

# III Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, España y Portugal

---

## Ponencia de Venezuela



**CONTROL CONCRETO Y ABSTRACTO DE LA**  
**CONSTITUCIONALIDAD EN EL**  
**DERECHO VENEZOLANO**

(Colaboración del Magistrado **ANGEL EDECIO CARDENAS PACHECO**, en la elaboración de la Ponencia presentada por Venezuela en la **III CONFERENCIA DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL DE IBEROAMERICA, PORTUGAL Y ESPAÑA**, a celebrarse en Guatemala en Noviembre 1999).

En el Prontuario para la presentación de ponencias de los tribunales participantes en esta III Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, Portugal y España, se dice metafóricamente que en anteriores conferencias ha quedado superada la etapa fotográfica de la jurisdicción constitucional, vale decir, la fase anatómica, y que ahora, sería conveniente conocer la fase radiográfica, esto es, la etapa fisiológica de la referida jurisdicción.

Bajo tal perspectiva, y por cuanto la delegación venezolana ya desarrolló, con un sentido general, en la II Conferencia, celebrada en Madrid en enero de 1998, lo atinente a la descripción de nuestro sistema mixto de justicia constitucional, así como lo relativo a las condiciones de su acceso y a la inadmisión en los procesos constitucionales, dentro de los parámetros de su racionalidad y su funcionalidad; consideramos que en esta oportunidad, resulta innecesario, obviamente, abundar en consideraciones al respecto, aunque es de

aclarar que en algunos puntos de la presente ponencia, nos hemos visto obligados a hacer algunos señalamientos estáticos para una mejor comprensión de los aspectos dinámicos contenidos en la misma.

Además, es de expresar que esta II Conferencia se desarrolla en momentos en que Venezuela atraviesa por un proceso constituyente que puede modificar algunas líneas maestras que hasta el presente sus delegaciones han venido planteando en estos importantes eventos.

Pues bien, esta vez la delegación venezolana ha optado por abordar el tema de Control Concreto y Abstracto de la Constitucionalidad, refiriéndose el presente trabajo, al Control Abstracto o General de la Constitucionalidad en el Derecho Venezolano y al respecto, es de observar que nuestro sistema reconoce la ACCION POPULAR, sin ninguna limitación temporal para su ejercicio.

Podríamos decir que este tipo de acción se ha manifestado en nuestra Corte Suprema de Justicia con una razonable normalidad, en cuanto a sus aspectos cuantitativos, ya que en los últimos diez años ha habido por vía popular, aproximadamente 754 demandas de nulidad de leyes, por inconstitucionalidad; pudiéndose observar que casi todas ellas han sido ejercidas sobre NORMAS AISLADAS DE LOS TEXTOS LEGALES, y no sobre toda la Ley en su conjunto, con razones de inconstitucionalidad MATERIAL, más que formal.

Además, es importante observar, que dentro de los intereses que mueven el ejercicio de tales acciones, comúnmente conectados con casos particulares, entendiéndose esto no como aspecto de una legitimación activa, con la acreditación de un interés propio o legítimo, sino como subyacente motivación de los accionantes; también existen muchos casos en que a éstos últimos sólo los anima una preocupación jurídica, una inquietud ciudadana, por el respeto a los principios que la Constitución consagra.

Podríamos añadir, igualmente, que a nuestro criterio la acción popular en Venezuela no ha adquirido el verdadero rango de una representación de la ciudadanía, en cuanto a que ésta última esté vinculada a aquélla en una forma atenta y permanente, dentro de un seguimiento a los correspondientes procesos judiciales de inconstitucionalidad y una real expectativa por sus desenlaces. Ello, por supuesto, se explica en un país como el nuestro, que no obstante el moderno desarrollo de sus instituciones jurídicas, dentro de los avances de un régimen democrático, todavía adolece de la falta de una sedimentada cultura que haga tomar en cuenta, en un situual preponderante, todo lo que concierne a la vigencia de la Constitución y a la nulidad de las leyes que la contraríen. Y así, entonces, el estudio de esta materia queda circunscrito al ámbito de las Escuelas de Derecho y de instituciones y personas ligadas al quehacer jurídico, salvo algunos casos aislados que por el interés general que despiertan se

proyectan a título informativo hacia la opinión pública a través de los medios de comunicación social.

Por lo demás, la acción popular en Venezuela, corresponde a toda persona natural o jurídica plenamente capaz; debiéndose entender por persona natural capaz a aquella que haya alcanzado la mayoría, esto es, dieciocho años de edad, según nuestro Código Civil, y éste en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos. Y por persona jurídica capaz, cualquiera de Derecho Público o Privado (entre éstas, inclusive, las que representan intereses difusos) que haya alcanzado su constitución y funcionamiento con el cumplimiento de los requisitos legales respectivos.

Es de acotar que, sin menoscabo, de la naturaleza popular del control abstracto, la correspondiente acción de nulidad debe ejercerse por un abogado en ejercicio, en nombre propio o en representación de la persona natural o jurídica a la que corresponda el caso concreto, ello conforme con prescripciones de nuestra Ley de Abogados, y de la existencia al respecto del procedimiento judicial autónomo que regula el ejercicio de la acción popular, en el cual se manifiestan actos y gestiones inherentes a la actividad propia de los profesionales del derecho. En síntesis, en la acción popular venezolana, hay, salvo lo últimamente expuesto, una total eliminación de límites de la

legitimación activa, por lo que al respecto no es de citar ninguna jurisprudencia que se aparte de este planteamiento.

Sin embargo, es de acotar que cuando la acción de inconstitucionalidad es ejercida conjuntamente con una solicitud de amparo cautelar, entonces la acción popular queda afectada en sus limitaciones y adquiere, consecuentemente, rasgos de legitimación activa, ante la necesaria existencia de un interés subjetivo, legítimo y directo en el accionante, habida cuenta de que el amparo se debe proyectar hacia el restablecimiento de una situación jurídica infringida, que, conforme con nuestra legislación, sólo puede tener lugar en el caso particular determinado.

Si es de hacer referencia, en cabio, a tres sentencias de nuestra Suprema Corte, relativamente recientes, cuyas copias acompañamos a esta Ponencia, para el conocimiento y estudio de la presente Conferencia. Una, la llamada caso Acacio Germán Sabino Fernández, relativa a una demanda de nulidad parcial de la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores. La segunda, denominada sentencia Eloy Lares Martínez y otros, que resolvió una demanda de nulidad parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Y la tercera, titulada José Fernando Nuñez, que anuló in totum la Ley sobre Vagos y Maleantes. De estas sentencias, el Dr. Gustavo José Linares Benzo, profesor de

Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela, en su obra "Leer la Constitución", dice lo siguiente:

"El caso Acacio Germán Sabino Fernández representa un esfuerzo superlativo de la Corte por desentrañar los principios claves del ordenamiento constitucional y de su correcta interpretación".

"La sentencia Eloy Lares Martínez y otros, es un ejercicio de equilibrar las potestades del órgano contralor con los principios del derecho sancionatorio. Es de sumo interés el voto salvado que contiene, donde se toca también el punto de los límites entre las potestades discrecionales y políticas de la Administración y los poderes de control de la Contraloría General de la República".

"Por último, se incluye la sentencia José Fernando Nuñez (CP de 6-11-97) que anuló in totum la Ley sobre Vagos y Maleantes, que constituye también un valioso ejercicio de interpretación constitucional y uno de los rarísimos casos de nulidad total de un cuerpo normativo".

Según el antes mencionado profesor, la primera sentencia, del caso Acacio Germán Sabino Fernández, apela a principios básicos de la Constitución, abarcante de la totalidad del Estado y del proceso integrador, con una argumentación holística que supera el canon interpretativo de la dogmática, consistente en partir de la estructura semántica de la norma y sólo por necesidad recurrir al contexto sintáctico y pragmático, siendo tal fallo escaso en

análisis semánticos. Es decir, conforme con lo que dice el precitado autor, la Corte abandona el canon savignyano para remontarse a la unidad sistemática que es la Constitución. Y que por otro lado, la ampliación del campo argumental que produce el empleo de técnicas retóricas holísticas permite a la Corte incluir en ese campo niveles semióticos extraconstitucionales, de carácter pragmático; todo ello con el empleo de una argumentación fundamentalista, compuesta por una serie de índices metateóricos especiales que el fallo denomina "principios que dan vida al Estado venezolano".

Nos hemos permitido hacer las anteriores referencias, apelando a opiniones de un tercero estudioso de la materia, por considerarlas de singular importancia para el análisis comparado de la interpretación constitucional de todos los países representados en esta trascendental Conferencia.

Por otra parte, en lo que atañe a los sujetos del debate, dentro del procedimiento de la acción popular propiamente dicha, es de señalar, primer término, al accionante, que, como antes se ha dicho, debe ser una persona natural o jurídica plenamente capaz. En segundo lugar, encontramos al representante del Estado, que, por supuesto, en el caso de nulidad de leyes nacionales, para no referirnos a las leyes estatales y a las ordenanzas municipales, es el Presidente de Congreso, a quien se debe notificar de la admisión de la correspondiente demanda. Hasta hace diez años,

aproximadamente, cumplida como era esta notificación, el Congreso casi no intervenía en la sustanciación del recurso. Ultimamente, el Congreso, a través de abogados de su Consultoría Jurídica, se ha hecho siempre presente para contradecir los argumentos del accionante y pedir que la respectiva demanda sea declarada sin lugar. En tercer término, en cuanto a los órganos institucionales que pueden acceder al proceso en virtud del llamamiento de la Corte, la legislación venezolana ordena notificar siempre al Fiscal General de la República, como garante de la observancia de la Constitución, salvo que éste sea quien haya intentado la acción de nulidad, pudiendo el mismo, en cualquier tiempo, hasta que no se dicte sentencia, consignar su informe, ya sea favorable o no a las pretensiones del demandante, sin ningún carácter vinculante. Asimismo, cuando la norma cuya nulidad haya sido demandada, guarde relación con los intereses patrimoniales de la República, debe notificarse también al Procurador General, como representante del Ejecutivo Nacional en lo atinente a tales intereses, sin que tampoco, por supuesto, su opinión tenga ningún carácter vinculante. Y por último, la Corte puede ordenar la citación de terceros interesados por medio de un cartel, cuando así lo considere procedente. Aunque en este punto, hay teóricamente una discrecionalidad, la Corte, por lo general, ordena dicha citación de terceros, los cuales, también con la condición de personas naturales o jurídicas plenamente capaces, pueden apoyar o contradecir la nulidad intentada. Esta intervención de terceros ha tenido lugar con poca frecuencia en nuestro país, lo que revela cierta apatía de los

ciudadanos por este tipo de jurisdicción constitucional. Obviamente, si un tercero comparece en la sustanciación del recurso, el mismo debe tener los derechos de las partes, en cuanto a presentar escritos, promover pruebas e intervenir en los informes, ya sean éstos orales o escritos.

