de octubre y 8 de noviembre de 1961, así como los recaudos anexos, en los que propone recurso de invalidación de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, el día 10 de agosto del pasado año; y resueltas como han sido las incidencias de recusación surgidas, pasa a la Sala a decidir acerca de la admisión y trámites de la invalidación propuesta, y, al efecto, previamente observa:

Dispone el Art. 211 de la Constitución de la República que, contra las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, el más alto Tribunal de la República, no se oirá ni admitirá recurso alguno.

A este respecto, la Exposición de Motivos de la propia Constitución justifica dicha norma en los siguientes términos: "El artículo que abre este Capítulo podría parecer innecesario. Sin embargo, la comisión consideró deseable su inclusión para revestir al Tribunal Supremo de toda la majestad y jerarquía que constitucionalmente le corresponde. Además, para evitar cualquier duda al respecto se dispuso terminantemente que contra sus decisiones no se oirá ni se admitirá recurso alguno".

En el caso de autos, el recurso de invalidación ha sido interpuesto contra sentencia de la Corte Suprema de Justicia en su Sala Político-Administrativa; en consecuencia, de conformidad con la disposición constitucional mencionada, se declara no haber lugar a la admisión

868.

CSJ - SPA
G.F. N° 46, 1964, pp. 314-318

7-12-64

Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia son inimpugnables, y contra ellas no se admite recurso alguno ni aún el de invalidación.

Sin embargo, para decidir acerca de la admisión de la invalidación propuesta, es necesario hacer previamente las consideraciones que siguen:

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 211 de la Constitución de la República, contra las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, "no se oirá ni admitirá recurso alguno". Es necesario, por consiguiente, analizar si la invalidación solicitada constituye o no un recurso; y si, por tanto, procede o no su admisión.

En sentido procesal se entiende por recurso la acción que se deriva de la ley en favor de la parte que se considere perjudicada por una resolución judicial, para acudir ante el órgano competente a fin de que dicha resolución quede sin efecto o sea modificada en determinado sentido.

Los recursos, según las facultades que se confieren al órgano decisor, se clasifican en ordinarios y extraordinarios. Los ordinarios son aquellos que, como indica su nombre, se dan con cierto carácter de normalidad dentro del ordenamiento procesal. De esta normalidad deriva la mayor facilidad con que el recurso es admitido y el mayor poder que se atribuye al órgano jurisdiccional encargado de resolverlo. Por eso suele decirse que el recurso ordinario no exige motivos especiales para su interposición, ni limita los poderes judiciales de quien los dirime, en relación a los poderes que tuvo el órgano que dictó la resolución recurrida.

Los recursos extraordinarios, en cambio, se configuran de un modo mucho más particular y limitado. Han de darse en ellos las notas estrictamente inversas a las de los recursos ordinarios, tanto en cuanto a las partes como en cuanto al Juez. Por consiguiente, el recurso extraordinario se configura como aquel en que rigen, para su interposición, motivos determinados y concretos, y en el que el órgano jurisdiccional no puede pronunciarse sobre la totalidad de la cuestión litigosa, sino solamente sobre aquellos sectores agotados de la misma que la índole del recurso establezca particularmente.

De acuerdo a lo expuesto, toda acción que conceda la ley a las partes para modificar o dejar sin efecto lo decidido en un proceso, constituye un recurso; y si, en ese recurso, el derecho de las partes y los poderes del Juez, se encuentran circunscritos a causales concretas y limitadas, se trata de un recurso extraordinario.

Por tanto, dentro de las categorías de los recursos extraordinarios, han de comprenderse las casación y la invalidación, ya que ambos constituyen una impugnación de actos procesales realizados, y se

encuentran restringidos por causales taxativas. La diferencia entre ambas figuras procesales de impugnación estriba en que, mientras en la casación los errores que la motivan son errores inmanentes al proceso, bien sean de forma o de fondo, en la invalidación las razones que la justifican rebasan el ámbito del proceso mismo, ya que se basan en errores de hecho posteriormente descubiertos.

La consideración de la motivación inmanente o trascendente de ambos recursos es, pues, lo que justifica la diferencia que existe entre casación y revisión. De aquí que se ha sostenido que podría hacerse con ambas dos aspectos de una misma figura, en la que se distinguirían: una revisión interna y ordinaria, que sería la actual casación, y una revisión externa o extraordinaria que sería la actual invalidación.

Conforme a lo expuesto, la invalidación aparece, en cuanto a su materia jurídica, como una figura procesal de carácter impugnativo; y, por tanto, se perfila como un auténtico recurso.

La doctrina patria, al aludir a la naturaleza de la invalidación, ha coincidido con los principios expuestos, y ha llegado a afirmar que, "además de los medios ordinarios para impugnar y hacer revocar o reformar las decisiones judiciales, como son la reposición, la apelación y el recurso de hecho; además del recurso extraordinario, establecido para hacer cesar o anular, por errores de derecho, los fallos y las actuaciones procesales en que se halla incurrido en violación de ley expresa o quebrantamiento de los trámites esenciales del procedimiento, *es indispensable conceder a las partes litigantes otro recurso extraordinario para hacer invalidar las sentencias o los procesos.* (Borjas, Comentarios al Código de Procedimiento Civil, T. VI, p. 33).

En nada altera el criterio expuesto la circunstancia de que, en algunos de los artículos del C. de P.C. se hable de "juicio de invalidación", y se disponga, como se hace en el Artículo 739 *ejusdem*, que la invalidación debe sustanciarse por los trámites del juicio ordinario, y en una sola instancia. En efecto, no es su denominación lo que determina la naturaleza de una figura jurídica, su contenido y finalidad; por tanto, si, como se ha visto, el objeto de la invalidación es la impugnación de un proceso, su naturaleza no puede ser otra que la de un recurso. Además, en muchos de los artículos de la sección respectiva se denomina esta figura con su normal significación de *recurso* (Artículo 738, 739 y 741).

Por otra parte, el hecho de que se establezca que el procedimiento aplicable a la invalidación es el del juicio ordinario, tampoco desnaturaliza su objeto; porque no existe un procedimiento típico y exclusivo para todos los recursos, sino que el legislador está en libertad de establecer para cada uno la tramitación que considere más adecuada: Y es por ello que el recurso de casación tiene pautado su propio procedimiento, y de igual modo lo tienen los recursos de segunda instancia que se conceden en los procesos ordinarios. También la ley ha establecido un procedimiento propio para los recursos conten-

cioso-administrativos ante la Corte (Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal), en el cual también se prevé lapso probatorio; y la Ley de Regulación de Alquileres, en la parte final del Artículo 17, dispone que “los Tribunales u Organismos a que se refiere este artículo tramitarán y decidirán las apelaciones de que conozcan *en conformidad con las disposiciones del C. de P.C. para los juicios breves*. Luego, la circunstancia de que se fije un procedimiento especial para los recursos, o se ordene aplicar a ellos algunos de los procedimientos existentes para determinados juicios, en nada altera el carácter impugnativo de los mismos.

Tampoco influye en la naturaleza del recurso, el hecho de que su conocimiento y decisión competa al propio órgano jurisdiccional que haya conocido del caso impugnado. En efecto, el ordenamiento procesal reconoce y admite medios de impugnación que operan en el mismo grado de la jerarquía judicial en que se produce el acto recurrido. De aquí que, entre la clasificación de los recursos, se denominen éstos como *recursos horizontales*, dejándose el nombre de *recursos verticales* para los que se interpongan ante el superior jerárquico. En la legislación española las impugnaciones en la misma instancia se conocen con el nombre de *recursos de reposición*. En el ordenamiento venezolano es de esta especie la llamada *revocatoria por contrario imperio*, a que se refiere el Artículo 164 del C. de P.C.

Además, en caso de la invalidación, está plenamente justificado que su conocimiento corresponda al propio Juez que conoció del caso impugnado, tal como la prescribe el derecho patrio, al igual que el de Francia e Italia. En efecto, como lo reconoce la doctrina, ningún Juez más adecuado para apreciar el error sufrido que el que dictó el fallo cuya invalidación se pide; porque él, mejor que otro cualquiera, puede valorar la influencia que ejercieron sobre su ánimo las prácticas dolosas de uno de los litigantes, las escrituras falsas o la falta de nuevos documentos. De manera que no se modifica el carácter de recurso que tiene la invalidación, por la circunstancia de que sea el propio Juez que dictó el acto requerido, quien tenga asignada la competencia para conocer de la impugnación.

Por cuanto de todo lo expuesto se deduce, que la invalidación es un recurso; y, por cuanto el Artículo 211 de la Constitución considera improcedentes los recursos contra las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, se declara que no hay lugar a la admisión del presente recurso de invalidación propuesto por la C.M. de M., S.A.

869. CSJ - SPA
G.F. N° 51, 1968, p. 107

26-1-66

De las decisiones de la Corte no se escuchará recurso alguno.

Visto el escrito de fecha 11 del corriente mes, el ciudadano Angel R. Semprún Soto, debidamente asistido de abogados, mediante el cual anuncia recurso de casación de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa, el día 13 de diciembre de 1965, en el proceso de reivindicación seguido por dicho ciudadano contra la Nación, se niega dicho recurso, por cuanto el artículo 211 de la Constitución dispone que, contra las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, no se oirá ni admitirá recurso alguno.

870. CSJ - SPA 16-4-69
G.F. N° 64, 1969, p. 77

Contra las decisiones de la Corte Suprema de Justicia no se oirá recurso alguno.

Visto el escrito de fecha 14 de los corrientes, presentado por el abogado José Luis Orozco Murillo, en el que pide la invalidación del juicio de nulidad de la elección del General (r) Marcos Pérez Jiménez para el cargo de Senador de la República, el cual fue sentenciado por esta Sala el día 9 del mes en curso; y por cuanto el artículo 211 de la Constitución Nacional expresa que la "Corte Suprema de Justicia es el más alto Tribunal de la República", y que contra "sus decisiones no se oirá ni admitirá recurso alguno", se declara inadmisibile la mencionada demanda de invalidación.

Véase Nos. 795, 861, 866.

6. VALOR DE LA JURISPRUDENCIA

871. CFC 8-2-46
Actuaciones de la CFC presentadas al Congreso Nacional en sus sesiones de 1948, p. 44

La jurisprudencia no puede tener la categoría de fuente formal del derecho.

Pero ni ésta (La jurisprudencia) ni mucho menos los precedentes judiciales aislados tienen en nuestro sistema positivo la fuerza suficiente para elevarse a la categoría de fuente formal de derecho objetivo. El precedente judicial y la jurisprudencia misma no tienen en derecho venezolano sino una autoridad puramente científica. A lo más, sólo podría atribuírseles la fuerza de una presunción de interpretación correcta de la norma jurídica por aplicar. De allí, que los jueces puedan y deban dar en sus decisiones una interpretación

de la ley distinta y aún contraria de aquella recibida y tradicional, por más firme que sea cuando el estudio detenido del caso y de la norma aparezca que esa interpretación no corresponde a su espíritu y a su sana inteligencia. El valor práctico de seguridad que entrañan los precedentes judiciales y la jurisprudencia cede entonces su puesto y se quebranta ante el más elevado y digno de observancia que consiste en que las decisiones judiciales correspondan a las convicciones que de la voluntad de la ley tengan los jueces para el momento de pronunciar sus fallos.

Tal era el alcance científico que en el derecho romano del último período se atribuyó a la jurisprudencia según el cual el juez no estaba obligado a conformarse en sus sentencias a las decisiones anteriores, si las encontraba contrarias a la letra y espíritu de la norma, ya que él no sentenciaba por imitación sino para aplicar las leyes: *cum non exemplis sed legibus indicandum est.* (L. 13, Cod. 7.45). Esta doctrina es conforme a nuestra genuina tradición jurídica y a las funciones que tiene en nuestro sistema el juzgador.

872. CSJ - SPA 26-4-71
G.O. N° 1.478, Extr., 16-7-71, p. 23

Como se puede observar, la jurisprudencia establecida por la Corte en el caso examinado, tiene un valor normativo y sus efectos son los mismos que produciría la presentación por parte del demandado de un instrumento público que excluya la acción, tal como lo contempla el artículo 685 del Código de Procedimiento Civil en el procedimiento ejecutivo surgido con ocasión de las demandas en que tengan interés las rentas públicas. En tal virtud, la situación procesal establecida en el presente caso no puede subsistir por los motivos expuestos y por el valor documental excluyente que surge del contenido de las sentencias de esta Sala a que antes se ha hecho referencia.

Véase Nos. 851, 853, 854, 855 y 861.

INDICES DE LOS
TOMOS I, II, III y IV

I. INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II, y III vols. 1 y 2 y IV).

(Los números romanos remiten al tomo y los números arábigos a las páginas correspondientes.)

— A —

- Abasto. Regulación, II, 217.
Abogados, I, 275; III, 310.
Seguridad Social, I, 260.
Abuso de Poder, III, 35, 233, 235, 339.
Acción, III, 823.
Acción Popular, I, 170, 285, 568; II, 152, 191; III, 53; IV, 18, 19, 57, 60, 217, 227.
Acción Popular. Características, IV, 30.
Imprescriptibilidad, IV, 144.
Legitimación, III, 67; IV, 140.
Simple Interés, IV, 142.
Acciones Posesorias. Improcedencia, II, 511.
Actas Administrativas. Documentos Públicos, III, 301.
Actas Fiscales, III, 251, 274, 275.
Actas Fiscales. Efectos, II, 308.
Presunción de Legitimidad, III, 274 y sig.
Valor Probatorio, III, 300.
Actas Constitutivas de gobiernos de facto, I, 114, 116, 117, 559.
Actividad Jurisdiccional. Proceso de Cognición, III, 98.
Actividad privada, I, 300.
Actividad Reglamentaria, III, 119.
Actos Administrativos, II, 41; III, 165.
Actos Administrativos. Abuso de Poder, III, 35, 233, 308, 339.
Anulabilidad, II, 364; III, 61, 347.
Apelación, III, 652, 719.
Apreciación de los hechos, I, 621; III, 206 y sig.
Aprobación, III, 752.
Base Legal, III, 204, 205, 246.
Características, III, 185, 186.
Caracterización, III, 171, 184, 625.
Causa, I, 21; III, 11, 15, 17, 38, 44, 206, 232, 245, 253.
Causar estado, III, 683.
Clases, I, 16, 602; III, 186.
Competencia, III, 192, 193, 194, 196, 198, 200.
Concepto, III, 69, 70.
Condición Resolutoria, III, 288.
Condición suspensiva, III, 288.
Condiciones de recurribilidad, III, 65, 74.
Consecuencia de la Ilegalidad, III, 58.
Contrariedad al Derecho, III, 47.
Control, IV, 21.
Control Administrativo, III, 374.
Control Jurisdiccional, III, 52.
Convalidación, III, 61, 348, 350.
Cosa Juzgada, II, 204, 403; III, 127.
Definición, III, 168 y sig., 173, 198.
Derogación tácita, III, 374.
Destinatarios, III, 187.
Desviación de Roder, III, 37, 38, 200, 234, 333, 334; IV, 221.
Documentación, III, 158.
Documento Público, III, 301.
Efectos, I, 569, 571, 579; III, 46, 169, 268, 275, 279.
Efectos Internos, II, 365.

- Eficacia, II, 213; III, 46, 279.
 Ejecución, III, 293, 303.
 Ejecución Coactiva, III, 105.
 Ejecución Forzosa, III, 104, 107.
 Ejecución Privilegiada, III, 76.
 Ejecución Subsidiaria, III, 107.
 Ejecutividad, III, 97, 102, 303.
 Ejecutoriedad, I, 284; III, 97, 104, 185, 191, 197, 234, 305, 648, 649.
 Errores Materiales, II, 364; III, 344.
 Excepción de Ilegalidad, I, 569.
 Exceso de Poder, III, 35, 308, 339.
 Extralimitación de Atribuciones, III, 32, 33, 221, 314, 327.
 Falso Supuesto, III, 339, 342.
 Finalidad, III, 38, 200.
 Fines, I, 28, 606, 613; III, 186, 234, 334.
 Firma, III, 222.
 Firmeza, I, 72; III, 189, 293, 663.
 Forma Escrita, III, 222.
 Formación de la Voluntad, III, 217.
 Formalidades, III, 170, 212, 224, 236.
 Formalismo, III, 42.
 Formas, I, 20; III, 41, 140.
 Formas externas, III, 222.
 Fundamento Legal, III, 205.
 Gravamen Irreparable, III, 292.
 Ilegalidad, III, 25, 32, 192, 307.
 Impugnabilidad, III, 83.
 Incompetencia, III, 29, 30, 33, 308.
 Inconstitucionalidad, III, 27, 307, 317, 327, 350.
 Inexistencia, III, 58, 317, 348, 349.
 Interpretación, I, 601.
 Irrecurribilidad, III, 90.
 Irregularidades, III, 163.
 Irretroactividad, II, 201, 204; III, 289.
 Irrivisibilidad, III, 683.
 Justificación, III, 12.
 Legalidad, I, 16; III, 11.
 Manifestación de voluntad, III, 43.
 Mérito, I, 30.
 Motivación, I, 40, 41; III, 11, 21, 44, 142, 213, 223, 233.
 Motivos, I, 40, 41; III, 11, 44, 206, 226, 232.
 Naturaleza, III, 171 y sig., 625.
 Noción, III, 75.
 Notificación, III, 45, 279, 666.
 Notificación personal, III, 281.
 Nulidad, I, 192; III, 12, 58, 308, 347.
 Nulidad Absoluta, III, 15, 59, 348, 349.
 Nulidad Relativa, III, 15, 61.
 Obligatoriedad, III, 284.
 Oportunidad, I, 34, 602.
 Presunción de Legalidad, III, 268 y sig.; IV, 38.
 Presunción de Legitimidad, III, 100, 185, 186, 234, 268, 305; IV, 221.
 Presunción de Veracidad, III, 268.
 Presupuesto de Derecho, III, 12, 19, 201, 203, 268.
 Presupuestos de Hecho, I, 21, 22, 24; III, 12, 19, 37, 152, 197, 206, 210, 232, 234, 246, 249, 268, 366.
 Procedimiento, III, 139.
 Procedimiento Constitutivo, III, 42, 47, 264.
 Prueba, I, 23; III, 37, 210, 211, 279, 296, 297, 341.
 Prueba de los Presupuestos de Hecho, III, 210, 211.
 Publicación, III, 45, 222, 279, 282, 666.
 Ratificación, III, 348.
 Reconocimiento de Firma, III, 300.
 Reconsideración, I, 603; III, 687.
 Recursos, III, 647.
 Recurso Jerárquico, III, 652.
 Refrendo, III, 222.
 Requisitos de Fondo, III, 11, 194.
 Requisitos de Forma, III, 12, 192.
 Requisitos de Validez, III, 12, 192.
 Revisión, III, 49, 84, 90, 152, 163, 356, 722.
 Revisión Jurisdiccional, III, 374.
 Revisión de Oficio, III, 356.
 Revocación, I, 73, 74, 603; III, 84, 284, 356, 358, 370.

- Suspensión de los efectos, I, 601; III, 285, 292, 306, 649.
- Sello, III, 222.
- Tasas, II, 299.
- Título Ejecutivo, III, 103.
- Transacción, I, 49.
- Usurpación de Atribuciones, III, 31.
- Usurpación de Funciones, II, 43; III, 30, 221, 308, 321, 354.
- Valor Probatorio, III, 300.
- Vicios, III, 307, 347.
- Vicios de Fondo, III, 308.
- Vicio de Forma, III, 41, 156, 308, 344.
- Violencia, III, 44; IV, 20.
- Actos Administrativos Anulables, III, 62.
- Actos Administrativos Anulables. Efectos, III, 285, 286.
- Actos Administrativos Complejos, I, 330; III, 191.
- Actos Administrativos de trámite, III, 74, 81, 82, 294.
- Actos Administrativos Definitivos, III, 68, 74, 78, 294, 295, 303, 690.
- Actos Administrativos Discrecionales, I, 16, 602 y sig.; III, 190, 233, 687.
- Actos Administrativos Discrecionales. Revisión, III, 663.
- Actos Administrativos Firmes, III, 68, 89, 101, 109, 294, 304, 343, 357.
- Actos Administrativos Generales, III, 119, 186, 190.
- Actos Administrativos Generales. Irretroactividad, III, 289.
- Control, III, 53, 55.
- Actos Administrativos Ilegales. Control, III, 48.
- Actos Administrativos Individuales, III, 186, 187.
- Actos Administrativos Individuales. Destinarios, III, 188.
- Efectos, III, 190.
- Actos Administrativos Preparatorios, III, 81.
- Actos Administrativos Principales, III, 77.
- Actos Administrativos Nulos, III, 308.
- Actos Administrativos que causan estado, II, 204; III, 68, 76, 79, 83, 181, 294.
- Actos Administrativos Reglados, I, 17, 578, 602, 605, 619; II, 423; III, 190.
- Actos Administrativos Tácitos, III, 191.
- Actos Complejos, III, 465, 751; IV, 65, 70.
- Actos Derogados. Nulidad, III, 120.
- Actos Estatales. Control, IV, 15.
- Actos Estatales. Nulidad, IV, 47, 48.
- Actos Estatales de efectos generales, IV, 57, 58, 62.
- Actos Estatales de efectos generales. Suspensión de efectos, IV, 147, 148.
- Actos Judiciales. Control, IV, 15.
- Actos Judiciales. Impugnación, IV, 102.
- Actos Jurídicos, III, 165; IV, 64.
- Actos Legislativos, III, 179.
- Actos Materiales de la Administración, III, 71.
- Actos Normativos, III, 750; IV, 30.
- Actos Reglamentarios. Ver Reglamentos.
- Actos Reglamentarios. Limitaciones, III, 127.
- Actos de Autoridad, III, 137, 167.
- Actos de Derecho Privado, III, 234.
- Actos de efectos generales, IV, 30.
- Actos de gestión, I, 276, 368; III, 137.
- Actos de gobierno, I, 276, 313; IV, 23.
- Actos de Gobierno. Impugnación, IV, 26.
- Acto de los Cuerpos Legislativos, IV, 64.
- Actos del Poder Público. Nulidad, IV, 48.
- Actos de la Administración, III, 166, 173, 211.
- Administración. Actos, III, 173.
- Actos de Derecho Privado, III, 173.
- Actos Materiales, III, 71.
- Contratos de Derecho Privado, III, 175, 733.
- Contratación colectiva, III, 608.
- Prerrogativas, III, 537.
- Administración Central, II, 452.

- Administración Consultiva, I, 288; III, 47, 446, 559.
 Administración contralora, I, 289.
 Administración descentralizada, I, 333, 505; II, 452.
 Administración descentralizada. Recurso Jerárquico, III, 661.
 Administración Estatal, II, 147.
 Administración Pública. Actos, III, 166.
 Archivos, III, 158.
 Carácter instrumental, I, 288.
 Contratos, III, 661, 727.
 Contratos de Derecho Privado, III, 611, 638, 803.
 Contratos ordinarios, III, 633.
 Control, I, 271; III, 762.
 Convenimiento, III, 553.
 Definición, I, 284, 286.
 Documentos Reservados, III, 158.
 Fin, I, 580.
 Finalidad, III, 734.
 Incompetencia, I, 196.
 Instrucciones, II, 365.
 Jerarquía, III, 160.
 Límites, I, 16.
 Obreros, III, 609.
 Personalidad Jurídica, III, 766.
 Prerrogativas, I, 288.
 Privilegios, I, 284, 288; III, 303.
 Régimen de Derecho Público, I, 284.
 Subordinación, I, 275.
 Administración reglada, I, 16, 17, 47, 49, 61, 62, 68, 72, 193, 332, 580, 602, 605 y sig.; III, 696.
 Administración de Justicia, IV, 113.
 Administrado. Interés por la Legalidad, III, 67.
 Aduanas, II, 91.
 Competencias, II, 496.
 Aduanas. Limitaciones, IV, 169.
 Agricultura. Impuestos, II, 325, 328, 336.
 Regulación, II, 326.
 Aguas, II, 89, 95.
 Aprovechamiento, I, 360.
 Derecho al Uso, II, 519.
 Derechos Particulares, II, 521.
 Dominio Público, II, 518.
 Expropiación, II, 522.
 Impuestos al Uso, II, 523.
 Prescripción, II, 520.
 Aguas del Dominio Público, I, 361.
 Alimentos. Comercio, I, 519.
 Almacenaje. Derechos, II, 287.
 Tasa, II, 288.
 Analogía, II, 147.
 Alquileres. Regulación, I, 465 y sig.; III, 131.
 Reintegro, I, 491.
 Reglamento, III, 129.
 Alternabilidad republicana, I, 137, 138, 139, 141, 201.
 Altos Funcionarios, II, 148.
 Apelación, III, 668.
 Aprobación Legislativa, III, 489.
 Apelación Administrativa, III, 50, 650.
 Apuestas, I, 495.
 Apuestas Lícitas. Impuestos, II, 498, 505.
 Arbitrariedad, III, 315, 508.
 Arbitrariedad administrativa, I, 16, 17, 18, 20, 25, 28, 31, 32, 34, 35, 39, 580, 602, 611, 620; III, 267.
 Arbitraje, III, 642.
 Arbitraje Administrativo, III, 595.
 Area Metropolitana, II, 55.
 Armas de guerra, II, 87.
 Archivos de la Administración Pública, III, 158.
 Archivos de la Administración Pública. Secreto, III, 160.
 Arreglo amigable, I, 44.
 Arrendamientos. Canon, I, 489.
 Contratos, I, 465; III, 727, 766.
 Arresto, II, 150, 151.
 Artículos de Primera Necesidad. Impuestos Municipales, II, 424.
 Asambleas Legislativas, II, 139, 140, 153.
 Asambleas Legislativas. Actos privativos, IV, 124.
 Competencia, I, 161, 201; II, 146, 164.
 Convocatorias, II, 143.