En lo concerniente a las cuestiones formales de acceso al proceso, punto ya desarrollado por la delegación venezolana en la II Conferencia, vale repetir que es necesario que la acción popular sea propuesta por un abogado suficientemente acreditado para su representación judicial, cuando el mismo no ejerza la acción en su propio nombre, siendo de indicar que en el libelo de demanda se debe indicar con toda precisión el acto impugnado, así como las disposiciones constitucionales cuya violación se denuncie y las razones de derecho en que se funde la acción. Y si la nulidad se concreta a determinados artículos, a ellos se hará mención expresa en la solicitud, indicándose respecto de cada uno la motivación pertinente. Además, junto con dicho escrito, el solicitante acompañará un ejemplar o copia del acto impugnado, que en el caso de nulidad de leyes, es la Gaceta Oficial de la República de Venezuela; y debe acompañar, igualmente, el instrumento de carácter con que actúe, si no lo hace en nombre propio. De no acompañarse estos documentos, o cuando la demanda contiene conceptos injuriosos o irrespetuosos, o es de tal modo ininteligible y contradictoria, que resulte imposible su tramitación, o cuando sea manifiesta la falta de representación que se atribuye el acto, o cuando haya

cosa juzgada, entonces ocurre la inadmisión de la demanda. La experiencia ha indicado que en muy raras oportunidades ha habido la inadmisión de la demanda por el incumplimiento de los requisitos antes indicados. Complementariamente, en este punto debemos indicar que no existe en Venezuela penalización por inadmisión de la acción popular; aunque, en el fallo definitivo, cuando la acción hubiere sido temeraria o evidentemente infundada, si se contempla que podrá imponerse al solicitante una multa hasta de cinco mil bolívares (Bs. 5.000,00, que, por lo demás, es una cantidad irrisoria; siendo de añadir que prácticamente esta penalización no ha tenido lugar en nuestro país.

En cuanto al sistema o vías de promoción del proceso, debemos distinguir dos etapas: a) La desarrollada inicialmente ante un Juzgado de Sustanciación de la Corte en Pleno (la cual está integrada por 15 Magistrados, esto es, 5 de cada una de las tres Salas, la Político Administrativa, la Civil y la Penal). Este Juzgado de Sustanciación está, a su vez, integrado por el Presidente, el Secretario y el Alguacil de la Corte, y al mismo corresponde, en materia de acción popular, pronunciarse sobre la admisión o inadmisión del recurso, de acuerdo con las formalidades exigidas según lo que al respecto antes se ha señalado. Contra las decisiones del referido Juzgado de Sustanciación, existe el recurso de apelación ante la Corte en Pleno. En el supuesto de que la demanda sea admitida por el Juzgado de Sustanciación, el mismo ordenará la notificación del Presidente del

Cuerpo que haya dictado el acto impugnado (del Presidente del Congreso si se trata de una Ley nacional); del Fiscal General de la República, si hubiere relación con intereses patrimoniales públicos; y de terceros interesados, mediante cartel; a todo lo cual hemos hecho referencia anteriormente. A partir del auto de admisión, si no se hubiese acordado la citación de terceros; o de la publicación del cartel, si la citación de terceros hubiese sido ordenada; correrá un término de sesenta días continuos, para que los interesados puedan promover y evacuar las pruebas pertinentes. Aunque la acción popular, por su naturaleza, se contrae a cuestiones de estricto derecho, en la que no hay lugar a pruebas, siempre se deja transcurrir el referido lapso, en cuyo vencimiento cesan las funciones del Juzgado de Sustanciación. Y pasan los autos a la Corte en Pleno. b) En una segunda fase del proceso, la Corte en Pleno, en la audiencia siguiente al recibo del expediente, designará Ponente y fijará una de las cinco audiencias siguientes para comenzar la relación de la causa. Esta relación se hará privadamente, y consiste en el estudio del respectivo expediente, con un primer lapso de quince días continuos, vencidos los cuales, al primer día hábil, tendrá lugar el acto de informes por las partes. En el caso de que las partes quieran informar por escrito, lo podrán hacer en la oportunidad ya señalada, o antes, si así lo prefieren. Pero si optan por informes orales, deberán hacerlo saber de la Corte en Pleno, con la debida anticipación. En los informes orales, sólo pueden intervenir una persona por cada parte, y existe el derecho de réplica y contrarréplica. Los informes constituyen la última actuación

de las partes en relación con la materia objeto del juicio, aunque quienes hayan informado oralmente, pueden presentar conclusiones escritas dentro de los tres días siguientes. Realizado el acto de informes, correrá un segundo lapso de la relación, con una duración de veinte audiencias. La Corte sentenciará dentro de los treinta días siguientes a la fecha de conclusión de la relación, a menos que la complejidad y naturaleza del asunto exija mayor término. Y en su fallo definitivo, la Corte declarará si procede o no la nulidad del acto o de los artículos impugnados, y determinará, en su caso, los efectos de la decisión en el tiempo. Si fuere declarado con lugar el recurso, la Corte ordenará, además, que en el Sumario de la Gaceta Oficial donde se publique el fallo se indique, con toda precisión, el acto o disposición anulados. La decisión que recaiga deberá publicarse inmediatamente en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

El procedimiento anterior está previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y para hacer referencia al mismo, prácticamente hemos repetido literalmente los artículos que lo regulan; y todo ello está indudablemente dentro de una imagen fotográfica o etapa anatómica de la acción popular en Venezuela. Particularmente consideramos, quienes suscribimos la presente Ponencia, que el antes referido procedimiento tiene, desde un punto de vista textual, muchas fallas, ya que no está ordenado ni sistematizado coherentemente, vale decir, en una forma que sólo sea aplicable a la acción popular, sino que para llegar a ésta, se aplica un procedimiento

común a cualquier acto de efectos generales, con remisiones al procedimiento de nulidad de actos de efectos particulares, dentro de una hibridez que desdice de una correcta técnica legislativa. Y ello sorprende en razón de que mientras otros procedimientos en materia de rango legal, tienen establecido en forma especial su propio y específico desarrollo, en cambio, en una materia del más alto nivel jurídico, público y colectivo, como lo es la acción popular, se tiene que hacer un esfuerzo para concebirlo debidamente dentro de una combinación de normas que rigen el proceso de nulidad de actos de diferente naturaleza. En otros aspectos, los relacionados con la intervención de las partes en la sustanciación del recurso, tampoco existe la debida claridad ni la suficiente precisión, ya que (y estos serían simplemente ejemplos) no se definen las oportunidades en que el Procurador o los terceros deben intervenir, se utiliza el término de partes con derechos privativos a ellas (v.g. informes) sin que expresamente se extienda tal condición a los terceros, en lo que debería ser un ejercicio a la inversa de la acción popular; se habla de etapa de pruebas para la comparecencia de éstos últimos, sin que pueda cabalmente aceptarse que en cuestiones de mero derecho haya la necesidad probatoria; se dice que el Fiscal puede presentar su informe en cualquier tiempo antes de sentencia, y no obstante ello, se dice, contradictoriamente que los informes constituyen la última actuación de las partes; y, en fin, hay lagunas de toda índole, que la Corte ha debido superar con la aplicación de criterios fundados en el derecho de la defensa y en el principio del debido proceso.

Hacemos todas estas consideraciones, en el entendido de que las mismas dentro de poco tiempo no tendrán validez alguna, ello en razón de que con el proceso Constituyente que vive Venezuela, lo más seguro es que haya un cambio profundo en el control abstracto o general de la constitucionalidad, con la creación de una Sala Constitucional, dentro de la Corte Suprema de Justicia, a la que corresponda en forma exclusiva dicho control, dentro de un nuevo procedimiento que responda a los más modernos institutos de soluciones más rápidas, y no por ello menos profundas de los problemas que nos hacen reunir en estos interesantes foros internacionales; aparte de que, con una nueva Carta Magna, como la que comenzará a regir en nuestro país el próximo año, habrá modificaciones importantes en la estructura del Poder Público y en los derechos de los ciudadanos.

Consiguientemente, esperamos que en la IV Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, Portugal y España, la delegación venezolana pueda hacer conocer de todos Uds. los aspectos más importantes de un nuevo control constitucional en nuestro país, como resultado del proceso Constituyente a que antes se ha hecho referencia.