Destitución del Gobernador, I, 272.
 Quorum, II, 142.
 Sesiones Ordinarias, II, 145.
 Suplentes, II, 143.
 Suspensión efectos actos, I, 601.
 Aseo Urbano. Competencia, I, 96; II, 248.
 Atribuciones. Delegación, III, 149.
 Atribuciones. Extralimitación, III, 29.
 Auditoría, I, 462.
 Autonomía, I, 347.
 Autonomía Estatal, II, 132, 136.
 Autonomía Municipal, I, 246; II, 15, 23, 166, 182, 193, 211, 214, 218, 219, 221, 222; III, 121; IV, 131, 137, 140.
 Autonomía Municipal. Competencias, II, 265.
 Leyes locales, II, 214.
 Relatividad, II, 213.
 Transporte, II, 225, 255 y sig.
 Urbanismo, II, 259 y sig.
 Autoridad. Usurpación, III, 28, 313.

— B —

Bancos, I, 519, 616; II, 274.
 Bancos. Limitaciones, I, 121.
 Banco Central de Venezuela, I, 205, 333, 334, 338.
 Becas. Requisitos, IV, 121, 122.
 Bienes, I, 346, 347, 350.
 Bienes. Enajenación, III, 446; IV, 173.
 Bienes. Impuestos al Tráfico, II, 497.
 Bienes del Estado, I, 345, 346; II, 511.
 Bienes del Estado. Adquisición, IV, 172.
 Ejecución, I, 516.
 Bienes Estadales, II, 113.
 Bienes Inmuebles, III, 916.
 Bienes Municipales, II, 121.
 Bienes Municipales. Titularidad, II, 546.
 Bienes Nacionales, II, 84, 87.
 Bienes Nacionales. Destino, II, 515.
 Bienes Ocultos, II, 548.
 Bienes Ocultos. Denuncia, III, 842.
 Bienes Públicos, II, 411 y sig.

Bienes Públicos. Adquisición, III, 555, 558.
 Bienes Públicos. Titularidad, II, 548.
 Bienes Públicos. Ventas, III, 568.
 Billetes de Banco, I, 338, 341.
 Botillerías. Impuestos, II, 394.

— C —

Caballos. Carreras, I, 495 y sig.
 Caducidad, III, 648.
 Caducidad. Lapso, III, 663, 666.
 Caleta, I, 307.
 Caleta. Derechos, II, 320.
 Caleta y Estiba, III, 303.
 Cámaras Legislativas. Actos Privativos, IV, 26, 83, 91, 93, 94.
 Atribuciones privativas, IV, 81.
 Extralimitación de atribuciones, IV, 96.
 Función Administrativa, III, 752; IV, 70.
 Función de Gobierno, IV, 89.
 Reglamento Interior, IV, 93.
 Usurpación de atribuciones, IV, 73, 75.
 Cambios, II, 96.
 Caminos Públicos, II, 511.
 CANTV. Exención de Impuestos Municipales, II, 419.
 Capacidad, I, 373, 531; III, 540.
 Capacidad. Condicionantes, I, 373, 534.
 Modificaciones, II, 251.
 Restricciones, I, 534.
 Capacidad contributiva, I, 402.
 Capitalismo, I, 133.
 Caracas. Area Metropolitana, II, 57.
 Carga de la Prueba, II, 533, 537; IV, 181.
 Cargas Públicas, II, 80.
 Cargos Públicos. Condiciones, I, 525.
 Incompatibilidad, I, 401.
 Carrera Judicial, I, 154; IV, 191, 202.
 Carreras de caballos, I, 495 y sig.
 Carretera. Afectación, II, 511.
 Casas de Empeño, II, 274 y sig.

- Caso Fortuito, III, 837.
 Caso Fortuito. Prueba, III, 837.
 Causa, I, 21.
 Cementerios, II, 269; III, 352.
 Cementerios. Creación, IV, 172.
 Cementerios. Propiedad, III, 354.
 Uso, II, 271; IV, 174.
 Certificado de Solvencia. Efectos, II, 366.
 Certificaciones de mera relación, III, 159, 161.
 Cigarrillos. Impuestos, II, 400, 454; IV, 225.
 Impuestos Municipales, II, 454.
 Patentes de Industria y Comercio, II, 457.
 Circulación Urbana, II, 226.
 Ciudadanía, I, 389.
 Cláusula oro, III, 525.
 Códigos, IV, 196.
 Colectivismo, I, 467.
 Colisión de Leyes, I, 82, 258, 265, 269.
 Comercialización de Hidrocarburos. Impuestos Municipales, II, 386.
 Comercio. Impuestos, II, 382.
 Libertad, I, 519.
 Comisión Delegada, I, 202.
 Comiso, I, 197, 199.
 Competencia, I, 21, 62, 63, 170, 575; III, 194, 198, 472, 540; IV, 221.
 Competencia. Orden Público, III, 195.
 Renuncia, I, 63.
 Competencia Administrativa, III, 145.
 Competencia Constitucional, III, 29.
 Competencia de la Corte, I, 577, 661.
 Competencia por el Territorio, III, 195, 196, 199.
 Competencia por la Cuantía, III, 195.
 Competencia por la Materia, III, 195.
 Competencia Tributaria, II, 204, 423.
 Competencia Tributaria. Indisponibilidad, I, 58, 59, 60.
 Compromiso financiero. Control Previo, III, 449.
 Comunicaciones Inalámbricas. Tasas, II, 295.
 Comunidades Indígenas. Titularidad, II, 544, 546.
 Comunismo, I, 83, 110; III, 227.
 Concejo Municipal, II, 17, 35.
 Concejo Municipal. Acto Administrativo, III, 144.
 Funciones, IV, 170.
 Funciones Legislativas, IV, 170.
 Instalación, II, 242; IV, 212.
 Reglamento Interno, II, 250.
 Representantes, II, 225.
 Competencia, II, 254.
 Convocatoria, II, 232.
 Quorum, II, 240, 242; IV, 212.
 Directivas, II, 236, 237, 239, 241, 244; IV, 210.
 Reformas Constitucionales, I, 118.
 Suplentes, II, 233.
 Conceptos jurídicos indeterminados, I, 20.
 Concesión, I, 299; II, 296.
 Concesión. Efectos, I, 96.
 Reversión, II, 85.
 Concesiones. Derechos Adquiridos, III, 139.
 Concesiones Administrativas, III, 636, 849, 868.
 Concesiones Administrativas. Equilibrio económico, III, 858, 887.
 Naturaleza, III, 923.
 Reversión, III, 607.
 Sanciones, III, 894.
 Servidumbres, III, 892.
 Concesiones de Hidrocarburos, III, 632, 854.
 Concesiones de Hidrocarburos. Adaptación, III, 900, 905.
 Bienes afectos, III, 917.
 Caducidad, III, 897, 904.
 Derechos de la Administración, III, 897.
 Derechos del concesionario, III, 858.
 Extinción, III, 897.
 Nulidad, III, 911.
 Obligaciones de los concesionarios, III, 894.
 Planos, III, 855.

- Regalías, III, 893.
 Renuncia, III, 898, 906.
 Reversión, III, 913.
 Servidumbres, III, 892.
- Concesiones de obra pública, III, 539.
 Concesiones de Servicios Públicos, II, 291; III, 539, 637, 728, 736, 770, 772, 849.
 Concesiones de Servicios Públicos. Tarifas, III, 771.
 Concesiones de Uso, II, 529.
 Concesiones Ferrocarrileras, III, 607, 638.
 Concesiones Forestales, III, 729, 743, 943.
 Concesiones Forestales. Derechos del concesionario, III, 943.
 Incumplimiento, III, 944.
 Sanciones, III, 944.
 Concesiones Mineras, III, 139, 747, 748, 922.
 Concesiones Mineras. Caducidad, III, 932.
 Derechos del Concesionario, III, 923.
 Explotación, I, 232; III, 925, 928, 931, 942.
 Naturaleza, III, 923.
 Obligaciones, III, 931.
 Obligaciones del concesionario, III, 925.
 Obligación de Explotar, III, 942.
 Concesionarios. Derechos, III, 636.
 Concesionarios de hidrocarburos. Expropiación, I, 278.
 Adaptación, I, 92, 95, 99.
 Limitaciones, I, 591.
 Concesionario de Servicios Públicos. Impuestos, II, 383.
 Conductores Eléctricos. Servidumbre, II, 246.
 Confiscación, I, 264, 410; II, 81, 86, 265.
 Confiscación. Prohibición, I, 467.
 Congreso, I, 139, 201.
 Congreso. Actos, IV, 63.
 Función administrativa, IV, 58.
- Iniciativa presupuestaria, II, 103.
 Potestad Tributaria, I, 410.
 Sesiones extraordinarias, I, 202.
 Usurpación de atribuciones, IV, 74, 75.
- Consejo de Ministros, II, 27, III, 466.
 Consejo de la Judicatura, IV, 54, 194.
 Consejo de la Judicatura. Miembros, IV, 201.
 Consejo Supremo Electoral, I, 546.
 Consejo Supremo Electoral. Recursos, III, 707.
 Cónsules. Competencias, IV, 182.
 Consultas vinculantes, III, 446.
 Constitución, I, 81, 85, 86, 90, 119; II, 17, 214.
 Constitución. Aplicación, IV, 18.
 Defensa, IV, 33.
 Disposiciones complementarias, IV, 214.
 Disposiciones Transitorias, IV, 193.
 Efectos, I, 258.
 Enmienda, I, 118, 119.
 Gobierno de facto, I, 114, 116, 117, 559.
 Intérprete, IV, 236.
 Interpretación, III, 460; IV, 18, 214, 216.
 Normas, I, 106.
 Normas Imperativas, IV, 186.
 Normas Programáticas, I, 106, 108, 155; II, 81, 441; IV, 33, 191.
 Poder derogatorio, I, 94, 106, 121, 123, 258.
 Poderes implícitos, I, 110.
 Reforma, I, 100, 118.
 Retroactividad, I, 254, 255.
 Soberanía, IV, 122.
 Supremacía, I, 81, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 102, 105, 106, 117, 247; II, 151, 161, 189, 194; III, 853; IV, 15, 26, 61, 88, 91, 124, 152.
 Violación, IV, 26, 169.
- Constitucionalidad. Control, I, 81, 85, 86, 106, 152, 158, 170 y sig.; II, 341; IV, 13, 18.

- Constitucionalidad. Control
 V.: Recurso de Inconstitucionalidad.
- Constitucionalidad. Control Concentrado, IV, 17, 34.
 Control difuso, IV, 17, 34, 216.
- Constituciones Estadales, I, 103, 118, 137, 147; II, 131, 139.
- Constituciones Estadales. Inconstitucionalidad, II, 132.
- Constituciones flexibles, I, 81.
- Constituciones rígidas, I, 81.
- Constituyente, I, 87.
- Consumidor. Protección, I, 519.
- Consumo. Impuestos, II, 116, 122, 329, 390, 411, 450, 455.
- Contadores Públicos, I, 462.
- Contaminación, I, 323.
- Contencioso Administrativo. Actos Derogados, II, 205; III, 120.
 Actos Excluidos, III, 181.
 Actos que causan estado, II, 204.
 Acumulación, IV, 31.
 Admisibilidad de recurso, III, 65.
 Afianzamiento, III, 306.
 Agotamiento de la Vía Administrativa, II, 204; III, 68, 654.
 Ambito, III, 69, 70; IV, 21.
 Caducidad, I, 192; III, 92, 189; III, 808.
 Carácter, III, 379; IV, 31.
 Carácter inquisitorio, I, 384.
 Condiciones, III, 65.
 Condiciones del Recurso, III, 130.
 Competencia, IV, 194.
 Competencia de la Corte, I, 577, 611.
 Efectos no suspensivos, III, 108, 126, 127; IV, 22, 30.
 Interés legítimo, IV, 142.
 Lapso de Caducidad, III, 92, 132, 348.
 Legitimación, I, 360; III, 66; IV, 30, 58.
 Motivos del Recurso, III, 56.
 Nulidad de reglamentos derogados, II, 195.
 Objeto, II, 195; IV, 15.
 Poderes del Juez, III, 268.
- Procedencia, III, 713.
- Procedimiento, III, 141, 230; IV, 66.
 Pruebas, II, 380; III, 150, 274, 275, 279, 301, 332.
 Recursos, III, 36, 54, 174; IV, 22.
 Reglamentos Derogados, III, 120.
 Requisitos de Admisibilidad, III, 112.
 Requisitos del Libelo, II, 301.
 Requisitos Procesales, III, 65.
 Solve et Repete, III, 97.
 Suspensión de efectos, III, 306; IV, 152.
- Contencioso-electoral, I, 143; II, 140.
- Contencioso electoral. Legitimación, I, 559.
- Contencioso-Fiscal. Perención, III, 758.
- Contraloría Estadal, I, 104.
- Contraloría General de la República, I, 289; II, 104, 119, 128; III, 541.
- Contraloría General de la República, III, 541.
- Contraloría General de la República. Autonomía, IV, 78.
 Consultas, III, 446.
 Control Previo, III, 449, 559, 619, 640, 763.
 Reconsideración, III, 688.
- Contraloría Municipal, II, 128.
- Contratación colectiva, III, 608, 809.
- Contratos Administrativos, III, 868, 727 y sigs.
- Contratos Administrativos. Acuerdo de voluntades, III, 471.
 Aprobación, III, 460, 484; IV, 27.
 Aprobación Legislativa, III, 485, 625, 629, 737, 747; IV, 65, 70, 75, 87.
 Arbitraje, III, 595.
 Autorización legislativa, III, 459, 461, 562, 618, 738.
 Buena fe, III, 514, 521.
 Carácter estatutario, III, 870.
 Características, III, 641, 729, 768, 731.
 Caracterización, III, 535.
 Caso Fortuito, III, 592, 837.
 Capacidad, III, 540, 546.
 Causa, III, 573, 583, 730, 767.

- Celebración, III, 626.
 Clases, III, 848.
 Clasificación, III, 629.
 Cláusulas de protección, III, 525.
 Cláusulas de exención de impuestos, III, 581.
 Cláusula de revisión, III, 525.
 Cláusula de variación, III, 525.
 Cláusula exorbitante, III, 535, 540, 588, 817.
 Cláusula Penal, III, 840, 946.
 Colaboración del Cocontratante, III, 733.
 Competencia, III, 473, 540, 555, 736, 740.
 Conclusión, III, 445, 471, 576.
 Condiciones de validez, III, 540.
 Condiciones Generales, III, 734.
 Condición resolutoria, III, 819.
 Conflictos, III, 628.
 Consejo de Ministros, III, 466.
 Consentimiento, III, 480, 541, 554, 736, 741, 745.
 Contencioso, IV, 65.
 Contencioso-Administrativo, III, 840.
 Control, III, 764.
 Control Administrativo, III, 807.
 Control previo, II, 142; III, 541, 559, 619, 745, 763.
 Daños y perjuicios, III, 628, 812, 820, 840.
 Decisión, III, 465.
 Delegación, III, 545.
 Derecho a indemnización, III, 773, 803, 804.
 Derecho al precio, III, 771.
 Derecho Común, III, 535, 734.
 Derechos de la administración, III, 499, 807.
 Derechos del Cocontratante, III, 516, 771.
 Derecho Privado, III, 734.
 Desigualdad, III, 730, 807.
 Dirección del Contrato, III, 807.
 Dirección y Control, III, 589.
 Dolo, III, 574.
 Domicilio, III, 547.
 Ecuación económica, III, 518, 523, 773.
 Efectos de la rescisión, III, 831.
 Eficacia, III, 448, 624.
 Ejecución, III, 514, 558, 769, 832.
 Ejecución defectuosa, III, 815.
 Elementos subjetivos, III, 614.
 Empréstito Público, III, 606.
 Equilibrio Económico, III, 771, 858, 870.
 Equilibrio Financiero, III, 518, 523, 537, 628, 772, 803; IV, 71.
 Especiales, III, 494, 631.
 Exención de impuestos, I, 57; III, 752, 770.
 Excepcionales, III, 493, 619, 629.
 Exoneración de Impuestos, II, 223, 224; III, 772.
 Exoneraciones tributarias, II, 79; III, 742.
 Fin, III, 742.
 Finalidad, III, 612, 732, 765.
 Firma, III, 743.
 Formación, III, 584, 742; IV, 70.
 Formación de la voluntad, III, 443, 559.
 Formalidades, III, 444, 742.
 Formalidades previas, III, 445.
 Fuerza mayor, III, 592, 839.
 Garantía, III, 947.
 Hecho del Principe, III, 528, 839.
 Huelgas, III, 595.
 Imprevisión, III, 528, 537.
 Impugnación, III, 840.
 Incompatibilidades, III, 546.
 Incompetencia, III, 480.
 Incumplimiento, III, 811, 813, 816, 818, 837, 944.
 Incumplimiento de la Administración, III, 825, 834, 840.
 Inconstitucionalidad, III, 840.
 Indemnización, III, 516, 521, 529, 628, 817, 818, 830.
 Inspección, III, 589.
 Intagibilidades, III, 735.
 Intereses, III, 594.
 Intereses moratorios, III, 840.

- Interpretación, III, 630, 769, 801, 853.
 Interpretación unilateral, III, 626.
 Intervención de la Administración, III, 732.
 Jurisdicción, III, 727.
 Licitación, III, 482, 576, 584, 745, 764.
 Limitación Tributaria, III, 770.
 Ley Aprobatoria, IV, 27, 58.
 Ley del Contrato, III, 779.
 Lucro Cesante, III, 593.
 Manifestación de voluntad, III, 742.
 Modificaciones, III, 503, 504.
 Modificación unilateral, III, 499, 537, 590, 735, 803, 807, 826; IV, 71.
 Mutabilidad, III, 500.
 Naturaleza, III, 729; IV, 71.
 Objeto, III, 537, 581, 612, 616, 730, 751, 765.
 Obligaciones de la Administración, III, 591.
 Obra Pública, III, 599, 831.
 Oferta, III, 577.
 Ordinarios, III, 496, 633, 762.
 Orden provisional, III, 577.
 Perfeccionamiento, III, 483, 490, 571, 768.
 Poderes de la Administración, III, 626, 730.
 Prueba del incumplimiento, III, 821, 829.
 Precio, III, 518, 771.
 Prerrogativas de la Administración, III, 588.
 Prórroga, III, 516.
 Régimen, III, 443.
 Régimen Jurídico, III, 727, 733, 743, 766.
 Relaciones laborales, III, 602.
 Rescisión, III, 520.
 Rescisión Unilateral, III, 500, 589, 590, 626, 627, 728, 766, 804, 817, 829, 834; IV, 71.
 Resolución, III, 734.
 Resolución Judicial, III, 814.
 Responsabilidad, III, 593, 629.
 Responsabilidad contractual, III, 812.
 Requisitos, IV, 70.
 Requisitos de validez, III, 567.
 Retardo en el cumplimiento, III, 820.
 Ruptura del equilibrio financiero, III, 803.
 Sanciones, III, 590, 811, 812, 945.
 Sanción por incumplimiento, III, 811.
 Servicio Público, III, 514, 535, 538, 639, 661, 727, 730, 731, 732, 741, 750, 766, 767, 828.
 Subordinación, III, 514, 732, 807, 828.
 Suministros, III, 603.
 Terceros, III, 601.
 Utilidad Pública, III, 616.
 Validez, III, 624, 736, 747.
 Variación de precios, III, 537.
 Vicios, III, 447.
 Vicios del consentimiento, III, 573.
 Vigilancia, III, 807.
 Voluntad, III, 443.
 Voluntad Administrativa, III, 618.
 Contratos colectivos, III, 608, 809.
 Contratos de arrendamiento, III, 638.
 Contratos de Derecho Privado, III, 445, 638, 727; IV, 71.
 Contratos de Empréstito, III, 606.
 Contratos de interés nacional, III, 630.
 Contratos de interés público, III, 536, 539, 550.
 Contratos de la Administración, III, 611.
 Contratos de obra pública, III, 503, 599, 733.
 Contratos de obra pública. Desistimiento, III, 818.
 Ejecución, III, 600.
 Modificaciones cualitativas, III, 504, 505.
 Modificaciones cuantitativas, III, 504.
 Modificación unilateral, III, 810.
 Contratos de seguro, I, 513.
 Contratos de suministros, III, 603.
 Contratos de venta, III, 342.
 Contratos Municipales, II, 33.
 Contribución de Mejoras, II, 452 y sig.

- Contribuciones. Prescripción, II, 309.
 Contribuciones especiales, II, 94.
 Contribuciones Estadales, II, 324.
 Contribuciones Municipales, II, 335 y sig.
 Contribuciones Nacionales, II, 283 y sig.
 Contribuciones públicas, I, 345.
 Control, I, 271, 613.
 Control de la Constitucionalidad, III, 757; IV, 18, 33, 57, 179, 205, 215, 220.
 Control de la Constitucionalidad V.: Recurso de Inconstitucionalidad.
 Control de la Constitucionalidad. Actos excluidos, IV, 81.
 Ambitos, IV, 54, 65.
 Efectos, IV, 18, 34, 36, 92.
 Tratados, IV, 89.
 Control de legalidad, I, 613; IV, 120.
 Control de mérito, I, 613.
 Control Fiscal, IV, 78.
 Control Fiscal previo, III, 449.
 Control Previo, III, 449.
 Control Previo de Compromisos, III, 559.
 Cooperación, I, 151.
 Cooperación intermunicipal, II, 55.
 Corte Federal. Competencias, IV, 194.
 Corte Suprema de Justicia. Actos administrativos, IV, 192.
 Competencia, I, 81, 85, 86, 88, 90, 106, 116, 315, 384, 492, 566, 599; II, 139, 140, 147, 151, 237, 269, 441; III, 698, 705, 722, 840; IV, 16, 18, 28, 32, 53, 62, 65, 72, 73, 81, 120, 121, 128, 193, 199.
 Conjuces, IV, 238.
 Consulta, III, 659.
 Control de la Constitucionalidad, IV, 18, 25, 46, 53, 61, 220.
 Corte Plena, IV, 201.
 Decisiones urgentes, IV, 212.
 Efectos de sus decisiones, IV, 38, 47.
 Impugnación de sus decisiones, IV, 83.
 Irrecurribilidad de sus decisiones, IV, 234.
 Precedente, IV, 214.
 Salas, IV, 55, 236.
 Sala Político-Administrativa, IV, 193.
 Sentencia, IV, 211, 215, 234.
 Valor de las decisiones, IV, 214.
 Cosa Juzgada, II, 451; IV, 232.
 Cosa Juzgada. Inmutabilidad, IV, 82.
 Intagibilidad, IV, 97, 104.
 Valor, IV, 239.
 Cosa Juzgada Administrativa, III, 84, 127, 184, 295, 298, 361.
 Costas. Policía Marítima, II, 525.
 Costumbre, III, 231.
 Costumbre Administrativa, III, 214, 225.
 Costumbre Secundum Legem, III, 214.
 Crédito. Operaciones, II, 275 y sig.
 Crédito Público, II, 97, 116, 127; III, 462.
 Créditos Adicionales, II, 100.
 Créditos Fiscales. Prescripción, II, 308 y sig.
 Prescripciones Breves, II, 316.
 Créditos Fiscales Municipales. Prescripción, II, 315.
 Cultos. Libertad, I, 417.

— D —

- Deber administrativo, I, 62.
 Decisión Administrativa, III, 18, 71, 168 y sigs.
 Decisión Administrativa. Impulso Procesal, III, 141.
 Decisión Ejecutoria, III, 75, 168.
 Decretos. Referendo, III, 858, 888.
 Decretos Leyes, III, 135; IV, 196.
 Defensa. Derecho a la, III, 150, 280; IV, 180.
 Defensores Públicos, IV, 204.
 Delegación, II, 545.
 Delegación de Atribuciones, III, 149, 332, 478.
 Delegación de firmas, III, 478, 545.
 Democracia, I, 110, 111.
 Derecho. Fuentes, IV, 251.

- Derecho Administrativo, I, 131, 284.
 Derecho Administrativo. Fuentes, III, 166.
 Derecho Activo al Sufragio, III, 214, 215.
 Derecho a la educación, I, 426 y sig.
 Derecho a la defensa, III, 150, 280.
 Derecho a ser oído, III, 150, 159.
 Derecho al sufragio, I, 524 y sig.
 Derecho Civil, I, 167.
 Derecho de petición, I, 416; III, 159.
 Derecho Internacional, IV, 86.
 Derecho Procesal. Formalismo, IV, 182.
 Derecho Público, I, 86, 93, 94, 96, 131, 165, 248, 252, 284, 576; IV, 65.
 Derecho Público. Fuentes, III, 166.
 Derecho Subjetivo, I, 52.
 Derechos adquiridos, I, 93, 95, 204, 247, 248, 257, 301, 303; III, 60, 137, 139, 290, 311, 371, 880; IV, 59.
 Derechos individuales, I, 83, 85, 373 y sig.
 Derechos individuales. Garantías, III, 171.
 Derechos individuales. Limitaciones, I, 373; II, 216.
 Reglamentación, I, 416.
 Derechos individuales absolutos, I, 416.
 Derechos individuales relativos, I, 416.
 Derechos políticos, I, 524.
 Derechos sociales, I, 107; IV, 184.
 Derecho Subjetivo, III, 924.
 Derogación, I, 221, 560.
 Derogación de las Leyes, I, 257.
 Derogación implícita, I, 257.
 Descentralización funcional, I, 333, 354.
 Desocupación. Acciones, II, 517.
 Destitución, I, 272.
 Destitución del Gobernador, I, 272.
 Desviación de poder, I, 28, 29, 273; III, 37, 38, 136, 200, 235, 333; IV, 221.
 Detenciones administrativas, I, 313, 319, 326.
 Diputados. Investidura, II, 144, 145, 146.
 Discrecionalidad, I, 61, 68, 72, 113; II, 142; IV, 81.
 Discrecionalidad. Apreciación de los hechos, I, 621.
 Control, I, 613.
 Justificación, I, 610.
 Límites, I, 15, 18, 613, 615.
 Discrecionalidad administrativa, I, 16, 49, 313, 414, 540, 602 y sig.; III, 17, 37, 38, 128, 209, 235, 343, 507, 693.
 Discrecionalidad administrativa. Transacción, I, 48.
 Discrecionalidad Técnica, I, 35.
 Discriminaciones, I, 395 y sig.
 Disposiciones transitorias, I, 249.
 Distrito Federal, II, 15, 23, 166 y sig.
 Distrito Federal. Autonomía, II, 17, 18, 23, 38, 166, 168, 169, 196; III, 123.
 Distrito Federal. Competencias, IV, 153.
 Competencias del Concejo Municipal, II, 169, 171.
 Competencias del Gobernador, II, 171, 193.
 Concejo Municipal, II, 17, 18, 20, 21.
 Conflictos Institucionales, II, 167, 168, 169, 184, 190.
 Distribución de Funciones, II, 26, 166, 167, 169, 182.
 Enjuiciamiento del Gobernador, II, 188.
 Función administrativa, II, 30, 40, 42, 52.
 Función de Gobierno, II, 27.
 Función Ejecutiva, II, 26.
 Función Legislativa, II, 33, 35, 39, 40.
 Gobernador, II, 17, 18, 21, 193.
 Gobierno Metropolitano, II, 54.
 Municipalidad, II, 17.
 Nombramiento de funcionarios, II, 49.
 Policía, I, 318.
 Presupuesto, II, 171, 183.
 Potestad Reglamentaria, II, 203, 206, 208.
 Recursos jerárquicos, 47.

- Régimen de Gobierno, IV, 128, 129.
 Régimen mixto, 20.
 Representación, II, 211.
 Doble Tributación, II, 382, 449 y sig.
 Documento Público, III, 301.
 Documentos administrativos. Carácter reservado, I, 288.
 Copia, III, 158.
 Valor Probatorio, III, 300.
 Documentos Públicos Administrativos, III, 301, 302.
 Dominio Fiscal, II, 95.
 Dominio Hídrico, II, 518.
 Dominio Privado, II, 86.
 Dominio Público, I, 361; II, 86, 511.
 Dominio Público. Adquisición, II, 270.
 Afectación, II, 271, 515.
 Concesión de Uso, II, 528.
 Desafectación, III, 145, 218.
 Naturaleza, II, 513.
 Playas, II, 523 y sig.
 Reivindicación, II, 513.
 Subsuelo, II, 539, 540, 541, 542.
 Titularidad, II, 544.
 Uso, II, 519, 528.
 Dominio Público Natural, II, 525.
 Dominio Público Territorial, II, 272.
 Dominio Público Vial, II, 273, 339, 511, 529.
- E —
- Economía mixta, I, 128, 133.
 Educación, III, 309.
 Educación. Derecho, I, 426 y sig.; IV, 177.
 Parasistema, I, 454.
 Prohibición, I, 446.
 Sentido, I, 446.
 Ejecutividad
 V. Actos Administrativos. Ejecutividad.
 Ejecutoriedad
 V. Actos Administrativos. Ejecutividad.
 Ejidos, II, 121, 126, 282, 535; IV, 75.
 Ejidos. Comunidades Indígenas, II, 546.
 Titularidad, II, 544, 546.
 Ejecutivo Nacional. Jefe, IV, 142.
 Equidad, III, 152, 186, 200, 234, 343.
 Elecciones, I, 216, 524 y sig.
 Elecciones. Fraude, I, 551, 557.
 Nulidad, I, 529, 548 y sig.; IV, 208.
 Proceso, I, 544.
 Vigilancia, I, 399.
 Elegibilidad. Condiciones, I, 525 y sig., 530, 554.
 Embarque. Derechos, II, 303.
 Empeño. Casas, II, 274 y sig.
 Remates, II, 276.
 Emergencia. Decretos, I, 466.
 Empresas. Concepto, I, 461.
 Empresas del Estado, I, 356; II, 111; IV, 218.
 Empresas del Estado. Control accionario, IV, 220.
 Impuestos Municipales, II, 418.
 Régimen Jurídico, IV, 219.
 Empresas de Seguros, I, 513.
 Empresas de Seguros. Impuestos Municipales, II, 428.
 Liquidación, I, 514.
 Prenda, I, 517.
 Empresas Públicas, IV, 218.
 Empréstitos, II, 98; III, 462, 539.
 Empréstitos Públicos, III, 467, 606.
 Empréstitos Públicos. Contratos, III, 756.
 Enmienda Constitucional, I, 118, 119.
 Enriquecimiento Ilícito. Comisión, IV, 182.
 Decisiones, IV, 113.
 Enseñanza, I, 426 y sig.
 Enseñanza. Limitaciones, I, 428, 429 y sig.
 Enseñanza Oficial, I, 302.
 Enseñanza Privada, I, 453.
 Entidades Públicas. Tributación, II, 452.
 Equidad, I, 25, 31, 32, 36.
 Error de derecho, I, 32.
 Escrutinio, I, 541, 544.
 Espectáculos públicos, I, 299, 405; II, 268, 500.

- Enriquecimiento sin causa, III, 458, 465, 493, 569.
- Estabilidad, I, 143.
- Establecimientos públicos, I, 344.
- Estado, I, 86, 116, 292; II, 74.
- Estado de Derecho, IV, 15, 61, 177, 120, 214.
- Estados. Actos, III, 185; IV, 121.
- Autonomía, I, 86.
- Bienes, I, 346; II, 166, 511.
- Cesiones Territoriales, IV, 125.
- Competencia Residual, IV, 227.
- Constituciones, I, 118, 137, 147; II, 131; IV, 175.
- Contraloría, II, 119.
- Contraloría General, II, 141.
- Contribuciones, II, 324.
- Estabilidad, II, 147.
- Fines, I, 134; II, 26; III, 28.
- Gestión privada, III, 536.
- Impuestos a la Agricultura, II, 326, 328.
- Límites Territoriales, IV, 125.
- Persona Jurídica, II, 108.
- Personalidad Jurídica, I, 351, 363; II, 106, 138; III, 727.
- Prerrogativas, I, 352.
- Poder Ejecutivo, II, 147.
- Privilegios, I, 352.
- Prohibiciones impositivas, II, 115.
- Propiedad del Subsuelo, II, 539.
- Organización Territorial, II, 131.
- Régimen Económico, I, 133.
- Responsabilidad, I, 369.
- Secretario General, II, 149.
- Situado Constitucional, II, 117, 137.
- Soberanía, I, 393.
- Soberanía, II, 133, 139.
- Tierras Baldías, II, 530.
- Estado de Derecho, I, 16, 29, 51, 429, 575, 576, 580; III, 201.
- Estiba, I, 307, 592.
- Estiba. Derecho, II, 300, 305, 307.
- Estimación de oficio, I, 65.
- Exención de Impuestos. Contratos Administrativos, III, 756.
- Excepción de ilegalidad, I, 569; III, 57, 348.
- Excepción de ilegalidad. Lاپso de caducidad, I, 384.
- Legitimación activa del Procurador, I, 392, 393.
- Requisitos del recurso, I, 593.
- Suspensión efectos, I, 587, 605.
- Excepción de juego, I, 497, 507.
- Excepciones, I, 406.
- Exceso de poder, I, 26; III, 235, 339.
- Exoneraciones Tributarias, II, 78.
- Expedientes Administrativos. Copias, III, 158.
- Explotación minera. Concepto, I, 232; III, 930.
- Expropiación, I, 277, 278, 335, 347, 468; III, 336.
- Expropiación. Area afectada, I, 365.
- Concesionarios, III, 891.
- Ocupación, III, 892.
- Responsabilidad, I, 365.
- Expropiación por concesionarios, I, 278.
- Extralimitación de Atribuciones, III, 29, 33, 126, 221, 314, 327; IV, 25, 81, 83, 93, 96.
- Extranjeros, I, 375.
- F —
- Facultad Legislativa Local, II, 279 y sig.
- Falso supuesto, I, 24.
- Faltas separables, I, 364, 367, 369.
- Familia, I, 107.
- Familia. Derechos, IV, 185.
- Protección, IV, 185.
- Federación, II, 16, 131, 132, 133, 139.
- Estados Federados, II, 131, 132.
- Estados Federados. Autonomía, II, 139.
- Autonomía Municipal, II, 215.
- Capital, II, 132, 136.
- Competencia, II, 245.
- División Política, II, 132.
- Impuestos, II, 324, 333.
- Poderes, II, 139.
- Presupuesto, II, 138.

- Federación. Efectos, II, 169.
 Federación Metropolitana, II, 58.
 Ferrocarriles. Concesión, III, 638.
 Ferrocarriles. Concesiones, III, 607.
 Filiación, IV, 185.
 Finalidad de Servicio Público, III, 40.
 Fines Públicos, II, 28, 134, 580, 606, 613.
 Firmeza del Acto Administrativo
 V. Acto Administrativo. Firmeza.
 Fiscal General de la República, II, 111.
 Fisco Nacional, I, 292, 293, 296; II, 106.
 Fisco Nacional. Personalidad, I, 290, 291, 293.
 Privilegios, I, 351, 354, 355.
 Fomento, I, 336.
 Fraude, I, 551, 557.
 Fraude electoral, I, 551, 557.
 Fraude a la Ley, III, 202.
 Fuentes del Derecho, IV, 251.
 Fuerza Mayor, I, 323.
 Función administrativa, I, 151, 280, 286; II, 24, 25, 30, 40, 52; III, 172, 177, 180, 182; III, 752; IV, 58, 70.
 Función Ejecutiva, II, 26.
 Función Fiscalizadora, II, 202.
 Función Jurisdiccional, II, 255; III, 178.
 Función Legislativa, II, 24, 33, 40; III, 178, 180; IV, 58.
 Función Legislativa. Usurpación, II, 178.
 Función de Gobierno, II, 27.
 Función Social de la propiedad, I, 97, 98, 99, 100.
 Funcionario de Hecho, III, 28, 317.
 Funcionario públicos, I, 305; II, 33, 147; III, 172.
 Funcionarios Públicos. Actos, III, 177.
 Ausencias Temporales, III, 322.
 Contratos colectivos, III, 608.
 Destitución, II, 153, 155, 157.
 Enjuiciamiento, II, 191.
 Estatuto, I, 305.
 Faltas separables, I, 364, 367, 369.
 Incompatibilidad, III, 545.
 Incompetencia, III, 317.
 Nombramiento, II, 49, 151, 153, 160, 187, 193, 228, 230.
 Remoción, II, 157.
 Responsabilidad, I, 364, 368; III, 61, 447, 465, 569, 742; IV, 48.
 Seguro Social, I, 259.
 Funciones. División, I, 280; II, 24, 25.
 Separación, I, 151, 271; III, 180.
 Usurpación, I, 157 y sig.; III, 308.
 Funciones Públicas. Ejercicio, I, 387.
- G —
- Gaceta Oficial, II, 83.
 Ganado. Impuestos, II, 349, 376, 381, 481 y sig.
 Ganado en pie. Impuestos, II, 378.
 Garantías Constitucionales, I, 373 y sig.; IV, 48.
 Garantías Constitucionales. Limitación, II, 215.
 Protección, IV, 20.
 Suspensión, III, 317.
 Gas. Servicio Público, II, 264; IV, 213.
 Gasolina. Impuestos, II, 335, 474.
 Gastos estatales, II, 119.
 Gastos municipales, II, 127.
 Gastos nacionales, II, 100.
 Gastos Públicos. Legalidad, III, 566.
 Gobernador, II, 16, 17, 147, 148, 149, 153.
 Gobernador. Competencia, II, 151, 164.
 Cuenta, I, 273; II, 195.
 Destitución, I, 272.
 Nombramiento de Funcionarios, II, 154.
 Poder de Administración, II, 141.
 Enjuiciamiento, II, 188.
 Potestad Reglamentaria, II, 195; III, 120, 121.
 Reglamentos, II, 203, 206, 208.
 Remoción, I, 272.
 Gobernadores. Voto de censura, I, 582.
 Gobierno de Facto, I, 114, 116, 117, 559.

Gobierno representativo, I, 529.
 Gracia. Recurso, III, 696.
 Guerra, III, 837.

— H —

Hacienda Estatal, II, 148.
 Hacienda Nacional, II, 75.
 Hacienda Pública, I, 292; II, 71, 75.
 Hacienda Pública. Control, II, 104.
 Hacienda Pública Estatal, II, 112.
 Hacienda Pública Municipal, II, 120.
 Hacienda Pública Nacional, II, 77.
 Hecho Administrativo, III, 72.
 Hechos. Apreciación, I, 17, 19, 24, 30.
 Calificación, I, 24, 26.
 Hechos Jurídicos, III, 165; IV, 64.
 Hidrocarburos, II, 85.
 Hidrocarburos. Concesiones, III, 463, 854.
 Comercialización, 386.
 Impuestos Municipales, II, 386, 409.
 Hijo adúltero, IV, 187.
 Hijo Adúltero. Reconocimiento, IV, 190.
 Hipódromo Nacional, I, 495 y sig.
 Huelga. Efectos, III, 595.

— I —

Igualdad, I, 37, 261, 377, 386, 402 y sig.; III, 264; IV, 121.
 Igualdad. Garantía, II, 529.
 Igualdad. Principios, IV, 165.
 Igualdad ante la Ley, I, 208, 261, 377, 380, 386, 395; II, 358, 361, 530; III, 861, 889.
 Igualdad ante la Ley. Sentido, I, 395.
 Igualdad ante las cargas públicas, I, 261.
 Igualdad tributaria, I, 209, 239, 308, 395, 402 y sig.; II, 80, 354, 371; III, 862.
 Igualdad tributaria. Excepciones, I, 406.
 Ilegalidad. Consecuencia, III, 58.
 Control, III, 48.

Control Administrativo, III, 48.
 Control Jurisdiccional, III, 48.
 Excepción, III, 57.
 Formas, III, 27.
 Ilegalidad. Recurso
 V. Contencioso-Administrativo. Recurso.
 Ilegalidad de los Actos Administrativos, III, 25, 32.
 Ilegalidades, III, 27.
 Imparcialidad, I, 37.
 Importación. Derechos, II, 289, 495.
 Imprevisión, III, 537.
 Impuestos, II, 476; III, 782.
 Impuestos. Anualidad, I, 253.
 Certeza, II, 338.
 Impuestos. Conceptos, II, 383.
 Definición, II, 284, 285.
 Derechos Personales, II, 283.
 Exención, II, 303, 304; III, 753.
 Exoneraciones, II, 78, 353; III, 526, 772, 773, 774, 776, 859, 865, 887.
 Generalidad, I, 115; II, 80, 371.
 Igualdad, I, 402 y sig.; II, 80.
 Liquidación, II, 309.
 Naturaleza, IV, 169.
 Prescripción, II, 309.
 Progresividad, II, 81.
 Reserva Legal, II, 320, 346.
 Servicio personal, 82.
 Solvencia, I, 423; III, 134.
 Territorialidad, II, 321.
 Impuesto Adicional, II, 284 y sig.
 Impuestos a cigarrillos, II, 92.
 Impuestos aduaneros, II, 91.
 Impuestos a la Importación, II, 495.
 Impuestos a la Navegación, II, 93.
 Impuestos a la Sal, II, 92.
 Impuestos al Capital, II, 91.
 Impuestos al Consumo, II, 329, 390, 455.
 Impuesto de Transporte, II, 291.
 Impuesto sobre la Renta, II, 90, 284, 327.
 Impuesto sobre la Renta. Competencia Jurisdiccional, III, 753.
 Impuesto sucesoral, II, 91.

- Impuesto Territorial, II, 336, 339.
 Impuestos al Fósforo, II, 92.
 Impuestos a Licores, II, 92.
 Impuestos a la Navegación, II, 494.
 Impuestos al Petróleo, II, 92.
 Impuestos al Tráfico de Bienes, II, 497.
 Impuestos de Registro, II, 93.
 Impuestos de Tránsito Terrestre, II, 93.
 Impuestos directos, II, 90.
 Impuestos indirectos, II, 91.
 Impuestos Inmobiliarios, II, 373.
 Impuestos Municipales, II, 212, 335 y sig.
 Impuestos Municipales. Cigarrillos, II, 400.
 Conflictos, II, 337.
 Declaración, II, 363.
 Exenciones, II, 360; III, 581; IV, 163, 164.
 Exoneraciones, II, 353 y sig., 360.
 Municipales. Inconstitucionalidad, IV, 169, 223, 225, 227.
 Inmuebles, II, 476.
 Licores, II, 340, 396.
 Prescripción, II, 315.
 Prohibiciones, II, 122.
 Solvencias, II, 362, 366, 368, 370, 371; III, 130.
 Territorialidad, II, 425.
 Impuestos Nacionales, II, 283 y sig.
 Impuestos sobre Apuestas Lícitas, II, 498.
 Impuestos sobre Ganado, II, 349, 376, 481 y sig.
 Impuestos sobre el Medio Alquiler, II, 478.
 Impuestos sobre la Renta, II, 476, 479.
 Impuestos sobre la Renta. Prescripción, II, 313, 314.
 Renta Bruta, II, 434.
 Impuestos sobre las Telecomunicaciones, II, 508.
 Impuestos sobre licores, II, 341 y sig.
 Impuestos Territoriales, II, 374.
 Impuestos Territoriales. Exoneraciones, II, 353.
 Incapacidades Especiales, II, 251.
 Incompatibilidades, I, 401.
 Incompetencia, I, 196; III, 29, 33, 59, 308, 480.
 Inconstitucionalidad, III, 27, 213; IV, 179.
 Inconstitucionalidad
 V. Recurso de Inconstitucionalidad.
 Carácter, IV, 61.
 Efectos, IV, 214.
 Motivos, IV, 169.
 Recurso, III, 53.
 Vicios, II, 380.
 Individualismo, I, 467.
 Indemnización, IV, 71.
 Indemnización en Derecho Público, III, 773.
 Independencia Judicial, IV, 195.
 Indultos, I, 276.
 Industria, II, 444.
 Industria. Concepto, I, 460.
 Impuestos, II, 382.
 Libertad, I, 614.
 Industria Minera. Importancia, III, 934.
 Industrias de utilidad pública, III, 776.
 Ingresos Brutos, II, 428.
 Ingresos extraordinarios, II, 90, 97, 99, 116, 126.
 Ingresos Municipales, II, 122.
 Ingresos Nacionales, II, 89, 98.
 Ingresos ordinarios, II, 90, 115, 123.
 Inhabilitación, I, 565 y sig.
 Ilegalidad. Recursos, IV, 21.
 Iniciativa privada, III, 536.
 Inmuebles, III, 915.
 Inmuebles. Demolición, III, 197.
 Inpreabogado, I, 261.
 Inquilinato. Regulación, I, 465 y sig.
 Solvencias Municipales, II, 367.
 Instancia. Perención, III, 725, 758.
 Instituto Nacional de Cooperación Educativa, I, 454.
 Institutos Autónomos, I, 305, 333, 343, 344; II, 110, 452.
 Institutos Autónomos. Autonomía, I, 347.
 Bienes, I, 346, 347, 350.
 Características, I, 344.

Creación, I, 285, 287, 292, 297.
 Contratos, III, 730.
 Control Previo, III, 620.
 Personalidad, I, 347.
 Prerrogativas, I, 351, 354, 355.
 Privilegios, I, 351.
 Régimen, III, 621.
 Responsabilidad, I, 347, 354, 355.
 Representación, I, 292.
 Inspección Ocular, III, 160.
 Instrucción obligatoria, I, 438.
 Instrucciones, II, 365.
 Interés, III, 823.
 Interés General, I, 320; III, 536.
 Interés Legítimo, III, 66; IV, 58.
 Interés Legítimo. Noción, IV, 142.
 Interés Particular, I, 320.
 Interés Público, III, 177, 536, 616.
 Interés Público. Defensa, IV, 30.
 Interés simple, III, 67.
 Interesados, III, 149 y sig.
 Interesados. Derecho a la Defensa, III, 280.
 Garantías, III, 150.
 Representación, III, 149.
 Interpretación, I, 216 y sig., 224, 237, 245, 259, 601.
 Interpretación de las Leyes, I, 224, 225.
 Interpretación extensiva, I, 244.
 Interpretación gramatical, I, 231, 237, 240.
 Interpretación lógica, I, 231, 240.
 Interpretación restrictiva, I, 239.
 Invalidez. Recursos, IV, 246.
 Invalidez de Juicios, IV, 246.
 Irretroactividad, I, 94, 97, 99, 101, 248 y sig., 262, 264, 302, 470.
 Irretroactividad de la Ley, I, 248 y sig., 262, 264.
 Irretroactividad de los Actos Administrativos, III, 289.
 Irretroactividad del Reglamento, I, 255.

— J —

Jefe Civil, II, 147.
 Jefe del Estado, IV, 142.

Jerarquía, I, 275.
 Jerarquía administrativa, I, 85, 295, 576; II, 45; III, 328, 653, 676, 698.
 Jueces, I, 275.
 Jerarquía judicial, I, 85.
 Jerarquía administrativa, I, 85, 295, 576; II, 45; III, 328, 653, 676, 698.
 Jerarquía judicial, I, 85.
 Jueces, I, 275.
 Jueces. Sanciones Disciplinarias, IV, 54.
 Jueces. Responsabilidad, IV, 54.
 Jueces naturales, I, 84, 153, 297, 328, 414; III, 316.
 Juego de Cinco y Seis, I, 495 y sig., 507 y sig.
 Juegos de Azar, I, 495 y sig., 507.
 Juegos de envite, I, 495 y sig., 507.
 Juegos de suerte, I, 495 y sig., 507.
 Juicio de Invalidez, IV, 239, 245.
 Jurisdicción Constitucional, I, 423; II, 151.
 Jurisdicción Contencioso-administrativa V. Contencioso-administrativo.
 Jurisdicción Ordinaria, I, 249, 250.
 Jurisdicción voluntaria, I, 274.
 Jurisprudencia, I, 19.
 Jurisprudencia. Uniformidad, IV, 235.
 Valor, IV, 100, 214, 239, 251.
 Justicia, I, 36.
 Justicia. Nacionalización, I, 155, 250.
 Justicia distributiva, II, 80.
 Justicia tributaria, II, 80.

— L —

Lapso de caducidad, I, 384.
 Legalidad, I, 15, 16, 17, 561, 562.
 Legalidad. Control, IV, 120.
 Presunción, I, 600, 610; III, 100, 268.
 Principio, I, 575 y sig., 602, 614; II, 142; III, 26, 188, 200, 201.
 Legalidad administrativa, I, 575 y sig.
 Legalidad administrativa. Principio, III, 191.