# “EL CONTROL CONCRETO Y EL CONTROL ABSTRACTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO VENEZOLANO”

*Ponencia presentada por la Dra. Hildegard Rondón de Sansó en la III Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, España y Portugal (Guatemala, 1999)*

## INTRODUCCIÓN

En el “Prontuario para la Presentación de Ponencias”, que los organizadores de la III Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, España y Portugal, remitieron a esta Corte Suprema de Justicia, se señalan como dos los temas fundamentales que habrán de ser desarrollados por los ponentes, al efecto: *el control concreto de la constitucionalidad y el control abstracto o general de la constitucionalidad*. Con respecto a los temas indicados, es menester señalar:

- 1.- Por lo que se revela de la documentación aludida, el llamado **control concreto** sería aquel que sólo puede ejercerse por quien posea un interés jurídicamente protegido; es decir, es la vía idónea en los casos en que no se reconoce acción popular para el control jurisdiccional. Según el instructivo, este control podría realizarse por vía de acción, por vía de excepción y por vía incidental. Como consecuencia de su ámbito restringido al legitimado activo, la eficacia del fallo recae solamente sobre la situación jurídica del impugnante.
- 2.- Por su parte, el **control abstracto o general**, consistiría en el examen judicial de las leyes y otros actos normativos de efectos generales, y la eficacia del fallo abarcaría todo el ámbito de aplicación de la normativa revisada. En estos casos, el objeto del control de constitucionalidad no es un interés particular jurídicamente protegido, sino la congruencia general del ordenamiento jurídico y su

conformidad con la Norma Suprema. En algunos países, se admite que este control se efectúe a iniciativa de cualquier persona, mediante el ejercicio de una acción popular.

Para comprender mejor esta distinción entre control concreto y control abstracto de la constitucionalidad, consultamos la Constitución Política de la República de Guatemala (dictada en Guatemala el 31 de mayo de 1985 y reformada por acuerdo legislativo N° 18-93 del 17 de noviembre de 1993), cuyo artículo 266 (contenido en el Capítulo II -Inconstitucionalidad de la leyes- del Título VI, relativo a las garantías constitucionales y defensa del orden personal), intitulado "Inconstitucionalidad de las leyes en casos concretos", prevé el alcance del control concreto, en los siguientes términos:

**Artículo 266. En casos concretos en todo proceso de toda competencia o jurisdicción, en cualquier instancia y en casación y hasta antes de dictarse sentencia, las partes podrán plantear como acción, excepción o incidente, la inconstitucionalidad total o parcial de una ley. El tribunal deberá pronunciarse al respecto.**

El control abstracto o general está contemplado en el artículo 267 de la Constitución Guatemalteca, referido a la inconstitucionalidad de las leyes de carácter general:

**Artículo 267. Las acciones en contra de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad se plantearán directamente ante el Tribunal o Corte de Inconstitucionalidad.**

Al efecto, es menester señalar que en el Derecho venezolano no se utiliza la anterior distinción entre control concreto y control abstracto, sino que las categorías que sirven de base a la diversificación de la jurisdicción constitucional son las que aluden al **control concentrado** y al **control difuso de constitucionalidad**. La

denominación del primero obedece a que el mismo está a cargo de un solo organismo jurisdiccional: la Corte Suprema de Justicia (en Sala Plena, cuando se trata de leyes y otros actos normativos de efectos generales; en Sala Político-Administrativa, cuando se impugnan actos de efectos particulares). El control difuso, en cambio, puede ejercerlo cualquier juez que deba decidir un caso en el cual se pretenda aplicar una norma viciada de inconstitucionalidad.

Sin embargo, la distinción guatemalteca entre control concreto y control abstracto, establecida en función de la extensión de los efectos de la decisión jurisdiccional (el primero con respecto a una situación jurídica particular; el segundo, con efectos generales), así como de la legitimidad del recurrente básico, podría perfectamente servir de criterio para la clasificación de los mecanismos de control de la constitucionalidad que existen en el derecho venezolano.

Así, para ajustar la exposición al “Prontuario para la Presentación de Ponencias”, y facilitar en consecuencia una apreciación comparativa de nuestro derecho positivo, estudiaremos los distintos medios de control jurisdiccional de la constitucionalidad que existen en Venezuela, subsumiéndolos en el criterio de control concreto y control abstracto de la constitucionalidad, lo cual se traduce en el control que tiene por objeto la protección de situaciones jurídicas particulares, y el que se destina a la anulación o modificación total o parcial de una ley u otro acto normativo de efectos generales, respectivamente.

## **I. CONTROL CONCRETO (LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD CON RESPECTO A SITUACIONES JURÍDICAS PARTICULARES)**

El derecho venezolano pone a disposición de los particulares una serie de acciones en resguardo de su situación jurídica o de sus derechos subjetivos, frente a las violaciones constitucionales, ya sean consumadas o inminentes, que pudieren afectarlos. Esta protección jurisdiccional opera contra todo acto jurídico contrario a la Constitución, así como contra actuaciones materiales, incluso entre particulares.

Las vías mediante las cuales se manifiesta el control concreto son las siguientes:

**A.** La acción de nulidad por inconstitucionalidad contra actos administrativos de efectos particulares.

**B.** La aplicación preferente de la Constitución mediante el mecanismo de la inaplicación de la norma que se encuentra en contraste con ésta.

**C.** La acción de amparo constitucional.

Veamos las tres vías aludidas en el orden en que han sido enunciadas.

**A. LA ACCIÓN DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES (ARTÍCULO 42, ORDINALES 10, 11 Y 12 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA )**

1. Alcance y competencia.

En primer lugar, el juez venezolano tiene la potestad de anular los actos administrativos de efectos particulares por razones de inconstitucionalidad. Tal competencia corresponde a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. En tal sentido, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone en los ordinales 10, 11 y 12 del artículo 42, así como en el artículo 43 *ejusdem*:

**Artículo 42. Es de la Competencia de la Corte como más alto Tribunal de la República:**

(...)

10. **Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos individuales del Poder Ejecutivo Nacional;**
11. **Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad, de los actos de los órganos del Poder Público, en los casos no previstos en los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Constitución;**
12. **Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional.**

**Artículo 43. La Corte conocerá en Pleno de los asuntos a que se refiere el artículo anterior en sus ordinales 1º al 8º. En Sala de Casación Civil, hasta tanto el Congreso decida la creación de nuevas Salas, de los enumerados en los ordinales 33, 20 y 21, si estos últimos correspondieren a la jurisdicción civil, mercantil, del trabajo o de alguna otra especial; de igual manera conocerá de los asuntos a que se refiere el ordinal 34. En Sala de Casación Penal, de los señalados en los ordinales 30 al 32 y en los ordinales 20, 21 y 34, cuando estos últimos correspondan a la jurisdicción penal. En Sala Político-Administrativa, de los mencionados en los restantes ordinales del**

mismo artículo y de cualquier otro que sea de la competencia de la Corte, si no está atribuido a alguna de las otras Salas. (Subrayado nuestro)

## 2. Forma de ejercicio de la acción. Legitimación.

El recurso de nulidad constituye una acción propiamente dicha, y en tal sentido, debe ejercerse de manera principal, aun cuando sí sea posible el ejercicio de la excepción de ilegalidad, prevista en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. El recurso de nulidad por inconstitucionalidad de un acto administrativo, tiene por objeto hacerlo desaparecer del ordenamiento jurídico, y por lo tanto dejarlo sin efecto para su destinatario o para los terceros eventualmente afectados en sus derechos. En tal sentido, constituye un mecanismo de control concreto de la constitucionalidad, cuyo efecto se circunscribe a la situación particular afectada por el acto en cuestión.

En cuanto a la legitimación activa para el ejercicio de este recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra actos administrativos, es necesario que el accionante tenga un *“interés personal, legítimo y directo”*, según la expresión del artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En tal sentido, el impugnante debe ser el propio destinatario del acto, o bien otra persona que, sin serlo, se vea directamente afectada en sus derechos por la inconstitucional decisión administrativa. Cuando se trata de una materia de orden público, o en palabras del señalado artículo 121, cuando el acto cuya nulidad se solicita *“afecte un interés general”*, el Ministerio Público también está facultado para ejercer el recurso.

## 3. Naturaleza de las violaciones alegadas.

Otro requisito formal propio del recurso de nulidad por inconstitucionalidad de los actos administrativos de efectos particulares, es la necesidad de que el acto impugnado haya violado el texto constitucional en forma directa, es decir, que se trate de un acto dictado en ejecución directa de la Constitución, y no de una norma de inferior rango. De lo anterior emerge que, para decidirlo, basta comparar el acto impugnado con la norma constitucional, sin que medien otras disposiciones de menor rango.

#### 4. Procedimiento del recurso.

El procedimiento judicial que ha de seguirse para obtener la nulidad por inconstitucionalidad de un acto administrativo individual, es el pautado por los artículos 121 y subsiguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares. El proceso en cuestión se desarrolla de la forma siguiente.

Presentada la solicitud por escrito, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia da cuenta del recurso y solicita los antecedentes administrativos del caso, para lo cual fija un plazo prudencial. Luego, una vez recibidos éstos, pasa los autos al Juzgado de Sustanciación, órgano este que deberá pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso dentro del término de tres días de despacho<sup>1</sup>. El mencionado pronunciamiento exige del Juzgado de Sustanciación examinar el cumplimiento de los siguientes requisitos: la cualidad o interés del

---

<sup>1</sup> La mención relativa a "*días de despacho*", comprende aquellos días de la semana que, en el horario previamente establecido, son idóneos para la realización de cualquier acto procesal ante un determinado tribunal. Con anterioridad a la reforma del C.P.C. (1987) se denominaban "*días de audiencia*". En el caso de la Sala Plena y de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, son días de despacho los martes, miércoles y jueves, de 8:30 AM a 3:00 PM. Por otra parte, la mención a "*días*" o "*días continuos*" es referente a los días calendarios consecutivos.

recurrente; el agotamiento de la vía administrativa; la inexistencia de un recurso paralelo; la conformidad de la demanda con la ley y las buenas costumbres; la competencia del tribunal; la vigencia de la acción; la compatibilidad de procedimientos en caso de acumulación de acciones; y, la adecuada representación que se atribuye el actor.

Con el auto de admisión, el tribunal ordena notificar al Ministerio Público, al Procurador General de la República -si estuviesen involucrados los intereses de la República- y al autor del acto impugnado. Efectuadas las notificaciones, se ordena publicar en la prensa un cartel, con la finalidad de permitir que los eventuales interesados en el recurso concurran a hacerse parte dentro de los 10 días de despacho siguientes a su publicación. Una vez consignado en el expediente el cartel debidamente publicado, la causa se abre a pruebas (5 días de despacho para promoverlas y 15 días -prorrogables- para evacuarlas), al término de las cuales el expediente se remite a la Sala, donde se designa el Ponente y se fija uno de los 5 días de despacho siguientes para que comience la relación de la causa, que tiene dos etapas: la primera es de 15 días continuos y la segunda de 20 días de despacho, prorrogables por 30 días más. Entre una y otra etapa se celebrará el acto de informes, última actuación de las partes en el juicio. Concluida la segunda etapa de la relación, se procede a dictar sentencia. A solicitud de parte o aún de oficio, si lo exige la urgencia del caso, la Corte puede reducir los plazos y sentenciar sin más trámites. Cuando el asunto debatido sea de mero derecho, la Corte puede omitir el lapso probatorio.

**B. LA APLICACIÓN PREFERENTE DE LA CONSTITUCIÓN MEDIANTE EL MECANISMO DE LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA QUE SE ENCUENTRA EN CONTRASTE CON ÉSTA. (ARTÍCULO 20 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL)**

1. Naturaleza del medio establecido.

Este mecanismo no persigue la nulidad de un acto normativo en forma total o parcial sino que conduce a la inaplicación de aquellas normas legales o de menor rango consideradas contrarias a las garantías o derechos constitucionales, con respecto a la situación de alguna de las partes en litigio. Este medio de control difuso de la constitucionalidad, no sólo puede invocarse ante cualquier juez que deba decidir un caso en el cual pretenda aplicarse una norma viciada de inconstitucionalidad, sino que incluso el mismo juez puede, de oficio, hacerlo valer. Al efecto, el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil dispone:

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

La norma citada faculta amplia y genéricamente a los jueces para “inaplicar” la norma afectada de inconstitucionalidad al caso concreto que le corresponde decidir. Queda así al intérprete determinar en qué oportunidades esta facultad puede ser ejercida.

De lo anteriormente expuesto emerge que la declaratoria de inaplicación de una norma puede obtenerse bien en un juicio ordinario o especial, tanto por vía de acción, excepción o incidentalmente, así como mediante la declaratoria de oficio por parte del juez de la causa. La regulación procesal en caso de inaplicación viene dada por la naturaleza específica del procedimiento que se esté ventilando. La

presencia de un alegato de inconstitucionalidad en forma alguna modifica los requisitos formales del respectivo proceso.

## 2. Sujetos del debate

Los sujetos del debate en el caso de inaplicación del acto en un juicio, cualquiera que sea su contenido, son el demandante y el demandado; aun cuando el juez puede actuar de oficio y, si en la materia debatida está interesado el orden público se requerirá también la presencia del Ministerio Público. Por lo que respecta a la Procuraduría General de la República, la misma actúa como tutora de los intereses patrimoniales de la Administración, por lo cual, de existir tales intereses involucrados en el juicio, se exigirá su notificación. El artículo 38 de la Ley Orgánica del Procuraduría General de la República establece que el Procurador General de la República podrá solicitar la reposición de la causa en los juicios en los cuales se requiera su participación y la misma hubiese sido omitida.

## 3. Efecto del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no tiene *per se* efecto **suspensivo**. Este sólo podrá producirse en caso de que el juez acuerde una medida cautelar. Por lo que atañe a la indicada protección preventiva para garantizar los resultados del fallo definitivo, la misma está reconocida en la legislación venezolana en el Código de Procedimiento Civil, al cual remite la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 88) cuando regula el procedimiento de los recursos de nulidad que se ventilan en el seno de dicha Corte. El ejercicio de la potestad

cautelar establecida en el Código de Procedimiento Civil procede por lo tanto en cualquier proceso que se lleve ante la Corte, así como en los juicios ordinarios o especiales en los cuales se alegue la inconstitucionalidad de una norma. Cabe destacar que con la reforma del Código de Procedimiento Civil, que entrara en vigencia en 1987, se amplió la esfera para el otorgamiento de la protección cautelar, admitiéndose las llamadas medidas cautelares innominadas (parágrafo 1° del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil), esto es, aquellas que no están tipificadas en dicho Código, sino que, por el contrario, el juez podrá acordar para cada caso específico, por ser las que mejor se adecuan a la protección solicitada, tendiente a impedir el *periculum in mora*, tanto genérico -consecuencia del natural retardo en la producción de la sentencia de fondo-, como específico -derivado de la conducta de la contraparte-.

Con respecto a la pregunta de si un tal sistema de control ha entorpecido leal o deslealmente el curso del normal desarrollo de la justicia ordinaria o común, consideramos que los mecanismos como están planteados en el sistema venezolano no permiten tal entorpecimiento, a diferencia de lo que sucede en los países en los cuales la excepción de inconstitucionalidad debe ventilarse por ante el máximo tribunal constitucional, lo cual paraliza el juicio originario que se sigue ante un tribunal ordinario o especial. Por el contrario, en los casos de inaplicación del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, es el mismo juez de la causa el que va a conocer de la eventual inconstitucionalidad.

Debemos recalcar que este control difuso se ejerce con relación a casos específicos, es decir, que no rige respecto a las situaciones genéricas, con lo cual no puede suspenderse una norma, salvo disposición expresa de la Ley, en forma general. Entre nosotros el único caso de suspensión de una norma por previsión legal, pendiente un recurso jurisdiccional en su contra, es el que establece el

artículo 179 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual prevé la suspensión de las ordenanzas que hubiesen sido objetadas ante la Cámara siempre y cuando las mismas no tengan carácter ni tributario ni presupuestario. Algunos actos generales no normativos han sido objeto de suspensión en el contencioso administrativo, experiencias estas que han tenido efectos más negativos que positivos, por cuanto la sola voluntad de un recurrente no está calificada para afectar los intereses del resto de la comunidad. Es por ello que la medida cautelar por excelencia en los actos generales sea el de su inaplicación a los recurrentes.

#### 4. Revisión del fallo.

Cuando el control difuso se efectúa por parte de un juez de la primera instancia será objeto de revisión por el superior, y si se hubiese planteado en esta última sede sólo cabría contra el pronunciamiento que sobre el mismo recaiga el recurso de casación. Cuando la cuestión se plantee en un juicio ordinario o especial el debate se efectúa en forma escrita ya que la única oportunidad para una audiencia oral es en el llamado acto de informes (artículo 512 del Código de Procedimiento Civil) que en principio se realiza por escrito, pero que, a solicitud de cualquiera de las partes, podrá desarrollarse oralmente.

### C. LA ACCIÓN DE AMPARO

#### 1. La previsión constitucional y su desarrollo legal.

El amparo constitucional, contemplado en el artículo 49 de la Constitución, consiste en la protección jurisdiccional de los derechos y garantías constitucionales

mediante un procedimiento breve y sumario conducente al restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida. Dispone el artículo 49 de la Constitución:

**Artículo 49. Los tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la Ley.**

**El procedimiento será breve y sumario, y el Juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.**

Por su parte, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales desarrolla el señalado precepto constitucional, estableciendo el régimen para su ejercicio.

El artículo 2º de la Ley Orgánica de Amparo precisa que la acción de amparo procede contra cualquier hecho, acto u omisión proveniente de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal, así como contra aquellos originados por cualquier ciudadano, por personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas, que violen o amenacen violar cualquiera de los derechos o garantías constitucionales.

## 2. Tipos de amparo.

La ley distingue varios tipos de acción de amparo, atendiendo a las particularidades propias, bien del objeto de la lesión o bien de la eficacia de la decisión. Así, la acción de amparo puede ejercerse: **a)** contra actos normativos, esto es, cuando la violación o amenaza de violación deriva de una norma que colide con la Constitución (artículos 3º y 5º de la Ley Orgánica de Amparo); **b)** como medida cautelar, ejercida conjuntamente con la acción de nulidad por inconstitucionalidad,

con el fin de suspender la aplicación de la norma impugnada con respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega (artículo 3º); c) contra decisiones judiciales, cuando un tribunal, actuando fuera de su competencia, dicte una resolución o sentencia u ordene alguna medida que lesione un derecho constitucional (artículo 4º); d) contra actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones de la Administración Pública (artículo 5º); e) contra hechos, actos u omisiones de particulares (artículo 2º); y finalmente, f) puede plantearse en el curso de un proceso por un hecho derivado del mismo (amparo sobrevenido).

### 3. Competencia

En principio, la competencia para conocer de la acción de amparo está determinada sustancialmente por la materia, correspondiendo a los tribunales de primera instancia que lo sean en la materia afin con la naturaleza del derecho o la garantía constitucionales violados o amenazados de violación, en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieren el hecho, acto u omisión contra el cual se solicita el amparo (artículo 7º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales). La jurisprudencia ha interpretado este criterio de la afinidad con la precisión de que la misma se determina en función de la *“naturaleza de la relación jurídica dentro de la cual se inserta la violación denunciada”*. Ahora bien, hay reglas derogatorias de tal competencia sustantiva, como lo son: a) la competencia *rationae personae* (artículo 8º), constituida por la que corresponde en forma exclusiva a la Corte Suprema de Justicia cuando se trata de amparos ejercidos contra los titulares máximos de los poderes del Estado, y de los entes constitucionales dotados de autonomía funcional; b) la competencia

especial del *habeas corpus*, que es la que poseen los jueces penales para conocer del amparo contra las violaciones del derecho a la libertad y seguridad personales; **c)** la competencia según la naturaleza del objeto lesivo (acto administrativo, sentencia), así, en caso de amparo contra actos administrativos la competencia es del juez contencioso administrativo, y en el amparo contra actos jurisdiccionales la competencia es del juez superior; **d)** la competencia en caso de urgencia (artículo 9º), cuando de no existir un tribunal de primera instancia en el lugar sería competente cualquier juez de la localidad; y, **e)** la competencia del amparo conjunto, que corresponde al juez que deberá conocer del recurso de nulidad.