- Legalidad fiscal, I, 592, 593, 596; II, 78, 301, 320.
 Legalidad procesal, I, 416, 598.
 Legalidad tributaria, II, 78.
 Legislación Delegada, III, 135.
 Legislador. Delegación. III, 135.
 Legitimación activa del Procurador, I, 392, 393.
 Legitimidad. Presunción, III, 268.
 Ley, I, 87, 131; IV, 58.
 Anulabilidad, IV, 47.
 Anulación, IV, 43.
 Aplicación, I, 95, 97, 248, 261; IV, 17.
 Clases, I, 268.
 Colisión, I, 82, 258, 265, 269; IV, 20, 60, 128, 166, 214.
 Competencia, III, 132.
 Concepto, I, 204, 210; IV, 70.
 Control, IV, 16, 26.
 Control de la Constitucionalidad, IV, 58.
 Definición, IV, 62.
 Derechos adquiridos, I, 247, 248, 257; III, 880.
 Derogación, I, 221, 560; II, 135; IV, 77.
 Derogación implícita, I, 257.
 Desaplicación, IV, 34.
 Disposiciones transitorias, I, 249.
 Efectos, I, 94, 213, 214, 247.
 Eficacia, IV, 76.
 Ejecútese, IV, 74, 174.
 Exposición de Motivos, IV, 192.
 Formación, I, 105, 212; III, 178; IV, 156, 197, 205.
 Fraude, III, 202.
 Igualdad, I, 261.
 Inconstitucionalidad, III, 530, 581; IV, 19, 59, 61, 179.
 Inexistencia, IV, 34, 35.
 Interpretación, I, 216 y sig., 224, 237, 245, 259; II, 155, 243, 407; III, 630, 929.
 Interpretación extensiva, I, 244.
 Interpretación gramatical, I, 231, 237, 240.
 Interpretación lógica, I, 231, 240.
 Interpretación reglamentaria, III, 120.
 Interpretación restrictiva, I, 239.
 Irretroactividad, I, 94, 97, 99, 101, 248 y sig., 262, 264, 302, 470; II, 204, 278; III, 291, 311, 880.
 Modificación, IV, 89.
 Naturaleza, IV, 61.
 Noción, IV, 61.
 Nulidad, IV, 47.
 Obligatoriedad, IV, 76.
 Poder derogatorio, I, 257.
 Presunción de Constitucionalidad, IV, 38, 43, 222.
 Promulgación, I, 212, 213; II, 83; III, 738; IV, 28, 73, 76.
 Publicación, I, 212, 214; II, 83, 281.
 Rango, IV, 23.
 Reformas parciales, I, 213, 214.
 Refrendo Ministerial, I, 212.
 Renuncia, III, 650.
 Reserva Legal, II, 320.
 Retroactividad, III, 864.
 Sanción, II, 83.
 Situaciones Jurídicas generales, I, 247.
 Subordinación a la Constitución, I, 82, 85.
 Suspensión efectos, I, 106, 601; IV, 146.
 Veto, I, 105; IV, 160.
 Veto presidencial, IV, 146.
 Vicios de Forma, IV, 133, 134.
 Vigencia, I, 247, 256; II, 82, 279; IV, 35.
 Ley aprobatoria de Tratado, IV, 84.
 Ley de Orden Público, I, 85, 86, 91, 263, 269.
 Ley de Presupuesto, II, 101, 183, IV, 129.
 Ley de Presupuesto. Carácter, II, 183.
 Competencia del Organó deliberante, II, 170.
 Contenido, II, 141.
 Modificación, II, 169, 194.
 Ley Derogada. Impugnación, IV, 27, 29, 44, 77.
 Inconstitucionalidad, IV, 37.

- Supervivencia, I, 93, 262, 266; III, 858, 881.
- Ley especial, I, 261, 268; II, 141.
- Ley Fiscal, II, 323.
- Ley Formal, I, 210; III, 462, 488, 618, 750, 756; IV, 27, 62.
- Ley Formal. Control, IV, 58.
- Nulidad, II, 224.
- Ley General, II, 141.
- Ley Inconstitucional. Desaplicación, IV, 17.
- Nulidad, IV, 17.
- Ley interpretativa, I, 221, 262; III, 864, 878.
- Ley local, I, 258; II, 347, 377.
- Ley material, I, 210; III, 750; IV, 27, 62.
- Ley Nacional, I, 258, 268.
- Ley ordinaria, I, 85, 90, 91, 119.
- Ley Orgánica, I, 91, 268; II, 151, 160, 228; IV, 196.
- Ley Orgánica. Concepto, II, 161; IV, 196.
- Ley procesal. Irretroactividad, I, 248, 250, 253, 255, 256.
- Ley retroactiva, I, 254, 302.
- Ley sancionada, IV, 73.
- Ley Sancionada. Impugnación, IV, 28.
- Ley tributaria, I, 270; II, 320.
- Ley Tributaria Territorialidad, II, 321.
- Ley Vigente. Impugnación, IV, 27.
- Leyes de orden público, III, 549, 873.
- Leyes Estadales, II, 147; IV, 24, 121.
- Leyes Estadales. Colisión, IV, 121.
- Leyes locales, II, 212, 278; IV, 170.
- Liberalismo económico, I, 336.
- Libertad, I, 456, 458, 614.
- Libertad de circulación, II, 498.
- Libertad de comercio, I, 133, 519; II, 498.
- Libertad de conciencia, I, 418.
- Libertad de contratar, I, 465, 471, 489.
- Libertad de cultos, I, 417.
- Libertad de enseñanza, I, 426 y sig., 442, 447, 455; III, 309.
- Libertad de enseñanza. Limitaciones, I, 388; IV, 175.
- Libertad de industria, I, 133, 521, 614.
- Libertad de reunión, I, 431.
- Libertad económica, I, 133, 374, 388, 460 y sig.; II, 218, 379; IV, 226.
- Libertad Económica. Limitación, IV, 229.
- Libertad individual. Limitaciones, I, 374.
- Libertad personal, I, 314, 315, 415, 424.
- Libertad religiosa, I, 418.
- Libertad de trabajo, I, 388, 456, 457, 458, 521; IV, 177.
- Libertad de Tránsito. Limitaciones, I, 420, 423.
- Licitación. Precios, III, 746.
- Oferta, III, 482.
- Licitación Pública, III, 745, 764.
- Licitación Pública. Perfeccionamiento, III, 747.
- Licores. Impuestos, II, 334, 340, 342, 392, 412; IV, 226.
- Licores. Impuestos Municipales, II, 460.
- Impuestos Nacionales, II, 460.
- Patentes de Industria y Comercio, II, 465.
- Loterías, I, 126, 128.

— M —

- Mancomunidad, II, 55, 57, 66.
- Mandato, III, 739.
- Mayoría absoluta, I, 541.
- Medicina. Ejercicio, I, 457; III, 151.
- Medidas de Orden Interior, II, 365.
- Medidas Extraordinarias, II, 96.
- Mérito, I, 30, 602, 608, 613.
- Minas, 85.
- Minas. Administración, III, 936.
- Competencia Nacional, II, 543.
- Denuncio, III, 748.
- Explotación, III, 749, 934.
- Propiedad, III, 935.
- Ministerios. Competencia, III, 859.
- Ministros, III, 474.
- Ministros. Refrendo, I, 212; III, 859, 888.
- Votos de Censura, IV, 82.

Misiones, I, 417.
 Moneda, Acuñación, I, 333, 334.
 Control, I, 336.
 Monedas extranjeras, I, 96; III, 525.
 Monopolios, I, 128, 432, 434, 435.
 Motivación, I, 40, 41.
 Multas, I, 322, 327.
 Multas. Actas, III, 156.
 Multas administrativas, I, 582, 607.
 Multas administrativas. Circunstancias
 agravantes, I, 333.
 Naturaleza, I, 330.
 Término medio, I, 329, 330, 332,
 514.
 Multas fiscales, I, 331; III, 127.
 Municipalidades, II, 15, 166, 214.
 Municipalidades. Aseo Urbano, II, 248.
 Autonomía, II, 162, 211.
 Autonomía Impositiva, II, 223.
 Bienes, II, 282, 545.
 Caminos, II, 272.
 Casas de Empeño, II, 274 y sig.
 Cementerios, II, 269.
 Competencia, I, 147; II, 246 y sig.,
 265, 356; IV, 173, 213, 229.
 Contribución de Mejoras, II, 453.
 Contribuciones Especiales, II, 454.
 Cooperación, II, 55.
 Ejidos, IV, 75.
 Espectáculos Públicos, II, 268 y sig.
 Funcionamiento, II, 227.
 Impuestos, II, 335 y sig.; IV, 169.
 Impuestos Nacionales, II, 452.
 Impuestos, II, 507.
 Ingresos, II, 350, 384, 499.
 Legislación, II, 212.
 Minas, II, 543.
 Régimen, II, 187.
 Régimen Jurídico, II, 61, 161, 223,
 507.
 Organización, II, 227.
 Regulación, II, 214, 229.
 Servicio de Gas, II, 264.
 Situado Constitucional, II, 138.
 Tasas, II, 371.
 Transporte, II, 255.

 Transporte Urbano, II, 226.
 Urbanismo, II, 61.
 Municipio. División Territorial, II, 245.
 Territorio, II, 227.
 Municipios, II, 74, 372.
 Municipios. Autonomía, 15.
 Ordenamiento Jurídico, II, 161.
 Situado constitucional, II, 125.

— N —

Nación, I, 292, 293, 347.
 Nación. Personalidad, I, 290, 291, 363.
 Nacionalidad, I, 375.
 Nacionalidad. Clases, I, 389.
 Igoaldad, I, 377, 386.
 Nulidad, I, 392.
 Pérdida, I, 376.
 Prohibición de extradición, I, 391.
 Nacionalidad de la mujer casada, I, 390.
 Nacionalidad derivada, I, 389.
 Nacionalidad derivada. Revocatoria, III,
 201, 209, 210, 263.
 Nacionalidad originaria, I, 388.
 Nacionalización, I, 134, 250.
 Naturalización. Revocatoria, III, 201,
 209, 210, 267.
 Navegación. Impuestos, II, 494.
 Licencia, II, 298.
 Normas, I, 106.
 Normas Constitucionales, I, 124.
 Normas Programáticas, I, 106, 108, 155.
 Normas Secundarias, III, 120.
 Notificación de los Actos Administrati-
 vos, III, 45.
 Nulidad, I, 192, 392, 529, 548 y sig.
 Nulidad. Efectos, IV, 214.
 Nulidad Relativa, III, 61; IV, 47.
 Nulidad Absoluta, III, 15, 60, 349, 552.
 Nulidad Absoluta. Efectos, III, 348.
 Nulidad del Acto Administrativo, III,
 58.

— O —

Obligación Tributaria, I, 55, 60, 594;
 II, 302.

- Obras Públicas. Contratos, III, 499.
 Obras Públicas Municipales, II, 33.
 Obreros al servicio del Estado, III, 609.
 Odontología. Ejercicio, I, 458.
 Operaciones Bancarias, II, 274, 275 y sig.
 Oportunidad, I, 16, 34, 35, 602.
 Oportunidad y Conveniencia. Control, II, 270.
 Orden Público, I, 262, 269, 298, 302, 373, 393, 416, 418, 465, 490, 610; III, 549, 877.
 Orden público. Medidas, I, 313, 315, 317, 319.
 Tutela, I, 324, 329.
 Ordenamiento constitucional, I, 81.
 Ordenamiento económico del Estado, I, 133.
 Ordenamiento jurídico, I, 131.
 Ordenamiento jurídico. Jerarquía, II, 161.
 Ordenanzas. Nulidad, II, 282.
 Publicación, II, 281; IV, 175.
 Ordenanzas Municipales, II, 278 y sig.; III, 186.
 Ordenanzas Municipales. Naturaleza, II, 278; IV, 126, 170.
 Carácter de Ley, II, 278, 347, 367.
 Colisión, IV, 136.
 Control, IV, 21, 24.
 Procedimiento, III, 187.
 Vicios de forma, IV, 133, 134.
 Organización administrativa, II, 49.
 Organización. motestad, I, 153.
 Organos. Titular, IV, 237.
 Organos Colegiados, III, 143.
 Organos Colegiados. Convocatoria, II, 232.
 Deliberación, III, 146, 147.
 Formación de la Voluntad, III, 144, 149.
 Formalidades, II, 142; III, 217.
 Instalación, II, 242; III, 146.
 Procedimiento, II, 142; III, 143, 145.
 Quorum, II, 142, 240, 242; III, 217, 218.
 Suplentes, II, 144, 233.
 Votación Secreta, III, 147.
 Organos consultivos, III, 446.
 Organos deliberantes, II, 142.
 Organos Judiciales, IV, 181.
 Oro. Patrón, I, 340.
- P —
- Pago, I, 396.
 Papel sellado, II, 93.
 Parasistema, I, 454.
 Parafiscalidad, I, 345.
 Parlamentarismo, I, 86.
 Partidos Políticos, I, 560; III, 215, 228, 276.
 Partidos Políticos. Autoridades, III, 276.
 Inhabilitación, I, 565 y sig.
 Legalidad, I, 561, 562.
 Naturaleza constitucional, I, 572.
 Personalidad, I, 573.
 Representación, I, 546.
 Patentes de Industria y Comercio, I, 246, 281; II, 123, 196, 199, 286, 382 y sig.; III, 258; IV, 219.
 Patentes de Industria y Comercio. Botillerías, IV, 223.
 Cálculo, II, 422 y sig.
 Cigarrillos, II, 457.
 Fijación, II, 422 y sig.
 Hecho Generador, II, 202, 388, 396, 404, 415.
 Ingresos Brutos, II, 397.
 Licores, II, 465.
 Objeto, II, 388.
 Objeto imponible, IV, 225, 228, 231.
 Territorialidad, II, 425.
 Volumen de Ventas, II, 408.
 Patrón Oro, I, 340.
 Pensiones, I, 401.
 Perención, III, 725.
 Perención de la Instancia, III, 758.
 Permiso, I, 300, 301; II, 296.
 Personalidad, I, 347, 573.
 Personalidad Jurídica, I, 351, 363.
 Personalidad moral, I, 379.

- Persona Pública Estatal, III, 196.
 Personas Públicas, I, 290; II, 452.
 Personas Públicas. Organos, III, 196.
 Personas Públicas no territoriales, I, 297.
 Personas Públicas territoriales, I, 297.
 Petición. Derecho, I, 415.
 Petróleo. Propiedad, II, 540.
 Pilotaje. Servicio, II, 300.
 Tasas, II, 299.
 Planificación, II, 183.
 Playas. Dominio Público, II, 523 y sig., 527.
 Población, II, 139.
 Poder. Abuso, III, 35, 235, 239.
 Desviación, III, 35, 37, 38, 235, 333.
 Exceso, III, 339.
 Insuficiencia, IV, 141.
 Poder Constituyente, I, 85.
 Poder Constituyente secundario, IV, 216.
 Poder derogatorio, I, 94, 106, 121, 123, 257, 258.
 Poder de Policía, I, 324.
 Poder discrecional, I, 16, 17, 48, 602 y sig., 607, 609; II, 142, 423; III, 508.
 Poder Discrecional. Control, I, 613.
 Forma de ejercicio, I, 610.
 Justificación, I, 610.
 Límites, I, 613, 615.
 Poder Ejecutivo, I, 276.
 Poder Estatal, II, 74.
 Poder Federal, II, 16.
 Poder Judicial, I, 274; IV, 192.
 Poder Judicial. Actos Administrativos, IV, 192.
 Autonomía, I, 154.
 Consejo de la Judicatura, IV, 194.
 Competencia, I, 170.
 Función, IV, 216.
 Independencia, I, 154.
 Interpretación de las leyes, I, 224, 225.
 Jerarquía, I, 275; IV, 236.
 Nacionalización, I, 250.
 Poder Legislativo, I, 201; II, 139.
 Poder Municipal, II, 74.
 Poder Municipal. Restricciones, II, 167.
 Poder Nacional, II, 74.
 Poder Nacional. Actos, IV, 58.
 Competencia residual, IV, 227.
 Limitación a los Derechos Individuales, II, 217.
 Límites, II, 221.
 Reserva, II, 217.
 Poder Público, I, 51, 85, 89, 90, 117, 137; II, 74, 75.
 Actos, IV, 21, 48.
 Alternabilidad, 137, 138, 139, 141.
 Cooperación, I, 151.
 Distribución, I, 85, 86, 143, 144, 146, 611; IV, 120.
 División, I, 86, 87, 143, 144, 146; IV, 120.
 Estabilidad, I, 143.
 Indisponibilidad, I, 56.
 Prerrogativas, III, 936.
 Ramas, I, 143, 144, 146, 149.
 Separación, I, 147, 148, 149, 151 y sig.
 Separación de funciones, I, 327.
 Poder Tributario. Contratación, III, 583.
 Poder Tributario complementario, I, 59, 60.
 Poder Tributario primario, I, 59.
 Poderes. Colaboración, II, 26.
 Contrapeso, I, 87.
 Separación, I, 194, 286, 326, 367, 576, 611.
 Poderes implícitos, I, 110; II, 35, 39.
 Policía, I, 429.
 Policía. Autoridades, II, 29.
 Policía administrativa, I, 299, 321, 324, 414; II, 286, 349; III, 229.
 Policía administrativa. Medidas, I, 313, 317, 319.
 Policía de cultos, I, 417.
 Policía de tráfico, I, 429.
 Policía Marítima, II, 527.
 Policía Nacional, I, 113.
 Policía Técnica Judicial, I, 294.
 Pólizas, I, 515.
 Posesión. Acciones, II, 511.
 Potestad Administrativa, III, 173, 174.
 Potestad fiscalizadora, I, 280.

- Potestad legislativa, I, 95, 96, 201.
 Potestad legislativa. Delegación, I, 297.
 Potestad organizativa, I, 153; III, 127.
 Potestad pública, I, 43, 52, 280.
 Potestad Reglamentaria, II, 195, 196, 198, 206, 208, 367, 429, 430; III, 119, 120, 129.
 Potestad Reglamentaria. Ambito, III, 130, 154.
 Limitaciones, III, 121, 127, 128, 131, 132, 135, 137; IV, 59.
 Potestad revocatoria, I, 74.
 Potestad sancionadora, I, 53, 54, 64, 313.
 Potestad sancionadora. Interpretación, I, 320, 321.
 Potestad tributaria, I, 52, 53, 59, 93, 410.
 Potestad tributaria. Contratación, III, 782.
 Inalienabilidad, III, 782.
 Indisponibilidad, I, 50, 55.
 Irrenunciabilidad, III, 782.
 Legalidad, III, 770.
 Limitación, III, 770.
 Potestades Administrativas, I, 277.
 Potestades Públicas. Indisponibilidad, I, 278.
 Irrenunciabilidad, I, 278.
 Práctica Administrativa, III, 42, 353.
 Precedentes, I, 39; IV, 214.
 Precedentes Judiciales. Valor, IV, 251.
 Precio, I, 592.
 Prefectos. Nombramientos, II, 162, 230.
 Prenda, I, 517.
 Prenda legal, I, 516.
 Prerrogativas, I, 288, 351, 352, 354, 355.
 Prescripción Adquisitiva, II, 538.
 Prescripción de Créditos Fiscales, II, 308 y sig.
 Prescripciones Breves, II, 316.
 Presidencialismo, I, 202.
 Presidente de la República, I, 567, 570; II, 20, 28; III, 474.
 Presidente de la República. Acto de gobierno, IV, 83.
 Funciones, IV, 142.
 Medidas extraordinarias, II, 97.
 Refrendo Ministerial, III, 858, 888.
 Presunción de Legalidad, III, 100, 268.
 Presunción de Legitimidad, I, 600; III, 100, 268.
 Presunción de Veracidad, III, 268.
 Presupuesto, II, 138.
 Presupuesto. Carácter, II, 187.
 Contenido de la Ley, II, 141.
 Equilibrio, II, 194.
 Ley, II, 100, 101, 102, 141, 169, 183, 195; IV, 171.
 Obligatoriedad, II, 183.
 Presupuesto de hecho, I, 21, 22, 24.
 Presupuesto Estatal, II, 119, 141.
 Presupuesto Municipal, II, 127, 171.
 Principio de la igualdad, I, 37.
 Principio de la legalidad, I, 15, 16, 20, 26, 49, 193, 575 y sig., 602, 614; II, 142; III, 26, 169, 188, 201, 220, 507; IV, 221.
 Principio de la proporcionalidad, I, 38, 39.
 Principio de la racionalidad, I, 33.
 Principios generales del Derecho, I, 31, 39, 131; II, 525.
 Principios Generales del Derecho Administrativo, III, 12, 159.
 Privilegios, I, 284, 288, 351, 352, 354, 355.
 Presos. Defensores Públicos, IV, 195.
 Procedimiento. Garantías Procesales, III, 153.
 Regulación, III, 213, 214.
 Procedimiento Administrativo, III, 139, 376, 685.
 Procedimiento Administrativo. Actas, III, 155.
 Agotamiento, III, 701.
 Carga de la prueba, III, 805.
 Consultas previas, III, 156.
 Decisión, III, 141, 158, 372.
 Derecho a la defensa, III, 143, 150, 153, 280, 283.
 Derecho a ser oído, III, 152.
 Documentación, III, 158.

- Ejecución, III, 306.
 Formas, III, 140, 212, 213.
 Garantía de los interesados, III, 140, 143, 151, 154.
 Igualdad de los interesados, III, 264.
 Impulso Procesal, III, 141.
 Iniciativa Procesal, III, 142.
 Interesado, III, 46, 140, 149, 160.
 Normas Supletorias, III, 140.
 Notificación del interesado, III, 153, 154.
 Prueba, III, 805.
 Poder, III, 149, 150.
 Poderes de la Administración, III, 157, 342.
 Pruebas, III, 142, 152, 156, 160, 162, 183, 340, 342.
 Regulación, III, 139, 141.
 Regulación Reglamentaria, III, 143.
 Representación, III, 149.
 Sujetos, III, 143.
 Suspensión, III, 162.
 Oposición, III, 162.
 Vicios, III, 161, 163, 264.
 Violación de las formas, III, 189.
 Procedimiento Administrativo Constitutivo, I, 589; III, 185, 192.
 Procedimiento Sancionatorio. Actas, III, 155.
 Proceso, I, 544.
 Procurador General de la República, I, 292; II, 111.
 Procurador General de la República. Legitimación activa, I, 392, 393.
 Profesiones liberales, I, 457; III, 310.
 Profesiones Liberales. Ejercicio, III, 151.
 Prohibición de extradición, I, 391.
 Promulgación, I, 212, 213.
 Propiedad, II, 137; IV, 71.
 Propiedad. Extinción, III, 256.
 Derecho, I, 467, 468, 574.
 Función Social, I, 97, 98, 99, 100; II, 537.
 Garantía, II, 220.
 Gravámenes, II, 454.
 Lesión, II, 273.
 Limitaciones, II, 254.
 Limitaciones Urbanísticas, II, 259, 262 y sig.
 Ocupación, II, 511.
 Ocupación temporal, III, 892.
 Prueba, III, 296, 324.
 Restricciones, I, 467; III, 921.
 Propiedad Industrial, I, 192, 381.
 Propiedad Minera, III, 937.
 Proporcionalidad, I, 39.
 Protección, I, 263, 456.
 Prueba, I, 23; II, 380.
 Prueba. Carga, II, 533, 537; IV, 181.
 Publicación, I, 212, 214.
 Pueblo, I, 145.
- R —
- Racionalidad, I, 33, 34.
 Radioemisoras. Impuestos, II, 508.
 Reconsideración, I, 603.
 Reconsideración Administrativa, III, 369, 687.
 Recurso Administrativo, III, 49, 174, 378, 697.
 Recurso Administrativo. Caducidad, III, 296.
 Carácter del recurrente, III, 647.
 Decisión, III, 51, 650, 651.
 Efectos suspensivos, I, 284; III, 648, 649.
 Inadmisibilidad, III, 649.
 Interposición, III, 647, 649.
 Lapso de caducidad, III, 648.
 Motivos, III, 51.
 Procedencia, III, 656.
 Régimen Jurídico, III, 647.
 Renuncia, III, 650.
 Solve et Repete, III, 648.
 Suspensión de Efectos, III, 307.
 Recurso contencioso-administrativo
 V. Contencioso-Administrativo. Recurso.
 Recurso de Casación, IV, 15.
 Recurso de Casación. Objeto, IV, 234, 243.
 Recurso de gracia, I, 73; III, 969.

- Recurso de hecho, III, 685.
 Recurso de inconstitucionalidad, II, 151;
 III, 53, 174, 840; IV, 19.
 Recurso de inconstitucionalidad. Acumulación, IV, 31.
 Actos Estadales, IV, 121.
 Actos excluidos, IV, 81, 84.
 Actos Judiciales, IV, 96.
 Actos Privativos de las Cámaras Legislativas, IV, 96.
 Actos del Poder Judicial, IV, 82.
 Admisibilidad, IV, 159.
 Agotamiento recursos ordinarios, IV, 159.
 Ambito, IV, 21.
 Carácter, IV, 139.
 Carácter no contencioso, IV, 139.
 Competencia de la Corte, II, 489.
 Decisión, IV, 211.
 Demanda, IV, 164.
 Denuncias, IV, 33.
 Desintimiento, IV, 32.
 Efectos, IV, 18, 29, 34, 214.
 Efectos de la Decisión, II, 403, 459; IV, 222, 223.
 Efectos retroactivos, IV, 36.
 Efectos no suspensivos, IV, 146.
 Efectos suspensivos, IV, 29.
 Evolución, IV, 19.
 Extrapetita, IV, 221.
 Exclusión actos poder judicial, I, 150.
 Imprescriptibilidad, IV, 30, 139, 144.
 Improcedencia, IV, 223.
 Insuficiencia del Poder, IV, 141.
 Lapsos, IV, 30, 139.
 Lapso de caducidad, IV, 144.
 Legitimación, IV, 19, 30, 57, 140, 141.
 Legitimación Pasiva, IV, 143.
 Leyes aprobatorias de contratos, IV, 80.
 Leyes Derogadas, IV, 77.
 Leyes Estadales, IV, 121.
 Leyes formales, IV, 61.
 Leyes no promulgadas, IV, 152, 157.
 Leyes Sancionadas, IV, 73, 126, 146.
 Leyes vigentes, IV, 78.
 Libelo, IV, 32, 158.
 Objeto, II, 131, 441; III, 750; IV, 19, 20, 45, 57, 80, 92, 93, 158, 167, 227.
 Ordenanzas, IV, 80.
 Partes, IV, 139.
 Precedentes, IV, 231.
 Principio dispositivo, IV, 32.
 Procedimiento Contencioso, IV, 67.
 Prueba, II, 380.
 Relación Procesal, IV, 45.
 Requisitos del libelo, IV, 32, 164.
 Retroactividad, IV, 36.
 Sentencia, IV, 34, 211, 231, 233.
 Sentencia Constitutiva, IV, 41.
 Simple Interés, IV, 140.
 Suspensión de efectos, IV, 158.
 Recurso de Reconsideración, III, 49, 687.
 Recurso de Reconsideración. Autoridad competente, III, 692.
 Discrecionalidad, III, 693.
 Improcedencia, III, 690.
 Procedencia, III, 687.
 Recurso de Reposición, IV, 248.
 Recurso Extraordinario, IV, 246.
 Recurso Jerárquico, I, 603; II, 46, 47; III, 58, 182, 371, 652.
 Recurso Jerárquico. Autoridad decisoria, III, 676.
 Carácter, III, 652.
 Decisión, III, 676.
 Efectos, III, 85, 668.
 Efectos de la decisión, III, 683.
 Efecto devolutivo, III, 677.
 Improcedencia, III, 660.
 Interposición, III, 662.
 Lapso de Caducidad, III, 663.
 Poderes del superior, III, 677, 680.
 Procedencia, III, 654.
 Reformatio In pejus, III, 679.
 Requisitos formales, III, 682.
 Solve et Repete, III, 667.
 Recurso Jerárquico Impropio, III, 380, 698.
 Recurso Jerárquico Impropio. Procedencia, III, 698.