#### 4. Requisitos de admisibilidad.

La acción de amparo es un recurso especial, razón por la cual su admisión está reservada según la ley a aquellos casos en que se verifiquen las siguientes circunstancias: **a)** que no haya cesado la violación o amenaza denunciada; **b)** que la amenaza de violación sea inminente, es decir, inmediata, posible o realizable por el imputado; **c)** que sea posible el restablecimiento de la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella; **d)** que la violación constitucional no haya sido consentida por el agraviado, a menos que se trate de cuestiones de orden público; **e)** que el agraviado no haya recurrido a la vía judicial ordinaria ni haya hecho uso de otros medios judiciales para hacer valer sus derechos; **f)** que no se trate de decisiones emanadas de la Corte Suprema de Justicia; **g)** que no verse sobre una garantía constitucional que haya sido suspendida según el artículo 241 de la Constitución, y la violación denunciada no tenga relación con la especificación del decreto de suspensión; y, **h)** que no esté pendiente de decisión una acción de amparo ejercida ante un tribunal con relación a los mismos hechos denunciados.

## 5. Legitimación activa. Intereses difusos.

En cuanto a la legitimación activa para el ejercicio de la acción de amparo, la ley indica que toda persona habitante de la República, así como las personas jurídicas domiciliadas en ella, que hayan sido lesionadas en el goce y ejercicio de sus derechos y garantías constitucionales, pueden solicitar el amparo de los mismos. En este sentido, la jurisprudencia ha precisado que la lesión o amenaza constitucional objeto de amparo debe ser personal al solicitante, ello en razón del carácter individual de la acción: la pretensión de la acción de amparo está dirigida a la esfera jurídica concreta del sujeto actor. Aún cuando la acción de amparo se ejerza contra una norma, el efecto que se obtiene es la inaplicación de ésta respecto a quien solicita la protección.

Sin embargo, este carácter individual de la protección constitucional propia de la acción de amparo también se reconoce con respecto de los denominados “intereses difusos”, cuya titularidad corresponde a un sector más o menos amplio de la colectividad. En tal sentido, la jurisprudencia opera una distinción entre el interés colectivo y el interés difuso, y precisa que entre ellos existe una relación de género a especie. El interés colectivo es el que corresponde a toda la comunidad en general y el interés difuso es el que tendría un grupo de personas particularmente afectado por un acto normativo, cuyos integrantes, si bien no están individualmente identificados ni puede cuantificarse su entidad, son perfectamente ubicables en un tiempo y lugar específicos. Así, la titularidad del interés difuso sería suficiente para legitimar el ejercicio de la acción de amparo.

Con relación a los sujetos del debate, la acción de amparo puede ser interpuesta por cualquier persona natural o jurídica, directamente o por representación, así como por parte del Ministerio Público, los Procuradores de

Menores, Agrarios y del Trabajo, siempre y cuando estos organismos actúen en representación de intereses personales o difusos. En todo caso, la Ley autoriza la intervención del Ministerio Público en los procedimientos de amparo como parte de buena fe, sin que su actuación menoscabe los derechos y acciones de los particulares y su ausencia constituya causal de reposición o de nulidad. En tal sentido, el Ministerio Público podría estar presente en la audiencia pública constitucional, y asimismo, presentar informes sobre su criterio respecto a la naturaleza de la norma contra la cual se ejerce la acción de amparo..

#### 6. Representación y asistencia judicial.

Por otra parte, para interponer la acción de amparo es necesario estar asistido o representado de abogado. En tal sentido, la jurisprudencia ha precisado que la Ley Orgánica de Amparo no excluye la aplicación de la Ley de Abogados. De modo que para interponer la acción de amparo -exclusión hecha del amparo a la libertad personal o *habeas corpus*- y para actuar en el proceso en cuestión, es necesario ser abogado; de no serlo el solicitante, deberá hacerse asistir por uno (Sala de Casación Civil, 10/8/95, exp. N° 94-126).

#### 7. El procedimiento.

El procedimiento de la acción de amparo es breve y sumario. La Ley Orgánica de Amparo establece en tal sentido que todo el tiempo será hábil y el tribunal dará preferencia al conocimiento y decisión del amparo sobre cualquier otro asunto (artículo 13 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales). El juez no puede demorar el trámite de la acción de amparo o

diferirlo so pretexto de consultas al Ministerio Público (artículo 15). Tampoco por razones probatorias puede el juez retrasar el juicio: las pruebas que ordene evacuar no deben significar en tal sentido un perjuicio irreparable para el actor, y en todo caso, deben ser siempre las más acordes con la brevedad del procedimiento (artículo 17). Asimismo, en cuanto a las incidencias relacionadas con la determinación de la competencia, éstas deben ser resueltas prontamente. La Ley Orgánica de Amparo excluye en tal sentido el procedimiento de regulación de la competencia previsto en el Código de Procedimiento Civil, ordena al juez que se considere incompetente remitir inmediatamente las actuaciones al que juzgue tiene competencia (artículo 7) y en caso de conflicto negativo, prevé la consulta al superior respectivo, el cual debe decidirlo brevemente y sin incidencias procesales (artículo 12).

Una vez notificada la solicitud de amparo a la parte presuntamente agravante, ésta debe informar al tribunal en el término de 48 horas acerca de la pretendida violación o amenaza que se le imputa, en defecto de lo cual se considerará que acepta los hechos incriminados (artículo 23). Posteriormente, dentro de las 96 horas siguientes a la presentación del informe a que se refiere el artículo 23, el juez fija la oportunidad para que las partes o sus representantes expongan, en forma oral y pública, sus alegatos respectivos. Respecto a la posibilidad de limitar el tiempo de exposición de las partes, el juez tiene la facultad de fijar un plazo máximo para que dichas exposiciones se realicen y controlar su efectiva ejecución. 24 horas después de esta audiencia constitucional, el juez debe dictar sentencia (artículo 26). Quien incumpla el mandamiento de amparo constitucional dictado por el juez, será castigado con prisión de 6 a 15 meses. Contra la decisión dictada en primera instancia sobre la solicitud de amparo se oirá apelación en un solo efecto. La apelación debe ser formulada en el lapso de 3 días

luego de dictada la sentencia. De no ejercerse el recurso de apelación (por las partes, el Ministerio Público o los Procuradores) el fallo será consultado con el tribunal de la alzada. En todo caso, éste deberá decidir en un lapso de 30 días.

Por lo que respecta al recurrente, la acción de amparo está desprovista al máximo de formalidades; sólo se exige la especificación de las garantías constitucionales que la norma lesione. En cuanto a la existencia de medios de subsanación previa de las deficiencias relativas a la motivación jurídica de la acción, puede considerarse como uno de ellos la previsión de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que establece los requisitos que ha de llenar la solicitud de amparo constitucional señalando que, en caso de que el juez constate su falta, debe devolver el escrito a la parte o al interesado para que lo complete o modifique ajustándolo a la ley. La anterior es una vía que constantemente se utiliza, mediante el llamamiento del actor para que en un lapso determinado exponga los elementos esenciales para el ejercicio de la acción, y el otorgamiento de un plazo prudencial para que realice tales modificaciones en su libelo y, transcurridas 48 horas después de su notificación sin que se atienda al requerimiento del juez, la acción será declarada inadmisibile.

Otras particularidades son propias de los distintos tipos de acción de amparo:

## 8. Tipos de amparo.

### a) Amparo contra normas

#### (i) Naturaleza de la acción.

El llamado “amparo contra normas” está establecido en el encabezamiento del artículo 3º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales:

**Artículo 3. También es procedente la acción de amparo, cuando la violación o amenaza de violación derive de una norma que colida con la Constitución. En este caso, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá apreciar la implicación de la norma impugnada y el juez informará a la Corte Suprema de Justicia acerca de la respectiva decisión.**

El amparo contra normas es, pues, una acción principal destinada a obtener la inaplicación de una norma al caso concreto del solicitante. En este sentido, la acción no se interpone contra un “presunto agravante”, como se requiere en general en los procedimientos de amparo. La jurisprudencia ha precisado que si bien en estos procedimientos debe llamarse a la causa al órgano autor del dispositivo cuya inaplicación se solicita, su presencia no corresponde a la de un verdadero agravante, sino a la de la entidad pública que está en condiciones de enriquecer con su criterio y fundamentación el pleno conocimiento de la controversia por parte del juez: así, al recibir el libelo contentivo del recurso y considerarlo admisible, el tribunal debe llamar al órgano autor de la norma impugnada, y además al órgano al cual se le imputa su aplicación. Igualmente, se hace el llamamiento al Ministerio Público para que opine sobre el caso. Finalmente es necesario señalar que el sistema admite la presencia de los terceros tanto como partes como de simples intervinientes. Estos terceros a su vez pueden ser coadyuvantes del recurrente o bien opositores al mismo.

El artículo 3º de la Ley de Amparo permite así que el control difuso de la constitucionalidad (en el sentido de que está atribuido a cualquier juez de la

República) se realice por vía de acción principal, y no solamente por vía incidental, como lo autoriza el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, el único aparte del artículo 3° señala que:

**Artículo 3°. (...)**

**La acción de amparo también podrá ejercerse conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos, en cuyo caso, la Corte Suprema de Justicia, si lo estima procedente para la protección constitucional, podrá suspender la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega, mientras dure el juicio de nulidad.**

La disposición transcrita consagra una modalidad de amparo contra normas que tiene la naturaleza de una acción accesorias, ya que se plantea con un recurso de nulidad por inconstitucionalidad y está destinada a que se acuerde la inaplicación de la norma hasta tanto se decida la acción de nulidad.

(ii) Normas sujetas a la acción de amparo.

Las normas sujetas a la acción de amparo son las leyes nacionales, las leyes estatales y las ordenanzas municipales. Estimamos que solamente las leyes que tengan verdadero contenido normativo pueden ser objeto de la acción de amparo, por cuanto esta es una acción personalísima y en consecuencia no podrían atacarse por tal vía situaciones que en nada afecten al actor. Estimamos así que las leyes aprobatorias de un acto jurídico precedente (tratado, contrato) no pueden ser objeto de acción de amparo, por cuanto carecen de contenido sustantivo. Igualmente están dentro de la esfera aludida las leyes habilitantes, que son las que facultan al Presidente de la República para dictar medidas económicas o financieras en casos específicos y cuando así lo exija el interés general. Pueden igualmente mencionarse como excluidas algunas leyes estrictamente organizativas. Por lo que atañe a la

exigencia jurisprudencial de que la norma atacada sea aplicable al caso controvertido, la misma está presente por cuanto es necesario que se de el principio de coherencia entre la norma y la situación del sujeto actor que constituye un requisito de admisibilidad.

(iii) Frecuencia del ejercicio del amparo contra norma.

A pesar de las amplias posibilidades de la acción de amparo contra normas, su utilización ha sido en la práctica moderada. La naturaleza personalísima de la acción de amparo impide que el juez pueda otorgar el amparo contra una norma con respecto a la totalidad de los ciudadanos, con lo cual el principio de igualdad de los mismos ante la ley queda garantizado.

El uso de la acción de amparo es esencialmente como una acción accesorio cuya eficacia es cautelar, ya que con ella se pretende la inaplicación de la norma hasta que se produzca su declaratoria de nulidad con la sentencia definitiva del recurso.

b) Amparo contra actuaciones materiales del Poder Público y de los particulares

La acción de amparo procede igualmente contra todas aquellas actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones de algún órgano del Poder Público, que violen o amenacen violar los derechos o garantías constitucionales de una persona. Asimismo, el recurso de amparo procede contra las actuaciones materiales de los particulares. En estos casos, la ley exige que no exista otro medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional. El

mandamiento de amparo tiene por efecto hacer cesar el hecho perturbador o que amenaza con violar los derechos constitucionales.

*c) Amparo contra sentencias*

La acción de amparo también puede ejercerse contra las decisiones de los tribunales de la República con excepción de aquellas dictadas por la Corte Suprema de Justicia. En este sentido, dispone el artículo 4° de la Ley Orgánica de Amparo:

**Artículo 4°. Igualmente procede la acción de amparo cuando un tribunal de la República, actuando fuera de su competencia, dicte una resolución o sentencia u ordene un acto que lesione un derecho constitucional.**

**En estos casos, la acción de amparo debe interponerse por ante un Tribunal Superior al que emitió el pronunciamiento, quien decidirá en forma breve, sumaria y efectiva.**

Como es lógico, esta acción de amparo tiene un carácter excepcional. En tal sentido, el amparo contra sentencias está sometido a estrictos requisitos que impiden el uso abusivo de este recurso dirigido a invalidar la fuerza de la cosa juzgada. Así, se exige que la conducta del juez accionado constituya un abuso de poder o una grave usurpación o extralimitación de sus funciones que lesione un derecho constitucional. De este modo, el amparo contra sentencias constituye una suerte de recurso constitucional de casación, destinado a revisar los límites de la competencia del juez accionado, en el sentido más amplio de la expresión: más allá de las reglas de la competencia por la materia, cuantía o territorio, el control del juez del amparo se extiende a la sanción del uso indebido por parte del juez agravante de las facultades que le son propias, siempre y cuando de tal proceder derive una lesión a los derechos constitucionales del accionante.

d) Amparo ejercido conjuntamente con el recurso de nulidad

Con el recurso de nulidad por inconstitucionalidad de leyes u otros actos normativos, o bien por ilegalidad de actos administrativos, puede formularse una solicitud de amparo, cuyo efecto se asemeja a una medida cautelar, en el sentido de que está destinada a suspender la aplicación del acto impugnado, con respecto a la situación jurídica concreta cuya violación se alega, hasta tanto se resuelva el fondo del asunto. En efecto, ya hemos visto y comentado la previsión contenida en el único aparte del artículo 3º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que establece el amparo ejercido conjuntamente con el recurso de inconstitucionalidad. En el mismo sentido está concebido el aparte único del artículo 5º *ejusdem*, que consagra el amparo conjunto con el recurso contencioso administrativo de nulidad y con la acción de carencia, constituyendo una vía accesoria y cautelar. Esta disposición señala:

**Artículo 5º. (...)**

**Cuando la acción de amparo se ejerza contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la Administración, podrá formularse ante el juez Contencioso-Administrativo competente, si lo hubiere en la localidad, conjuntamente con el recurso contencioso -administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerza. En estos casos, el juez, en forma breve, sumaria, efectiva y conforme a lo establecido en el artículo 22, si lo considera procedente para la protección constitucional, suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio.**

La vía establecida en la norma transcrita se denomina “amparo cautelar” y constituye una acción de carácter accesoria, que amplía todavía más las posibilidades del control difuso de la constitucionalidad. Su efecto es provisorio, mientras dure el juicio principal y su efecto es la suspensión de la aplicación del acto impugnado con respecto de la situación particular del particular agraviado.

e) Amparo sobrevenido

El ordinal 5° del artículo 6° de la Ley Orgánica de Amparo prevé una forma particular de interposición de la acción de amparo. En efecto, cuando en un determinado proceso judicial ocurren irregularidades causadas por las partes, terceros, jueces o algún órgano auxiliar de justicia que amenacen o vulneren un derecho o garantía constitucional, la parte agraviada puede solicitar al mismo juez de la causa la protección del amparo constitucional, el cual se tramitará mediante la apertura de una incidencia, que se regirá por el procedimiento pautado en los artículos 23, 24 y 26 *ejusdem*, sin que por ello se paralice el juicio principal.

## **II. EL CONTROL ABSTRACTO (LA VÍA JURISDICCIONAL PARA OCNO CER DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y OTROS ACTOS JURÍDICOS GENERALES DE INFERIOR RANGO)**

Además de los anteriormente señalados medios de control concreto de la constitucionalidad, en Venezuela la protección del orden jurídico constitucional comprende también algunos mecanismos de control general o abstracto, esto es, dirigidos a revisar la constitucionalidad de aquellos actos normativos de efectos generales. Las leyes nacionales y los actos generales emanados de los cuerpos legislativos nacionales, las constituciones y las leyes estatales, las ordenanzas municipales y los demás actos generales de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios, así como los reglamentos y demás actos generales de la Administración Pública, pueden ser objeto de impugnación por razones de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

### **A. LEGITIMIDAD**

Antes de que entrara en vigencia la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no cabía duda de que en Venezuela, la acción de inconstitucionalidad contra los actos normativos de carácter general correspondía a todo habitante del país. Nada más lógico en efecto: la constitucionalidad de un acto de efectos generales es una cuestión que interesa a todos. Por eso la doctrina, así como la jurisprudencia, no vacilaban en afirmar que la legitimación activa para el ejercicio

de este recurso se logra con el simple interés, es decir, con el interés que puede tener cualquier sujeto de derecho en que los actos estatales se adecuen al principio de la constitucionalidad. En este sentido, la acción por inconstitucionalidad de los actos de efectos generales era considerada como una “acción popular”, es decir, disponible para cualquier habitante de la República.

Ahora bien, al entrar en vigencia en 1977 la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la misma estableció en su artículo 112, al referirse a la legitimidad para impugnar los actos generales, que el actor “*sea afectado en sus derechos o intereses..., por Ley, Reglamento, Ordenanza u otro acto de efectos generales*”, con lo cual creó grandes dudas sobre si se continuaba manteniendo o no el carácter de acción popular. La jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa fue delineando el alcance de la norma del artículo 112, lo cual derivó de los fallos que a continuación se comentan.

## 1. Jurisprudencia de la Sala Político Administrativa en materia de legitimidad.

### a) Sentencia del 24 de abril de 1980, caso Fiscal General de la República

La primera sentencia, que sirve como punto de partida a la delimitación paulatina del concepto de legitimidad que la jurisprudencia ha ido desarrollando, es la relativa al caso denominado “Fiscal General de la República”, dictada el 24 de abril de 1980. En el fallo señalado, la Sala se pronunció sobre la condición del coadyuvante, esto es, del tercero interesado que en atención al cartel de emplazamiento ocurre ante el Tribunal para adherirse al impugnante. Al coadyuvante se le exige la misma legitimidad que la ley pretende del recurrente, y

que varía si se trata de un acto general o si se trata de un acto particular. En el caso de los actos generales, la legitimidad -señala la Sala- es *“la cualidad genérica de cualquier ciudadano para intentarla (acción popular); en cuanto que, si el recurso es contra un acto individual, el recurrente debe tener un interés personal, legítimo y directo en impugnarlo”*. Con esta doctrina, la Sala omitió el análisis del artículo 112, y dogmáticamente estimó que la acción popular regía para la impugnación de todos los actos generales y que tal condición se extendía a los oponentes y coadyuvantes. De lo anterior dedujo la Sala que sólo podían hacerse parte en los procedimientos del recurso, la personas que reuniesen las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente.