- Procedimiento, III, 725.
 Requisitos, III, 721.
 Recurso Jurisdiccional, III, 52.
 Recurso Ordinario, IV, 246.
 Reelección, I, 139.
 Refrendo Ministerial, I, 212.
 Reforma, I, 100, 118.
 Reformas parciales, I, 213, 214.
 Regalías de Hidrocarburos, III, 893.
 Régimen Capitalista, I, 133.
 Régimen de Derecho Público, I, 284, 305.
 Régimen Económico, I, 133.
 Región, II, 138.
 Registro. Oficinas, I, 294.
 Registro Electoral. Inscripción, I, 529.
 Solventas Municipales, II, 368, 369.
 Registro Público. Recursos Jerárquico, III, 658.
 Reglamentación, I, 416.
 Reglamento, II, 32, 195; III, 119, 180, 188; IV, 59.
 Reglamento. Ambito, III, 120.
 Carácter General, III, 188.
 Contenido, II, 367.
 Control, IV, 16, 21, 24.
 Derechos Adquiridos, III, 137.
 Desviación de Poder, III, 41.
 Finalidad, III, 120.
 Ilegalidad, III, 128.
 Impugnación, III, 120.
 Impugnación Indirecta, III, 120.
 Inconstitucionalidad, III, 119.
 Irretroactividad, I, 255; III, 136, 290.
 Limitaciones, III, 121, 128, 358.
 Límites, II, 196.
 Mutabilidad, III, 137.
 Nulidad, III, 129.
 Vigencia, III, 137.
 Reglamento Complementario, III, 135.
 Reglamento Derogado. Impugnación, III, 120.
 Nulidad, II, 195.
 Reglamento Ejecutivo, II, 198, 207, 367, 430; III, 125, 126, 127.
 Reglamento Subordinado, III, 119.
 Reivindicación, II, 513; III, 286.
 Relación Jurídico-Administrativa, IV, 145.
 Relativismo, I, 112.
 Reparos fiscales, I, 66; III, 694.
 Representación, I, 292, 546.
 Representación de las minorías, I, 157.
 Representación proporcional, I, 397.
 República. Acción de Reivindicación, III, 286, 287.
 República. División Política territorial, II, 134.
 Impuestos Municipales, II, 452.
 Representación, I, 295.
 Residencia, I, 554.
 Reserva legal, I, 55, 211; II, 80, 110, 320.
 Reservas monetarias, I, 334, 335.
 Responsabilidad, I, 347, 354, 355, 364, 365, 368, 369.
 Responsabilidad administrativa, I, 320, 360 y sig., 365, 367.
 Representación proporcional de las minorías, I, 541.
 Retroactividad, I, 254, 255.
 Reversión, III, 913.
 Revocación, I, 73, 74, 603.
 Revocación. Actos creadores de Derecho, III, 371.
 Revocación de los actos administrativos, I, 603; III, 356.
 Ríos. Bienes del Dominio Público, II, 519.
- S —
- Sanción disciplinaria, I, 325.
 Sanciones Administrativas, I, 67, 148, 322, 326, 514, 606.
 Sanciones Administrativas. Proporción, III, 946.
 Sanciones Fiscales, III, 127.
 Secreto administrativo, I, 288; III, 158, 160.
 Sector privado, I, 133.
 Sector público, I, 133.
 Seguridad del Estado, I, 315, 318.

- Seguro. Contrato, I, 513.
 Seguro Social, I, 259.
 Seguros. Empresas, I, 614.
 Pólizas, I, 515.
 Senado. Atribuciones Políticas, IV, 81.
 Senadores. Renuncia, II, 140.
 Separación de funciones, I, 327; IV, 216.
 Separación de Poderes, I, 85, 147, 148, 149, 151 y sig., 194, 195, 271, 286, 326, 367, 576, 611; II, 153, 223; III, 863.
 Separación de Poderes. Colaboración, IV, 88.
 Principio, III, 174, 180, 182; IV, 16, 216.
 Sentencia, III, 651.
 Sentencia. Dispositivo, IV, 232.
 Impugnación, IV, 102.
 Invalidación, IV, 239.
 Sentencia Constitutiva, IV, 47.
 Sentencia declarativa, IV, 35, 214.
 Servicios centralizados, II, 452.
 Servicios de interés público, I, 133, 134.
 Servicios de Telecomunicaciones, III, 851.
 Servicios portuarios, I, 306; II, 302.
 Servicios públicos, I, 133, 134, 296, 302, 304, 305; II, 182, 249; III, 178, 318, 538, 729, 750, 810, 812; IV, 65, 219.
 Servicios públicos. Características, III, 730.
 Concepto, III, 536.
 Concesión, II, 291; III, 637, 772, 849.
 Concesionarios, I, 302.
 Creación, I, 134, 153; IV, 172.
 Costo, II, 139.
 Derechos Adquiridos, I, 303.
 Empresas, II, 418.
 Finalidad, III, 40, 200, 334.
 Financiamiento, II, 285.
 Impuestos, II, 383.
 Noción, II, 292.
 Pago, I, 396.
 Precio, I, 592.
 Prestación, I, 299; III, 227.
 Régimen de Derecho Público, I, 305.
 Remuneración, II, 293.
 Servicio Público de Aseo Urbano, II, 249.
 Servicio Público de Gas, II, 264.
 y sig.; III, 850.
 Servicios Públicos Municipales, I, 396; II, 269, 298, 372.
 Servicios Públicos Municipales. Tasas, II, 371.
 Silencio Administrativo, III, 56, 191.
 Simple Interés, IV, 30.
 Síndico Procurador Municipal, II, 211, 225.
 Simple Interés, II, 518.
 Sistema Tributario, II, 285.
 Sistemas electorales, I, 541.
 Situaciones jurídicas generales, I, 247.
 Situado Constitucional, II, 114, 117, 118, 125, 137.
 Situado Constitucional. Distribución, II, 138.
 Soberanía, I, 52, 53, 54, 55, 393; II, 74, 133; III, 583.
 Sociedad de Derecho Privado. Competencia, III, 332.
 Sociedades anónimas. Nacionalidad, I, 377.
 Sociedades extranjeras. Domicilio, I, 380.
 Sociedades mercantiles de capital público, I, 365.
 Solve et repete, I, 328, 331; III, 69, 110, 306.
 Solvencia, I, 423.
 Subordinación, I, 275.
 Subordinación administrativa, I, 275.
 Subordinación a la Constitución, I, 82, 85.
 Subsuelo. Dominio Público, II, 541.
 Exploración, II, 540, 541.
 Propiedad, II, 256, 539; III, 935.
 Sucesiones, II, 91.
 Suelo Urbano. Uso, II, 261.
 Sufragio, I, 138, 216.

Sufragio. Condiciones, I, 524 y sig., 525, 530.
 Condiciones de elegibilidad, I, 554.
 Derecho al, II, 131.
 Escrutinio, I, 541, 544.
 Noción, I, 529.
 Nulidad, I, 548 y sig.
 Obligatoriedad, I, 540.
 Proclamación, I, 552.
 Sufragio activo, I, 529.
 Sufragio pasivo, I, 529.
 Sufragio secreto, I, 539.
 Superintendencia de Seguros, I, 513.
 Superior Jerárquico. Poderes, III, 163.
 Revocación, III, 360.
 Supremacía constitucional, I, 81, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 102, 105, 106, 117, 247; II, 151.

— T —

Tabaco. Impuestos, II, 454.
 Tarifas, III, 525.
 Tasa, I, 306; II, 94, 123, 287 y sig., 291.
 Tasa. Concepto, II, 285, 286.
 Definición, II, 292.
 Noción, II, 293.
 Tasas Administrativas, II, 297.
 Tasas Municipales, II, 371 y sig.
 Telecomunicaciones. Impuestos, II, 384, 392, 508.
 Servicio Público, III, 851.
 Tasas, II, 295.
 Teléfonos. Servicio, I, 357.
 Tergiversación de los hechos, I, 25, 26.
 Término medio, I, 329, 330, 332, 514.
 Timbre Fiscal, II, 93.
 Tierra. Propiedad, II, 537.
 Tierras Baldías, II, 85, 95, 98, 530.
 Tierras Baldías. Catastro, II, 532.
 Cesión, III, 638.
 Donación, IV, 75.
 Imprescriptibilidad, II, 538.
 Prescripción, II, 535.
 Presunción de Dominio, II, 533, 537.
 Reivindicación, II, 531.

Titularidad, II, 545.
 Tesorería. Banco auxiliar, IV, 161.
 Títulos Ejecutivos, III, 304.
 Trabajo. Derecho, I, 430, 457.
 Libertad, I, 456, 458; IV, 177.
 Protección, I, 263, 456; IV, 178.
 Transacción, I, 43, 49, 74.
 Transacción administrativa, I, 44, 64, 74.
 Transacciones fiscales, I, 46, 64, 71, 76.
 Transacciones públicas, III, 553.
 Tránsito. Libertad, I, 420.
 Policía, I, 429.
 Tránsito Terrestre, II, 255.
 Tránsito Terrestre. Inspectoría, III, 127.
 Tránsito Urbano, III, 127.
 Transporte Colectivo, II, 225.
 Transporte Extraurbano, II, 226, 258.
 Transporte. Impuesto, II, 291.
 Servicio Público, II, 226, 291; III, 849.
 Transporte Público. Servicio, II, 255 y sig.
 Transporte Urbano, II, 226, 258.
 Tratados Internacionales. Aprobación legislativa, IV, 87, 89, 90.
 Denuncias, IV, 90.
 Eficacia, IV, 87, 90.
 Impugnación, IV, 25.
 Leyes aprobatorias, IV, 27, 84.
 Promulgación, IV, 90.
 Ratificación, IV, 87.
 Tribunales Administrativos, III, 375.
 Tribunales ordinarios, I, 120.
 Tributación. Anualidad, I, 253.
 Tutela, I, 324, 329.

— U —

Usurpación de Autoridad, III, 28, 313; IV, 20, 48, 73.
 Usurpación de Atribuciones, III, 31, 218, 220, 321, 606; IV, 74.
 Usurpación de Funciones, III, 28, 29, 189, 221, 308, 738, 739; IV, 49, 208, 221.
 Utilidad Pública, III, 616.

— V —

Vagos y Maleantes, I, 414.
Vehículos. Patentes, II, 296.
Veto, I, 105.

Vigencia, I, 247, 256.
Vía Administrativa. Agotamiento, III,
68, 83, 359, 361.
Voluntad Administrativa. Formación,
III, 445.
Voto Secreto, I, 539.

II. INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS

(Correspondiente a los tomos I, II, II vols. 1 y 2 y IV)

		T.	Pág.			T.	Pág.
	1930			CFC - SPA	6- 8-36	I,	81
CFC - SPA	25- 3-30	II,	324	CFC - SPA	28-10-36	II,	335
CFC - SF	28-11-30	I,	598	CFC - SF	5-11-36	III,	856
	1931			CFC - SPA	18-11-36	IV,	208
CFC - SPA	29- 1-31	III,	268	CFC - SPA	28-11-36	II,	474
CFC - SPA	28- 2-31	II,	227	CFC - SF	15-12-36	III,	223
CFC - SF	3-12-31	III,	356		1937		
	1932			CFC - SF ^{acc}	18- 1-37	I,	247
CFC - SFA	17- 2-32	IV,	234	CFC - SPA	18- 1-37	III,	769
CFC - SF	23- 4-32	II,	599	CFC - SF	27- 1-37	II,	511
CFC - SF	15- 6-32	III,	841	CFC - SPA	11- 2-37	II,	475
CFC - SF	6-10-32	I,	607	CFC - SPA ^{acc}	19- 3-37	I,	143
CFC - SF	6-10-32	III,	747	CFC - SPA	8- 3-37	I,	216
CFC - SF	5-11-32	III,	698	CFC - SPA	18- 3-37	I,	212
	1933			CFC - SPA	14- 4-37	III,	149
CFC - SF	16-11-33	III,	139	CFC - SPA	16- 4-37	I,	297
CFC - SF	12-12-33	III,	922	CFC - SPA	5- 5-37	I,	85
	1934			CFC	5- 5-37	III,	750
CFC - SF	6- 3-34	III,	855	CFC - SPA	5- 5-37	IV,	58
CFC - SPA	23- 6-34	I,	258	CFC - SPA	1- 6-37	II,	131
	1935			CFC - SPA	2- 7-37	I,	218
CFC - SF	1- 4-35	IV,	236	CFC - SPA	3- 7-37	II,	137
CFC - SF	30-10-35	III,	699	CFC - SPA	22- 7-37	II,	328
CFC - SF	11-12-35	III,	348	CFC - SPA	27- 7-37	II,	454
	1936			CFC - SF ^{acc}	4- 8-37	I,	377
CFC - SPA	23- 1-36	II,	246	CFC - SPA	9- 8-37	III,	897
CFC - SPA	18- 7-36	II,	211	CFC - SPA	14- 8-37	I,	268
				CFC - SPA	14- 8-37	II,	382
				CFC - SPA	25- 9-37	I,	375
				CFC - SPA	30- 9-37	I,	548
				CFC - SPA ^{acc}	6-11-37	I,	144
				CFC - SPA	11-11-37	II,	481
				CFC - SPA	16-11-37	IV,	73
				CFC - SPA	21-11-37	II,	255

	<i>T.</i>	<i>Pág.</i>		<i>T.</i>	<i>Pág.</i>
CFC - SPA	26-11-37	III, 736	CFC - SF	15- 2-39	I, 363
CFC - SPA	2-12-37	II, 213	CFC - SPA	9- 3-39	I, 575
CFC - SPA	7-12-37	III, 139	CFC	9- 3-39	III, 772
CFC - SPA	7-12-37	III, 212	CFC	9- 3-39	III, 773
CFC	7-12-37	III, 650	CFC - SF	9- 3-39	III, 858
CFC	7-12-37	III, 677	CFC - SPA	13- 3-39	II, 336
CFC - SF	15-12-37	III, 807	CFC - SPA	16- 3-39	IV, 135
CFC - SF	15-12-37	III, 898	CFC - SPA	21- 3-39	IV, 214
CFC - SPA	22-12-37	IV, 74	CFC - SPA	23- 3-39	II, 449
CFC - SPA	28-12-37	IV, 126	CFC - SF	23- 3-39	III, 125
CFC - SF	31-12-37	III, 904	CFC - SPA	17- 4-39	I, 139
			CFC - SPA	18- 4-39	I, 552
	1938		CFC - SPA	18- 4-39	III, 269
CFC - SPA	15- 1-38	I, 221	CFC - SPA	3- 5-39	IV, 122
CFC - SPA	15- 1-38	I, 262	CFC - SPA	1-12-39	I, 158
CFC - SFacc	8- 2-38	I, 360	CFC - SFA	12-12-39	III, 887
CFC - SF	8- 2-38	II, 518			
CFC - SPA	17- 2-38	I, 257		1940	
CFC - SPA	17- 2-38	II, 132	CFC - SPA	13- 1-40	I, 465
CFC - SPA	29- 3-38	II, 169	CFC - SPA	13- 1-40	IV, 77
CFC - SPA	29- 3-38	III, 232	CFC - SPA	27- 2-40	II, 278
CFC - SFacc	4- 4-38	I, 269	CFC - SPA	29- 3-40	I, 141
CFC - SF	4- 4-38	III, 349	CFC - SPA	6- 6-40	IV, 76
CFC - SFacc	30- 4-38	I, 266	CFC - SPA	2- 7-40	I, 118
CFC - SF	30- 4-38	I, 395	CFC - SPA	8- 8-40	II, 496
CFC - SPA	16- 5-38	I, 414	CFC - SPA	9- 8-40	III, 290
CFC - SFacc	31- 5-38	I, 212	CFC - SPA	14- 8-40	II, 182
CFC - SF	31- 5-38	I, 221	CFC - SPA	14- 8-40	II, 194
CFC - SPA	13- 6-38	II, 166	CFC - SPA	24-10-40	IV, 124
CFC - SPA	13- 6-38	II, 193	CFC - SF	8-11-40	I, 159
CFC - SPA	10- 8-38	II, 168	CFC - SPAacc	26-11-40	I, 373
CFC - SPA	10- 8-38	II, 211	CFC - SPA	3-12-40	I, 147
CFC - SPA	22- 9-38	I, 201	CFC - SPA	16-12-40	I, 426
CFC - SPA	4-10-38	I, 137	CFC - SPA	16-12-40	I, 429
CFC - SPA	26-10-38	II, 460	CFC - SPA	16-12-40	I, 435
CFC - SPA	17-11-38	IV, 236	CFC - SPA	16-12-40	I, 439
CFC - SPA	24-11-38	II, 455	CFC - SPA	16-12-40	IV, 214
CFC - SPA	8-12-38	I, 270	CSJ - SPA	20-12-40	I, 204
CFC - SPA	8-12-38	II, 495	CFC - SPA	20-12-40	I, 333
CFC - SPA	31-12-38	I, 552	CSJ - SPA	20-12-40	I, 334
	1939			1941	
CFC - SPA	20- 1-39	IV, 121	CFC - SPA	14- 1-41	II, 139
CFC - SPA	7- 2-39	I, 541	CFC - SPA	14- 1-41	II, 347
			CFC - SPA	6- 2-41	I, 298

		T.	Pág.
CFC - SPA	6- 2-41	II,	268
CFC - SPA	4- 3-41	I,	110
CFC - SPA	4- 3-41	III,	159
CFC - SFacc	10- 3-41	I,	290
CFC - SFacc	10- 3-41	I,	347
CFC - SFA	10- 3-41	III,	774
CFC - SPA	28- 3-41	I,	402
CFC - SPA	28- 3-41	II,	371
CFC - SPA	15- 4-41	I,	159
CFC - SPA	17- 4-41	I,	85
CFC - SPAacc	17- 4-41	I,	553
CFC - SPA	25- 4-41	III,	137
CFC - SPA	30- 4-41	II,	320
CFC - SPA	13- 5-41	I,	395
CFC - SPA	13- 5-41	II,	248
CFC - SPA	5- 6-41	I,	388
CFC - SPA	12- 8-41	III,	745
CFC - SPA	12- 8-41	III,	763
CFC - SPA	20-10-41	I,	161
CFC - SPA	2-12-41	IV,	169
CFC - SPA	3-12-41	I,	404
CFC - SPAacc	4-12-41	I,	89
CFC - SPA	19-12-41	III,	308
1942			
CFC - SPA	2- 3-42	I,	208
CFC - SPA	2- 3-42	I,	406
CFC - SPA	2- 3-42	II,	279
CFC - SPA	2- 3-42	II,	283
CFC - SPA	2- 3-42	II,	353
CFC - SF	15- 4-42	II,	188
CFC - SPA	23- 4-42	I,	90
CFC	23- 4-42	III,	700
CFC - SPA	15- 5-42	I,	224
CFC - SPA	9- 6-42	III,	300
CFC - SPA	13- 7-42	II,	269
CFC - SPA	13- 7-42	IV,	172
CFC - SF	12- 8-42	I,	322
CFC - SF	23-10-42	III,	722
CFC - SPA	1-11-42	I,	165
1943			
CFC - SPA	11-2-43	II,	140
CFC - SPA	17- 2-43	I,	525
CFC	25- 3-43	III,	891

		T.	Pág.
CFC - SPA	16- 4-43	I,	526
CFC - SPA	31- 5-43	II,	333
CFC - SPA	30- 6-43	II,	337
CFC - SPA	26- 7-43	II,	482
CFC - SPA	27- 7-43	I,	526
CFC - SPA	13- 8-43	II,	522
CFC - SF	29-10-43	III,	269
CFC - SF	16-11-43	I,	277
CFC - SF	7-12-43	I,	301
1944			
CFC - SFA	18- 2-44	I,	457
CFC - SF	18- 2-44	III,	150
CFC - CFacc	23- 3-44	I,	519
CFC - SPA	13-11-44	II,	250
CFC - SPA	28-11-44	I,	326
CFC - SPA	28-11-44	I,	458
CFC	5-12-44	III,	733
CFC	5-12-44	III,	810
CFC - SF	5-12-44	III,	811
CFC - SF	5-12-44	III,	831
CFC	5-12-44	III,	816
CFC	5-12-44	III,	817
CFC - SF	5-12-44	III,	817
CFC - SF	5-12-44	III,	837
CFC - SF	5-12-44	III,	825
1945			
CFC - SF	28- 2-45	I,	555
CFC - SF	5- 4-45	I,	389
CFC - SFacc	30- 5-45	I,	292
CFC - SPA	14- 8-45	I,	446
CFC - SF	20-12-45	I,	248
CFC - SF	20-12-45	I,	274
1946			
CFC	8- 2-46	IV,	251
CFC - SF	2- 8-46	I,	304
CFC - CP	8- 8-46	II,	325
CFC - CP	15-10-46	II,	476
CFC - SF	14-11-46	III,	911
CFC - SF	21-11-46	III,	700
CFC - SF	4-12-46	III,	222

	<i>T.</i>	<i>Pág.</i>		<i>T.</i>	<i>Pág.</i>
	1947		CFC - CP	12- 6-51	III, 312
CFC - SF	31- 1-47	III, 892	CFC - CP	12- 6-51	III, 350
CFC - SF	13- 2-47	IV, 240	CFC - CP	27- 6-51	II, 463
CFC - SF	20- 5-47	III, 943	CFC - SF	31- 7-51	I, 293
CFC - CP	30- 5-47	I, 386	CFC - SF	8- 8-51	I, 280
CFC - CP	27- 6-47	I, 544	CFC - SF	8- 8-51	III, 307
CFC - SF	8-10-47	III, 701	CFC - SF	8- 8-51	III, 329
CFC - CP	10-10-47	II, 528	CFC - CP	19-10-51	I, 392
CFC - SF	12-11-47	I, 576	CFC - CP	23-10-51	I, 187
CFC - CP	12-11-47	II, 259	CFC - CP	28-11-51	IV, 97
CFC - SF	25-11-47	III, 702			
CFC - CP	16-12-47	I, 313		1952	
	1949		CFC - CP	30- 1-52	I, 213
CFC - CP	21- 2-49	II, 287	CFC - SF	17- 3-52	III, 944
CFC - CP	7- 3-49	IV, 241	CFC - CP	26- 5-52	IV, 102
CFC - CP	21- 3-49	IV, 78	CFC - CP	30- 5-52	III, 359
CFC - CP	25- 5-49	I, 453	CFC - CP	30- 5-52	III, 683
CF	4- 6-59	II, 149	CFC - SF	4- 6-52	I, 610
CFC - SF	27- 6-49	I, 186	CFC - CP	4- 6-52	III, 127
CFC - SF	27- 6-49	III, 668	CFC - CP	9- 6-52	II, 147
CFC - SF	4- 8-49	III, 356	CFC - CP	11- 6-52	III, 662
CFC - SF	11- 8-49	I, 614	CFC - CP	11- 6-52	III, 684
CFC - SF	11- 8-49	III, 375	CFC - CP	17- 6-52	II, 456
CFC - SF	26-10-49	III, 285	CFC - CP	18- 7-52	IV, 104
	1950		CFC - CP	9-10-52	IV, 242
CFC - SF	24- 1-50	II, 321	CFC - CP	31-10-52	III, 177
CFC - SF	26- 1-50	I, 329	CFC - SF	4-11-52	II, 530
CFC - SF	23- 2-50	III, 172	CFC - CP	26-11-52	IV, 165
CFC - SF	11- 8-50	III, 725	CFC - CP	15-12-52	I, 489
CFC - SF _{acc}	29- 9-50	I, 225	CFC - CP	18-12-52	I, 293
CFC - CP	5-12-50	II, 219			
CFC - CP	14-12-50	IV, 164		1953	
	1951		CFC - CP	2- 2-53	I, 417
CFC - SF	6- 3-51	I, 495	CFC - SF	23- 2-53	I, 489
CFC - SF	6- 3-51	I, 503	CFC - CP	23- 2-53	III, 321
CFC - CP	13- 3-51	IV, 96	CFC - CP	23- 2-53	III, 350
CFC - CP	4- 4-51	III, 175	CF	12- 6-53	II, 508
CFC - CP	4- 4-51	III, 380	CF	12- 6-53	IV, 140
CFC - SF	8- 4-51	II, 323	CF	16- 6-53	I, 275
CFC - CP	11- 4-51	II, 462	CF	19- 6-53	IV, 215
CFC - CP	2- 5-51	I, 274	CF	17- 7-53	I, 191
CFC - SF	28- 5-51	I, 148	CF	17- 7-53	I, 579
			CF	17- 7-53	I, 602
			CF	17- 7-53	I, 606
			CF	17- 7-53	III, 190