*b) Sentencia del 10 de noviembre de 1986 de la Sala Político-Administrativa, caso “Fiscal General de la República II”*

En la sentencia del 10 de noviembre de 1986 de la Sala Político-Administrativa, denominada “Fiscal General de la República II”, la Sala refiriéndose concretamente al recurrente, consideró que la condición de legitimado activo, cuando se ejerce el control de la constitucionalidad de los actos de efectos generales, corresponde a *“cualquier ciudadano”*, por lo cual no se requiere acreditar ninguna condición o situación especial. Se aprecia de este fallo que la Sala estimó una legitimación amplia (acción popular) con relación al control de la constitucionalidad. Una vez declarado que se trata de un acto general, en el fallo comentado se atiende a lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, indicándose que dicha norma se aplica tanto a los actos que tienen carácter legal, como a los que tienen carácter reglamentario. Indica la Sala que, la legitimidad no varía por la naturaleza de los vicios, de

inconstitucionalidad o de ilegalidad. Sin embargo, considera que en el artículo 112 está consagrando una verdadera acción popular.

c) Sentencia del 1° de julio de 1980 de la Sala Político-Administrativa, caso Luis Daniel Ortiz

La sentencia conocida como caso “Luis Daniel Ortiz” del 1° de julio de 1980, también de la Sala Político-Administrativa, señaló que la legitimación activa que, con anterioridad a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se reconocía a todo ciudadano para solicitar la anulación de cualquier ley nacional o acto general de los cuerpos legislativos que colidan con la Constitución, parecía haberse restringido a raíz de la ley vigente, en virtud de los requisitos establecidos en el artículo 112. En efecto, señaló la Sala en esa oportunidad que, la exigencia de que el recurrente se considere afectado en sus intereses, debía interpretarse en el sentido de evitar el ejercicio de acciones temerarias o intrascendentes, y no como un impedimento que obstaculice el inicio de cualquier acción que tienda a la salvaguarda del Estado de Derecho, cuyo fundamento esencial se encuentra en las normas de la Constitución. Indica la sentencia que respecto a los impugnantes, que se presentaron como abogados de la República *“en razón de su profesión, constituye un imperativo moral y cívico específico la defensa de las instituciones jurídicas, sobre las que descansan la organización democrática del Estado Venezolano”*.

Vista la jurisprudencia dictada en la materia, puede afirmarse por lo tanto que el criterio predominante es el de considerar al recurso de inconstitucionalidad como una acción popular, cuando se dirige contra las leyes y demás actos

normativos, en razón de lo cual, cualquier ciudadano puede ejercerla en cualquier tiempo. Lo anterior autorizaría asimismo al Ministerio Público, al Procurador General de la República y a otros funcionarios públicos, tales como el Presidente de la República o sus ministros, etc.

Sin embargo, la restricción del artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no es aparente, sobre todo cuando se trata de la impugnación de actos generales pero cuyos efectos se circunscriben a un sector específico de la población. En estos casos, la popularidad de la acción se restringe al ámbito de aplicación de la norma impugnada. Así, por ejemplo, si se trata de la ley de un Estado o de una ordenanza Municipal, se requerirá que el impugnante resida en dicho Estado o Municipio. La legitimación activa para el ejercicio de la acción de nulidad por inconstitucionalidad contra los actos normativos de efectos generales, se logra, pues, con un simple interés, aún cuando éste deba ser específico.

## **B. COMPETENCIA**

En todo caso, la competencia para conocer de la acción de nulidad por inconstitucionalidad de los actos de efectos generales corresponderá a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena o en Sala Político Administrativa, dependiendo del órgano del cual emana el acto impugnado.

## C. LA ACCIÓN DE NULIDAD ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN SALA PLENA

1. El control *a priori* de las leyes a solicitud del Presidente de la República (ordinal 2º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia)

En Venezuela, el control de la constitucionalidad de las leyes es en general *a posteriori*, es decir, se efectúa posteriormente a su publicación -inclusive si éstas no han adquirido vigencia en virtud de una *vacatio legis*-. Sin embargo, el artículo 42, ordinal 2º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, atribuye excepcionalmente al Presidente de la República, la facultad de solicitar a la Corte Suprema de Justicia, declare la inconstitucionalidad de una ley, antes de ponerle el ejecútese, fase final del procedimiento de formación de las leyes.

En efecto, según el artículo 173 de la Constitución, el Presidente de la República debe promulgar las leyes dentro de los diez días siguientes a aquél en que la haya recibido del Congreso. Durante ese lapso, el Presidente puede sin embargo devolver la ley al Congreso, solicitando su reconsideración. Esta solicitud podrá repetirla hasta por una vez más, si el Congreso se ha pronunciado sobre sus observaciones con el voto de las dos terceras partes de los presentes. Revisada por segunda vez la solicitud del Presidente, éste debe promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a su recibo. Pero si su objeción se debe a razones de inconstitucionalidad, entonces puede ocurrir a la Corte Suprema de Justicia para que ésta se pronuncie.

### a) El procedimiento

El procedimiento para la tramitación de esta acción es brevísimo. La Corte debe decidir en el término de 10 días. En caso de que se declare la constitucionalidad de la ley en cuestión o si la Corte no se pronuncia en el término señalado, el presidente de la República debe promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión o al vencimiento del término.

2. El control de las leyes nacionales y demás actos generales de los cuerpos legislativos nacionales; de las constituciones y leyes estatales, ordenanzas municipales y demás actos generales de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios; y de los reglamentos y demás actos generales del Ejecutivo Nacional.

*a) Competencia*

El conocimiento de la acción de nulidad por inconstitucionalidad corresponde en general a la Corte en Pleno. Ello es así cuando el acto impugnado es una ley nacional u otro acto general de los cuerpos legislativos nacionales; la constitución o una ley de un Estado, una ordenanza municipal u otro acto de los Estados y Municipios; y los reglamentos y demás actos generales del Ejecutivo Nacional.

*b) El procedimiento*

(i) Normas que lo rigen.

El procedimiento que rige la tramitación de esta acción es el establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: el mismo día en que se da cuenta de la interposición del recurso, el Presidente de la Corte en Pleno remite al Juzgado de

Sustanciación los autos y sus anexos. A las tres audiencias siguientes, el Juzgado de Sustanciación decide acerca de la admisibilidad de la acción. En dicho auto de admisión se dispone notificar al Presidente del cuerpo o al funcionario que haya dictado el acto impugnado, y se solicita dictamen al Fiscal General de la República; se notifica asimismo a la Procuraduría General de la República, si en el juicio están en juego los intereses patrimoniales de la República, así como a los eventuales interesados. A partir de la fecha en que se publique el cartel de emplazamiento a los interesados, se abre un lapso de sesenta días, dentro del cual los interesados promueven y evacuan pruebas. Concluido el lapso probatorio, se devuelven los autos a la Corte, se designa Ponente y comienza la relación de la causa, la cual consiste en el estudio individual o colectivo del expediente por los Magistrados de la Corte. Transcurridos los primeros quince días de la relación, tiene lugar el acto de informes, y luego corre la segunda etapa de la relación, durante veinte audiencias. La relación puede prorrogarse hasta treinta días. Y dentro de los treinta días después de concluida la relación, la Corte dicta sentencia.

Entre nosotros, la elaboración de un proyecto de sentencia narra con cierta fidelidad las fases del proceso y los argumentos de los intervinientes para luego expresar el criterio de la Corte y la consiguiente decisión señalando los efectos que la misma tiene en el tiempo. Las decisiones que modifican o anulan leyes se publican en la Gaceta Oficial. Las impugnaciones más frecuentes versan sobre materia fiscal municipal.

### *c) La asignación de ponencias*

De acuerdo al artículo 41 del Reglamento de Reuniones de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, *“las ponencias serán asignadas por el Presidente tomando en*

*cuenta la naturaleza del asunto a considerar en relación con la especialidad de los Magistrados, y el número de aquéllas asignadas con antelación a cada uno de ellos". Igualmente, el artículo 42 ejusdem establece que "el Presidente de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, actuará como Ponente en los casos que él mismo se reserve".*

Efectuada en la anterior forma la designación del ponente para cada asunto que ingresase, éste presentará oportunamente a los demás Magistrados un proyecto de decisión (artículo 44). Según el artículo 43 del Reglamento, en los casos de amparo constitucional, así como en materia contencioso electoral, el ponente dispondrá de treinta días de despacho a contar desde el auto de admisión del recurso o desde la publicación del cartel de notificación a los terceros interesados.

*d) Control sobre el uso indebido del recurso*

El uso indebido de la acción de inconstitucionalidad está poco controlado en el sistema venezolano en el cual el juez sólo tiene la facultad de exigir de los abogados la obediencia al principio de lealtad y probidad en el proceso y es así como el artículo 17 del Código de Procedimiento Civil señala:

**Artículo 17. El juez deberá tomar de oficio o a petición de parte, todas las medidas necesarias establecidas en la ley, tendentes a prevenir o a sancionar las faltas a la lealtad y probidad en el proceso, las contrarias a la ética profesional, la colusión y el fraude procesales, o cualquier acto contrario a la majestad de la justicia y al respeto que se deben los litigantes.**

De lo anterior se evidencia que solamente puede limitarse el uso de los medios jurisdiccionales cuando se actúe fuera de los valores precedentemente indicados. No hay posibilidad alguna de limitar por otra vía las acciones de

inconstitucionalidad y el juez debe sentenciar aún cuando se trate de temas de importancia menor.

### 3. El control mixto.

Procesalmente, es posible acumular un recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra un acto administrativo individual y otra contra un acto de efectos generales. Este es el caso cuando se demanda la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares y al mismo tiempo la del acto general que le sirve de fundamento.

Este caso, regulado por el artículo 132 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es del conocimiento de la Corte en Pleno y el procedimiento para su tramitación es el mismo establecido para las demandas de nulidad por inconstitucionalidad de los actos generales.

El efecto de una declaratoria judicial de inconstitucionalidad de un acto de efectos particulares y del acto general en aplicación del cual fue dictado, es, naturalmente, doble: por una parte, con respecto al accionante, por cuanto el acto de efectos particulares anulado carece de fuerza ejecutoria.

Por lo que atañe a la disposición general anulada con respecto a la colectividad en general, la misma desaparece pura y simplemente del ordenamiento jurídico salvo que, en ejecución de la potestad que tiene el tribunal con base en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, le sea acordado al fallo una eficacia diferente.

#### 4. La acción de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa

Residualmente, el control de los actos generales del Consejo Nacional Electoral y de otros órganos de igual jerarquía es de la competencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. El procedimiento que se sigue en estos casos es el mismo establecido para las demandas de nulidad por inconstitucionalidad de los actos generales.

# CONCLUSIÓN

1.- En Venezuela, los diferentes medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad se agrupan (*summa divisio*) en dos grandes categorías: el **control concentrado** de la constitucionalidad y el **control difuso** de la constitucionalidad.

El primero se denomina así porque se efectúa por ante un único organismo jurisdiccional, la Corte Suprema de Justicia, bien en Sala Plena o bien, en su Sala Político Administrativa

Por lo que atañe al control difuso, el mismo se realiza mediante la inaplicación de las normas que resulten contrarias a una disposición constitucional, respecto al supuesto concreto que deba ser objeto de decisión, correspondiendo la competencia a cualquier juez que deba decidir un caso en el cual la disposición aplicable se considere contraria a la norma constitucional. La previsión del control difuso se encuentra en el artículo 20 de nuestro Código de Procedimiento Civil, pero asimismo, en las disposiciones que regulan el amparo constitucional contra las normas, ya que el juez al acordar la protección que le es solicitada, puede ordenar la inaplicación del dispositivo a la situación específica cuando el mismo resulte violatorio de la Constitución.

La acción de amparo contra norma puede ejercerse, tanto en forma autónoma como conjuntamente con un recurso de nulidad por inconstitucionalidad. En este último caso, el amparo tiene carácter accesorio.

Ahora bien, tanto la inaplicación prevista en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, como el amparo autónomo contra norma, conforma el control difuso, por cuanto corresponde a cualquier juez competente.

2.- A pesar de lo señalado en el número que antecede, es posible y conveniente utilizar en nuestro sistema la distinción propuesta en el “Prontuario”, la cual rige en Guatemala y en otros sistemas latinoamericanos.

La ponencia que hemos presentado se somete a la distinción entre el **control concreto** de la constitucionalidad y el **control abstracto o general**. El primero de los mencionados, tiene como característica que sólo puede plantearse por quien posea un interés jurídicamente protegido, y además, su efecto no puede ser sino la inaplicación de la norma al caso *sub judice*. El control abstracto puede ejercerse a través de una acción popular y, su efecto puede ser el de la declaratoria de la nulidad total o parcial de la norma impugnada.

3.- El control concreto de la constitucionalidad en el Derecho venezolano, entendido como la protección jurisdiccional de la constitucionalidad con respecto a situaciones jurídicas particulares, se manifiesta a través de las siguientes vías: **a)** la acción de nulidad por inconstitucionalidad contra actos administrativos de efectos particulares; **b)** la aplicación preferente de la Constitución mediante el mecanismo de la inaplicación de la norma que contrasta con ella; y, **c)** la acción de amparo constitucional.

4.- La acción de nulidad por inconstitucionalidad contra actos administrativos de efectos particulares, está consagrada en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en los ordinales 10, 11 y 12 del artículo 42, correspondiendo a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia su conocimiento.

5.- La aplicación preferente de la Constitución mediante el mecanismo de la inaplicación de norma que se encuentra en contraste con ésta está genéricamente

reconocido en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, que establece que: *“Cuando la ley vigente cuya aplicación se pida colidiere con alguna disposición constitucional, los jueces aplicarán ésta con preferencia”*.

6.- La acción de amparo constitucional es otra vía para el control concreto de la constitucionalidad. El ejercicio de esta acción, prevista en el artículo 49 de la Constitución y desarrollado en una ley orgánica, tiene diversas modalidades, ya que se prevé: **a)** el amparo contra norma; **b)** el amparo contra actuaciones materiales del Poder Público y los particulares; **c)** amparo contra sentencia y otros actos jurisdiccionales; **d)** el amparo ejercido conjuntamente con el recurso de nulidad; y, **e)** el amparo sobrevenido.

7.- Por lo que atañe al control abstracto de la constitucionalidad, el mismo se realiza a través de dos vías: **a)** mediante la acción de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, la cual puede constituir, o bien un control *a priori* de las leyes, a solicitud del Presidente de la República, o bien el control de las leyes nacionales y demás actos generales de los cuerpos legislativos, así como de las ordenanzas municipales; y, **b)** mediante la acción de nulidad ante la Sala Político Administrativa.

8.- En los momentos actuales, la Corte Suprema de Justicia preparó, a través de una comisión integrada por Magistrados representantes de todas las Salas, y presidida por el constitucionalista Magistrado Humberto J. La Roche, un anteproyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional que debería presentarse ante los organismos competentes, poseyendo, como posee la Corte, poder de iniciativa en materia de formación de las leyes. La situación de expectativa que vive actualmente el país ante la elaboración de una nueva constitución y la parálisis del Congreso, derivada de una serie de circunstancias políticas, son hechos que inciden sobre el destino del proyecto en cuestión.

9.- En los momentos actuales se elabora, por medio de una Asamblea Nacional Constituyente, que se conformara en virtud de un referéndum consultivo, un nuevo texto constitucional cuyo proyecto prevé la configuración una Sala Constitucional que funcionaría en el seno del Tribunal Supremo de Justicia. El proyecto de Constitución debería ser aprobado, igualmente, mediante referéndum.

10.- La situación actual es particularmente compleja, pero de gran interés jurídico ante la presencia de una Asamblea Nacional Constituyente constituida *de iure* que ha pretendido asumir algunos controles de constitucionalidad. En el momento en que se elaboró la presente ponencia, aun la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena no ha hecho pronunciamiento alguno sobre el recurso planteado por el Presidente de la Cámara de Diputados del Presidente de la República contra algunos actos de dicha Asamblea. La pendencia del recurso, y la condición de Magistrado que ostenta la autora del presente texto, le impide opinar sobre la cuestión de fondo planteada en dicho recurso que, naturalmente, es de una importancia capital a los fines de la descripción del sistema que rige en nuestro país. Lo anterior implica que algunos de los conceptos expresados en el texto podrían ser modificados ante los nuevos acontecimientos que sobrevengan.

## INTRODUCCIÓN 1

### I. CONTROL CONCRETO (LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD CON RESPECTO A SITUACIONES JURÍDICAS PARTICULARES) 4

#### A. LA ACCIÓN DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES (42, 10º, 11º Y 12º)..... 5

1. *Alcance y competencia*..... 5
2. *Forma de ejercicio de la acción. Legitimación*..... 6
3. *Naturaleza de las violaciones alegadas*..... 6
4. *Procedimiento del recurso* ..... 7

#### B. LA APLICACIÓN PREFERENTE DE LA CONSTITUCIÓN MEDIANTE EL MECANISMO DE LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA QUE SE ENCUENTRA EN CONTRASTE CON ÉSTA. (ARTÍCULO 20 DEL CPC)..... 9

1. *Naturaleza del medio establecido*..... 9
2. *Sujetos del debate* ..... 10
3. *Efecto del planteamiento*..... 10
4. *Revisión del fallo*..... 12

#### C. LA ACCIÓN DE AMPARO ..... 12

1. *La previsión constitucional y su desarrollo legal* ..... 12
2. *Tipos de amparo* ..... 13
3. *Competencia* ..... 14
4. *Requisitos de admisibilidad*..... 15
5. *Legitimación activa. Intereses difusos*..... 16
6. *Representación y asistencia judicial*..... 17
7. *El procedimiento*..... 17

8.	<i>Tipos de amparo</i> .....	19
a)	Amparo contra normas .....	19
b)	Amparo contra actuaciones materiales del Poder Público y de los particulares.....	22
c)	Amparo contra sentencias.....	23
d)	Amparo ejercido conjuntamente con el recurso de nulidad.....	23
e)	Amparo sobrevenido .....	23

## **II. EL CONTROL ABSTRACTO (LA VÍA JURISDICCIONAL PARA COGNOCER DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y OTROS ACTOS JURÍDICOS GENERALES DE INFERIOR RANGO) 23**

<b>A.</b>	<b>LEGITIMIDAD</b> .....	23
1.	<i>Jurisprudencia de la Sala Político Administrativa en materia de legitimidad</i> .....	23
a)	Sentencia del 24 de abril de 1980, caso: Fiscal General de la República .....	23
b)	Sentencia del 10 de noviembre de 1986 de la Sala Político-Administrativa, caso: "Fiscal General de la República II" .....	23
c)	Sentencia del 1º de julio de 1980, caso Luis Daniel Ortíz.....	23
<b>B.</b>	<b>COMPETENCIA</b> .....	23
<b>C.</b>	<b>LA ACCIÓN DE NULIDAD ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN SALA PLENA</b> .....	23
1.	<i>El control a priori de las leyes a solicitud del Presidente de la República (art. 42, ord. 2º)</i> .....	23
a)	El procedimiento.....	23
2.	<i>El control de las leyes nacionales y demás actos generales de los cuerpos legislativos nacionales; de las constituciones y leyes estatales, ordenanzas municipales y demás actos generales de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios; y de los reglamentos y demás actos generales del Ejecutivo Nacional.</i> .....	23
a)	Competencia.....	23
b)	El procedimiento.....	23
c)	La asignación de ponencias .....	23
d)	Control sobre el uso indebido del recurso.....	23
3.	<i>El control mixto</i> .....	23
4.	<i>La acción de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa</i> .....	23