	T.	Pág.		T.	Pág.
CF	17- 7-53	III, 321	CF	15- 7-55	II, 532
CF	17- 7-53	III, 687	CF	15- 7-55	II, 533
CF	17- 7-53	III, 663	CF	15- 7-55	II, 535
CF	31- 7-53	IV, 105	CF	6-12-55	III, 655
CF	20-10-53	III, 948	CF	16-12-55	I, 490
CF	23-10-53	I, 191			
CF	23-10-53	I, 580		1956	
CF	24-11-53	II, 280	CF	24- 2-56	I, 611
CF	24-11-53	III, 294	CF	24- 2-56	III, 323
CF	24-11-53	III, 321	CF	24- 2-56	IV, 137
CF	24-11-53	III, 333	CF	13- 3-56	III, 344
			CF	23- 3-56	IV, 110
	1954		CF	22- 5-56	II, 308
CF	16- 3-54	I, 505	CF	15- 6-56	III, 296
CF	16- 3-54	I, 507	CF	15- 6-56	III, 664
CF	23- 3-54	I, 490			
CF	8- 6-54	I, 251		1957	
CF	8- 6-54	I, 407	CF	31- 5-57	I, 509
CF	8- 6-54	II, 539	CF	31- 5-57	I, 510
CF	28- 9-54	I, 580	CF	31- 5-57	I, 511
CF	28- 9-54	III, 200	CF	31- 5-57	I, 512
CF	28- 9-54	III, 334	CF	19- 7-57	III, 650
CF	28- 9-54	IV, 209	CF	23- 7-57	I, 149
CF	15-10-54	III, 660	CF	23- 7-57	I, 193
CF	5-11-54	I, 114	CF	30- 7-57	I, 195
CF	9-11-54	III, 672	CF	30- 7-57	III, 325
CF	9-11-54	III, 677	CF	30- 7-57	IV, 139
CF	12-11-54	III, 661	CF	30- 7-57	IV, 144
CF	12-11-54	III, 729	CF	2- 8-57	I, 253
CF	12-11-54	III, 732	CF	6- 8-57	II, 272
CF	12-11-54	III, 767	CF	6- 8-57	III, 676
CF	12-11-54	III, 804	CF	9- 8-57	I, 580
CF	12-11-54	III, 828	CF	9- 8-57	I, 614
CF	12-11-54	III, 893	CF	9- 8-57	III, 185
			CF	9- 8-57	III, 232
	1955		CF	9- 8-57	III, 306
CF	15- 3-55	III, 654	CF	9- 8-57	III, 339
CF	18- 3-55	IV, 243	CF	9- 8-57	III, 340
CF	29- 4-55	I, 460	CF	9- 8-57	III, 662
CF	29- 4-55	IV, 107			
CF	20- 5-55	IV, 108		1958	
CF	24- 5-55	IV, 245	CF	25- 3-58	II, 338
CF	31- 5-55	II, 540	CF	23- 4-58	II, 148
CF	8- 7-55	I, 413	CF	26- 5-58	I, 491
CF	15- 7-55	II, 531	CF	2- 6-58	II, 281

		<i>T.</i>	<i>Pág.</i>			<i>T.</i>	<i>Pág.</i>
CF	2- 6-58	III,	330	CF	11- 8-59	III,	289
CF	2- 6-58	III,	335	CF	14- 8-59	III,	801
CF	2- 6-58	IV,	174	CF	28-10-59	III,	295
CF	3- 6-58	III,	191	CF	26-11-59	I,	605
CF	5- 8-58	III,	140	CF	26-11-59	III,	658
CF	5- 8-58	III,	280	CF	26-11-59	III,	679
CF	5- 8-58	III,	303	CF	3-12-59	III,	170
CF	5- 8-58	III,	168	CF	3-12-59	III,	727
CF	5- 8-58	III,	647	CF	3-12-59	III,	765
CF	5- 8-58	III,	652				
CF	5- 8-58	III,	657		1960		
CF	5- 8-58	III,	665	CF	20- 1-60	I,	513
CF	5- 8-58	III,	666	CF	25- 1-60	III,	307
CF	7- 8-58	I,	121	CF	25- 1-60	III,	649
CF	7- 8-58	I,	258	CF	26- 1-60	IV,	111
CF	7- 8-58	II,	274	CF	22- 2-60	II,	494
CF	7- 8-58	II,	276	CF	22- 2-60	IV,	141
CF	7- 8-58	II,	277	CF	14- 3-60	IV,	57
CF	24- 9-58	III,	128	CF	14- 3-60	IV,	142
CF	14-10-58	III,	194	CF	6- 7-60	II,	544
CF	16-10-58	I,	317	CF	25- 7-60	III,	360
CF	16-10-58	I,	319	CF	20-10-60	I,	454
CF	4-11-58	I,	115	CF	20-10-60	III,	661
CF (Voto salvado)	4-11-58	I,	343	CF	20-10-60	IV,	175
CF	4-11-58	III,	222	CF	21-12-60	II,	498
CF	6-11-58	I,	608				
CF	6-11-58	I,	613		1961		
CF	6-11-58	II,	254	CSJ - SPA	9- 2-61	III,	186
				CSJ - SPA	9- 2-61	III,	326
	1959			CSJ - SPA	9- 2-61	III,	327
CF	9- 4-59	I,	254	CSJ - SPA	9- 2-61	III,	680
CF	9- 4-59	I,	557	CSJ - SPA	10- 4-61	III,	690
CF	9- 4-59	I,	558	CSJ - SPA	17- 4-61	IV,	112
CF	9- 4-59	I,	560	CSJ - SPA	20- 6-61	I,	210
CF	9- 4-59	I,	580	CSJ - SPA	20- 6-61	I,	492
CF	9- 4-59	III,	169	CSJ - SPA	3- 7-61	III,	236
CF	25- 5-59	III,	678	CSJ - SPA	3- 7-61	III,	651
CF	3- 6-59	III,	170	CF	3- 7-61	III,	682
CF	15- 5-59	IV,	111	CF	3- 7-61	III,	683
CF	29- 7-59	I,	284	CSJ - SPA	1- 8-61	II,	261
CF	29- 7-59	III,	306	CSJ - SPA	12-12-61	II,	140
CF	29- 7-59	III,	648	CSJ - SPA	14-12-61	III,	731
CF	29- 7-59	III,	649	CSJ - SPA	14-12-61	III,	732
				CSJ - SPA	14-12-61	III,	742

			<i>T. Pág.</i>				<i>T. Pág.</i>
1962				CSJ - SPA	29- 4-63	I,	561
CSJ - CP	13- 2-62	I,	116	CSJ - SPA	6- 5-63	I,	562
CSJ - SPA	13- 2-62	I,	213	CSJ - SPA	22- 5-63	III,	210
CSJ - SPA	19- 2-62	I,	330	CSJ - SPA	22- 5-63	III,	341
CSJ - SPA	19- 2-62	I,	514	CSJ - SPA	30- 5-63	III,	693
CSJ - SPA	19- 2-62	I,	515	CSJ - SPA	3- 7-63	II,	232
CSJ - SPA	19- 2-62	III,	140	CSJ - SPA	18- 7-63	I,	151
CSJ - SPA	19- 2-62	III,	651	CSJ - SPA	18- 7-63	III,	177
CSJ - SPA	28- 2-62	III,	295	CSJ - SPA	30- 7-63	I,	305
CSJ - SPA	11- 3-62	I,	91	CSJ - SPA	1- 8-63	I,	330
CSJ - SPA	14- 3-62	II,	151	CSJ - SPA	1- 8-63	II,	233
CSJ - SPA	14- 3-62	II,	160	CSJ - SPA	13- 8-63	III,	684
CSJ - SPA	14- 3-62	II,	227	CSJ - SPA	14- 8-63	II,	362
CSJ - SPA	15- 3-62	I,	210	CSJ - SPA	14- 8-63	III,	345
CSJ - SPA	15- 3-62	II,	221	CSJ - SPA	14- 8-63	III,	692
CSJ - CP	15- 3-62	III,	165	CSJ - SPA	3-10-63	I,	565
CSJ - CP	15- 3-62	III,	191	CSJ - SPA	3-10-63	IV,	142
CSJ - SPA	15- 3-62	III,	296	CSJ - SPA	3-10-63	IV,	145
CSJ - CP	15- 3-62	III,	750	CSJ - SPA	9-10-63	II,	264
CSJ - CP	15- 3-62	III,	751	CSJ - SPA	9-10-63	II,	291
CSJ - CP	15- 3-62	III,	803	CSJ - SPA	9-10-63	II,	451
CSJ - CP	15- 3-62	III,	806	CSJ - SPA	14-10-63	II,	541
CSJ - CP	15- 3-62	III,	840	CSJ - SPA	15-10-63	I,	343
CSJ - SPA	15- 3-62	IV,	57	CSJ - SPA	7-11-63	IV,	113
CSJ - CP	15- 3-62	IV,	61	CSJ - SPA	14-11-63	I,	364
CSJ - SPA	15- 3-62	IV,	158	CSJ - SPA	14-11-63	II,	505
CSJ - CP	15- 3-62	IV,	179	CSJ - SPA	14-11-63	III,	728
CSJ - SPA	28- 5-62	II,	383	CSJ - SPA	14-11-63	III,	736
CSJ - SPA	16- 6-62	II,	386	CSJ - SPA	14-11-63	III,	849
CSJ - SPA	20- 6-62	II,	360	CSJ - SPA	12-12-63	I,	365
CSJ - SPA	20- 6-62	III,	194	CSJ - SPA	12-12-63	I,	606
CSJ - SPA	20- 6-62	III,	237	CSJ - SPA	12-12-63	III,	722
CSJ - SPA	31- 7-62	I,	516	CSJ - SPA	12-12-63	III,	913
CSJ - SPA	2- 8-62	III,	703	CSJ - SCCMT	12-12-63	IV,	217
CSJ - SPA	29-10-62	III,	721				
CSJ - SPA	6-11-62	IV,	244	1964			
CSJ - SPA	7-11-62	III,	925	CSJ - SPA	28- 1-64	III,	192
CSJ - SPA	14-11-62	II,	142	CSJ - SPA	28- 1-64	III,	196
CSJ - SPA	12-12-62	I,	620	CSJ - SPA	5- 2-64	I,	367
CSJ - SPA	12-12-62	II,	422	CSJ - SPA	2- 6-64	III,	170
CSJ - SPA	13-12-62	I,	609	CSJ - SPA	6- 2-64	IV,	213
				CSJ - SPA	8- 6-64	I,	621
1963				CSJ - SPA	23- 6-64	II,	545
CSJ - SPA	19- 2-63	III,	195	CSJ - SPA	28- 7-64	III,	237
CSJ - SPA	4- 4-63	III,	274	CSJ - SPA	14- 7-64	III,	275

	<i>T.</i>	<i>Pág.</i>		<i>T.</i>	<i>Pág.</i>
CSJ - SPA	15- 7-64	II, 308	CSJ - SPA	20- 7-65	III, 851
CSJ - SPA	5- 8-64	I, 227	CSJ - SPA	11- 8-65	III, 166
CSJ - SPA	6- 8-64	III, 155	CSJ - SPA	11- 8-65	III, 170
CSJ - SPA	11- 8-64	IV, 166	CSJ - SPA	11- 8-65	III, 198
CSJ - SPA	11- 8-64	IV, 179	CSJ - SPA	12- 8-65	III, 201
CSJ - SPA	13- 8-64	I, 331	CSJ - SPA	16-11-65	I, 248
CSJ - SPA	13- 8-64	II, 523	CSJ - SPA	16-11-65	III, 242
CSJ - SPA	13- 8-64	III, 241	CSJ - SPA	18-11-65	II, 484
CSJ - SPA	13- 8-64	III, 729	CSJ - SPA	1-12-65	III, 249
CSJ - SPA	13- 8-64	III, 743	CSJ - SPA	8-12-65	II, 368
CSJ - SPA	19-10-64	II, 525	CSJ - SPA	13-12-65	II, 340
CSJ - SPA	19-10-64	II, 542	CSJ - SPA	13-12-65	II, 465
CSJ - SPA	4-11-64	I, 229	CSJ - SPA	13-12-65	III, 250
CSJ - SPA	4-11-64	III, 929			
CSJ - SPA	7-12-64	III, 275		1966	
CSJ - SPA	7-12-64	IV, 246	CSJ - SPA	20- 1-66	IV, 91
CSJ - SPA	15-12-64	III, 207	CSJ - SPA	26- 1-66	I, 581
CSJ - SPA	16-12-64	II, 537	CSJ - SPA	26- 1-66	II, 478
CSJ - SPA	16-12-64	III, 713	CSJ - SPA	26- 1-66	IV, 246
			CSJ - SPA	27- 1-66	III, 704
	1965		CSJ - SPA	1- 2-66	II, 424
CSJ - SPA	18- 1-65	II, 224	CSJ - SPA	8- 2-66	III, 718
CSJ - SPA	25- 1-65	II, 452	CSJ - SPA	4- 5-66	I, 306
CSJ - SPA	25- 1-65	II, 477	CSJ - SPA	4- 5-66	III, 718
CSJ - SPA	28- 1-65	III, 694	CSJ - SPA	5- 5-66	II, 369
CSJ - SPA	22- 2-65	II, 538	CSJ - SPA	5- 5-66	II, 370
CSJ - SPA	24- 2-65	III, 280	CSJ - SPA	11- 5-66	II, 425
CSJ - SPA	4- 3-65	I, 391	CSJ - SPA	12- 5-66	III, 361
CSJ - SPA	31- 3-65	I, 347	CSJ - SPA	30- 5-66	I, 284
CSJ - SPA	22- 4-65	III, 331	CSJ - SPA	30- 6-66	I, 461
CSJ - CP	29- 4-65	IV, 81	CSJ - SPA	7- 7-66	III, 283
CSJ - CP	29- 4-65	IV, 84	CSJ - SPA	27- 7-66	III, 364
CSJ - SPA	5- 5-65	II, 366	CSJ - SPA	3- 8-66	III, 156
CSJ - SPA	10- 5-65	II, 367	CSJ - SPA	3- 8-66	III, 296
CSJ - SPA	10- 5-65	III, 119	CSJ - SPA	6-10-66	IV, 150
CSJ - SPA	10- 5-65	III, 128	CSJ - SPA	25-10-66	III, 705
CSJ - SPA	10- 5-65	III, 648			
CSJ - SPA	12- 5-65	IV, 76		1967	
CSJ - SPA	17- 5-65	III, 667	CSJ - SPA	30- 1-67	II, 299
CSJ - SPA	14- 6-65	III, 752	CSJ - SPA	15- 1-67	I, 601
CSJ - SPA	20- 7-65	II, 284	CSJ - SPA	24- 1-67	III, 209
CSJ - SPA	20- 7-65	II, 293	CSJ - SPA	15- 2-67	III, 286
CSJ - SPA	20- 7-65	II, 297	CSJ - SPA	15- 3-67	I, 320
CSJ - SPA	20- 7-65	III, 143	CSJ - SPA	15- 3-67	II, 388
CSJ - SPA	20- 7-65	III, 217	CSJ - SPA	15- 3-67	III, 286
CSJ - SPA	20- 7-65	III, 242	CSJ - SPA	15- 3-67	III, 726

	T.	Pág.		T.	Pág.
CSJ - SPA	23- 3-67	I, 582	CSJ - SPA	7- 8-68	III, 151
CSJ - SPA	27- 3-67	III, 761	CSJ - SPA	12- 8-68	III, 658
CSJ - SPA	25- 4-67	I, 197	CSJ - SPA	18- 9-68	II, 236
CSJ - SPA	5- 6-67	I, 280	CSJ - SPA	18- 9-68	II, 237
CSJ - SPA	5- 6-67	II, 497	CSJ - SPA	9-10-68	I, 420
CSJ - SPA	5- 6-67	III, 301	CSJ - SPA	10-10-68	I, 259
CSJ - SPA	13- 6-67	II, 195	CSJ - SPA	29-10-68	IV, 222
CSJ - SPA	13- 6-67	III, 120	CSJ - SPA	7-11-68	III, 304
CSJ - SPA	13- 6-67	III, 252	CSJ - SPA	5-12-68	I, 294
CSJ - SPA	29- 6-67	II, 546	CSJ - SPA	12-12-68	I, 593
CSJ - SPA	20- 7-67	II, 143	CSJ - SPA	19-12-68	II, 457
CSJ - SPA	2- 8-67	III, 160	CSJ - SPA	19-12-68	IV, 224
CSJ - SPA	9- 8-67	II, 548			
CSJ - SPA	10- 8-67	I, 583		1969	
CSJ - SPA	10- 8-67	III, 696	CSJ - SPA	9- 1-69	I, 353
CSJ - SPA	29- 9-67	I, 236	CSJ - SPA	21- 1-69	II, 355
CSJ - SPA	29- 9-67	III, 895	CSJ - SPA	23- 1-69	II, 300
CSJ - SPA	2-11-67	III, 137	CSJ - SPA	23- 1-69	IV, 167
CSJ - SPA	2-11-67	III, 171	CSJ - SPA	6- 2-69	I, 559
CSJ - SPA	2-11-67	III, 178	CSJ - SPA	6- 2-69	IV, 157
CSJ - SPA	2-11-67	III, 187	CSJ - SPA	10- 2-69	II, 239
CSJ - SPA	2-11-67	III, 188	CSJ - SPA	10- 2-69	II, 240
CSJ - SPA	2-11-67	III, 365	CSJ - SPA	10- 2-69	IV, 212
CSJ - SPA	14-11-67	III, 894	CSJ - SPA	3- 3-69	II, 199
CSJ - SPA	6-12-67	II, 390	CSJ - SPA	18- 3-69	III, 369
CSJ - SPA	20-12-67	I, 123	CSJ - SPA	9- 4-69	I, 529
CSJ - SPA	21-12-67	I, 91	CSJ - SPA	16- 4-69	IV, 251
CSJ - SPA	21-12-67	III, 923	CSJ - SPA	22- 4-69	I, 152
CSJ - SPA	21-12-67	III, 931	CSJ - SPA	23- 4-69	II, 242
			CSJ - SPA	6- 5-69	II, 487
	1968		CSJ - SPA	12- 5-69	II, 346
CSJ - SPA	16- 1-68	IV, 152	CSJ - SPA	12- 5-69	II, 376
CSJ - SPA	30- 1-68	II, 145	CSJ - PA	27- 5-69	I, 106
CSJ - SPA	13- 2-68	IV, 220	CSJ - CP	27- 5-69	IV, 182
CSJ - SPA	22- 2-68	II, 164	CSJ - SPA	3- 6-69	III, 258
CSJ - SPA	29- 2-68	IV, 117	CSJ - SPA	11- 6-69	II, 400
CSJ - SPA	27- 5-68	III, 179	CSJ - SPA	11- 6-69	III, 350
CSJ - SPA	3- 6-68	IV, 180	CSJ - SPA	16- 6-69	I, 239
CSJ - SPA	12- 6-68	I, 152	CSJ - SPA	1- 7-69	II, 404
CSJ - CP	12- 6-68	IV, 83	CSJ - SPA	9- 7-69	III, 182
CSJ - CP	12- 6-68	IV, 93	CSJ - SPA	28- 7-69	IV, 146
CSJ - CP	12- 6-68	IV, 143	CSJ - SPA	29- 7-69	IV, 53
CSJ - SPA	26- 6-68	III, 706	CSJ - SPA	29- 7-69	IV, 147
CSJ - SPA	16- 7-68	I, 320	CSJ - SPA	31- 7-69	II, 548
CSJ - SPA	31- 7-68	I, 351	CSJ - SPA	14- 8-69	II, 305
CSJ - SPA	s/f- 7-68	III, 255	CSJ - CP	12- 9-69	IV, 191

	T.	Pág.		T.	Pág.
CSJ - SPA	7-10-69	II, 396	CSJ - SPA	5-10-70	I, 356
CSJ - SPA	7-10-69	II, 428	CSJ - SPA	5-10-70	II, 452
CSJ - SPA	29-10-69	IV, 119	CSJ - SPA	5-10-70	III, 204
CSJ - SPA	11-11-69	III, 123	CSJ - SPA	27-10-70	I, 600
CSJ - SPA	20-11-69	II, 406	CSJ - SPA	2-12-70	II, 370
CSJ - SPA	20-11-69	II, 444	CSJ - SPA	14-12-70	I, 415
CSJ - SPA	20-11-69	III, 260	CSJ - SPA	16-12-70	II, 203
CSJ - SPA	16-12-69	I, 200			
CSJ - SPA	29-12-69	II, 307		1971	
	1970		CSJ - SPA	27- 1-71	III, 332
CSJ - SPA	8- 1-70	III, 336	CSJ - SPA	27- 1-71	III, 135
CSJ - SPA	14- 1-70	I, 245	CSJ - SPA	1- 2-71	III, 171
CSJ - SPA	14- 1-70	II, 409	CSJ - SPA	18- 2-71	III, 302
CSJ - SPA	28- 1-70	I, 546	CSJ - SPA	18- 2-71	IV, 57
CSJ - SPA ^{Aacc}	3- 2-70	III, 277	CSJ - SPA	15- 3-71	II, 471
CSJ - SPA	17- 2-70	II, 511	CSJ - SPA	23- 3-71	II, 418
CSJ - SPA	18- 2-70	III, 158	CSJ - SPA	1- 4-71	III, 290
CSJ - SPA	24- 2-70	III, 203	CSJ - SPA	21- 4-71	II, 208
CSJ - SPA	25- 2-70	IV, 158	CSJ - SPA	21- 4-71	II, 420
CSJ - SPA	31- 3-70	II, 514	CSJ - SPA	21- 4-71	III, 298
CSJ - SPA	1- 4-70	I, 597	CSJ - SPA	26- 4-71	IV, 252
CSJ - SPA	2- 4-70	II, 244	CSJ - SPA	25- 5-71	II, 332
CSJ - SPA	2- 4-70	III, 673	CSJ - SPA	8- 6-71	IV, 211
CSJ - SPA	20- 4-70	II, 415	CSJ - SPA	21- 6-71	III, 719
CSJ - SPA	30- 4-70	II, 312	CSJ - SPA	21- 6-71	IV, 148
CSJ - SPA	4- 5-70	III, 278	CSJ - SPA	22- 6-71	I, 255
CSJ - SPA	5- 5-70	IV, 159	CSJ - SPA	22- 6-71	III, 136
CSJ - SPA	6- 5-70	II, 257	CSJ - SPA	29- 6-71	III, 712
CSJ - SPA	7- 5-70	II, 225	CSJ - SPA	30- 6-71	III, 740
CSJ - SPA	13- 5-70	III, 688	CSJ - SPA	30- 6-71	III, 744
CSJ - SPA	27- 5-70	IV, 143	CSJ - SPA	20- 7-71	II, 543
CSJ - SPA	4- 6-70	II, 313	CSJ - SPA	27- 7-71	III, 149
CSJ - SPA	6- 7-70	III, 829	CSJ - SPA	27- 7-71	III, 205
CSJ - SPA	6- 7-70	III, 836	CSJ - SPA	27- 7-71	III, 681
CSJ - CP	16- 7-70	I, 423	CSJ - SPA	4- 8-71	III, 839
CSJ - SPA	27- 7-70	III, 301	CSJ - SPA	11- 8-71	III, 380
CSJ - SPA	6- 8-70	I, 102	CSJ - SCCMT	11- 8-71	IV, 230
CSJ - SPA	12- 8-70	II, 515	CSJ - SPA	12- 8-71	III, 279
CSJ - SPA	13- 8-70	I, 583	CSJ - SPA	26-10-71	III, 374
CSJ - SPA	13- 8-70	II, 469	CSJ - SPA	13-12-71	II, 472
CSJ - SPA	13- 8-70	III, 192		1972	
CSJ - SPA	24- 9-70	III, 287	CSJ - CP	s/f-72	I, 108
CSJ - SPA	5-10-70	I, 133	CSJ - CP	s/f-72	I, 397
CSJ - SPA	5-10-70	I, 312	CSJ - SPA	21- 2-72	III, 689
CSJ - SPA	5-10-70	I, 344	CSJ - SPA	24- 2-72	III, 261

		T.	Pág.			T.	Pág.
CSJ - SPA	18- 5-72	I,	157	CSJ - SPA	7-11-73	III,	346
CSJ - SPA	18- 5-72	I,	589	CSJ - SPA	22-11-73	III,	161
CSJ - SPA	18- 5-72	III,	145	CSJ - SPA	22-11-73	III,	300
CSJ - SPA	19- 5-72	IV,	126	CSJ - SPA	5-12-73	I,	539
CSJ - SPA	29- 5-72	I,	157	CSJ - SPA	6-12-73	IV,	80
CSJ - SPA	8- 6-72	I,	345	CSJ - SPA	18-12-73	III,	347
CSJ - CP	13- 6-72	IV,	55				
CSJ - SPA	26- 7-72	II,	490		1974		
CSJ - SPA	3- 8-72	I,	271	CSJ - SPA	15- 1-74	III,	141
CSJ - SPA	31-10-72	I,	276	CSJ - SPA	15- 1-74	III,	765
CSJ - SPA	21-12-72	I,	255	CSJ - SPA	31- 1-74	IV,	152
CSJ - SPA	21-12-72	I,	588	CSJ - SPA	18- 2-74	IV,	119
				CSJ - SPA	11- 3-74	III,	265
	1973			CSJ - SPA	21- 3-74	III,	676
CSJ - SCCMT	16- 1-73	II,	315	CSJ - SPA	4- 4-74	I,	201
CSJ - SPA	28- 1-73	III,	345	CSJ - SPA	4- 4-74	IV,	123
CSJ - SPA	30- 1-73	I,	571	CSJ - SPA	4- 4-74	IV,	231
CSJ - SPA	13- 2-73	II,	316	CSJ - SPA	23- 4-74	II,	479
CSJ - SPA	21- 3-73	II,	319	CSJ - SPA	8- 5-74	III,	713
CSJ - SPA	29- 3-73	III,	125	CSJ - SPA	8- 5-74	III,	853
CSJ - SPA	25- 4-73	III,	263	CSJ - SPA	20- 5-74	III,	199
CSJ - SPA	28- 5-73	I,	288	CSJ - SPA	28- 5-74	I,	356
CSJ - SPA	7- 6-73	I,	105	CSJ - SPA	30- 5-74	III,	206
CSJ - SPA	7- 6-73	IV,	148	CSJ - SPA	30- 5-74	III,	342
CSJ - SPA	3- 7-73	I,	371	CSJ - SPA	11- 6-74	III,	219
CSJ - SPA	2- 8-73	III,	279	CSJ - SPA	26- 6-74	I,	545
CSJ - SPA	2- 8-73	III,	300	CSJ - SPA	22- 7-74	III,	266
CSJ - SPA	7- 8-73	I,	609	CSJ - CP	13- 8-74	I,	400
CSJ - SPA	7- 8-73	III,	146	CSJ - SPA	10-10-74	III,	652
CSJ - SPA	7- 8-73	III,	264	CSJ - SPA	12-11-74	III,	293
CSJ - SPA	7- 8-73	III,	303	CSJ - SPA	21-11-74	II,	514
CSJ - SPA	7- 8-73	III,	811	CSJ - CP	3-12-74	III,	854
CSJ - SPA	7- 8-73	III,	840	CSJ - CP	3-12-74	III,	913
CSJ - SPA	14- 8-73	I,	119	CSJ - CP	3-12-74	III,	918
CSJ - SPA	14- 8-73	I,	256	CSJ - CP	3-12-74	III,	919
CSJ - SPA	25- 9-73	IV,	144	CSJ - CP	3-12-74	III,	920
CSJ - SPA	16-10-73	I,	289	CSJ - SPA	11-12-74	III,	211
CSJ - SPA	18-10-73	II,	245	CSJ - SPA	12-12-74	III,	153
CSJ - SPA	23-10-73	I,	345	CSJ - SPA	16-12-74	III,	142
CSJ - SPA	29-10-73	III,	205	CSJ - SPA	19-12-74	III,	154
CSJ - SPA	7-11-73	I,	591	CSJ - SPA	19-12-74	III,	185
CSJ - SPA	7-11-73	III,	189	CSJ - SPA	19-12-74	IV,	124

III. INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II, III vols. 1 y 2 y IV)

TOMO I: EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

	<i>Págs.</i>
Presentación	9
Abreviaturas	11
 PRIMERA PARTE. ESTUDIOS	
POTESTADES PUBLICAS Y PODERES DISCRECIONALES	13
— <i>Los límites del Poder discrecional de las Autoridades Administrativas</i>	15
I. Introducción	15
II. Límites derivados del Principio de la legalidad	20
1. Principios generales	20
2. Límites en la determinación del presupuesto de hecho del acto administrativo discrecional	21
A. Introducción	21
B. La comprobación de los hechos	22
C. La calificación de los presupuestos de hecho	24
3. Límites en la finalidad perseguida por el Legislador	28
III. Límites derivados de la forma de apreciación de los hechos	30
1. Introducción	30
2. El Principio de la Racionalidad	33
3. El Principio de la Justicia	36
4. El Principio de la Igualdad	37
5. El Principio de la Proporcionalidad	38
IV. Conclusión: La discrecionalidad no implica arbitrariedad	39
— <i>Las Transacciones Fiscales y la Indisponibilidad de la Potestad y Competencia Tributarias</i>	43
I. La Transacción y su admisibilidad en Derecho Público	43
1. La Transacción y su admisibilidad en Derecho Público	43
2. La Transacción en el Derecho Público	44

	<i>Págs.</i>
3. Las "concesiones recíprocas" como requisito esencial de la transacción	45
4. Las normas de competencia	46
5. La disponibilidad de derechos	47
6. La indisponibilidad en las competencias regladas y la revocación de los actos administrativos fiscales	48
7. Las fases de la actividad tributaria	50
II. La Potestad Tributaria y su indisponibilidad	50
8. El Poder Público y las Potestades Públicas	50
9. La potestad y el derecho subjetivo	52
10. La potestad tributaria	52
11. La potestad sancionadora	53
12. La potestad tributaria y la reserva legal	54
13. La indisponibilidad de la potestad tributaria	55
III. La Competencia tributaria de inspección y liquidación y su indisponibilidad	58
14. La competencia tributaria	58
15. Las fases de la competencia tributaria	60
16. El carácter vinculado de la competencia tributaria	61
17. La indisponibilidad de la competencia tributaria	63
18. La indisponibilidad de la competencia sancionadora	64
19. La irrenunciabilidad por vía de transacción al ejercicio de la competencia tributaria de inspección y liquidación	64
20. La irrenunciabilidad por vía de transacción al ejercicio de la competencia sancionadora fiscal	67
21. Conclusión	67
IV. La Competencia tributaria de cobro y recaudación de los tributos y su indisponibilidad	68
22. El carácter vinculado de la competencia tributaria en este aspecto	68
23. El artículo 50 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y el carácter excepcional del artículo 49 <i>ejusdem</i>	70
24. Los supuestos del artículo 49 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y la irrevocabilidad de los actos administrativos fiscales	72
25. La revocación por sólo motivos de ilegalidad de los actos administrativos fiscales	73
26. La revocación de los actos administrativos fiscales y la competencia de los órganos jurisdiccionales	74
27. La fórmula transaccional en Derecho Público de S. Guicciardi	76
28. La intransigibilidad de la "anulación" de los actos administrativos fiscales	76
29. Conclusión	77

SEGUNDA PARTE. JURISPRUDENCIA

EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

I.	EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL	81
1.	La Supremacía Constitucional	81
2.	Las Normas Constitucionales	106
A.	Las Normas Programáticas	106
B.	Los Poderes Implícitos	110
C.	Las Actas Constitucivas de los Gobiernos de Facto	114
3.	El Objeto de la Constitución: El Estado de Derecho	118
4.	La Reforma y Enmiendas Constitucionales	118
5.	Poder derogatorio	121
II.	EL ORDENAMIENTO JURIDICO DEL ESTADO	131
1.	La Ley	131
2.	El ordenamiento jurídico	131
3.	Los principios generales del derecho	131
4.	El derecho público y el derecho administrativo	131
III.	EL ORDENAMIENTO ECONOMICO DEL ESTADO	133
IV.	EL PODER PUBLICO	137
1.	El Principio de la alternabilidad	137
2.	El Principio de la estabilidad	143
3.	El Ejercicio del Poder Público	143
A.	Las Ramas del Poder Público	143
B.	El Principio de la Separación de Poderes	147
C.	La Usurpación de Funciones	158
4.	El Poder Legislativo y la actividad legislativa	201
A.	El Congreso y la potestad legislativa	201
B.	La Ley	204
a.	Concepto	204
b.	Carácter	211
c.	La Reserva legal	211
d.	Formación, Promulgación, Publicación	212
e.	Interpretación	216
f.	Efectos	247
a'.	Vigencia	247
b'.	Situaciones jurídicas generales	247
c'.	Irretroactividad	248
g.	Poder Derogatorio	257
a'.	Derogación implícita	257
b'.	Colisión	258
c'.	Supervivencia de la Ley derogada	262
h.	Clases de Ley	268
a'.	Ley Orgánica	268
b'.	Ley Nacional	268

	<i>Págs.</i>
c. Ley Especial	268
d. Ley de Presupuesto	269
e. Ley de Orden Público	269
i. Inconstitucionalidad de la Ley	270
C. Actos parlamentarios sin forma de ley (actos privativos)	271
5. El Poder Judicial	274
6. El Poder Ejecutivo	276
A. El Presidente de la República y los actos de Gobierno	276
B. La Actividad Administrativa	276
a. Actos de autoridad y actos de gestión	276
b. Las potestades administrativas	277
c. La función administrativa	284
C. La Administración Pública	284
a. Régimen de Derecho Público	284
b. Definición	284
c. Carácter instrumental	288
d. Prerrogativas	288
e. Clases	288
a'. Administración Consultiva	288
b'. Administración Contralora	289
D. Las Personas Públicas	290
a. La Personalidad jurídica de la Nación y el Fisco Nacional	290
b. Personas Públicas territoriales y no territoriales	297
c. Los Institutos Autónomos	297
E. Los Servicios Públicos	297
F. La Policía Administrativa y la potestad sancionadora	313
a. Medidas de Policía	313
b. Sanciones administrativas y multas	322
G. La Administración Descentralizada: Institutos Autónomos	333
a. La descentralización funcional	333
b. La autonomía	347
c. Las prerrogativas y privilegios	351
d. Las Empresas del Estado: CANTV	356
H. La Responsabilidad Administrativa	360
V. LOS DERECHOS Y GARANTIAS INDIVIDUALES	373
1. Limitaciones	373
2. La Nacionalidad	375
A. La Regulación	375
B. Igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros y entre venezolanos por nacimiento y naturalización	377
C. Nacionalidad originaria	388
D. Nacionalidad derivada	389
E. Nulidad	392
3. Igualdad ante la ley	395
A. Sentido de la igualdad	395

	<i>Págs.</i>
B. Igualdad Tributaria	402
4. El derecho a ser juzgado por sus jueces naturales	414
5. El derecho de petición	415
6. La libertad de cultos	417
7. La libertad de tránsito	420
8. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza	426
9. El derecho al trabajo: profesiones liberales	457
10. La libertad económica	460
A. Los conceptos de empresa e industria	460
B. Las limitaciones a la libertad de contratar	465
a. Los contratos de arrendamiento: régimen de regulación de alquileres	465
b. El contrato de juego del 5 y 6 (Carreras de caballos) ..	495
c. El contrato de seguro: régimen de las empresas de seguro .	513
d. El contrato de crédito: régimen de las empresas bancarias .	519
C. Las limitaciones a la libertad de comercio	519
11. Los Derechos Políticos	524
A. El derecho al sufragio	524
a. Condiciones de elegibilidad	525
b. Voto secreto	539
c. El Escrutinio y los sistemas electorales	541
d. Competencias del Consejo Supremo Electoral	546
e. Nulidad de las elecciones	548
B. Los Partidos Políticos	560
12. El derecho de propiedad	574
VI. EL ESTADO DE DERECHO	575
1. El Principio de la legalidad	575
A. La Legalidad administrativa	575
B. La Legalidad fiscal	593
C. La Legalidad procesal	598
D. La Legalidad electoral	601
E. La presunción de legitimidad	601
2. Los Poderes discrecionales: la discrecionalidad administrativa ...	602
A. Las dos categorías de actos administrativos	602
a. Los actos administrativos discrecionales	602
b. Los actos administrativos reglados	606
B. Procedencia de las facultades discrecionales	607
a. Cuando la ley expresamente lo consagra	607
b. Cuando se trate de medidas en que esté interesado el orden público	610
C. La Justificación del Poder Discrecional	610
D. La forma de ejercicio del Poder Discrecional	611
E. Control del Poder Discrecional	613
F. Los límites del Poder Discrecional	614

	<i>Págs.</i>
a. Sumisión a la finalidad perseguida por el legislador	614
b. Sumisión al Principio de la legalidad administrativa ...	614
G. Conclusión: la discrecionalidad no implica arbitrariedad	621
INDICE DEL TOMO I	623
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomo I)	625
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomo I)	639
INDICE SISTEMATICO DEL TOMO I	643

TOMO II: EL ORDENAMIENTO ORGANICO Y
TRIBUTARIO DEL ESTADO

Presentación	IX
Prólogo	1
Abreviaturas	11

PRIMERA PARTE. ESTUDIOS

REGIMEN MUNICIPAL Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA HACIENDA PUBLICA	13
---	----

— <i>El Régimen de Gobierno del Distrito Federal</i>	15
--	----

I. INTRODUCCION: La Autonomía	15
-------------------------------------	----

II. LA DIVISION DE FUNCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL	18
---	----

1. Introducción	18
-----------------------	----

2. La Función Ejecutiva en el Distrito Federal	26
--	----

A. Introducción	26
-----------------------	----

B. La Función de Gobierno	27
---------------------------------	----

a. Funciones en relación al Poder Nacional	28
--	----

b. Funciones como primera autoridad de policía en el Dis- trito Federal	29
--	----

C. La Función Administrativa	30
------------------------------------	----

a. Funciones administrativas generales	31
--	----

b. Funciones administrativas en relación al Concejo Municipal	31
---	----

c. Funciones en relación a las oficinas y dependencias admi- nistrativas del Distrito	32
--	----

d. Funciones reglamentarias	32
-----------------------------------	----

e. Funciones en relación a los funcionarios y empleados públicos municipales	33
---	----

f. Funciones administrativas en relación a los contratos mu- nicipales	33
---	----

g. Funciones administrativas en relación a las obras públicas municipales	33
--	----

3. La Función Deliberativa en el Distrito Federal	33
---	----

A. Introducción	33
-----------------------	----

B. Funciones Normativas	35
-------------------------------	----

C. Funciones Deliberativas Generales	37
--	----

D. Funciones Deliberativas en relación con el propio Concejo ..	38
---	----

E. Funciones Deliberativas en relación con la Administración Municipal	38
---	----

a. Creación de Servicios Públicos	38
---	----

	<i>Págs.</i>
b. Administración Financiera	38
c. Funcionarios Públicos	38
d. Control de la Administración Municipal	39
III. CONSECUENCIAS	40
1. Introducción	40
2. El Ejercicio de la Potestad Jerárquica	45
3. Los Poderes de Organización y el Nombramiento de Funcionarios o Empleados Municipales	49
— <i>El Area Metropolitana de Caracas y la Cooperación Inter-</i> <i>municipal en Materia de Urbanismo</i>	
1. La Zona Metropolitana de Caracas y la cooperación Intermunicipal .	55
2. Las Competencias en Materia de Urbanismo	61
3. La Mancomunidad en Materia de Planeamiento Urbano en el Area Metropolitana	66
4. Conclusión	68
— <i>La Hacienda Pública Venezolana. Bases Constitucionales para</i> <i>su Estudio</i>	
I. INTRODUCCION	72
II. LA HACIENDA PUBLICA	73
1. Nociones Previas	73
2. El Poder Público	74
3. La Hacienda Pública	75
4. Antecedentes Constitucionales	75
5. Advertencia	76
III. LA HACIENDA PUBLICA NACIONAL	77
1. Nociones Previas	77
2. La Hacienda Pública Nacional	77
3. Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Nacional .	78
A. Principio de la Legalidad del Tributo	78
B. Principio de la Generalidad del Tributo	80
C. Principio de la Igualdad Tributaria	80
D. Principio de la no Confiscación	81
E. Prohibición de establecer Impuestos pagaderos en Servicio Personal	82
F. Exigencia de un Término para que pueda aplicarse una Ley Tributaria	82
4. Los Bienes Nacionales	84
A. Dominio y Explotación sobre los Bienes Nacionales	85

	<i>Págs.</i>
B. Las Tierras de las Concesiones Mineras	85
C. La Explotación de los Recursos Naturales	85
D. Las Minas e Hidrocarburos, Salinas, Tierras Baldías y Ostrales de Perlas Nacionales	85
E. La Enajenación de Bienes del Dominio Privado de la República .	86
F. La Confiscación de Bienes	86
G. Las Armas de Guerra	87
H. Enumeración de los Bienes Nacionales	87
5. Los Ingresos Nacionales	89
A. Ingresos Ordinarios	90
a. Impuestos directos	90
b. Impuesto indirectos	91
a'. Aduaneros (externos)	91
b'. Aduaneros (internos)	92
c'. Sobre transacciones y registro	93
d'. Otros ingresos	93
c. Tasas	94
d. Contribuciones especiales	94
e. Ingresos del dominio fiscal	95
B. Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera .	96
C. Ingresos Extraordinarios	97
a. Operaciones de Crédito Público	97
a'. Finalidad	97
b'. Ley especial	97
c'. Competencia para obligarse	97
b. Ingresos provenientes de la enajenación de bienes nacionales, tales como las tierras baldías nacionales	98
D. Enumeración de los Ingresos Nacionales	98
a. Ingresos públicos nacionales ordinarios	98
b. Ingresos públicos nacionales extraordinarios	99
6. Los Gastos Nacionales	100
7. Los Créditos Adicionales	100
A. Facultad de decretarlos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros	100
B. Necesidad de autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada del Congreso	100
C. Requisitos para que pueda decretarse un Crédito Adicional ..	100
D. Antecedentes Constitucionales	101
8. La Ley de Presupuesto	101
A. Elaboración del Proyecto de Ley	101
B. Presentación del Proyecto de Ley a las Cámaras Legislativas ..	101
C. Iniciación de la discusión del Proyecto de Ley	102
D. El Proyecto de Ley en las Cámaras Legislativas	103
E. Entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto	103
F. Duración de la vigencia de la Ley de Presupuesto	104

	<i>Págs.</i>
9. Las Obligaciones Nacionales	104
10. La Contraloría General de la República	104
A. Naturaleza de la Contraloría General de la República	104
B. El Contralor General de la República	105
a. Su carácter de Jefe de la Contraloría General de la República	105
b. Requisitos para ser Contralor General de la República ..	105
c. Elección del Contralor General de la República	105
d. Falta absoluta del Contralor General de la República ...	105
e. Falta temporal del Contralor General de la República ..	105
f. Informe anual al Congreso	106
C. Función de la Contraloría General de la República	106
11. La Noción del Fisco Nacional. Su Crítica	106
A. La doble Personalidad del Estado	106
a. El Estado-Poder	107
b. El Estado-Persona jurídica	108
B. Crítica de esta Diferenciación	108
12. Los Institutos Autónomos	110
13. El Procurador General de la República	111
IV. LA HACIENDA PUBLICA ESTADAL	112
1. Nociones Previas	112
2. La Hacienda Pública Estatal	112
3. Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Estatal ..	113
4. Los Bienes Estadales	113
5. Los Ingresos Estadales	114
A. Ingresos Estadales	115
a. Ingresos ordinarios	115
a'. Prohibiciones constitucionales a los Estados en materia impositiva	115
b'. Impuesto sobre el consumo de bienes	115
a". Bienes producidos en su territorio	115
b". Bienes producidos fuera de su territorio	116
b. Ingresos extraordinarios	116
a'. Ingresos provenientes de la administración de los bienes estadales	116
b'. Ingresos provenientes de las Operaciones de Crédito Público	116
B. Ingresos provenientes del Situado Constitucional	117
a. Constitución del situado constitucional	117
b. Inversión del situado constitucional	117
c. Intervención del Poder Nacional	117
C. Ingresos provenientes de Asignaciones Económicas Especiales relacionadas con los Bienes que administra el Poder Nacional ..	118

	<i>Págs.</i>
6. Los Gastos Estadales	119
7. El Presupuesto Estatal	119
8. La Contraloría Estatal	119
V. LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL	120
1. Nociones Previas	120
2. La Hacienda Pública Municipal	120
3. Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Municipal	121
4. Los Bienes Municipales	121
5. Los Ingresos Municipales	122
A. Ingresos Municipales	122
a. Ingresos ordinarios	122
a'. Prohibición constitucional en materia impositiva ...	122
b'. Ingresos ordinarios	123
b. Ingresos extraordinarios	126
a'. Operaciones de Crédito Público	126
b'. Enajenación de Ejidos, y bienes propios	126
c'. Enumeración de los Ingresos Municipales extraordi- narios	126
6. Los Gastos Municipales	127
7. El Presupuesto Municipal	127
8. La Contraloría Municipal	128

SEGUNDA PARTE. JURISPRUDENCIA

EL ORDENAMIENTO ORGANICO Y TRIBUTARIO DEL ESTADO

(Volumen II)	129
--------------------	-----

I. LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO	131
1. Los Estados Federados	131
A. Las Constituciones Estadales	131
B. La Autonomía Estatal	132
C. La División Político-Territorial	132
D. El Situado Constitucional	137
E. Los Poderes Estadales	139
a. El Poder Legislativo	139
a'. Las Asambleas Legislativas	139
b'. Las Leyes Estadales	147
b. El Poder Ejecutivo: Los gobernadores y la administra- ción estatal.	147
2. El Distrito Federal	166
A. Autonomía Municipal	166
B. Competencias del Concejo Municipal	169
C. Competencias del Gobernador	193
D. Representación	211

	<i>Págs.</i>
3. Las Municipalidades	211
A. Autonomía Municipal	211
B. Organización y Funcionamiento	227
C. Competencia	246
a. Aspectos Generales	246
b. Transporte	255
c. Urbanismo	259
d. Servicio de Gas	264
e. Espectáculos Públicos	268
f. Cementerios	269
g. Caminos	272
h. Casas de Empeño	274
i. Servicios Públicos	278
D. Ordenanzas Municipales	278
a. Naturaleza de las Ordenanzas	278
b. Publicación	281
c. Nulidad	282
E. Bienes Ejidos	282
II. LA ORDENACION TRIBUTARIA DEL ESTADO	283
1. Contribuciones Nacionales	283
A. Impuestos	283
B. Tasas	287
C. Prescripción de Créditos Fiscales	308
D. La Ley Tributaria	320
2. Contribuciones Estadales	324
3. Contribuciones Municipales	335
A. Impuestos	335
a. Competencia	335
b. Exoneraciones	353
c. Solvencias	362
B. Tasas	371
C. Patentes de Industria y Comercio	382
a. Objeto	382
b. Fijación y Cálculo	422
4. Cuestiones Controvertidas	449
A. Doble Imposición	449
B. Tributación entre Entidades Públicas	452
C. Contribución de Mejoras	452
D. Impuestos sobre Cigarrillos	454
E. Impuestos sobre Licores	460
F. Impuestos a la Gasolina	474
G. Impuestos sobre Inmuebles	476
H. Impuestos sobre el Ganado	481
I. Impuestos a la Navegación	494

	<i>Págs.</i>
J. Impuestos a la Importación	495
K. Impuestos al Tráfico de Bienes	497
L. Impuestos sobre Apuestas Lícitas	498
M. Impuestos sobre las Telecomunicaciones	508
III. BIENES DEL ESTADO	511
1. Dominio Público	511
A. Características	511
B. Afectación	515
C. Dominio Hídrico	518
D. Playas	523
E. Concesión de Uso	528
2. Tierras Baldías	530
3. Sub-Suelo	539
4. Titularidad	544
INDICE DE LOS TOMOS I Y II	551
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I y II)	553
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I y II)	581
INDICE SISTEMATICO (Tomos I y II)	587

TOMO III: LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. Vol. 1:
REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTO Y ACTOS
ADMINISTRATIVOS

Presentación	3
Abreviaturas	7

PRIMERA PARTE. ESTUDIOS

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	9
---------------------------------	---

— <i>Consideraciones sobre la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisito de forma de los mismos</i>	11
--	----

I. INTRODUCCION	11
II. LA CAUSA O MOTIVO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO REQUISITO DE FONDO	15
III. LA MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO REQUISITO DE FORMA	21

— <i>Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el Derecho venezolano</i>	25
--	----

I. INTRODUCCION	26
II. FORMAS DE LA ILEGALIDAD	27
1. La Inconstitucionalidad	27
A. La inconstitucionalidad de los actos administrativos	27
B. La usurpación de funciones	28
a. La usurpación de autoridad	28
b. La usurpación de funciones	29
c. Precisión terminológica	30
2. La Ilegalidad	32
A. Noción previa	32
B. La extralimitación de atribuciones	33
C. El abuso o exceso de poder	35
D. La desviación de poder	38
E. El vicio de forma	41
a. El vicio de forma en relación con la manifestación de voluntad de la Administración	43
b. El vicio de forma en relación con la motivación del acto administrativo	44
c. El vicio de forma en relación a la notificación del acto administrativo	45
d. Otros vicios de forma	47
F. Los actos administrativos contrarios a Derecho	47

	<i>Págs.</i>
III. EL CONTRÓL DE LA ILEGALIDAD	48
1. Noción previa	48
2. Los recursos administrativos	49
A. Noción previa	49
B. Los principales recursos administrativos	49
a. El recurso de reconsideración	49
b. El recurso jerárquico	50
C. Motivos que pueden invocarse en los recursos administrativos .	51
D. La decisión de los recursos administrativos	51
3. Los recursos jurisdiccionales	53
A. Noción previa	52
B. Los tipos de recursos jurisdiccionales	53
a. El recurso de inconstitucionalidad de los actos administra-	
tivos generales	53
b. El recurso contencioso-administrativo de anulación de los	
actos administrativos	54
C. Motivos que pueden invocarse en los recursos jurisdiccionales .	55
D. La decisión de los recursos jurisdiccionales	56
E. Imposibilidad de acumulación de los recursos jurisdiccionales .	57
4. La Excepción de Ilegalidad	57
IV. CONSECUENCIAS DE LA ILEGALIDAD	58
1. Los efectos de la ilegalidad respecto al Acto Administrativo	58
A. Noción previa	58
B. La nulidad del acto administrativo	58
C. La anulabilidad del acto administrativo	62
2. La constatación de la ilegalidad	63
— <i>Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos</i>	
<i>en la vía contencioso-administrativa en el sistema venezolano.</i> 65	
I. INTRODUCCION	65
A. Los requisitos procesales de admisibilidad del recurso	65
a. La legitimación activa: el interés legítimo	66
b. Agotamiento de la vía administrativa y caducidad	68
B. Ambito y dominio de la jurisdicción	69
a. Concepto de acto administrativo	69
b. Exclusión de los actos materiales	71
c. Exclusión de los hechos administrativos	72
C. Las tres condiciones de recurribilidad	74
II. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO SEA DEFINITIVO	74
A. Concepto: resolución final	74
B. La jurisprudencia	75
C. La doctrina	77

	<i>Págs.</i>
D. Doctrina y jurisprudencia francesas	80
E. Actos de trámite con fuerza de definitivos	82
III. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO CAUSE ESTADO	83
A. Concepto: la impugnabilidad	83
B. La jurisprudencia	84
C. La doctrina	86
D. Doctrina y jurisprudencia francesas	88
IV. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO NO SEA FIRME	89
A. Concepto: interposición en tiempo	89
B. La jurisprudencia	91
C. Lapsos general y especiales	92
D. Inimpugnabilidad de actos derivados	94
V. CONCLUSION	95
Actos Definitivos, que causen estado, no firmes	95
— <i>Aspectos de la ejecutividad y de la ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales y la aplicación del principio Solve et Repete</i>	97
I. INTRODUCCION	97
II. LA EJECUTIVIDAD Y LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO	98
1. El proceso de cognición y de ejecución en la actividad jurisdiccional .	98
2. Las Prerrogativas de la Administración	100
A. La Presunción de legitimidad de los actos administrativos	100
B. La ejecutividad de los actos administrativos	102
C. La ejecutoriedad de los actos administrativos	104
3. Consecuencias de la Ejecutividad y Ejecutoriedad del acto administrativo	108
III. EL PRINCIPIO SOLVE ET REPETE	110
IV. CONCLUSION	114

SEGUNDA PARTE. JURISPRUDENCIA

REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTO Y ACTOS ADMINISTRATIVOS	119
I. LOS REGLAMENTOS	119
1. La Potestad Reglamentaria	119
2. Reglamentos Ejecutivos	125
3. Reglamentos Complementarios	135
4. Irretroactividad de los Reglamentos	136
5. Mutabilidad de los Reglamentos	137
6. Límites de la Potestad Reglamentaria	137
7. Vigencia	137
8. Generalidad	137
9. Diferencias entre los actos reglamentarios y actos individuales	138
II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	139
1. Regulación de Procedimiento	139
2. Los Sujetos	143
A. La Administración	143
a. Los órganos colegiados	143
b. La delegación de atribuciones	149
c. La formación de la voluntad	149
B. Los interesados	149
a. Representación	149
b. El derecho a ser oído y a la defensa	150
c. El derecho a obtener copias de las actuaciones	155
3. Iniciación: Las Actas	155
4. Consultas previas	156
5. Pruebas	156
6. Decisión	158
7. Documentación	158
8. Vicios: efectos	161
III. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	165
1. Los hechos jurídicos	165
A. El hecho jurídico	165
B. El acto jurídico	165
2. Los Actos de la Administración: Actos Administrativos y Actos de Derecho Privado	166
3. La Noción de Acto Administrativo	168
A. Definición	168
B. Caracterización	172
a. Criterio de la naturaleza de la actividad	172
b. Criterio de la función administrativa	177
c. Características	185
4. Clases de Actos Administrativos	186
A. Por los efectos: actos generales e individuales	186

	<i>Págs.</i>
B. Por la forma de sujeción a la legalidad: actos reglados y discrecionales	190
C. Por la formación de la voluntad administrativa: actos complejos y actos tácitos	191
5. Requisitos de validez de los Actos Administrativos	192
A. Enumeración	192
B. Requisitos de fondo	194
a. La competencia	194
b. La finalidad	200
c. Supuestos de derecho	201
d. Los supuestos de hecho: la causa	206
a'. La apreciación de los hechos	206
b'. La prueba en el acto administrativo	210
C. Requisitos de forma	212
a. La regulación de las formas	212
b. La formación de la voluntad	217
c. Las formas externas: forma escrita, firma y refrendo	222
d. La motivación de los actos administrativos	223
6. Efectos del acto administrativo	268
A. Presunción de legalidad, legitimidad y veracidad	268
B. La eficacia del acto administrativo	280
a. El inicio de los efectos: la notificación y la publicación ..	280
b. Obligatoriedad	285
c. La condición suspensiva y resolutoria	289
d. La irretroactividad de los actos administrativos	290
e. La suspensión de los efectos de los actos administrativos ..	293
C. La consolidación de los efectos de los actos administrativos ..	294
a. Actos administrativos firmes y actos administrativos que causan estado	294
b. La cosa juzgada administrativa: actos administrativos definitivos	296
c. Valor probatorio de los actos administrativos	300
D. La ejecución de los actos administrativos	303
a. La ejecutividad	303
b. La ejecutoriedad	306
7. Los vicios de los actos administrativos	307
A. Vicios de ilegalidad y de inconstitucionalidad	307
B. Los vicios de fondo	308
a. La incompetencia	308
a'. La usurpación de funciones	308
b'. La extralimitación de atribuciones	329
b. La desviación de poder	333
c. El exceso o abuso de poder: el falso supuesto	339

	<i>Págs.</i>
C. Los vicios en la forma	344
D. La consecuencia de los vicios: la nulidad y la anulabilidad ..	348
E. La convalidación	350
8. La revisión de los actos administrativos	356
A. La Revisión de Oficio	356
a. La Revocación	356
b. Derogación tácita	374
B. Los Recursos Administrativos	374
C. La revisión jurisdiccional	374
INDICES DE LOS TOMOS I, II y III, vol. 1	381
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II y III, vol. 1)	383
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I, II y III, vol. 1) ..	405
INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II y III, vol. 1)	415

TOMO III: LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. Vol. 2:
RECURSOS Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Presentación	435
Abreviaturas	439

PRIMERA PARTE. ESTUDIOS

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	441
— <i>La formación de la voluntad de la Administración Pública Nacional en los Contratos Administrativos</i>	443
I. INTRODUCCION	443
II. FORMALIDADES PREVIAS A LA CONCLUSION DEL CONTRATO .	445
1. Introducción	445
2. La intervención de Organos Consultivos	445
A. Noción Previa	446
B. La Consulta Vinculante	446
a. Nota previa	446
b. La enajenación de bienes muebles	446
c. La adquisición de bienes	447
d. La sanción de la vinculatoriedad	447
C. La Consulta no vinculante	448
3. La verificación presupuestaria: el Control Previo de Compromisos .	449
A. La previsión legal	449
B. El Control Previo sobre el Compromiso	449
a. Nociones Generales	449
b. El Control sobre el compromiso	450
a'. Noción Previa	450
b'. Control sobre la legalidad del compromiso	450
c'. Control sobre la disponibilidad del crédito	452
d'. El control sobre los precios	452
c. Ambito del control previo de compromisos	452
a'. Según el objeto del contrato	452
b'. Según la cuantía del contrato	453
C. Efectos del control previo de compromisos	454
a. Efectos tradicionales del crédito presupuestario	454
b. Efectos de la formalidad del control previo	455
a'. Noción previa	455
b'. Efectos sobre el futuro contrato	455
c. Efectos de la ausencia de control previo	457
4. La Autorización Legislativa	459
A. La intervención del Organó Legislativo en la Contratación Administrativa	459

	<i>Págs.</i>
B. La Autorización Legislativa	461
a. Noción Previa	461
b. Formas de la autorización legislativa	462
a'. Autorización por Ley formal	462
b'. Autorización por medio de Acuerdo	463
c. Naturaleza de la Autorización Legislativa	463
d. Efectos de la autorización	464
a'. Efectos sobre el futuro contrato	464
b'. Los efectos de la ausencia de autorización legislativa .	465
5. La Decisión Administrativa de Contratar	465
A. Introducción	465
B. La Intervención del Consejo de Ministros en la celebración de contratos administrativos	466
a. La Previsión Consitucional	466
b. Contratos administrativos que necesariamente deben ser de- cididos por el Consejo de Ministros	467
a'. Noción Previa	467
b'. Contratos permitidos por la Constitución	467
c'. Contratos permitidos por la Ley	468
c. Contratos administrativos que pueden ser decididos por el Consejo de Ministros	469
C. Efectos de la decisión del Consejo de Ministros	470
a. Efectos sobre el futuro contrato	470
b. Efectos de la ausencia de decisión de contratar	471
III. LA CONCLUSION DEL CONTRATO	471
1. Introducción	471
2. La Competencia para concluir el Contrato	472
A. La celebración y la conclusión del contrato	472
B. La autoridad competente para concluir el contrato	473
a. Principios Generales	473
b. El Presidente de la República	474
c. Los Ministros	474
a'. Principios Generales	474
b'. La delegación de firmas	478
d. El Procurador General de la República	479
e. Otros funcionarios	480
C. La incompetencia	480
3. Los efectos de la Conclusión del Contrato	481
A. Noción Previa	481
B. El valor de las relaciones entre las partes previas al acto de conclusión	481
C. Efectos del acto de conclusión	483
a. Efectos sobre el contrato	483
b. La ausencia del acto de conclusión	484

IV. FORMALIDADES POSTERIORES A LA CONCLUSION DEL CONTRATO: LA APROBACION DEL CONTRATO	484
1. Introducción	484
2. Naturaleza Jurídica de la Aprobación Legislativa	485
A. Noción Previa	485
B. Desde el punto de vista material: actos realizados en ejercicio de la función administrativa	485
C. Desde el punto de vista formal: Leyes	488
3. Contratos que requieren la Aprobación Legislativa	488
4. Efectos de la Aprobación Legislativa	489
A. Introducción	489
B. Efectos sobre el contrato	489
C. Efectos respecto a los poderes del Congreso	490
D. Efectos respecto a los terceros	491
E. Efectos de la ausencia de aprobación legislativa	492
V. CONCLUSION: LA CLASIFICACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	493
1. Introducción	493
2. Contratos Administrativos Excepcionales	493
3. Contratos Administrativos Especiales	494
4. Contratos Administrativos Ordinarios	496
— <i>La facultad de la administración de modificar unilateralmente los Contratos Administrativos</i>	499
I. INTRODUCCION	499
II. LAS MODIFICACIONES UNILATERALES EN LOS CONTRATOS DE OBRAS PUBLICAS	503
1. Noción Previa	503
2. Las Modificaciones Cuantitativas a la Obra (aumento o disminución de la cantidad de Obras Previstas)	504
3. Las Modificaciones Cualitativas a la Obra	505
III. LOS LIMITES DEL PODER DE MODIFICACION UNILATERAL ..	506
1. Los Límites Generales	506
2. Los Límites Contractuales	508
3. Límites derivados de los Principios Generales que informan la Contratación Administrativa	513
IV. LAS CONSECUENCIAS DE LAS MODIFICACIONES UNILATERALES	516
— <i>Algunas reflexiones sobre el equilibrio financiero en los contratos administrativos y la aplicabilidad en Venezuela de la concepción amplia de la teoría del hecho del príncipe</i>	523

SEGUNDA PARE. DOCTRINA ADMINISTRATIVA

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	533
— <i>Los contratos de la administración en la Doctrina de la Procuraduría General de la República</i>	535
I. CARACTERIZACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ..	535
1. La ejecución de un Servicio Público	535
2. La especialidad del objeto	538
3. La existencia de cláusulas exorbitantes	540
II. CONDICIONES DE VALIDEZ DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	540
1. La Capacidad y Competencia de los Contratantes	540
A. La Competencia	540
a. Principio	540
b. Incompetencia de los directores de Ministerios	544
c. Imposibilidad de la delegación de firma	545
B. La Capacidad	546
a. Las incapacidades especiales	546
b. El requisito del domicilio	547
2. El Consentimiento	554
A. Principio general	554
B. La formación de la voluntad de la administración: las formalidades previas a la conclusión del contrato	559
a. La intervención de órganos consultivos	559
b. La intervención de órganos contralores: el control previo de compromisos	559
a'. Principio general	559
b'. Alcance	566
c'. Efectos	567
a" Sobre el contrato	567
b" Sobre las facultades de la Administración	567
d'. La ausencia de control	569
a" Efectos	569
b" Justificación	572
c. La interpretación del Poder Legislativo: la autorización legislativa	572
C. Los vicios del consentimiento	573
D. La conclusión del contrato	576
a. Principio general	576
b. Valor de las relaciones entre las partes previas al acto de conclusión	577
3. El Objeto	581
4. La Causa	583

III.	LA FORMACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	584
1.	Carácter de la Licitación	584
2.	La Adjudicación	588
IV.	LA EJECUCION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	588
1.	Prerrogativas de la administración	588
A.	Principio general	588
B.	Poderes de dirección y control	589
C.	Poderes de sanción unilateral	590
D.	Poderes de modificación unilateral	590
E.	Poderes de rescisión unilateral	590
2.	Obligaciones de la Administración	591
V.	LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL	593
1.	Requisitos generales	593
2.	El retardo de los Pagos	594
3.	Efectos de las Huelgas	595
VI.	LA HIPOTESIS DEL RECURSO AL ARBITRAMIENTO	595
VII.	LOS DIVERSOS TIPOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	599
1.	El Contrato de Obra Pública	599
A.	Tipificación	599
B.	Comienzo de ejecución	600
C.	Responsabilidad frente a terceros	601
D.	Relaciones Jurídicas con los Obreros	602
2.	El Contrato de Suministros	603
3.	El Contrato de Empréstito Público	606
VIII.	LAS CONCESIONES FERROCARRILERAS	607
IX.	LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACION COLECTIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA	608
—	<i>Los contratos de la administración en la doctrina administra- tiva de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia</i>	611
I.	LOS DOS TIPOS DE CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION: LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y LOS CONTRATOS DE DERE- CHO PRIVADO	611
1.	La calificación por la colaboración directa en la prestación de un Servicio Público	611
2.	La calificación por la finalidad perseguida en la Contratación	612
II.	LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	614
1.	Características	614
A.	El elemento subjetivo	614
B.	El elemento objetivo	616

2.	La formación de la voluntad administrativa	618
	A. La intervención previa del legislador: la autorización legislativa	618
	B. El control previo de compromisos: la aprobación de la Contraloría General de la República	619
	a. Facultades de la Contraloría	619
	b. Ambito del control	620
	c. Efectos de la ausencia de control previo	624
	a'. Sobre la validez del contrato	624
	b'. Sobre la eficacia del contrato	624
	C. La intervención posterior del legislador: la aprobación legislativa	625
3.	La celebración del Contrato	626
4.	Efectos del Contrato	626
	A. Poderes de la administración	626
	a. Principio general	626
	b. La rescisión unilateral del contrato	627
	B. Los derechos del contratante	628
5.	El contencioso del contrato	628
6.	La clasificación de los Contratos Administrativos	629
	B. Contratos administrativos especiales	632
	C. Contratos administrativos ordinarios	633
7.	Las concesiones administrativas	636
	A. Principios generales	636
	a. Naturaleza de los derechos que confiere a los concesionarios	636
	b. Derechos de la administración	637
	B. La concesión de servicio público: prestación irregular	637
	C. La concesión ferroviaria: cesión de terrenos baldíos	638
III. LOS CONTRATOS DE DERECHO PRIVADO DE LA ADMINISTRACION		638
1.	Caracterización	638
2.	La formación de la voluntad de la Administración	639
	A. Principio general	639
	B. El control previo de compromisos	640
	a. Obligatoriedad	640
	b. Efectos	641
3.	La celebración del Contrato	641
4.	Responsabilidad Contractual	642
5.	Posibilidad de Arbitraje	642

TERCERA PARTE. JURISPRUDENCIA

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: RECURSOS Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (Volumen IV)	645
IV. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	647
1. Principios Generales	647
A. Régimen jurídico	647

B.	Interposición de los recursos	647
a.	Carácter del recurrente	647
b.	Requisitos	648
a'.	Lapso de caducidad	648
b'.	El principio Solve et repete	648
c'.	Efectos de la interposición: no suspensivos	649
C.	Renuncia del recurso	650
D.	Decisión del recurso	650
2.	El Recurso Jerárquico	652
A.	Noción	652
B.	Carácter	652
C.	Procedencia	654
a.	Principio general	654
b.	Improcedencia	660
D.	Interposición	662
a.	Autoridad competente	662
b.	Lapso de caducidad	663
E.	Efectos	668
F.	Decisión	676
a.	Autoridad competente	676
a'.	Superior jerárquico	676
b'.	Carácter del superior jerárquico	676
c'.	Poderes del superior jerárquico	677
b.	Requisitos formales	682
c.	Efectos de la decisión	683
d.	La Reformatio in pejus	684
G.	Recurso Jerárquico de hecho	684
3.	Recurso de Reconsideración	687
A.	Procedencia	687
a.	Principio General	687
b.	Improcedencia	690
B.	Legitimación	691
C.	Autoridad competente	692
4.	El Recurso de Gracia	696
5.	El Recurso Jerárquico Impropio	698
A.	Procedencia: Ley expresa	698
B.	Carácter jurisdiccional	713
C.	Poderes de la Corte	722
D.	Procedimiento	725
V.	LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	727
1.	Diferencia con los Contratos de Derecho Privado celebrados por la Administración	727
2.	Naturaleza y Características de los Contratos Administrativos	729
A.	Principios generales	729
B.	Intervención de la Administración	732

C.	Finalidad	732
D.	Situación de subordinación	732
E.	Colaboración del cocontratante	733
F.	Régimen jurídico de derecho público	733
3.	Elementos para la validez y existencia de los contratos administrativos	736
A.	Consentimiento y competencia	736
a.	Autoridad competente	736
b.	Capacidad del cocontratante	742
c.	La formación y la manifestación de voluntad y el consentimiento	742
d.	La licitación	745
e.	La aprobación legislativa en los contratos administrativos	747
a'.	Casos en que no procede	747
b'.	Características y ámbito de la intervención legislativa	750
f.	Intervención de la Contraloría General de la República	763
B.	Objeto	765
C.	Causa	767
D.	Perfeccionamiento	768
4.	Ejecución de los Contratos Administrativos	769
A.	Interpretación	769
B.	Efectos del contrato	770
C.	Derechos del cocontratante	771
a.	Derecho al precio	771
b.	Derecho al Equilibrio Financiero del Contrato	772
a'.	Principio	772
b'.	La Modificación del Equilibrio Financiero del Contrato	772
c'.	La Exoneración de Impuestos como Parte del Equilibrio Financiero del Contrato	773
c.	Derecho a Indemnización	803
a'.	Por ruptura del equilibrio financiero	803
b'.	Por rescisión unilateral	804
c'.	Por modificación unilateral	806
d'.	Monto de la Indemnización	806
D.	Derechos de la Administración	807
a.	Derecho a dirigir, controlar y vigilar la ejecución del contrato	807
b.	Derecho a modificar unilateralmente el contrato	807
c.	Derecho a sancionar el incumplimiento del cocontratante	811
a'.	La sanción del incumplimiento	811
b'.	La Inaplicabilidad de la Regla In Adimplendi Non Est Adimplendum	816
d.	Derecho a Rescindir Unilateralmente el Contrato	817
a'.	Principios	817
b'.	Efectos de la rescisión unilateral	831

5.	Incumplimiento	837
	A. El caso fortuito	837
	B. Hecho del Príncipe	839
	C. Intereses moratorios	840
	D. Daños y Perjuicios	840
	E. Cláusula Penal	840
	F. El incumplimiento de la Administración	840
6.	El Contencioso del Contrato	840
	A. Competencia de la Corte	840
	B. Impugnación	841
7.	Clases de Contratos Administrativos	848
VI.	CONCESIONES ADMINISTRATIVAS	849
1.	Concesiones de Servicios Públicos	849
2.	Concesiones de Hidrocarburos	854
	A. Ley aplicable	854
	B. Planos	855
	C. Derechos del concesionario	858
	a. El equilibrio económico del contrato	858
	b. Las exoneraciones de impuestos	887
	c. Derechos anejos	891
	d. Las regalías	893
	D. Obligaciones de los concesionarios	894
	E. Derechos de la administración	897
	F. Extinción de las concesiones	897
	G. La Reversión en las concesiones de hidrocarburos	913
3.	Concesiones Mineras	922
	A. Procedimiento	922
	B. Derechos del concesionario	923
	C. Obligaciones del concesionario: la explotación	925
4.	Concesiones Forestales	943
	INDICES DE LOS TOMOS I, II y III, vols. 1 y 2	951
	INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II y III, Vols. 1 y 2) ...	953
	INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I, II y III, Vols. 1 y 2)	981
	INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II y III, Vols. 1 y 2)	993

TOMO IV: LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

Presentación	7
Abreviaturas	11

PRIMERA PARTE. ESTUDIOS

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD	13
— <i>Algunas consideraciones sobre el control jurisdiccional de la Constitucionalidad de los Actos Estatales en el Derecho Ve- nezolano</i>	15

SEGUNDA PARTE. JURISPRUDENCIA

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS ESTA- TALES (VOL. V)	51
I. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD	53
II. LA COMPETENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	53
III. EL OBJETO DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD	57
1. Los Actos Estatales de efectos generales	57
2. Los Actos de los Organos del Poder Nacional	58
A. Las Leyes	58
B. Las leyes sancionadas no promulgadas	73
C. Las leyes derogadas: improcedencia	77
D. Las Leyes aprobatorias de contratos de interés nacional	80
E. Los actos nacionales excluidos del control de la constitucionalidad	81
a. Las exclusiones jurisprudenciales	81
b. Las Leyes aprobatorias de tratados	84
c. Los actos privativos de las Cámaras Legislativas	91
d. Los actos judiciales	96
3. Los Actos Estadales	121
A. Las leyes estadales	121
B. Los actos privativos de las Asambleas Legislativas	124
4. Los Actos Municipales	126
IV. LAS CARACTERISTICAS DEL RECURSO	139
1. El carácter no contencioso: Las Partes	139
2. La Legitimación	140
A. La Legitimación activa: el simple interés (acción popular) ...	140
B. La Legitimación pasiva	143
3. Imprescriptibilidad	144
4. Los efectos no suspensivos del Recurso	146
A. Principio general	146
B. Excepciones: Leyes no promulgadas	152

5.	El agotamiento de los recursos de revisión ordinarios como condición de admisibilidad	159
6.	Exigencias del libelo del recurso	160
	A. Delimitación del objeto del recurso	160
	B. La indicación de las violaciones constitucionales	164
V.	LOS MOTIVOS DEL RECURSO	169
	1. La violación de la Constitución	169
	2. La improcedencia respecto de normas programáticas	184
	3. La usurpación de funciones	208
VI.	LA DECISION DEL RECURSO	211
	1. Formalidades de la decisión	211
	2. Las decisiones urgentes	212
	3. Los efectos de la declaratoria de improcedencia del Recurso	213
	4. Efectos de la declaratoria de nulidad	214
	5. Irrecurribilidad de las decisiones de la Corte Suprema	234
	A. Inapelabilidad de sus decisiones	234
	B. Improcedencia del juicio de invalidación	245
	6. Valor de la Jurisprudencia	249
	INDICES DE LOS TOMOS I, II, III, Vols. 1 y 2 y IV	251
	I. INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II, III, Vols. 1 y 2, y IV)	253
	II. INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I, II, III, Vols. 1 y 2, y IV)	283
	III. INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II, III, Vols. 1 y 2, y IV)	295

ESTE LIBRO SE TERMINO DE
IMPRIMIR EL 25 DE ENERO
DE MIL NOVECIENTOS SETENTA
Y OCHO EN LAS PRENSAS
VENEZOLANAS DE EDITORIAL
ARTE, EN LA CIUDAD DE
CARACAS

